

Interkulturellt socialt arbete

Artikelnr 2010-6-9

Publicerad www.socialstyrelsen.se, juni 2010

Förord

I regleringsbrevet för 2009 fick Socialstyrelsen följande uppdrag:

”Socialstyrelsen ska beskriva hur socialtjänstens individ- och familjeomsorg arbetar med brukare där kulturell bakgrund, bristande kunskaper i det svenska språket eller bristande kunskaper om det svenska samhället utgör en utmaning för verksamheten. Socialstyrelsen ska ge förslag på hur verksamheten kan utvecklas mot bakgrund av tillgänglig kunskap på området. I uppdraget ingår även de nationella minoriteternas behov av stöd och insatser. Uppdraget ska redovisas senast den 5 juni 2010.”

Syftet med denna rapport är att identifiera hinder och framgångsfaktorer för en likvärdig individ- och familjeomsorg samt ge förslag till förbättringar och verksamhetsutveckling

Arbetet med rapporten har skett i dialog med företrädare för IFO, brukare och deras organisationer samt forskare och andra resurspersoner inom området.

Projektledare har varit Eva Bergström. Arbetet har gjorts tillsammans med Merike Hansson, och Annika Öquist (vad gäller frågor om nationella minoriteter). I handläggningen har deltagit Ann Holmberg, Mary Nilsson, Petra Otterblad Olausson, samt Anders Tegnell.

Lars-Erik Holm
Generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Sammanfattning</i>	8
Syfte	8
Underlag	8
En väsentlig del av IFO:s brukare har utländsk bakgrund	8
Slutsatser	9
Det behövs specifik kompetens	9
Hinder för en likvärdig vård och omsorg	9
Vad kommunerna behöver göra	9
Förslag om förstärkt och samordnat nationellt stöd för interkulturellt socialt arbete	10
Utbildningsinsatser	10
Forskningsbehov	10
Samla befintlig kunskap	11
Stimulera dokumentation och spridning av tillämpad kunskap	11
Basinformation till brukare på nationell nivå	11
Samordnat nationellt kompetensstöd	11
<i>Inledning</i>	13
Uppdraget	13
Begrepp	13
Syfte	13
Metod och källor	13
Expertgrupp	14
Fokusgrupper med företrädare för IFO från olika kommuner	14
Gruppintervjuer med företrädare för IFO i områden med hög andel invandrad befolkning	14
Diskussioner med nyckelpersoner och ideella organisationer	14
Intervjuer med brukarföreträdare	15
Litteratur om interkulturell IFO	15
Socialstyrelsens stöd för interkulturellt socialt arbete	15
Rapporten	16
<i>Utgångspunkter för ett inkluderande interkulturellt socialt arbete</i>	17
Mångfalden har kommit för att stanna	17
Växande mångfald och växande förväntningar	17
Etnisk och socioekonomisk boendesegregation – en utmaning för IFO	19
IFO:s uppgift i relation till personer med utländsk bakgrund och nationella minoriteter	20
Nyanlända har ofta slussats in till IFO	20
En hög andel får långvarigt ekonomiskt bistånd	21
Högre andel barn och unga placeras	22
Viss överrepresentation i missbrukarvården och bland hemlösa	22

Kommande förändringar av IFO:s uppgift	22
Nationella minoriteter	24
Fokus på likheter eller skillnader	25
Det allmängiltiga och specifika	25
Mångfaldsperspektiv – kön, klass, generation, socioekonomisk situation m.m.	26
Kunskap och medvetenhet om det specifika	27
Kultur	28
Migrationserfarenhetens betydelse	28
Nationella minoriteters situation och rättigheter	29
Uppväxt och föräldraskap inom flera kulturer – identitet och förstärkta generationskonflikter	30
Strukturell etnisk diskriminering	30
<i>Hinder, utmaningar och dilemman</i>	32
Hinder för likvärdighet	32
Hinder ur ett generellt brukarperspektiv enligt forskningen	32
Socialstyrelsens uppgiftslämnare om hinder ur brukares och IFO:s perspektiv	32
Övergripande strukturella hinder	33
Tillgänglighet och utbud	34
Brukare känner inte till vilken hjälp som finns att få och IFO känner inte till brukares behov	34
Tillgänglighet är också en fråga om tillit	35
Anpassning av metoder och verktyg	36
Adekvata metoder och insatser	37
Kommunikation	38
Brist på information och insatser på olika språk m.m.	38
Tolkfrågor	38
Kunskap, insikt och förhållningssätt	40
Metodutveckling och kunskapsstöd	40
Reflektion, insikt och förhållningssätt	40
Diskriminering	42
Kunskapsbrister	43
Kommunala regelverk och strukturer	44
Resursfördelning	44
Lokala regelverk	44
<i>Utvägar och framgångsfaktorer</i>	45
Förutsättningar för ett framgångsrikt interkulturellt socialt arbete	45
Förutsättningar enligt litteraturen	45
Förutsättningar enligt intervjuerna	46
Tillgänglighet och utbud	46
Tillgänglighet	46
Adekvata och anpassade insatser	47
Kommunikation	48
Kulturtolkar och brobyggare	48
Kunskap, insikt och förhållningssätt	49
Kunskapsutveckling och arbetsklimat	50
Förhållningssätt till brukare	51
Lokala regelverk och strukturer	51
Bred samverkan och områdesarbete	52
Intern samverkan	53

<i>Slutsatser och förslag</i>	54
Slutsatser om utmaningar	54
Att motverka konsekvenser av strukturella faktorer	54
Att erbjuda en likvärdig IFO	55
Vad kommunerna behöver göra	57
Förslag	57
Utbildningsinsatser att uppmärksamma	58
Forskningsbehov att uppmärksamma	58
Samla befintlig kunskap	59
Stimulera dokumentation och spridning av tillämpad kunskap	59
Basinformation på nationell nivå	60
Samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete	60
<i>Referenser</i>	63

Sammanfattning

Denna rapport redovisar det uppdrag Socialstyrelsen har haft från regeringen att ”beskriva hur socialtjänstens individ- och familjeomsorg arbetar med brukare där kulturell bakgrund, bristande kunskaper i det svenska språket eller bristande kunskaper om det svenska samhället utgör en utmaning för verksamheten. Socialstyrelsen ska ge förslag på hur verksamheten kan utvecklas mot bakgrund av tillgänglig kunskap på området. I uppdraget ingår även de nationella minoriteternas behov av stöd och insatser.”

Socialstyrelsen har valt att i rapporten använda begreppet ”interkulturellt socialt arbete”, som är det begrepp som används bl.a. i aktuella diskussioner på europeisk nivå.

Syfte

Syftet med utredningen och rapporten är att:

- identifiera hinder och framgångsfaktorer för en likvärdig individ- och familjeomsorg samt
- ge förslag till förbättringar och verksamhetsutveckling.

Även om ett delsyfte är att beskriva framgångsfaktorer innebär uppdraget, att beskriva de utmaningar som individ- och familjeomsorgen (IFO) ställs inför, att utredningen i första hand har fokus på svårigheter och dilemman som behöver uppmärksammas.

Underlag

Utredningens underlag är främst kvalitativa och består av diskussioner med en expertgrupp, intervjuer med totalt ca 100 personer (varav ett 30-tal med brukarperspektiv), ett seminarium med ideella organisationer samt litteratur och statistik.

En väsentlig del av IFO:s brukare har utländsk bakgrund

Kulturell och etnisk mångfald är vare sig ett problem eller ett framtida idealtillstånd, utan en realitet som samhället måste förhålla sig till, ta vara på och agera utifrån.

Närmare en femtedel av Sveriges befolkning har utländsk bakgrund och/eller tillhör nationella minoriteter. Det tar ofta lång tid för flyktingar och anhöriginvandrare att etablera sig på arbetsmarknaden och bli långsiktigt självförsörjande. Utrikesfödda har generellt sett lägre inkomster samt sämre hälsa och sociala förhållanden än infödda.

Utrikes födda är starkt överrepresenterade inom nästan alla IFO:s verksamhetsområden (främst inom ekonomiskt bistånd, dygnsvård för barn och

unga och bland hemlösa). Även om orsakerna i huvudsak är socioekonomiska, behöver kompetensen anpassas mer efter dessa förutsättningar. När det gäller nationella minoriteter saknas det uppgifter, men det finns inget som tyder på att de generellt sett skulle vara överrepresenterade bland IFO:s brukare. Det finns dock grupper där minoritetstillhörigheten sammanfaller med andra omständigheter som ökar deras sårbarhet.

Slutsatser

Det behövs specifik kompetens

Den allt större variationen i etnisk och kulturell bakgrund, religion, normer och värderingar, traditioner och samlevnadsformer framträder inte särskilt tydligt i det sociala arbetets kompetens- och verksamhetsutveckling.

Socialstyrelsen menar att det i IFO:s arbete med personer med utländsk eller minoritetsbakgrund – utöver allmängiltig yrkeskunskap – också behövs kunskap och insikter om specifika aspekter som *kan* ha betydelse för förståelsen av den enskilda, unika, brukarens behov. Det kan vara faktorer som har med det kulturella mötet att göra, migrationserfarenhet och traumatisering, rättigheter och villkor för nationella minoriteter, villkor för uppväxt och föräldraskap inom flera kulturer, strukturell diskriminering m.m.

Hinder för en likvärdig vård och omsorg

Brukare med utländsk och minoritetsbakgrund ska erbjudas en individ- och familjeomsorg av likvärdig och god kvalitet. Här finns en rad hinder och utmaningar. Detta trots att dessa brukare ofta är resursstarka personer, med jämförelsevis goda förutsättningar att själva eller genom sina nätverk finna utvägar.

Socialstyrelsen konstaterar att en stor del av IFO:s utmaningar för de aktuella brukargrupperna har samband med strukturella förhållanden som ligger utanför IFO:s, och många gånger kommunernas, ansvarsområde och möjligheter att påverka. Strukturella förhållanden innebär t.ex. en påtaglig risk för att grupper av brukare fastnar i fattigdom, bostadsproblem m.m., och därmed också i beroende av bistånd från IFO.

En del av utmaningarna ligger utanför detta uppdrag, nämligen de som rör IFO generellt och inte är specifika för bistånd och service till brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund. Det rör sådant som lednings- och arbetsledningsfrågor, arbetet med att få till stånd en evidensbaserad praktik, adekvat kompetensutveckling och en fungerande samordning och samverkan samt att utveckla en lärande organisation.

Vad kommunerna behöver göra

Utifrån Socialstyrelsens underlag kan konstateras att det för en likvärdig IFO för personer med utländsk bakgrund och nationella minoriteter krävs åtgärder i kommunerna som rör resursfördelning, anpassning efter behov samt kunskap, kompetens och medvetenhet. Det krävs att kommunerna och IFO:

- kartlägger behov och resurser i området,

- organiserar tjänsterna utifrån brukarnas behov (t.ex. ett flexibla och mer anpassat utbud),
- anpassar metodvalen till varje brukare utifrån en helhetssyn (med hänsyn till olika livssituation, erfarenhet, förmåga och önskemål),
- ger tydlig information på lätt svenska och olika språk om möjligheter och rättigheter till hjälp och service,
- vid behov kan erbjuda väl kvalificerad tolk och personal med goda kunskaper att arbeta via tolk,
- utvecklar en lärande organisation (t.ex. genom system och tid för reflektion samt att kunskap och kompetens på området artikuleras, dokumenteras och sprids),
- ökar kunskapen genom systematisk och strukturerad lokal uppföljning,
- bedriver kunskaps- och kompetensutveckling,
- samverkar med och tar vara på de resurser som närsamhället, nätverk samt minoritetens egna organisationer kan erbjuda samt
- verkar för en blandad personalsammansättning.

Ett utvecklat samarbete i form av nätverk på regional nivå och samarbete mellan kommuner kan bidra till kunskapsutveckling och kvalitet.

Förslag om förstärkt och samordnat nationellt stöd för interkulturellt socialt arbete

Det lokala och regionala arbetet med att utveckla kompetens, arbetssätt, utbud, anpassning m.m. behöver stödjas på nationell nivå. Kommunerna behöver stöd i form av tillgång till utbildning, kunskapsunderlag, erfarenhetsutbyte m.m. Informationsmaterial på olika språk tas bäst fram på nationell nivå.

Utbildningsinsatser

Socialstyrelsen föreslår att universitet och högskolor samt företrädare för IFO i samråd ser över behovet av kompletterande utbildningsinsatser på olika nivåer, i syfte att förstärka den interkulturella kompetensen i socialt arbete. Översynen bör avse såväl behovet av förstärkt fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma i socialt arbete som behovet av förändringar och tillägg för socionomstuderande på grundutbildningsnivå. Socialstyrelsen tar i rapporten upp några kunskapsområden att uppmärksamma, t.ex. behovet av utbildning i att arbeta via tolk.

Forskningsbehov

För en evidensbaserad praktik behövs mer och säkrare kunskap om hur olika instrument, metoder och insatser fungerar för personer med utländsk och minoritetsbakgrund – exempelvis när de används via tolk – och vilken anpassning som kan behövas.

Socialstyrelsen föreslår att berörda forskningsråd och forskningsinstitutioner uppmärksammar behov av förstärkta forskningsinsatser inom området interkulturellt socialt arbete.

Samla befintlig kunskap

Mycket av den vetenskapliga och professionella kunskap och erfarenhet som är artikulerad och dokumenterad om interkulturellt socialt arbete används inte och är inte heller särskilt känd utanför det sammanhang där den utvecklats. Vidare saknas sammanställningar av lokala kartläggningar, projektutvärderingar, avslutad och pågående verksamhets- och metodutveckling, olika former för föreningssamverkan, utprovade modeller för kompetensutveckling, studiematerial m.m.

Det saknas på nationell nivå överblick och samordnat ansvar för att samla och sprida sådan kunskap. Det gäller även centrala myndigheters och organisationers kunskapssammanställningar, vägledningar m.m. Socialstyrelsen lägger nedan förslag för ett samordnat nationellt kompetensstöd.

Stimulera dokumentation och spridning av tillämpad kunskap

En betydande del av den kunskap och erfarenhet som det interkulturella sociala arbetet bygger på är oartikulerad. Den finns hos ledning och profession och tillämpas i dagligt arbete, men är till stor del både oreflekterad och odokumenterad.

Insatser för att stimulera till reflektion, dokumentation och kritisk granskning av interkulturellt socialt arbete behöver enligt Socialstyrelsens mening stödjas från såväl nationell som regional och lokal nivå. Lokalt kan det ske genom att ge utrymme för handledning, tid och fora för att formulera och diskutera arbetssätt. Regionala FoU-enheter kan ge stöd, t.ex. genom att erbjuda forskningscirkel, kollegiegranskning och nätverk med länkar till andra kommuner och regioner. Nationellt kan man ge stöd till kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt till spridning av den samlade dokumentationen.

Basinformation till brukare på nationell nivå

Som grund för lokalt anpassad information finns behov av centralt utformad basinformation på lätt svenska och olika språk. Det gäller t.ex. information om lagstiftning, IFO:s funktion och ansvar, arbetssätt, utbud av insatser och syftet med dem, brukares rättigheter och skyldigheter m.m.

Socialstyrelsen föreslår att regeringen tydliggör olika centrala myndigheters och organisationers ansvar för att ta fram och uppdatera basinformation om socialtjänsten, anpassad efter nyanländas och andra invandrades behov av information på olika språk samt på lätt svenska.

Samordnat nationellt kompetensstöd

Socialstyrelsen föreslår vidare att regeringen skapar förutsättningar för ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete.

Som redovisats behövs det på nationell, regional och lokal nivå ökade satsningar bl.a. på forskning, utvärdering och uppföljning, grund- och vida-

reutbildning samt verksamhetsutveckling och fortbildning med inriktning på interkulturellt socialt arbete. Socialstyrelsen kommer för egen del att stärka det interkulturella perspektivet inom myndighetens ansvarsområde och i stödet till kommunerna.

Därutöver krävs kompletterande och sammanlänkande insatser på nationell nivå. Socialstyrelsen föreslår därför att regeringen ställer tydliga krav på berörda myndigheters ansvar och samverkan inom området. Dessutom behövs överväganden om hur myndigheterna gemensamt kan svara mot de lokala behov av överblick och stöd för en evidensbaserad praktik som identifierats. Ytterligare åtgärder kan vara nödvändiga.

Ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete kan organiseras på flera sätt. Ett av flera tänkbara alternativ kan vara att inrätta ett nationellt kompetenscentrum, med uppgift att tillhandahålla vetenskaplig och professionell kunskap, ge stöd för olika typer av utbildning och för utveckling av interkulturellt socialt arbete i ett långsiktigt perspektiv.

Ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete kan väsentligen öka förutsättningarna för att den kunskap som finns kommer till användning samt att kunskapsluckor blir kända och uppmärksammas. Genom att förmedla såväl vetenskaplig kunskap som väl dokumenterade lokala erfarenheter och exempel på god praktik kan ett sådant stöd också vara en viktig resurs för mindre kommuner, som inte själva har möjlighet att bygga upp och vidmakthålla specifik kompetens på området.

Därigenom ökar förutsättningarna för att erbjuda likvärdig och behovsanpassad vård, omsorg och service till alla IFO:s brukare.

Inledning

Uppdraget

Socialstyrelsen ska beskriva hur socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO) arbetar med brukare där kulturell bakgrund, bristande kunskaper i det svenska språket eller bristande kunskaper om det svenska samhället utgör en utmaning för verksamheten. Socialstyrelsen ska ge förslag på hur verksamheten kan utvecklas mot bakgrund av tillgänglig kunskap på området. I uppdraget ingår även de nationella minoriteternas behov av stöd och insatser.

Begrepp

Uppdraget från regeringen formulerades i termer av vilka utmaningar det mångkulturella samhället innebär för IFO. Socialstyrelsen har valt att tolka ”utmaningar” i en positiv mening – liksom mötet med varje enskild brukare, oavsett kön, klass, ålder, etnicitet, sexuell läggning, funktionshinder etc. alltid innebär en utmaning, i anpassning, att vara tillräckligt lyhörd, se till att brukaren blir delaktig i problemformuleringar samt i att tillsammans finna konstruktiva lösningar.

Bland de olika begreppen inom området (t.ex. mångkulturellt, tvärkulturellt) har Socialstyrelsen valt ”interkulturellt socialt arbete”, som används internationellt och i aktuella diskussioner på europeisk nivå.

Socialstyrelsens väljer också att se det interkulturella som en del i den mångfald (enligt exemplifieringen ovan, ibland kallad intersektionalitet) som IFO har att förhålla sig till i mötet med brukarna.

Syfte

Syftet med utredningen och rapporten är att:

- identifiera hinder och framgångsfaktorer för en likvärdig individ- och familjeomsorg samt
- ge förslag till förbättringar och verksamhetsutveckling.

Även om ett delsyfte är att beskriva framgångsfaktorer innebär uppdraget, att beskriva de utmaningar som IFO ställs inför, att utredningen i första hand har fokus på svårigheter och dilemman som behöver uppmärksammas.

Metod och källor

Efter inledande intervjuer med nyckelpersoner, fokusgrupper och litteraturstudier konstaterade Socialstyrelsen att den kunskap som finns om kompetens i interkulturellt arbetssätt inom IFO, samt dess dilemman och utmaningar, till stor del är oartikulerad och lättast identifieras och formuleras genom dialog och reflektion. Utredningens underlag är främst kvalitativa och består av diskussioner med en expertgrupp, intervjuer med totalt ca 100

personer (varav ett 30-tal med brukarperspektiv), ett seminarium med ideella organisationer samt litteratur och statistik.

Expertgrupp

En expertgrupp har vid tre heldagsmöten fört diskussioner om utgångspunkter för ett interkulturellt arbetssätt, hinder och utmaningar, utvägar och framgångsfaktorer samt slutsatser och förslag.

Expertgruppen har bestått av företrädare för IFO, verksamhetsutvecklare, forskare och en imam, nämligen följande personer: Eva-Britt Lönnback, kvalitetsutvecklare i Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning, Stockholm, Anette Manoti, socionom och socialsekreterare, Skärholmens stadsdelsförvaltning, Stockholm, Juan Navas, IFO-chef i Lärjedalens stadsdelsförvaltning, Göteborg, Cecilia Svensson, IFO-chef i stadsdelsförvaltningen Södra innerstaden, Malmö, Kenneth Ritzén, religionshistoriker och frilansande verksamhetsutvecklare, Nader Ahmadi, docent i socialt arbete och chef för Akademin för Hälsa och arbetsliv vid Högskolan i Gävle, Carin Björngren Cuadra, socionom, fil.dr. och lektor i hälsa och samhälle vid Malmö högskola, Mehrdad Darvishpour, sociolog och lektor vid institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet och vid Mälardalens högskola samt Mustafa Setkic, imam inom Bosniska Islamiska Församlingen, Stockholm.

Fokusgrupper med företrädare för IFO från olika kommuner

Inom ramen för arbetet med den senaste lägesrapporten (2010) gjorde Socialstyrelsen fyra fokusgruppsintervjuer på temat mångkultur och IFO, inom områdena barn- och ungdomsvård, missbrukarvård, ekonomiskt bistånd och våld i nära relationer. Vid dessa tillfällen deltog företrädare för sammanlagt 24 kommuner/stadsdelar med stor geografisk spridning. En kort sammanfattning av synpunkterna presenterades i lägesrapporten, men syftet var också att ge underlag till denna rapport.

Gruppsintervjuer med företrädare för IFO i områden med hög andel invandrad befolkning

Socialstyrelsen har vidare gjort fyra gruppsintervjuer med sammanlagt ett trettiofem företrädare för IFO i områden med en hög andel personer med annan kulturell bakgrund än svensk.

Diskussioner med nyckelpersoner och ideella organisationer

Socialstyrelsen har intervjuat två företrädare för Mångkulturellt centrum i Botkyrka och tre företrädare för forskning om migration och etniska relationer vid institutionen för hälsa och samhälle, Malmö högskola.

Vidare intervjuades sju företrädare för olika organisationer inom den ideella sektorn (varav fyra studieförbund). Det har dessutom hållits ett halvdagsseminarium med diskussioner med företrädare för 47 ideella organisationer.

Intervjuer med brukarföreträdare

En expert har haft i uppdrag av Socialstyrelsen att hämta in synpunkter från företrädare för brukare och personer med nära kontakt med brukare. Sådana samtal har hållits vid tio intervjutillfällen (fem i grupp och fem enskilda) med sammanlagt närmare 30 personer.

Samtal har hållits med sex romer, tre representanter för sociala enheten vid Judiska församlingen i Stockholm, fem representanter för somalier, en representant för sverigefinnar, en representant för kvinnojouren Somaya, tre representanter för ideella s.k. antidiskrimineringsbyråer, en integrationshandläggare med kontakt med 23 invandrarföreningar, en verksamhetsansvarig för en kommunalt stödd ideell organisation i Uppsala samt två representanter för IFO med utländskt ursprung. Dessutom fördes samtal med bl.a. företrädare för katolska församlingar och för finska organisationer.

Litteratur om interkulturell IFO

I underlaget ingår också litteratur med relevans för interkulturellt socialt arbete, såsom teoretisk litteratur kring kultur, etnicitet och migration, fakta-, forsknings- och projektrapporter, kunskapssammanställningar samt böcker av handbokscharaktär och diskussionsunderlag.

Det har inte inom ramen för uppdraget gjorts någon systematisk litteratursökning. En sådan har däremot gjorts i en norsk forskningsgenomgång och kunskapssammanställning om flerkulturell social barn- och ungdomsvård av Holm Hansen m.fl. från 2007. Genomgången visar att forskningen på området är begränsad. Sammanställningen har utgjort ett värdefullt underlag i Socialstyrelsens uppdrag och refereras flitigt i denna rapport, eftersom den i delar även omfattar forskning och annan kunskap inom ett bredare fält inom socialt arbete. (1)

Socialstyrelsens stöd för interkulturellt socialt arbete

Socialstyrelsen har i flera lägesrapporter för IFO särskilt berört interkulturella frågor. (2, 3) Bakgrunden till det uppdrag som redovisas här är att Socialstyrelsen i Lägesrapporten för individ- och familjeomsorgen 2007 konstaterade att det moderna samhällets demografiska mångfald, med allt större variation i etnisk och kulturell bakgrund, religion, normer och värderingar, traditioner och samlevnadsformer, inte framträder särskilt tydligt i det sociala arbetets kompetens- och verksamhetsutveckling. I lägesrapporten uppmärksammades bl.a. att utrikes födda är överrepresenterade inom nästan alla IFO:s verksamhetsområden (främst inom ekonomiskt bistånd, dygnsvård för barn och unga och bland hemlösa). Även om orsakerna i huvudsak är socioekonomiska, behöver kompetensen anpassas mer efter dessa förutsättningar.

Det gäller även inom Socialstyrelsens ansvarsområde. Ett interkulturellt perspektiv behöver på ett självklart sätt ingå inom områden som rör individ- och familjeomsorgen. Särskilda kunskapsutvecklingsbehov behöver t.ex. uppmärksammas i arbetet med kunskapssammanställningar och systematiska kunskapsöversikter, utveckling och utvärdering av metoder, vägledning,

information, utveckling av kvalitetsindikatorer och öppna jämförelser, statistikutveckling, tillsyn samt uppföljning och utvärdering.

Socialstyrelsen arbetar för närvarande med några regeringsuppdrag som har ett interkulturellt perspektiv. Det är t.ex. uppdrag som rör våld mot kvinnor och en brukarundersökning bland äldre, där en del rör nationella minoriteter.

Det pågår också arbete med en vägledning som rör asylsökande barn med symtom på uppgivenhet, föreskrifter och vägledning om hälsoundersökningar för asylsökande samt en vägledning för socialtjänsten som rör ensamkommande barn.

Socialstyrelsen har vidare utsett en samordnare för nationella minoritetsfrågor inom myndigheten samt har ett regeringsuppdrag att årligen följa upp och analysera den egna verksamheten utifrån det minoritetspolitiska målet. Ett arbete med att ta fram ett meddelandeblad till socialtjänsten och hälso- och sjukvården om den nya lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk kommer att avslutas sommaren 2010. Syftet är bl.a. att ge personalen inom socialtjänsten kunskap om att Sverige har fem nationella minoriteter och fem minoritetsspråk samt att ge ett grundläggande stöd för arbetet med brukare som tillhör de nationella minoriteterna.

Rapporten

Denna rapport är indelad i fyra kapitel – Utgångspunkter för ett inkluderande interkulturellt socialt arbete, Hinder, utmaningar och dilemman, Utvägar och framgångsfaktorer samt Slutsatser och förslag.

Kapitlet *Utgångspunkter för ett inkluderande interkulturellt socialt arbete* ger statistiska och andra fakta om det mångkulturella Sverige och vilka krav som ställs på IFO. Vidare diskuteras frågan om det allmängiltiga (universella) och specifika (partikulära) i IFO:s möte med personer med olika kulturell bakgrund samt vilken den specifika kompetens kan vara som krävs för ett inkluderande interkulturellt socialt arbete.

Kapitlet *Hinder, utmaningar och dilemman* beskriver svårigheter i att ge personer med annan bakgrund än svensk en likvärdig individ- och familjeomsorg som kommit fram i intervjuer, diskussioner i expertgrupp och fokusgrupper samt i litteraturen.

Kapitlet *Utvägar och framgångsfaktorer* tar på motsvarande sätt upp det som kommit fram i underlaget om förutsättningar samt goda exempel och erfarenheter för ett framgångsrikt interkulturellt socialt arbete.

I kapitlet *Slutsatser och förslag* presenteras Socialstyrelsens slutsatser om vad som behöver göras på lokal och regional nivå samt förslag till åtgärder på nationell nivå för att stärka och stödja kompetens- och verksamhetsutvecklingen på området.

Utgångspunkter för ett inkluderande interkulturellt socialt arbete

Mångfalden har kommit för att stanna

"Considering that cultural diversity today is neither a problem nor an ideal, but a positive reality ././ Promotion and protection of cultural diversity should not be seen as an added cost but as a real investment for the future ././ " (4)

Social sammanhållning är nu ett viktigt ledord i hela Europa. Det handlar om ett samhälles förmåga att säkra alla medlemmars välfärd, minimera ojämlika förhållanden och undvika polarisering.¹ (5) Viktiga principer för social sammanhållning är lika tillgång till rättigheter och resurser, med särskild hänsyn till sårbara grupper och erkännandet av alla individers lika värde och rätt, såsom de uttrycks i de mänskliga rättigheterna. Som viktigt för att nå social sammanhållning framhålls också att hela samhället ser det som ett delat ansvar. (6)

IFO:s uppgift i förhållande till människor med utländsk bakgrund och nationella minoriteter måste betraktas utifrån denna bakgrund och utifrån såväl globala som nationella förändringar i omvärlden. IFO är extremt omvärldsberoende. En viktig förklaring till detta är att IFO utgör samhällets yttersta skyddsnät för människor vilkas behov inte tillgodoses på annat sätt. Det är en funktion som följer av socialtjänstlagens bestämmelser om dels kommunens yttersta ansvar, dels rätten till bistånd.

Några omvärldsfaktorer har spelat och spelar särskilt stor roll för IFO:s uppdrag och arbete i förhållande till personer med utländsk eller minoritetsbakgrund. Hit hör migrationens omfattning och karaktär, utvecklingen av etnisk och socioekonomisk boendesegregation samt ansvarsfördelningen mellan IFO och andra myndigheter för asylsökande och flyktingar, anhöriginvandrare, EU-medborgare, nationella minoriteter, m.fl.

Växande mångfald och växande förväntningar

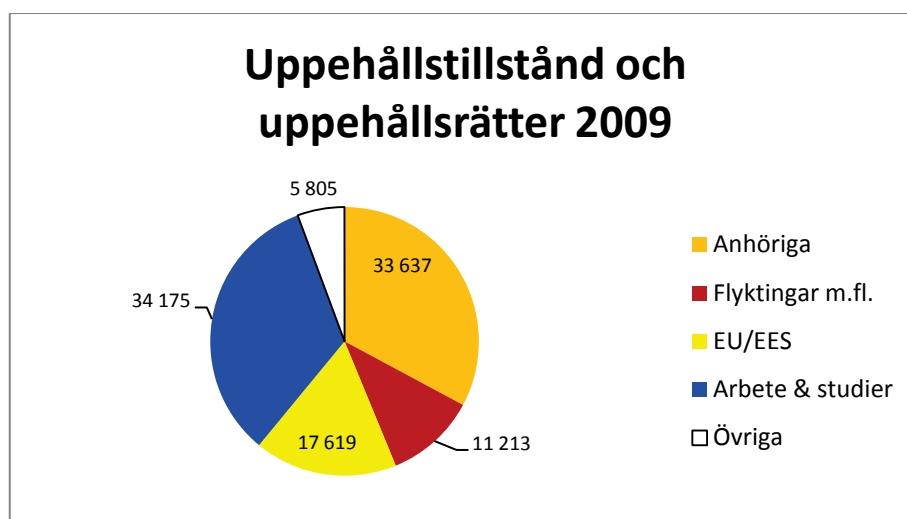
Etnisk och kulturell mångfald är inget nytt i Sverige, men senare decennierna fortsatta migration och ökade variation har inneburit både nya möjligheter och växande förväntningar på hela det svenska samhället. Inte minst har det ställt ökade krav på IFO:s arbete med ekonomiskt bistånd och stöd till föräldrar, barn och unga i svåra livssituationer.

¹ "Social cohesion, as understood by the Council of Europe, denotes the capacity of a society to ensure the welfare of all its members, minimising disparities and avoiding polarisation." (5)

De senaste 30 åren har andelen utrikesfödda personer i Sverige fördubb-
lats – från 7,5 till 14 procent av befolkningen, motsvarande 1,3 miljoner
invånare år 2008. Bland barn och unga under 18 år är 123 000 födda utom-
lands. Totalt 17 procent, 330 000 av alla barn och unga, har utländsk bak-
grund – födda utomlands eller i Sverige med två utrikesfödda föräldrar. De
utrikesfödda kommer från nära 200 länder och talar många olika språk. (7,
8)

Också den invandrade befolkningens sammansättning har förändrats un-
der de senaste tre decennierna, från dominans av nordbor och engelsktalan-
de till dominans av personer från Asien, Afrika, Latinamerika och sydöstra
Europa. Förändringen innebär att befolkningen med utländsk bakgrund i
betydligt högre utsträckning består av *synliga invandrargrupper*, vars utse-
ende, klädsel, vanor, seder och bruk, religiösa sedvänjor eller sätt att tala
kan uppfattas som ovanliga eller främmande för majoritetsbefolkningen.
Synliga minoriteter är också sårbara grupper i den bemärkelsen att de gene-
rellt sett utgör den huvudsakliga måltavlan för rasism och diskriminering.
De invandrade grupper som ökat starkast i Sverige under 2000-talet är per-
soner födda i Afghanistan, Thailand, Irak, Kina och Ryssland. Nettomigra-
tionen under 2000-talet (2000–2008) domineras av personer från dessa län-
der tillsammans med personer från f.d. Jugoslavien, Somalia, Turkiet, Iran
och Polen samt från Danmark, Norge och Tyskland. (8)

Av samtliga drygt 102 000 personer som beviljades uppehållstillstånd el-
ler uppehållsrätt i Sverige år 2009 var närmare 34 000 anhöriga, med de
största grupperna från Irak och Somalia. Drygt 34 000 personer sökte uppe-
hållstillstånd för arbete eller studier, varav ca 13 000 som gäststuderande.
Antalet medborgare i EU/EES-länder som fick uppehållsrätt i Sverige var år
2009 närmare 18 000. De största grupperna kom från Polen, Tyskland och
Rumänien. Antalet flyktingar som fick uppehållstillstånd var drygt 11 000.
Övriga som beviljades uppehållstillstånd var främst besökare samt adoptiv-
barn. (9)



Källa: Migrationsverkets statistik över beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter
helåret 2009

Bland de nyligen invandrade är det främst flyktingar och deras anhöriga som under senare år inneburit ökade förväntningar på IFO. De senaste åren gäller detta i ökad utsträckning asylsökande barn och ungdomar utan vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn. Särskilda krav har också aktualiserats i förhållande till andra asylsökande och s.k. papperslösa personer i behov av vård och stöd.

Bland de s.k. papperslösa finns bl.a. barnfamiljer och andra som fått avslag på sin asylansökan och lever gömda under osäkra förhållanden, liksom ett okänt antal övriga personer som saknar såväl uppehålls- som arbetstillstånd och försörjer sig genom den informella arbetsmarknaden, prostitution, tiggeri eller allvarigare kriminell verksamhet. De papperslösas hälsotillstånd är ofta dåligt och deras kontakter med sjukvård och socialtjänst ytterst begränsade. Barns vardag kännetecknas ofta av utsatthet, osäkerhet och oro. De som lever gömda har inte sällan psykiska problem. (5)

Antalet ensamkommande asylsökande barn och ungdomar har ökat dramatiskt under det senaste decenniet, inte minst sedan kommunerna i juli 2006 övertog ansvaret för deras boende. År 2005 kom det ca 400 ensamkommande barn och år 2006 mer än det dubbla. År 2007 var antalet uppe i 1 500 och under 2009 ansökte 2 250 sådana barn och ungdomar om asyl i Sverige. Det stora flertalet var pojkar 15–17 år från Somalia och Afghanistan. Under året beviljades 1 120 uppehållstillstånd för ensamkommande barn och ungdomar. (10)

Etnisk och socioekonomisk boendesegregation – en utmaning för IFO

Koncentrationen av personer med utländsk bakgrund till storstadsregionerna i kombination med den etniska och socioekonomiska boendesegregationen innebär både möjligheter och stora utmaningar för IFO att erbjuda en likvärdig vård och omsorg av god kvalitet till alla kommuninvånare. Å ena sidan innebär denna koncentration ibland möjligheter för organisationen att utveckla erfarenhet och kompetens, å andra sidan ställs mycket stora anspråk på resurser och flexibilitet i arbetet. I andra delar av landet finns likartade kompetensbehov, men mindre möjlighet för IFO att själv medverka i kunskapsutvecklingen eller erbjuda specifika insatser och kompetens.

Socialstyrelsen har tidigare i år i Social rapport publicerat en ingående analys av boendesegregationens utveckling under de senaste decennierna. (8) Där konstateras sammanfattningsvis:

De utrikes föddas andel av storstadsregionernas invånare har ökat markant sedan 1990. År 2007 bodde 77 procent av alla utrikes födda (jämfört med 46 procent av alla födda i Sverige) i stadsmiljöer i anknytning till storstäder och större städer. (8)

Det finns en klar koppling mellan etnisk och ekonomisk segregation i de tre storstadsregionerna. Ju större representation av ”synliga” invandrargrupper (dvs. personer från Asien, Afrika, Latinamerika och sydöstra Europa) i

ett grannskap², desto större är koncentrationen av ekonomiskt resurssvaga. (8)

I de tre storstadsregionerna bor 15 procent i *resurssvaga* och därtill drygt sju procent av befolkningen i *mycket resurssvaga* grannskap. Andelen synliga invandrargrupper är starkt överrepresenterade i de sistnämnda områdena. I de grannskap som har störst koncentration av synliga invandrargrupper försörjde sig år 2006 över 70 procent av befolkningen i förvärvsarbetsålder på annat än arbete. En del av de yngsta studerade, medan resten var arbetslösa, förtidspensionerade, sjukskrivna eller levde på ekonomiskt bistånd. I dessa områden var andelen födda i Sverige endast fyra procent. Tendensen är att personer födda i Sverige i stort sett har flyttat och flyttar från de ekonomiskt mycket resurssvaga grannskapen och att även de icke-synliga utrikes födda flyttar till mindre resurssvaga områden då möjlighet ges. (8)

IFO:s uppgift i relation till personer med utländsk bakgrund och nationella minoriteter

Socialtjänstens uppgift i relation till personer med utländsk bakgrund har inte förändrats enbart genom mer variationsrik och ökad invandring samt förstärkt boendesegregation, utan också genom förändringar i asyl- och integrationspolitiken och dessas konsekvenser på kommunnivå.

Nyanlända har ofta slussats in till IFO

En avgörande förändring i detta sammanhang var överflyttningen av samordningsansvaret för flyktingmottagande och introduktion av flyktingar, inklusive ansvaret för nyanlända flyktingars försörjning, från staten till kommunerna i mitten av 1980-talet. Därmed inleddes en praktik som innebär att flertalet nyanlända flyktingar och deras anhöriga via särskild kommunal flyktingmottagning, eller direkt från IFO:s handläggare av ekonomiskt bistånd, introducerades i socialbidragssystemets regelverk av individuell behovsprövning under sina första år i Sverige. En uppfattning är att de därmed tilldelades en roll som klienter och bidragsmottagare.

Fr.o.m. 1993 fick kommunerna möjlighet att betala ut en mer schabloniserad introduktionsersättning (enligt lag [1992:1068] om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar), i stället för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, till de nyanlända som deltog aktivt i ett introduktionsprogram. Tio år efter denna reform var det dock enbart ett 60-tal kommuner som utnyttjat möjligheten att införa en sådan prestationsbaserad och mer schabloniserad ersättning. Sedan dess har antalet kommuner som infört introduktionsersättning ökat till 202. Det förekommer samtidigt att kommuner konstruerat sin introduktionsersättning på liknande sätt som det ekonomiska biståndet, dvs. med betydande inslag av individuell behovsprövning.

² Ett grannskap motsvarar ungefär en centrumstadsdel eller ett bostadsområde, med en befolkning som oftast är 4 000–10 000 invånare.

Uppgiften för kommunala flyktingmottagningar som är organiserade fristående från IFO är vanligen begränsade till att ansvara för introduktion och ersättning under ett till två år efter beviljat uppehållstillstånd. För enskilda och familjer som därefter behöver fortsatt ekonomiskt eller annat bistånd övergår ansvaret som regel till IFO. Den beskrivna situationen innebär enligt Socialstyrelsens uppgiftslämnare att många relativt nyligen invandrade personer på så sätt har fått signaler om att "det normala" är att ha tillgång till en socialsekreterare, vars uppgift det är att bistå med försörjningsstöd och stöd i allehanda frågor.

IFO:s uppdrag är att bidra till att brukare kan lämna en situation av relativ fattigdom och beroende av ekonomiskt bistånd, till förmån för självförsörjning genom arbete, generella studiestöd eller adekvata socialförsäkringsförmåner. För IFO är detta uppdrag en särskilt stor utmaning med hänsyn till den kunskap som finns om fördelningen av fattigdom i olika befolkningsgrupper.

I Social rapport har Socialstyrelsen pekat på den långvariga fattigdomen som den kanske viktigaste socialpolitiska frågan när det gäller ekonomiska problem. (8) Rapporten visar att utrikes födda lämnar fattigdom i avsevärt långsammare takt än inrikes födda samt att nyanlända invandrare har långsammare utflödestakt än övriga utrikes födda. Två år efter inträdet i en period av fattigdom kvarstår ca hälften av de utrikes födda, mot ca 30 procent av de inrikes födda. Efter tio år är knappt fyra procent av de inrikes födda kvar i fattigdom, jämfört med tolv procent för invandrare som inledde sin fattigdomsperiod vid ankomsten till Sverige. Analyser visar också att återinflödet i nya perioder av fattigdom är betydligt större bland personer som invandrat; efter fyra år har mer än 50 procent åter hamnat i fattigdom (mot 30 procent bland personer födda i Sverige).

En hög andel får långvarigt ekonomiskt bistånd

Statistiken över ekonomiskt bistånd (inkl. introduktionsersättning) år 2008 visar att 53 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare var utrikes födda, eller närmare 136 000 av totalt 258 000. Av samtliga drygt 215 000 bidragshushåll var närmare hälften (49 procent) utrikes födda. Det betyder att utrikes födda vuxna är mångfaldigt överrepresenterade i förhållande till sin andel i befolkningen. Det gäller i ännu högre grad barn med utländsk bakgrund, i jämförelse med barn till två svenskfödda föräldrar.

Bland långvariga biståndshushåll (dvs. hushåll som får ekonomiskt bistånd tio månader eller mer under ett år) är överrepresentationen av utrikes födda ännu mer påtaglig. Men den kan endast i begränsad utsträckning förklaras av att en del är nya i Sverige och ingår i introduktionsprogram. Av samtliga cirka 66 000 långvariga biståndshushåll var 66 procent hushåll med utrikes födda. Av dessa hade mer än hälften vistats i Sverige i fem år eller mer och en tredjedel tio år eller mer. I drygt 18 000 av de långvariga biståndshushållen med utrikes födda ingick barn under 18 år. Antalet långvariga biståndshushåll med inrikes födda där det fanns barn var drygt 4 000. Eftersom nationella minoriteter inte får registreras är det inte möjligt att ta fram uppgifter om antal långvariga biståndshushåll i dessa grupper.

Tabell 1. Långvariga biståndshushåll¹⁾ fördelade efter hushållstyp, födelse-land och vistelsetid, år 2008

Bistånds- hushåll	Totalt antal	Inrikes födda	Utrikes födda ^{2),3)}	Därav antal med vistelsetid i Sverige			
				0–4 år	5–9 år	10–19 år	20 år el. mer
Samtliga	65 985	22 720	43 265	20 490	7 900	10 423	3 835
Hushåll med barn	22 445	4 282	18 163	8 828	4 028	3 985	1 023

1) Ekonomiskt bistånd i minst tio månader under kalenderåret.

2) Inklusiva utrikesfödda med okänt invandringsår.

3) Minst en av registerledaren och dennes ev. sammanboende är utrikesfödda. Utrikesfödda hushåll fördelas efter registerledarens vistelsetid.

Källa: Registret över ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen

Högre andel barn och unga placeras

Bland barn och unga som är födda i Sverige är de med någon eller båda föräldrarna födda utomlands överrepresenterade i familjehem och HVB (hem för vård eller boende). Skillnaden mellan dem med båda föräldrarna födda utrikes och dem med båda föräldrarna födda i Sverige är störst bland 13–17-åringar i HVB. (3)

En svensk studie visar att överrepresentationen bland barn och unga som själva är födda utomlands och placerats utanför hemmet kan förklaras med socioekonomiska faktorer, med undantag av tonårspojkar från vissa delar av världen. (11)

Viss överrepresentation i missbrukarvården och bland hemlösa

Inom missbrukarvården finns en överrepresentation av utlandsfödda när det gäller tungt narkotikamissbruk, men däremot en underrepresentation när det gäller tungt alkoholmissbruk. (3) Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten år 2005 visade att ca 26 procent av alla hemlösa var födda utanför Sverige. (2)

Kommande förändringar av IFO:s uppgift

Vad gäller ansvaret för nyanländas etablering och utbetalning av ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning till flyktingar kommer kommunens och IFO:s ansvar delvis att övergå till staten när reformen om nyanländas etablering på arbetsmarknaden träder i kraft 1 december år 2010. (12) Syftet med denna reform är att ge nyanlända bättre förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Reformen innebär bl.a. att staten genom Arbetsförmedlingen får ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna. En schabloniserad etableringsersättning utgår till alla vuxna nyanlända under de första två åren, under förutsättning att de deltar aktivt i etableringsinsatser. Det innebär i sin tur att ärenden om ersättning till nyanlända inte längre ska handläggas av kommunen utan av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Via Arbetsförmedlingen ska nyanlända också kunna få stöd av en ny aktör – etableringslots. Kommunens ansvar att erbjuda undervisning i svenska för invandrare (sfi)

kvarstår och den uttalade ambitionen är att sådan undervisning ska kunna påbörjas inom en månad. Andra viktiga kommunala uppgifter och ansvarsområden av särskild betydelse för nyanländas etablering som nämns i propositionen är bostadsförsörjning, annan vuxenutbildning, skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, andra insatser för barn och unga samt insatser inom det sociala området och praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättning. I ett kommande förslag förväntas också en precisering av varje kommuns skyldighet att erbjuda samhällsorientering till nyanlända som omfattas av lagen om etableringsinsatser.

En statlig etableringsersättning, lika för alla och förenad med villkor om aktivt deltagande, istället för individuellt behovsprövat ekonomiskt bistånd genom IFO, minskar risken för att nyanlända onödigtvis inskolos i rollen som brukare hos socialtjänsten.

Den nya ansvarsfördelningen mellan olika aktörer kan också underlätta möjligheterna att ta tillvara de nyanländas kompetens.

Kommunen kan, t.ex. genom sitt ansvar för samhällsorientering och sfi, ge de nyanlända bättre förutsättningar att redan från början själva förstå och hantera sin situation, lära sig var information, hjälp och stöd finns att få när man behöver den m.m. Här finns också möjligheter att i ett tidigt skede motverka myter om IFO genom att förmedla tydlig information om organisationens uppgift, vad som kan erbjudas och vad brukaren inte kan förvänta sig att få hjälp med.

I anslutning till de generella kommunala aktiviteterna samhällsorientering och sfi kan också finnas goda skäl att erbjuda deltagarna möjligheter att orientera sig om och diskutera sådana sociala frågor som man vet brukar aktualiseras förr eller senare i mötet mellan migranter och det svenska samhället, t.ex. frågor som rör barnuppfostran och föräldraskap, olika faser i migrationsprocessen för barn, unga och föräldrar, genderfrågor, attityder till personer med funktionsnedsättningar och psykisk sjukdom m.m. Sådana möjligheter till reflekterande samtal kan samtidigt ses som viktiga förebyggande insatser. Studieförbunden och ideella organisationer har betydande erfarenhet av denna typ av aktiviteter och har inte sällan utarbetat angelägna diskussionsmaterial (t.ex. Bris filmade material Vuxensamtal³). En överenskommelse har nyligen slutits på integrationsområdet mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting samt det civila samhällets aktörer. Syftet var att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn i arbetet med nyanländas etablering och integration och att utveckla former och metoder för att de ideella organisationerna bättre ska kunna medverka i detta.

Överförandet av samordnings- och ersättningsansvaret från kommunen till staten kan öppna nya möjligheter och innebära betydande positiva förbättringar såväl för brukarna som för IFO. Samtidigt kvarstår ett betydande ansvar för de grupper som redan finns i landet samt de nyanlända som inte kan ta del av etableringsinsatserna eller där behov av försörjningsstöd och annat stöd kvarstår efter dessa.

³ www.vuxensamtal.se

Nationella minoriteter

Cirka 500 000 personer beräknas tillhöra någon av Sveriges fem nationella minoriteter (judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar).

Målet för den svenska minoritetspolitiken är att ge de nationella minoriteterna skydd, stärka deras möjligheter till inflytande samt stödja minoritetsspråken så att de hålls levande. Sverige har valt att ge finska, meänkieli och samiska högre skydd och fler rättigheter, såsom varande språk med historisk geografisk bas. Lagstiftningen har reviderats, och sedan den 1 januari 2010 gäller lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Enligt denna ska det allmänna främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.

De nationella minoriteterna har befolkat Sverige under mycket lång tid. Samer är därutöver urfolk.⁴ Inom minoritetsgrupperna finns en uttalad samhörighet, en religiös språklig eller kulturell tillhörighet och en vilja att behålla sin identitet. De nationella minoriteterna har även aktivt värnat den egna gruppens kultur och språk så att dessa kulturer utgör en levande del av det svenska samhället och det svenska kulturarvet. (13) De nationella minoriteterna har under olika perioder varit utsatta och marginaliserade. Övergrepp och kränkningar från statens sida har förekommit långt in på 1900-talet, bl.a. i form av rasbiologisk forskning, tvångsregistrering av etnicitet, kollektiva tvångsflyttningar och avhysningar. Barn har inte tillåtits använda sitt minoritetsspråk i skolan och har därmed ibland förlorat sitt modersmål. Romska barn har även utestängts från skolundervisning. (13)

En del enskilda möter än idag öppen och dold diskriminering och kränkande behandling. Enligt regeringens proposition rapporterar såväl Diskrimineringsombudsmannen som Barnombudsmannen att barn som tillhör nationella minoriteter upplever sig diskriminerade och trakasserade även 2008. (13) En kartläggning i Malmö 2008 visade att en del romska barn över huvudtaget inte går i skolan. (14)

Genom den förstärkta lagstiftningen 2001 och 2009 för nationella minoriteter fick IFO i likhet med andra myndigheter också ett utökat ansvar för dessa gruppers rättigheter.

De olika nationella minoriteterna skiljer sig åt sinsemellan vad gäller såväl historiska förutsättningar som aktuell situation, men också i många avseenden i förhållande till brukare med utländsk bakgrund. Det saknas data då nationella minoriteter inte får registreras, men det finns inget som tyder på att minoriteterna generellt sett är överrepresenterade bland IFO:s brukare.

Det finns dock grupper där minoritetstillhörigheten sammanfaller med andra omständigheter som gör behoven mer sammansatta:

- Nationella minoriteter som nyligen migrerat
- Nationella minoriteter som lever i utanförskap
- Nationella minoriteter som både migrerat och lever i utanförskap.

⁴ Ett urfolk härstammar från folkgrupper som bodde i landet eller i ett geografiskt område som landet tillhör, vid tiden för erövring eller kolonisation eller fastställande av nuvarande statsgränser, och vilka har behållit en del eller alla sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner. www.manskligarattigheter.gov.se

En del enskilda som tillhör de nationella minoriteterna är fortfarande marginaliserade och lever i ett utanförskap. Många romer i Sverige har inte samma förutsättningar som andra när det gäller t.ex. delaktighet på arbets- och bostadsmarknaden, eftersom de fortfarande i hög grad bemöts med fördomar och diskrimineras. Det försämrar romers möjligheter till ekonomisk och social jämlikhet. Eftersom många romska barn inte får samma utbildningsförutsättningar som andra barn påverkas deras framtida försörjning och delaktighet i samhället. (13)

Statens folkhälsoinstitut har haft flera särskilda uppdrag som rör de nationella minoriteternas hälsa och situation. Inom ramen för hälsouppdraget vittnar tornedalingar och judar om en känsla av diskriminering. (15) Detta påverkar sannolikt enskilda individer i deras kontakt med myndigheter. I Folkhälsoinstitutets rapport om våldsutsatthet beskrivs att såväl de samiska som de romska kvinnorna hade svag tillit till myndighetsutövningen. (16) Samiska och romska kvinnor menade att negativa erfarenheter av kontakten med myndigheter medfört att de valt att inte anmäla sina män för våldsbrott.

Fokus på likheter eller skillnader

Betyder den etniska eller kulturella mångfalden något särskilt för IFO? Finns det risker med att se mötet inom IFO mellan personer med olika kulturell bakgrund som något särskilt? Eller krävs det för likvärdig kvalitet särskilda insikter om mötet och dess förutsättningar?

En central fråga är vilken betydelse som ska tillmätas socialarbetarens och brukares etniska tillhörighet (och kulturella förståelse), i förhållande till andra aspekter av mötet samt till brukarens individuella identitet, livssituation och önskemål. Den enskilda socialarbetarens förhållningssätt får olika inriktning beroende på om hon eller han väljer att låta likheter eller skillnader komma i förgrunden.

Det finns olika uppfattningar i denna fråga. Å ena sidan varnar en del för ”kulturalisering”, dvs. att man överbetonar kulturens och den kulturella identitetens betydelse. Å den andra finns det farhågor för att brist på kunskap och insikt om t.ex. migrationsfrågor och den kulturella identitetens betydelse kan leda till en oavsiktlig diskriminering och sämre kvalitet i det sociala arbetet.

Det allmängiltiga och specifika

En del forskare och debattörer efterlyser mer uppmärksamhet på det särskilda, en mer ”partikularistisk” syn. (17) De menar att likhetstänkande och generellt inriktade insatser, som tar avstånd från särbehandling, innebär att särskilda behov uppmärksammas *för lite*. Socialtjänsten tenderar att arbeta ”som vanligt”, utan hänsyn till migrationsrelaterade frågeställningar och utan reflektion kring vad mångfalden hos brukarna kan innebära i form av specifika behov.

Detta synsätt kan illustreras med följande citat:

”I det sociala arbetet tydliggörs assimilationsperspektivet när socialarbetare bortser från de specifika och migrationsrelaterade skillnaderna i invandrargruppers situation och behandlar invandrarklienter på samma sätt som

klienter med rötter i majoritetsbefolkningen. /../ Assimilationsperspektivet innebär att minoritetsgruppers säregenskaper och specifika situation blir osynlig. De förväntas bete sig och tänka i samma termer som majoritetsbefolkningen. /../ etniska minoriteter diskrimineras /../ genom att det sociala arbetet inte anpassas till minoritetsgrupper utan fortfarande utgår från ett majoritetsperspektiv, där minoriteters livssituation och behov inte uppmärksammas i tillräcklig grad.” (18)

Andra menar tvärtom att det specifika betonas *för mycket*, på bekostnad av det allmänmänskliga (universella). (17) De ifrågasätter att erfarenhet av migration ses som en skillnad mellan människor som är överordnad alla andra egenskaper hos en person. Det synsättet kan enligt kritikerna leda till diskriminering, stigmatisering, patologisering och främmandegörande av invandrade personer och etniska minoriteter. Enligt dem förstärker begrepp som fokuserar olikheter (t.ex. kulturell kompetens, kulturell sensitivitet, transkulturell kommunikation) ett stereotypt tänkande, är utpekande, exkluderande och kontraproduktiva.

Exempel på uttalanden som uttrycker detta synsätt:

”Samhället borde orientera sig mer mot ett universellt synsätt på människor, betona den enskildes behov utan avseende på det kulturella. /../ Att alltid utgå från att det, förutom kulturella och sociala skäl, i hög grad finns individuella orsaker bakom handlandet, oavsett var man en gång föddes.” (19)

”Vi behandlar alla lika, dvs. olika, oavsett kulturell bakgrund.” (Företrädare för IFO)

Dessa perspektiv kan ses som kompletterande. Alla har rätt att bli behandlade utifrån sin unikheter, sina behov och förutsättningar. En likformighet som innebär att alla ges exakt samma insats får diskriminerande effekter. (20)

Mångfaldsperspektiv – kön, klass, generation, socioekonomisk situation m.m.

Målgruppen för uppdraget, enligt regeringens formulering ”brukare där kulturell bakgrund, bristande kunskaper i det svenska språket eller bristande kunskaper om det svenska samhället utgör en utmaning för IFO”, är en mycket heterogen grupp. Förutom olika kulturella bakgrunder och vilka språk man talar påverkar kön, klass, generation och ytterligare aspekter individens unika situation, och kan vara avgörande för vad som är betydelsefullt i mötet med IFO, för problemanalys och lösningar.

Aspekter som kan utgöra viktiga individuella skillnader är sådant som skälen till migrationen, hur den har gått till, vad man lämnat (familj, andra anhöriga, vänner, vad man vet om dem, ansvar, kontakt, status, materiellt m.m.), vad man varit med om och bär med sig.

Tiden här, framtidsplaner och grad av integration är andra väsentliga förutsättningar. En del hoppas och tror t.ex. att de kommer att kunna återvända inom en kortare eller längre tid, vilket har betydelse för framtidsplaneringen. Om olika familjemedlemmar har olika inställning till detta kan det komplicera familjerelationerna.

Familjesituationen, familjestrukturen och positionen i den har stor betydelse, liksom övrigt nätverk.

Till detta kommer socioekonomisk situation och status, utbildning, arbete och boende.

Sexuell läggning, eventuell funktionsnedsättning och hälsa är andra viktiga faktorer.

Utsatthet för eventuell diskriminering och hur man hanterar det är ytterligare en avgörande aspekt.

Inom forskning och debatt har det framförts kritik mot att fokus på etnisk eller kulturell identitet sker på bekostnad av uppmärksamhet på t.ex. makt-, köns- och klasstrukturer. (21) En del forskare förespråkar ett mångdimensionellt synsätt, som kombinerar hur maktförhållanden och maktasymmetrier, etnicitet, klasstillhörighet, kön och generation samverkar med och konstruerar varandra. (22) Kön och generation kan t.ex. vara avgörande för hur man hanterar migrationserfarenheten, vilket i sin tur får betydelse för individens behov och IFO:s insatser.

Kritiken mot att kulturperspektivet ofta ses som överordnat handlar också om att IFO och andra instanser i samhället ofta diskuterar, förhandlar och verkar via olika organisationer som företräder olika etniska grupper, utan att reflektera över deras representativitet. Sådana organisationer speglar inte sällan ett patriarkalt system och saknar därmed kanske kvinnors och yngres perspektiv och röst. (23) Ett ensidigt samarbete med religiösa organisationer innebär på motsvarande sätt att sekulariserade medlemmar av en etnisk grupp inte blir representerade (exempelvis personer som migrerat just av sådana skäl).

Som redovisats i början av detta kapitel kan den överrepresentation av brukare med annan kulturell bakgrund som finns inom flertalet av IFO:s verksamheter till övervägande del förklaras med socioekonomiska faktorer, som arbets- och bostadsmarknad, effekten av segregation m.m. Kulturperspektivet har således en begränsad förklaringskraft.

Kunskap och medvetenhet om det specifika

Vilka kan då de specifika förutsättningarna vara som IFO behöver ha kunskap och insikt om och vara lyhörd för i ett inkluderande interkulturellt arbetssätt? En aspekt är att det inom denna heterogena grupp av brukare ofta finns en hög andel resursstarka personer, med jämförelsevis goda förutsättningar att lösa problem själva eller genom sina nätverk.

Interkulturella situationer kräver vidare t.ex. en medvetenhet om etnocentrism, dvs. hur de egna kulturella referensramarna påverkar sättet att tänka och tolka. Därför behöver man också ha reflekterat över kultur- och etnicitetsbegreppen. Betydelsen av migrationserfarenhet, strukturell diskriminering samt uppväxt och föräldraskap inom flera kulturer är andra specifika kunskaper och insikter utan vilka det kan bli svårt att bemöta, tolka och förstå en interkulturell situation på ett adekvat sätt. Nationella minoriteters situation och rättigheter är ett annat nödvändigt kunskapsområde.

Kultur

Synen på kultur

Kultur är ett svårfångat begrepp. Den som tillhör en majoritetskultur har sällan i vardagen anledning att fundera över ”sin kultur” eller ”kulturella tillhörighet” – fisken ser inte vattnet som den simmar i. För personer som tillhör minoriteter blir däremot medvetenheten om den egna kulturen oftare väckt i mötet med omgivningen, när de kulturella föreställningarna, koderna och förhållningssätten utmanas. För en person från majoritetssamhället, däremot, kan samma möte lika gärna resultera i att ”den andra” tillskrivs kultur, medan man själv tänker ”självklart” och ”normalt”. Detta etnocentriska perspektiv behöver medvetandegöras och utmanas.

Vi socialiseras alla in i ett system av föreställningar, normer och regler som ger vägledning och talar om för oss vad som är ”normalt” och förväntat i den kulturella omgivning (i vid bemärkelse, t.ex. även socialt/klassmässigt) där vi befinner oss. Gemensamma kulturella förståelseramar är nödvändiga för att vi ska kunna göra meningsfulla tolkningar av t.ex. relationer, handlingar och intentioner. Det ger våra liv och handlingar form, riktning och avsikt, skapar förutsägbarhet och gör dem möjliga att förstå, både för oss själva och för andra. (24)

Beskrivet på det sättet kan ”kultur”, kulturella koder och föreställningar förefalla som något som omfattas av alla i den aktuella kulturella gruppen och som ständigt återskapas av nya generationer. Tvärtom är variationen inom den kulturella gruppen stor – inte bara från tid till annan, utan mellan olika subgrupper och individer. Kulturer är inte statiska utan ständigt i rörelse och utveckling. Kulturella föreställningar, normer och handlingsmönster utmanas ständigt inifrån – inte minst av nya generationer. (25)

När en person tillskrivs epitet som invandrare eller flykting, får det konsekvenser för självuppfattning, möjligheter och livsbetingelser. Majoritetsbefolkningen tar ofta sin etniska identitet för given, medan flyktingar, invandrare, utlandsadopterade och minoritetsgrupper ständigt uppmärksammas på sin, genom att omgivningen uppmärksammar, nedvärderar eller försöker påverka deras ”annorlundaskap”. (26)

Även IFO har sina kulturer

Man kan också beskriva IFO i termer av organisationskultur och olika subkulturer med sina koder, föreställningar och regelverk. Varje profession och specialisering har sina begrepp, kunskaper, förklaringsmodeller, teorier, värderingar, handlingsmönster, regler – och viss hemmablindhet. I mötet med brukaren kan detta vara ytterligare kulturella förståelseramar som behöver medvetandegöras. (18)

Migrationserfarenhetens betydelse

Med migration följer en lång rad psykosociala och känslomässiga konsekvenser för individen och relationerna i familjen. Hur en eventuell migrationserfarenhet har hanterats av individen, av andra familjemedlemmar och i familjen, samt var man befinner sig i migrationsprocessen, kan ha betydelse för förståelsen och behoven i mötet med IFO. Många flyktingar har utsatts

för en traumatisering som påverkar såväl den individuella hälsan som familjerelationerna.

Migrationsprocessen

Migration beskrivs ofta som en process med olika faser i den psykiska och sociala omställningen (se t.ex. (27)). I processen ingår att hantera de olika förluster som en migration innebär, i synnerhet om den är påtvingad, samt att kunna nyorientera sig i det nya livet och samhället. De förluster som det handlar om rör t.ex. socialt nätverk, vardagstrygghet, det sociala anseendet knutet till yrke, utbildning och erfarenhet, möjligheten att självklart kunna kommunicera på sitt modersmål, kulturell identitet och bekräftelse i omgivningen, hemlandet m.m. (28) Vad som karaktäriserar förlusterna och som kan försvåra bearbetningen är att det som individen har berövats finns kvar, men hon eller han har inte längre tillgång till det.

Migrationen innebär också positiva motivationsfaktorer med de nya möjligheter som den innebär.

Processen kan ta olika lång tid, t.ex. för olika familjemedlemmar, och förloppet är individuellt. Det påverkas i hög grad av personliga förutsättningar och strategier, de aktuella villkoren samt t.ex. kön och generation.

Traumatiska upplevelser

De som flyr från sitt hemland har nästan alltid levt under stark stress före flykten. Själva flykten innebär inte sällan umbäranden och en hotfull situation. Många familjer splittras under långa perioder, då man kanske inte vet något om varandras situation. En starkt psykiskt pressad situation under lång tid ger ofta psykiska problem. (29)

En hög andel av de flyktingar som kommer till Sverige har också upplevt skrämmande och kränkande situationer i samband med vad man kallar för ”organiserat våld”, dvs. krig eller politisk förföljelse. Uppskattningsvis 8–10 procent av vuxna flyktingar och 7–17 procent av flyktingbarnen lider av posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). De psykiska problemen minskar med tiden, men när man räknar in även andelen med depression och ångestsyndrom är det efter 13–14 år fortfarande vanligare med psykiska problem i flyktinggruppen än i majoritetsbefolkningen. (29)

Asylprocessen innebär ofta en lång tid av ovisshet som i sig kan förstärka de psykiska problemen. En svensk studie visar att kroppens stresshanteringssystem förändrades successivt under väntetiden och att andelen flyktingar som uppfyllde kriterierna för PTSD ökade ju längre de fått vänta. (29)

Nationella minoriteters situation och rättigheter

IFO behöver ha kunskap om de särskilda rättigheter som enligt lagstiftningen tillfaller nationella minoriteter och även känna till de olika nationella minoriteternas historiska bakgrund och aktuella situation, som kan ha betydelse för bemötandet och förståelsen i kontakten med IFO, bedömningar om behov och beslut om insatser. Här är det viktigt att känna till att en del romer kan ha en dubbel sårbarhet, både som flykting och nationell minoritet.

Uppväxt och föräldraskap inom flera kulturer – identitet och förstärkta generationskonflikter

Vissa motsättningar mellan generationer hör till det universella i alla kulturer. De kan förstärkas av skillnader i kulturell uppväxtmiljö mellan barn och unga och deras föräldrar. Vad det innebär att växa upp i kraftfältet mellan olika värderingssystem – och att vara förälder i en sådan situation – är en viktig aspekt att vara medveten om i IFO:s arbete med personer som migrerat eller tillhör en nationell minoritet.

Identifikationen med den etniska tillhörigheten är inte självklar i den yngre generationen. Kulturskillnaderna mellan generationerna i en etnisk grupp kan ibland vara större än mellan de yngre i gruppen och majoritetskulturen. (30)

Den yngre generationen kan inte i kulturellt avseende likställas med sina invandrade föräldrar. Dessa barns och ungas kulturella eller etniska identitet och känslomässiga tillhörighet formas av både föräldrarna och majoritetssamhället. De har en uppväxtmiljö som kräver att de lär sig och tar hänsyn till flera kulturella tanke- och värderingssystem, mer eller mindre lika varandra, mer eller mindre motstridiga, som de gör till ”sina” och måste få respekt för.

Det finns många beskrivningar av det ”dubbelliv” som många unga tvingas leva, för att deras ”svenska” värderingar och vanor uppfattas som ett hot och är oacceptabla i familjen (t.ex. (22).

En svårighet som IFO kan ha att hantera i detta sammanhang är också när ett barn eller ung person från en nationell minoritet eller med annan kulturell tillhörighet har andra önskemål än sina föräldrar när det gäller att behålla sin tradition och kultur.

Samtidigt upplever föräldrar ofta, enligt uppgifter från brukarföreträdare, att deras föräldraauktoritet undergrävs i kontakten med omgivningen och IFO. Detta kan göra dem osäkra på hur de ska fullgöra sin föräldrauppgift. Uppgiftslämnarna menar att trycket från majoritetssamhället kan öka polariseringen inom familjerna och försätta föräldrar i en trängd situation.

Med en uppväxt i flera kulturer följer en unik kulturkompetens och ett perspektivseende, en insikt om att det finns fler än ett förhållnings- och synsätt i de flesta frågor. Ett problem som tagits upp i Socialstyrelsens intervjuer är att ungdomars dubbla (i vissa fall multipla) kulturtillhörighet och språkkompetens inte ses som en viktig tillgång i samhället, utan i stället kan leda till svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och till annan diskriminering.

Strukturell etnisk diskriminering

Strukturell diskriminering kan definieras som ”regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för att i praktiken uppnå lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk eller religiös tillhörighet. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.” (31) Den kan vara resultat av slentrianmässiga handlingar, oreflekterade eller förutfattade meningar om etnisk och/eller könsmässig olikhet och uppstå ur

oförmåga att motverka strukturell ojämlikhet, t.ex. när ojämlika fall behandlas lika.

Individuell diskriminering avser enskilda individers attityder, avsikter, handlingar och värderingar som leder till att vissa människor diskrimineras eller utsätts för kränkande särbehandling. (31)

Strukturell diskriminering på arbetsmarknaden medför att personer med utländsk bakgrund i större utsträckning behöver försörjningsstöd under lång tid. Strukturell diskriminering på bostadsmarknaden och en ökad boendesegregation innebär en utmaning för IFO att möta de sammansatta behoven hos människor som ofrivilligt bor i områden som präglas av fattigdom och utanförskap. Även inom andra områden, såsom inom rättsväsendet (polis, åklagare och domstolar) och i viss utsträckning inom hälso- och sjukvården, pekar forskningsresultat på förekomsten av strukturell diskriminering av etniska minoriteter. (31)

Strukturell och institutionell diskriminering blir ofta synlig först genom sina konsekvenser. (31) Utsattheten liksom konsekvenserna för den enskilde varierar, men behöver vara en del i IFO:s förståelse och analys av den enskildes situation.

Hinder, utmaningar och dilemman

Hinder för likvärdighet

Vilka faktorer kan vara hinder för likvärdighet och ett inkluderande interkulturellt arbets- och förhållningssätt inom IFO?

Hinder ur ett generellt brukarperspektiv enligt forskningen

I en rapport till Europarådet om behovet av utbildning för interkulturell kompetens inom socialtjänst konstateras att stereotypa uppfattningar om personer med annan kulturell bakgrund än majoritetsbefolkningens som ”dom andra” – en ”andrafiering” (otherisation) – kan leda till verksamhet som inte är likvärdig, kanske t.o.m. diskriminerande. (32)

Ansträngningar måste göras för att tydliggöra hindren för en god service. På grundval av aktuell forskning listas i rapporten följande hinder ur ett brukarperspektiv:

- Rädsla och brist på tillit hos människor leder till att de inte söker hjälp, vilket i sin tur leder till brist på tidiga insatser
- Brist på kunskap och förståelse för den hjälp som finns att få leder till att behövande inte har tillgång till och använder servicen
- Inadekvat utbud
- Språksvårigheter och brist på tolkar.

Hindren ur brukarperspektiv rör således frågor om tillgänglighet, utbud och kommunikation.

Socialstyrelsens uppgiftslämnare om hinder ur brukares och IFO:s perspektiv

Socialstyrelsen har i intervjuer och diskussioner identifierat hinder, utmaningar och dilemman på olika nivåer när det gäller IFO:s arbete med personer med bakgrund i en annan kultur än den svenska. De överensstämmer till stor del med ovanstående, men tillför också andra aspekter. Vissa hinder finns på samhällsnivå, andra ligger i organisationen och verksamheten, vissa kan finnas hos socialarbetaren, medan en del kan vara gemensamma i mötet med brukaren.

Hindren och utmaningarna rör följande områden:

- Tillgänglighet och utbud
- Kommunikation
- Kunskap, insikt och förhållningssätt
- Regelverk och strukturer.

De sammanfattas nedan och belyses med exempel.

Övergripande strukturella hinder

I Socialstyrelsens intervjuer och annat underlag återkommer sådana hinder och utmaningar som har sin grund i strukturella orsaker, utanför såväl IFO:s som ibland kommunens område, men som resulterar i problem som IFO ändå ställs inför att försöka lösa eller mildra konsekvenserna av. Ibland blir de allt överskuggande. De handlar i huvudsak om arbetsmarknad, bostadsmarknad, boendesegregation, samhällsinformation, sfi, psykiatri, skillnader i kommunala förutsättningar och lagstiftning.

Några exempel ur Socialstyrelsens intervjuer:

Konsekvensen av svårigheter att komma in på arbetsmarknaden är ofta ett långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd. Fattigdom och brist på förankring i arbetslivet för ofta med sig andra problem utöver de materiella, såväl för den enskilde som för familjen, vad gäller hälsa, familjerelationer, möjligheten till egenmakt, socialt sammanhang m.m.

Trångboddhet och svårigheter att få bostad innebär att IFO i stor omfattning får hantera bostadsproblem, liksom de konsekvenser som en otrygg boendesituation innebär för enskilda och familjer. Bristen på bostäder, hyresvärdars krav på annan inkomst än bidrag och diskriminering är några orsaker som nämnts.

Svåra psykiska problem kan göra det svårt för brukare att tillgodogöra sig IFO:s insatser. Bristen på adekvat psykiatrisk hjälp till personer som lider av posttraumatiskt stressyndrom, t.ex. flyktingar från krigsdrabbade områden, har beskrivits som ett allvarligt och omfattande problem. Orsaker som tas upp är bristen på såväl resurser och adekvat kompetens inom psykiatrin som på en fungerande samverkan. PTSD kan förutom att skapa sekundär ohälsa också vara ett hinder för en person att komma ut på arbetsmarknaden, klara omställningen och ta aktiv del av samhällslivet, liksom för ett gott föräldraskap.

Även Lönnback & Manoti tar upp strukturella hinder. Lagstiftningen kan t.ex. i vissa fall få diskriminerande konsekvenser. Tidsgränsen på fyra månader för en barnavårdsutredning tar t.ex. inte hänsyn till att såväl komplexiteten som arbete genom tolk innebär att det kan ta väsentligt längre tid för en utredning som rör barn och familjer med utländsk bakgrund. (33)

Det kan också behöva diskuteras om ramkonventionen som ligger till grund för lagstiftningen för nationella minoriteter borde ge avtryck på fler områden. I konventionen öppnar man upp för möjligheten att använda positiv särbehandling för att uppfylla kraven på fullständig jämlikhet. Hur skulle det kunna se ut i praktiken? Finns det delar i vår lagstiftning eller praxis som borde ändras för att förverkliga en sådan fullständig jämlikhet? Hur ska man t.ex. se på regler för ekonomiskt bistånd för renskötande samer – med tanke på att den tillgång som renarna utgör är en förutsättning för ett livsmönster i en kultur som minoritetslagstiftningen ger dem rätt att behålla och utveckla?

Strukturella problem som ligger utanför IFO:s möjligheter att påverka kan skapa en känsla av hopplöshet hos socialarbetare. Socialstyrelsens uppgiftslämnare har lyft fram vikten av att vara konstruktiv och finna de lösningar för individen här och nu som IFO och brukaren själv råder över.

Tillgänglighet och utbud

Möjligheten för brukare att kunna få adekvat hjälp har att göra med IFO:s kunskap om behoven och brukarnas kunskap om och tilltro till möjligheten att få stöd och hjälp. Det handlar också om huruvida de insatser som IFO har att erbjuda är adekvata utifrån brukarnas behov.

Brukare känner inte till vilken hjälp som finns att få och IFO känner inte till brukares behov

Brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund är överrepresenterade inom delar av IFO, men det finns också underrepresentation inom vissa delar (t.ex. familjerådgivning) och andra där man inte vet om andelen motsvarar behoven. En synpunkt som framförts från uppgiftslämnarna är att IFO inte når alla grupper som skulle behöva insatser samt att IFO inte känner till behoven.

Några exempel ur intervjuerna:

Många nyanlända flyktingar utan fungerande nätverk eller med nätverk som inte hunnit eller kunnat etablera sig i det svenska samhället har ofta för dåliga kunskaper om vilken hjälp som finns att få och söker inte spontant.

Det saknas information på relevanta språk. Exempelvis ges information om stöd till våldsutsatta kvinnor ofta endast på svenska. Enligt uppgiftslämnarna är det en utmaning att nå våldsutsatta kvinnor och barn som har svårt att själva ta kontakt med socialtjänsten. Det är svårare för en kvinna att bryta upp om hon inte känner till hur samhället fungerar eller kan språket. Även en stark rädsla för att bli ensam kan göra att hon inte söker hjälp utifrån. Hon kanske inte heller kan vända sig till sin släkt.

Socialtjänsten har liten kännedom om missbruks- och beroendeproblem i vissa invandrargrupper. Enligt den av fokusgrupperna som var inriktad på missbruksfrågor är det en viktig utmaning för beroendemottagningar och andra verksamheter inom missbruksområdet att se hur de bättre kan nå grupper med olika etnisk bakgrund.

Det är enligt uppgiftslämnarnas erfarenhet ofta svårt att nå föräldrar med utländsk bakgrund med generell föräldrastöd. Familjer har också ofta svårt att förstå regelverket i Sverige och socialtjänstens roll, exempelvis när det gäller anmälan och utredning, och det kan vara svårt att motivera dem till stödinsatser. Det är inte lätt för föräldrar att förstå sådana insatsformer som inte finns i hemlandet, som t.ex. kontaktperson och familjehem.

Vad gäller de nationella minoriteterna blir de särskilda rättigheterna att behålla kultur, identitet och språk omöjliga att uppfylla om minoritetstillhörigheten inte är känd. I Socialstyrelsens rapport om omhändertagande av romska barn tas upp att IFO i många fall inte uppmärksammar att en brukare tillhör en nationell minoritet, vilket kan leda till att specifika problem inte uppmärksammas eller tas på allvar. Hos en del romer kan det finnas en rädsla för att berätta det, särskilt om man kommer som flykting. Men även resande romer verkar vara en grupp som inte så ofta identifieras av socialtjänsten. (34)

Enligt uppgiftslämnarna saknas det ofta kunskap om romernas situation och utanförskap. IFO inser t.ex. alltför sällan graden av utsatthet hos romska

kvinnor, som många gånger undviker att söka stöd hos socialtjänsten. Även Folkhälsoinstitutets kartläggning visar att myndighetspersoner ofta inte känner till att en våldsutsatt kvinna tillhör en nationell minoritet. (16)

Företrädare för brukare med minoritetsbakgrund har också lyft fram att såväl osynliggörande som överdriven fokusering av minoritetsbakgrund kan vara problematisk. Vidare menar de att ett ensidigt fokus på individen kan föra med sig att det saknas förståelse för och hänsyn till kollektiva och kulturella dimensioner i individens identitet och tillhörighet.

Tillgänglighet är också en fråga om tillit

Förtroende för IFO och tillit till den enskilda socialarbetaren påverkar benägenheten att söka hjälp, kommunikationens kvalitet, brukarens vilja att ta upp känsliga frågor och egentliga bekymmer samt motivationen att ta emot insatser. (17) Tillit och förtroende påverkar också brukarens tillfredsställelse med bemötandet och insatserna. Professionens roll i tillitsskapande processer blir därför central.

Brukaren är generellt i underläge i förhållande till IFO, som har makt att fatta beslut med betydelse för hennes eller hans vardagsliv och villkor. Ofta finns dessutom en grundläggande skillnad i referensramar mellan brukare och myndighetsrepresentanter, beroende på socioekonomisk och utbildningsbakgrund. För personer med utländsk bakgrund tillkommer dessutom i vissa fall brist på förtroende pga. tidigare erfarenheter av mötet med myndigheter i hemlandet och ibland felaktiga föreställningar om IFO.

En förutsättning för kvalitet i relationen är att brukaren tror att myndighetsföreträdaren har goda intentioner och att brukaren uppfattar att hon eller han är viktig, i motsats till att vara ett "fall". En misstanke hos brukaren om att bli bedömd utifrån grupp- eller kategoritillhörighet, t.ex. i termer av etnicitet, kan påverka tilliten till vårdgivaren negativt. (17)

IFO har inte alltid legitimitet hos brukaren. Ju större skillnaden i referensramar är, desto mer behöver IFO uppmärksamma frågan om tillit. En del brukare med erfarenhet från andra länder kan helt sakna förtroende för institutionen som sådan – som de kanske inte vet så mycket om eller misstror. För personer som saknar förtroende för systemet måste man först bygga upp en mellanmänsklig tillit – utifrån den kan sedan förtroende för systemet byggas. Den tillitsskapande processen kan ta mer tid, eftersom brukaren inte kan "hoppa över" bedömningsfasen vad gäller den professionellas kompetens och intention. (17)

Några exempel:

Hos många brukare finns enligt uppgiftslämnarna en rädsla för myndigheter och de förstår inte socialtjänstens roll och funktion. IFO behöver bli bättre på att förmedla vad man kan hjälpa till med och motivera personer som inte är vana att ta hjälp av samhället till att ta emot insatser.

Hos exempelvis många romer finns en stark misstro mot myndigheter och en oro för att icke-romer inte förstår deras livsvillkor, vilket beskrivs i flera rapporter. (Se t.ex. (35) I Socialstyrelsens rapport om omhändertagande av romska barn konstateras att om IFO inte är medveten om att romer (i synnerhet om de har flyktningbakgrund) ofta kan uppleva ett totalt utanförskap, hysa rädsla och misstro till myndigheter, regler och insatser, finns det risk

för att IFO inte når fram och förbiser faktorer som kan påverka bedömningen. (34)

Även bland renskötande samer finns misstro mot socialtjänsten och hälso- och sjukvården. (36) De känner sig ofta inte förstådda och tycker att de hela tiden måste förklara sitt sätt att leva.

Enligt företrädare för brukare finns ibland också en misstro inom IFO gentemot minoriteter. Det betyder att det kan finnas en ömsesidigt förstärkande misstro som försvårar relationerna. Från företrädare för de judiska och finska minoriteterna har också uttryckts en besvikelse över att de ofta hos IFO möter ett svagt intresse för sin specifika bakgrund och sina behov.

Anpassning av metoder och verktyg

I en kunskapsöversikt om flerkulturell social barnavård konstaterar Holm-Hansen m.fl. (1) utifrån tillgänglig forskning att utveckling och anpassning av socialtjänstens metoder (generellt) kan behöva göras av olika skäl:

- Utveckling av insatser för att nå grupper som annars inte nås
- Utveckling av insatser till grupper som avvisar befintliga insatser
- Utveckling av insatser som avhjälper problem som särskilt drabbar vissa grupper
- Kulturell anpassning av befintliga insatser så att de passar bättre.

Det senare kan göras på olika sätt: Genom skraddarsydda manualer till befintliga program, eller genom att en anpassning sker i den direkta behandlingssituationen.

I rapporten konstateras att det inte finns mycket forskning på området, och den som finns pekar i olika riktningar. Viss forskning visar inga skillnader i användningen av befintliga behandlingsmetoder mellan invandrarfamiljer och majoritetsfamiljer, medan annan forskning visar att de gängse metoderna fungerar sämre för invandrarfamiljerna. Det finns forskning som visar att kulturell anpassning av metoder som annars har visat sig ha god effekt kan minska deras effektivitet.

Det finns enligt Holm-Hansen m.fl. också en risk att kulturanpassning som innebär att metoder skraddarsys för vissa grupper bygger på stereotypa föreställningar om individer utifrån vilken etnisk grupp de tillhör. Författarna menar att det här behövs systematisk forskning. Inte minst behövs kvalitativ forskning för att förstå hur komplexiteten i hur olika förhållanden som rör såväl insatsen som individen, familjen, kulturen och det övriga sammanhanget påverkar resultatet. De drar ändå några slutsatser om när det kan vara nödvändigt med anpassning, nämligen:

- när vissa problem är särskilt vanliga i vissa grupper, t.ex. traumatiska upplevelser,
- i situationer när befintliga insatser och metoder inte har legitimitet för att de upplevs som irrelevanta, oacceptabla eller ineffektiva samt
- när det gäller särskilda informationsinsatser för grupper som har liten kunskap om vilken hjälp som finns.

I Socialstyrelsens intervjuer har frågan om evidensbaserade metoders relevans och tillförlitlighet diskuterats och ibland ifrågasatts, när de används för personer med annan kulturell bakgrund och situation än de har utprovats

för, i synnerhet då det sker via tolk eller då en viss anpassning görs i situationen. Det rör t.ex. utrednings- och bedömningsinstrument, behandlingsmetoder och föräldrastöd enligt olika manualer.

Några exempel ur intervjuerna:

Frågor i utrednings- och bedömningsinstrument kan vara irrelevanta. Komplexiteten i den individuella situationen täcks t.ex. inte in och väsentliga aspekter faller utanför, t.ex. vad gäller migrationsbakgrund. Vissa frågor kan vara för svåra eller uppfattas som alltför närgångna och känsliga – av såväl handläggaren som brukaren.

Att fylla i självskattningsformulär med hjälp av tolk kan påverka svaren och resultaten, särskilt i känsliga frågor, exempelvis när det gäller våldsut-satthet. Felaktiga svar pga. feltolkningar, felöversättningar och missförstånd som inte klaras ut (vilket är lättare att göra i ett direkt samtal på sitt eget språk) är också ett problem.

När instrument med frågor används genom tolk tar genomgången längre tid och kan därför behöva delas upp på fler tillfällen. Avbrotten – kanske på flera veckor – innebär att man riskerar att tappa både tråden och det bärande i kontakten, och brukaren kan glömma bort mellan gångerna vad hon eller han sagt tidigare.

Adekvata metoder och insatser

Det finns enligt uppgiftslämnarna en rad situationer och problem där IFO:s vanliga metoder och insatser inte riktigt räcker till eller är adekvata, och där IFO behöver hitta nya sätt att arbeta.

Några exempel ur Socialstyrelsens intervjuer:

Många brukare står pga. sin korta erfarenhet av att leva i Sverige längre från lösningar än andra brukare. Det kräver andra arbetsmetoder och ibland insatser under en längre tid.

Många saknar kunskap om samhället och nätverk och behöver hjälp med grundläggande ting, även en del av dem som funnits länge i landet. Ibland saknas en adekvat insatsform, vilket t.ex. kan innebära att familjepedagogers kompetens felutnyttjas till samhällsorientering och praktisk hjälp i kontakter med andra myndigheter och service.

IFO:s behandlingsinsatser är ofta inriktade på reflekterande samtal, medan många brukare kanske i första hand behöver eller föredrar mer praktisk hjälp.

Det saknas kunskap om vilka insatser som är lämpliga och effektiva och hur man kan hjälpa till på bästa sätt, t.ex. vid brister i föräldraförmåga. Ofta måste hänsyn tas till vad den etniska bakgrunden kan innebära för familjens situation för att de insatser som erbjuds ska kunna bli till hjälp. Enligt uppgiftslämnarna behövs metodutveckling för att dessa insatser ska kunna individualiseras i tillräcklig omfattning och omfatta synen på uppfostran, identitetsfrågor m.m.

Även i en rapport med intervjuer med socialarbetare i Botkyrka kommun tas upp att IFO:s förväntningar och mål (t.ex. på självförsörjning) inte alltid stämmer överens med brukarnas. Det saknas ibland incitament att lämna bidragsberoende. (19)

I Socialstyrelsens intervjuer har tagits upp att brist på kunskap kring specifika frågor, som t.ex. olika missbruksmönster och former av missbruk, gör att IFO saknar förutsättningar för att arbeta adekvat med såväl förebyggande arbete som insatser, saknar relevanta kontaktytor eller är okunnig om att missbruket förekommer och inte kan tolka tecken på detta.

Socialarbetare i den nyssnämnda rapporten från Botkyrka menar att IFO behöver metoder för att nå och stödja kvinnor som har bott här länge, men inte kan språket och inte har kommit in i samhället. Ofta saknar de egna nätverk och ibland vågar de inte lämna bostadsområdet. (19) I Socialstyrelsens intervjuer har det påpekats att det finns en risk att befintliga sociala nätverk hos våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund uteslutande ses som ett problem och inte som en resurs. Det förekommer att dessa kvinnor närmast slentrianmässigt erbjuds lösningar med boende i andra kommuner, vilket kan innebära en olycklig isolering.

Det saknas också tillfälligt lämpligt boende för våldsutsatta romska kvinnor, t.ex. jourboende.

Vidare har det i intervjuerna tagits upp att det behövs metodutveckling bl.a. kring hur IFO kan arbeta med att främja bearbetning av t.ex. migrationserfarenhet, omställning och nyorientering, samt av hur sådana processer påverkar familjerelationerna och föräldraskapet.

Ritzén menar att männens situation behöver uppmärksammas mer. Han anser, tvärt emot vad man kan tro, att deras röster, berättelser och behov sällan blir hörda, t.ex. i kontakten med IFO. (37)

Kommunikation

Brist på information och insatser på olika språk m.m.

De hinder i kommunikationen som tagits upp i intervjuerna är till stor del språkrelaterade, och handlar förutom om tolkhjälp om tillgång till information och behandling på brukarens språk. Det saknas exempelvis missbruksbehandling där det finns tillgång till kompetens på olika språk, för såväl invandrade som för nationella minoriteter.

Hit hör också de kommunikationssvårigheter som kan uppstå genom att IFO och brukare inte förstår varandra, av skäl som har med skilda erfarenheter och synsätt att göra.

Tolkfrågor

I delar av IFO:s verksamhet förekommer att tolk används i kanske upp till 80–90 procent av ärendena. Det kan vara såväl tolk som närvarar i rummet som tolkning via högtalartelefon. Handläggarens professionalitet i arbetet med tolk är avgörande för kvaliteten. För detta krävs särskild kompetens. Socialarbetare kan vara ovana att arbeta med tolk för att de är nyexaminerade eller arbetar i områden där det sällan behövs tolkhjälp. Det vanliga är enligt uppgiftslämnarna att socialarbetare inte ges någon utbildning eller introduktion i att arbeta genom tolk, utan får pröva sig fram och lära av egna erfarenheter.

IFO:s kontakt med brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund sker ofta i en problem- eller krissituation. Holm-Hansen m.fl. tar upp att kom-

munikationen ofta är extra ansträngd och sårbar i akuta och känsliga situationer, och risken för både språkliga och kulturella missförstånd är större än annars. (1) Tolkhjälp är inte bara ett redskap för att försäkra sig om kommunikationen, utan också viktigt för att förmedla respekt och likvärdighet, menar författarna.

I intervjuerna finns exempel på att handläggare inom IFO måste ha chefsens godkännande för att använda tolk. I praktiken kan det verka begränsande för tolkanvändning. Handläggare menar ibland att brukare "egentligen kan" tillräckligt bra svenska eller "behöver öva sig" och därför anser att det kan vara positivt att avstå från tolk, trots brukares önskan om tolkhjälp och utan att man kan bedöma vad det innebär för såväl brukarens tillit och trygghet som kvaliteten i samtalet.

Andra exempel på hinder från intervjuerna och litteraturen:

I upphandlingar av tolkverksamhet vägs inte alltid kvalitetsaspekter in. Tolkhjälp som inte håller tillräcklig kvalitet kan i själva verket vara kostnadsdrivande, om det behövs fler samtal eller om brister i beslutsunderlag leder till inadekvata insatser. Det tar tid för tolkar som inte har erfarenhet från socialtjänst att komma in i verksamheten. Ett kontaktnät med erfarna tolkar bryts varje gång kommunen vid ny upphandling byter tolkförmedling.

En allvarlig kvalitetsbrist är att det förekommer att tolkar inte respekterar tystnadsplikten, utan för vidare information från samtalen. Oro för sådant innebär också att brukarnas tillit kan skadas och att det blir svårt att tala öppet om sådant som skulle kunna vara nödvändigt i underlaget för IFO:s bedömningar och beslut.

Det saknas ofta tillgång till tolk på de mindre språken. Även på de nationella minoritetsspråken saknas det ofta tolkmöjligheter.

Samtal via tolkar som inte kan socialtjänstområdet, inte är vana med socialtjänstens frågor och arbetssätt eller inte klarar att hålla professionaliteten utgör risk för kvaliteten. Några exempel som nämnts är tolkar som fallit i gråt i känslomässigt svåra samtal, ingripit i utredningssituationer med små barn, inte är vana vid att förmedla vad små barn uttrycker eller börjat föra egna samtal med brukaren.

Holm-Hansen m.fl. tar upp att tolkar ofta inte har tillräcklig kompetens för att tolka kring frågor om psykiska problem. (1) Brukare har ofta svårigheter att tala om t.ex. missbruksproblem med en behandlare, vilket kan bli ännu svårare med en tolk närvarande.

Det finns enligt Socialstyrelsens intervjuer en lång rad svårigheter i samtalen via tolk som kräver särskild kunskap och medvetenhet hos socialarbetaren. Några exempel:

Det är viktigt att ha klargjort tolkens roll och funktion och att ta ansvar för att dels förvissa sig om att tolken är införstådd med detta, dels informera brukaren. Brukare är inte alltid vana vid att prata via tolk och behöver instruktioner, t.ex. om att de inte ska vända sig till tolken.

Samtal genom tolk kräver en särskild medvetenhet och strategier för att hantera svårigheter. Uppgiftslämnare menar att det blir en annan form av dialog med brukaren, ofta med risk för en större distans. Det är lätt att tappa tråden under de pauser då översättning sker. Med tolk talar man ofta mer rakt på sak i stället för att först bygga upp tillit i samtalet. Det blir svårare med finkänslighet, lyhördhet och nyanser.

Vidare kan det enligt uppgiftslämnarna i en utredning vara svårare att bedöma en person och hennes eller hans behov när man samtalar via tolk. Om brukaren t.ex. ger förvirrande svar i ett samtal eller är svår att förstå, är det inte lätt att avgöra om det beror på personen eller på att tolken är dålig på att förmedla budskapet, missförstår eller översätter fel, så att brukaren har svårt att förstå frågorna.

Kunskap, insikt och förhållningssätt

Många socialarbetare under- och nedvärderar sin egen kompetens i mötet med brukare från minoritetsgrupper, menar Williams & Soydan. (38) De blir onödigt osäkra och mindre handlingskraftiga. Därför behövs utbildning och fortbildning i interkulturellt socialt arbete. Samtidigt pekar författarna på att det finns risk för att kulturförklaringar kan ta bort uppmärksamheten från strukturella faktorer som fattigdom, arbetslöshet, marginalisering, diskriminering och utestängning.

Metodutveckling och kunskapsstöd

I såväl litteraturen som Socialstyrelsens intervjuer med representanter för kommuner och stadsdelar med hög andel personer med utländsk bakgrund i befolkningen har det blivit tydligt att det finns specifik interkulturell kunskap hos socialarbetarna, men den är inte särskilt tydligt medvetandegjord och artikulera – och inte heller efterfrågad i organisationen.

Från kommuner som deltagit i fokusgrupper, som har en liten andel personer med utländsk bakgrund bland IFO:s brukare, har det efterfrågats tillgång till någon form av kunskapsbank där man på ett enkelt sätt kan ta del av goda exempel och andras erfarenheter samt ha möjlighet till konsultation i interkulturella frågor.

Behovet av tillgång till någon särskilt sakkunnig i interkulturella frågor – i kommunen eller på regional eller nationell nivå – har lyfts fram i intervjuerna. Syftet är t.ex. metodutveckling, att bygga upp erfarenhet och kompetens, vara kunskapsbank och ge stöd till IFO:s personal, att kartlägga och analysera problem och resurser, bygga upp nätverk samt också med viss tyngd företräda ett inkluderande interkulturellt perspektiv i planering och beslut, på både kort och lång sikt.

I intervjuundersökningen i Botkyrka kommun säger socialarbetare att de ibland upplever sig stå ensamma och sakna stöd i sin egen organisation i dessa frågor. De beskriver att de inte sällan behöver göra ett motivationsarbete i två riktningar när det gäller personer med utländsk bakgrund eller minoritetsställning, både i förhållande till brukaren och till organisationen. (19)

Reflektion, insikt och förhållningssätt

Det saknas ofta inom IFO tid och tillfällen för egen och gemensam reflektion kring värderingsfrågor, bemötande, etnocentrism, maktaspekter etc. Här finns dock stor variation – inte i första hand mellan kommuner, utan mellan

olika delar av IFO:s verksamhet, beroende på organisation, ledning, arbetsbelastning m.m.

En del av deltagarna i fokusgrupperna hade förberett sig genom att ta upp frågor om interkulturell IFO till diskussion i sina kommuner. Flera konstaterade då att sådana diskussioner normalt sett inte kommer till stånd, och att det i samtalen kom fram viktiga insikter om den egna verksamheten, egna förhållningssätt etc., som man tidigare inte reflekterat över. I flera fall kunde man t.ex. upptäcka obefogade skillnader i handläggning och bedömningar utifrån etnisk bakgrund.

Det finns enligt de intervjuade kunskapsbrister och rädslor som kan skapa osäkerhet i bemötande och handläggning inom IFO. Rädsla och osäkerhet kan leda till otydlighet i budskap till brukare och att man inte vågar fråga, diskutera och ifrågasätta, och inte heller ta upp känsliga frågor till diskussion i organisationen och personalgruppen. Rädsla och begränsad kunskap kan också leda till att man antingen ingriper för lite eller skenar iväg (t.ex. kring hedersrelaterade frågor).

Det har från företrädare för IFO uttryckts att det finns en rädsla inom IFO för att brista i respekt, förtrycka och diskriminera, stärka maktrelationer, hamna i konflikt och konfrontation och för att göra saker värre. Rädsla för att bli betraktad som eller bli kallad rasist finns också. Sådana rädslor lyfts sällan upp till ytan och man talar sällan öppet om dem i personalgruppen.

Det finns ofta en föreställning om att man behöver särskild ”kulturkompetens” i mötet med brukare med annan bakgrund än svensk. En synpunkt som framförts i intervjuerna är att en sådan ”kulturkompetens” kan bli generaliserande och skymma sikten för individen. Omvänt kan en fokusering på individen göra att man glömmer att hon eller han befinner sig i ett sammanhang som inte alltid är lätt att påverka. Från t.ex. brukarföreträdare har det framförts kritik mot en överdriven kulturtolkning samt att det finns en fara i en homogenisering av invandrargrupper, utan att man ser eller förstår väsentliga olikheter inom kulturer och mellan individer.

Det har också i diskussionerna framförts att det är viktigt att uppmärksamma att den enskilda socialarbetaren kan befinna sig i ett kraftfält mellan organisationens, sina egna och brukarens värderingssystem.

Några exempel ur intervjuerna:

Det har tagits upp förhållningssätt och socialarbeters syn på personer från andra kulturer. Här har man framhållit vikten av ett främjandeperspektiv, att se styrkor och resurser hos brukaren och inte arbeta efter inställningen att ”du har problem och vi är lösningen”. I stället för att IFO ser sig som ”expert” som ska förändra, måste man inse att de man möter ofta är ovanligt resursstarka personer, med en mycket djupare livserfarenhet och slipade överlevnadsstrategier.

IFO har enligt uppgiftslämnarna ofta en problemfokusering. Ett exempel är att den speciella kompetens som det ger att växa upp i en miljö med tillhörighet i flera kulturer, med en förmåga att gå in och ut i olika system, se olika sätt att lösa problem, ha en bred omvärldskunskap via kamrater från olika delar av världen etc., ofta är en outnyttjad resurs.

Brukarföreträdare har tagit upp att det inom IFO inte finns beredskap och förståelse för frågor om exil, omställning och trauma.

Hur man ska förhålla sig till ibland stora skillnader i grundvärderingar är en fråga som enligt uppgiftslämnarna kan väcka osäkerhet hos socialarbetare. Det finns en rädsla för att ta upp diskussioner om värderingar, normer och förhållningssätt.

En annan central fråga som lyfts i intervjuer och diskussioner är förhållningssättet till religion. I vårt sekulariserade samhälle är kultur och religion formellt åtskilda, för flertalet även i vardagslivet (även om många av värderingarna och traditionerna har rötter i religionen). I många av de samhällen som Sveriges invandrade befolkning kommer ifrån är religion och kultur betydligt mer sammanvävda – samtidigt som vissa kulturyttringar oriktigt påstås ha sin grund i religionen. Avståndet mellan ett sekulärt tänkesätt och ett som genomsyras av religion kan i vissa fall vara större än mellan olika religioner, och kanske skapa större svårigheter i ömsesidig förståelse. Företrädare för brukare talar om fördomar och rädsla för religion hos handläggare inom IFO.

En ytterligare fråga som rör förhållningssätt som tagits upp i intervjuerna är att konflikter mellan folkgrupper, och dessas konsekvenser för IFO:s insatser och kontakter med enskilda och organisationer, kan skapa osäkerhet hos socialarbetare. Aktuella eller historiska konflikter mellan olika grupper kan aktualiseras i bostadsområdet och skapa otrygghet. Även frågor om ideella organisationers och gruppers representativitet, t.ex. i samverkan, väcker osäkerhet.

Diskriminering

I samtalen i fokusgrupper och intervjuer har Socialstyrelsen fångat upp synpunkter som tyder på att det finns en självkritik inom IFO för att det förekommer både dold och öppen diskriminering. Orsaker som anges är t.ex. osäkerhet om hur man ska hantera skillnader i värderingsfrågor, fördomar och resurser.

Företrädare för brukare har tagit upp att de upplever att brukare hos IFO kan möta en fasad av artighet och en formell korrekthet, men utan insikt om att IFO ingår i en maktstruktur som diskriminerar. Vidare upplever man att det finns ett godtycke i bemötande och beslut – bedömningen beror mycket på den enskilda handläggarens inställning, vilket skadar tilliten till IFO.

Några exempel från intervjuerna:

Det finns tecken på olika toleransnivåer och olika bedömningar för ”svenska” familjer och familjer med annan bakgrund när det gäller tillsyn av barn, barn som far illa, våld i familjen etc. Det kan också handla om flickor som har stora frihetsbegränsningar. I samband med anmälan tar IFO inte alltid kontakt med ungdomars föräldrar om de har utländsk bakgrund. Det förekommer informella instruktioner om mer begränsade barnavårdsutredningar i vissa grupper med komplexa familjeförhållanden.

Begränsade resurser, prioritering och hänsyn till andra angelägna kommunala verksamheter tvingar fram en striktare bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd i vissa områden (t.ex. för familjer med många barn).

Det finns exempel på att ledningen har ansett att IFO inte ska överklaga domar där domstolen avvisat begäran om LVU med hänvisning till att i domen tagit hänsyn till ”andra uppfostringsmetoder” i vissa grupper.

Företrädare för brukare har tagit upp att bemötandet och besluten är avhängiga tillfälligheter och den enskilda handläggaren inom IFO och hennes eller hans inställning. På en övergripande nivå ser brukarorganisationer också att det finns avgörande skillnader mellan olika kommuner och deras bedömningar – ibland blir t.ex. sådant som är ren formalitet i en kommun inte beviljat i en annan.

Socialtjänstlagen är en ramlag, utifrån vilken det ska göras en individuell behovsprövning. En synpunkt från brukarföreträdare är att IFO inte följer lagstiftningen, med hänsyn till komplexitet och särskildhet, utan snarare bedömer och beslutar rutinmässigt och utan flexibilitet, med hänvisning till det lokala regelverket. IFO tar exempelvis inte hänsyn till migrationens och exilens omställningsprocesser. Det finns vidare ibland en avoghet mot vad man kallar för ”sär lösningar”, i synnerhet om de tar hänsyn till personens kollektiva och kulturella identitet.

Kunskapsbrister

Det har i intervjuerna påtalats brister i IFO:s kunskap, t.ex. när det gäller nationella minoriteters rättigheter samt om regelverk som rör socialnämndens ansvar i förhållande till vissa utländska medborgare. I fokusgrupper har nämnts t.ex. en osäkerhet kring vilka bedömningar IFO ska göra när det gäller förhållanden i familjer utan uppehållstillstånd som ska utvisas. Även vad gäller s.k. papperslösa finns viss osäkerhet om regelverket och hur IFO ska förhålla sig. En aktuell studie visar att många kommuner saknar riktlinjer för detta. (39)

Det saknas ofta kunskap inom IFO om de nationella minoriteternas status och rättigheter, utifrån ramkonventionen och lagen om nationella minoriteter. I en studie av omhändertagande av romska barn konstaterade Socialstyrelsen att socialtjänsten ofta saknade sådan kunskap och dess betydelse för arbetet med romska familjer. (34) Socialtjänsten har också enligt rapporten svårt att omsätta konventionens artiklar om rätten att behålla kulturell identitet, språk etc. i praktiken. Okunskapen kan medföra att de nationella minoriteterna inte får stöd och hjälp att behålla sin kultur, tradition och språk i majoritetssamhället och inte heller att fullt ut delta i samhället på likvärdiga villkor.

EU och de nyare medlemsstaterna har förändrat rörligheten för den romska gruppen. Det har blivit enklare att komma till Sverige och slå sig ner för längre eller kortare tid. Det förekommer att familjer slår sig ner på en camping där förhållandena i längden inte är drägliga eller att det är många som delar en liten lägenhet, vilket gör att det uppstår svårigheter. Barnen riskerar att falla mellan systemen, då de inte går i skolan vare sig i hemlandet eller i Sverige. I ett tillsynsärende angående romska barn bosatta på en camping konstaterade länsstyrelsen i Västra Götaland att kommunen inte fullgjort sina skyldigheter enligt gällande EG-rätt och socialtjänstlagen. (40) I utredningar saknades t.ex. uppgifter om de utreddas uppehållsrättsliga situation. Länsstyrelsen anser att de brister som uppmärksammats i tillsynsärendet visar att det finns behov av ökad kompetens i utredningar om barns situation samt om EU-medborgares rätt till bistånd.

Kommunala regelverk och strukturer

En del av de identifierade hindren ligger inom den kommunala organisationen, t.ex. sådant som rör resursfördelning och lokala regelverk. I vissa fall rör hindren generella svårigheter för IFO, som t.ex. brister i samverkan, såväl internt som med externa parter.

Resursfördelning

Det har i intervjuerna påpekats att resursfördelningen inte alltid tar hänsyn till att samtal och handläggning kan ta väsentligt mer tid med en del brukare med utländsk bakgrund. Dels tar det längre tid att arbeta via tolk. Dels kan det behövas mer tid för att bygga upp tillit. Det kan också behövas fler möten för information och utredning samt för att t.ex. förklara beslut.

IFO har inte alltid resurser att översätta beslut, dokumentation, behandlingsplaner m.m. Det saknas också resurser för informationsmaterial på olika språk.

I rapporten från Botkyrka beskrivs en farhåga hos socialarbetare för att om inte prioriteringar görs medvetet, så kan de få som konsekvens att IFO bidrar till att stärka traditionella mönster. Det kan t.ex. ske genom att man inte prioriterar insatser för vissa grupper av personer med utländsk bakgrund, som kvinnor och äldre. (19)

Lokala regelverk

En del hinder har enligt uppgiftslämnarna att göra med en upplevd rigiditet i IFO:s regelverk, som är uppbyggt efter svenska förhållanden och inte anpassat efter de situationer och problem som kan vara aktuella för en person eller familj med utländsk bakgrund eller från en nationell minoritet.

Några exempel:

IFO:s långsiktiga strävan i arbetet med ekonomiskt bistånd att hjälpa personer ut på arbetsmarknaden är inte alltid förenlig med vad kvinnor utan utbildning med många barn önskar. För att regelverket ska följas förekommer att både IFO och den aktuella kvinnan "låtsas" som att arbete är ett realistiskt mål som en "tyst överenskommelse".

Regelverk kring ekonomiskt bistånd kan skapa situationer med fel fokus, t.ex. långa samtal med tolk för detaljkontroll av kvitton, i stället för att tiden och resurserna kunde ha använts mer konstruktivt och långsiktigt.

I samtal med brukarföreträdare har tagits upp att IFO ofta inte i sin bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd tar hänsyn till den enskildes behov och bakgrund. Man menar också att IFO arbetar för mycket individriktat och inte ser familjen, sammanhanget och helheten. Människors kulturella och rituella behov tenderar att falla ur bilden, dels som effekt av föreställningen att alla ska behandlas lika oavsett bakgrund, dels av osäkerhet som rör om huruvida "kultur" hämmar eller främjar integration och anpassning till livet i Sverige.

Utvägar och framgångsfaktorer

Förutsättningar för ett framgångsrikt interkulturellt socialt arbete

Förutsättningar enligt litteraturen

Holm-Hansen m.fl. (1) beskriver utifrån sin forskningsgenomgång några förutsättningar för ett framgångsrikt arbete med barn och familjer med invandrarbakgrund:

- Kunskap
- God kommunikation
- Medvetenhet om rollförväntningar
- Kultursensitivitet
- God situationsförståelse.

Författarna konstaterar att det behövs mer och säkrare kunskap om hur olika insatser fungerar för barn och familjer med utländsk bakgrund, från såväl kvalitativ och kvantitativ forskning som brukarundersökningar.

Vad gäller kommunikation tar de upp betydelsen av språktolkning, kulturtolkar och anpassning av insatser.

En förutsättning är medvetenhet hos socialarbetaren om vilka brukarens förväntningar och föreställningar kan vara.

Författarna menar vidare att det behövs kultursensitivitet snarare än kulturkompetens inom socialtjänsten. Med det menar de att socialarbetare behöver lära sig att ”förhålla sig till flerkulturella situationer”, dvs. ha en medvetenhet om vad de kan innebära för specifika förutsättningar samt att ställa frågor och möta brukare med en öppen, sökande hållning. Dit hör också att man är medveten om att kulturer förändras samt att man själv reflekterar över kulturella frågor.

Med en god situationsförståelse menar Holm-Hansen m.fl. dels kunskap och insikt om brukarens socioekonomiska förhållanden, dels om att brukare med annan kulturell bakgrund kan ha ett annat sätt att beskriva, förstå och analysera problem än man är van vid.

Även Lönnback & Manoti beskriver några grundförutsättningar för ett tvärkulturellt socialt arbete. (33) Författarna konstaterar att personer från etniska minoriteter har rätt att möta personal som har kunskap och kompetens om de olika faktorer som kan påverka deras livssituation. I den kunskapen ingår att vara medveten om både sin egen och brukarens etnocentrism. Den specifika kunskap som kan behövas innehåller olika dimensioner, som kunskap om migrationsprocessen, förståelse och kunskap om egna och andras värderingar, om kulturens och religionens betydelse samt olika innebörd i såväl problem som lösningar. Kulturförståelse kan skapas genom att man ställer frågor för att få tillgång till den andres förklaringsmodeller. Vidare tar de upp behovet av kunskap om olika sätt att kommunicera (t.ex. låg-

och högkontextuell) och om strukturell diskriminering. Författarna nämner också några organisatoriska förutsättningar, som tydliga mål och rutiner samt att det finns möjlighet till ett gemensamt reflekterande av värderingar och förhållningssätt för att minska risken för att det utvecklas en fördomsfull människosyn.

Några liknande aspekter på vad socialt arbete med familjer med utländsk bakgrund kräver tas upp av Skytte. (28) Socialarbetaren måste vara medveten om sin roll som kulturbärare och uppmärksam på hur den egna kulturen påverkar beteende, värderingar och normer, dvs. vilken kulturell ballast som man möter brukaren med. I detta ingår också att vara medveten om den socialarbetarkultur som man har socialiserats in i, genom utbildning och samlad erfarenhet samt på arbetsplatsen, och det speciella sätt att tolka verkligheten som det medför. I detta ingår även de kulturspecifika teoretiska utgångspunkterna och förståelseramarna. Vidare behöver socialarbetaren ha insikt i maktstrukturer och frågor om marginalisering, utstötning och stigmatisering.

Motsvarande kunskaper och insikter behövs givetvis även på ledningsnivå, som förutsättning för det sociala arbetet och dess villkor.

Förutsättningar enligt intervjuerna

Olika kommuner har olika förutsättningar, mer eller mindre medvetna strategier, prioriteringar och kompetens vad gäller interkulturellt arbetssätt inom IFO, och har också kommit olika långt i sin metodutveckling. De personer som kom till tals i fokusgrupperna företrädde kommuner av olika storlek med olika befolkningssammansättning. Även brukarrepresentanterna hade erfarenheter från kommuner och stadsdelar med olika förutsättningar. Gruppintervjuerna gjordes i stadsdelar med hög andel i befolkningen med annan kulturell bakgrund än svensk.

De positiva erfarenheter, lösningar och framgångsfaktorer som beskrevs handlade till stor del om ett aktivt och medvetet förhållningssätt, såväl till enskilda brukare som till frågan om interkulturell IFO som sådan. Några tydliga områden som har betonats som grundläggande och nödvändiga för ett interkulturellt socialt arbete kan sammanfattas i:

- Flexibilitet och nytänkande
- Bred och okonventionell samverkan
- Delaktighet och eget ansvar.

Hindren och utmaningarna som beskrevs i föregående kapitel rörde tillgänglighet och utbud, kommunikation, kunskap, insikt och förhållningssätt samt regelverk och strukturer. Förutsättningarna och framgångsfaktorerna rör samma områden, men utgör inte alltid lösningarna på de beskrivna hindren.

Tillgänglighet och utbud

Tillgänglighet

Några hinder för ett framgångsrikt interkulturellt arbete som har nämnts i intervjuerna är att många brukare inte känner till vilken hjälp som finns att

få samt att IFO inte känner till behoven och inte når ut till dem som skulle behöva insatser. Kartläggningar och uppsökande verksamhet görs på sina håll och har nämnts som några vägar att förbättra tillgängligheten, så att IFO:s insatser når dem som behöver dem.

Det har också tagits upp att IFO behöver kunskap om lokala förhållanden och utvecklingen i närområdet vad gäller fattigdom, utanförskap etc.

Några exempel ur intervjuerna:

Medborgarkontor kan vara ett sätt att öka tillgängligheten till IFO.

Det behövs flexibilitet och acceptans för att möta klienten och gå utanför ramarna utifrån familjers olika behov.

För adekvata och anpassade insatser finns exempel på att det görs kartläggningar om villkor, levnadsförhållanden, behov och insatser i området. I kartläggningen ingår såväl olika målgrupper och deras behov som områdets resurser och kanaler för information, i båda riktningar, samt möjliga aktörer för samverkan. Även uppsökande arbete görs, för att både ta reda på behov och nå ut med information.

Ett exempel på utredning av behov och förutsättningar hos en nationell minoritet är en kartläggning av romers situation i Västerås. (41) Den slår fast att situationen för romerna är allvarlig, med utanförskap och isolering som gör att många lider av psykisk ohälsa. Kvinnor är mer isolerade, även inom den egna gruppen, och bär ett tungt ansvar för hem och barn. Barnens situation är både ekonomiskt och socialt utsatt. Romer behöver hjälp med myndighetskontakterna, som de upplever som svåra.

Adekvata och anpassade insatser

Från flera områden med hög andel personer i befolkningen med utländsk bakgrund beskrivs att det görs en starkare satsning på olika slag av förebyggande insatser, t.ex. områdesarbete, arbete med ungdomar, föräldrastöd, att samla män till samtal och diskussion om migrationsprocessen m.m.

I intervjuerna konstateras från flera kommuner att det är svårt att nå ut till grupper med annan bakgrund än svensk med generellt föräldrastöd. Vidare påpekas det att föräldrastödsprogram inte heller är anpassade till migrationsbetingelser.

I ett område arbetar IFO med föräldrar i grupp för att hjälpa dem omorientera sig i sitt föräldraskap. Där diskuteras frågor som: Vad innebär migration för föräldraskap, vilka faktorer gör det svårare fostra barnen här, vilka färdigheter tappar man, hur skaffar man dem igen? IFO-företrädare menar att förutom att det är betydelsefullt för föräldrarna, är det värdefullt för socialarbetarna att lyssna och förstå mer av föräldrarnas situation.

Ett målgruppsanpassat föräldrastöd har prövats för romska föräldrar i Staffanstorps. Företrädare för den egna gruppen har utbildats till ledare enligt Cope-metoden och har sedan hållit i grupper i syfte att stärka föräldraskapet och förbättra samspelet i familjen. (2)

Ett exempel på ett anpassat sätt att arbeta med missbruksfrågor i en av de romska grupperna kommer från romer, som med medel från bl.a. Folkhälsoinstitutet har tagit fram en film som diskussionsunderlag.

På kvinnofridsområdet finns det exempel på verksamhet i ideell regi med stöd till våldsutsatta, som komplement till den som kommuner och organisa-

tioner traditionellt erbjuder, såsom romska tjej- och kvinnojourer samt kvinnojouren Somaya för muslimska kvinnor.

Kommunikation

Vad gäller god kommunikation tar Holm-Hansen m.fl. upp betydelsen av språktolkning, kulturtolkar och anpassning av insatser. (1) Tolkning är grundläggande för att skapa tillit och legitimitet i kontakten, vilket i sin tur är avgörande för insatserna. Kulturanpassning och extra tonvikt på att förmedla syftet med insatsen kan behövas. Kulturtolkar eller linkarbetare tycks enligt författarna ha en potential för att öka kvaliteten i mötet mellan socialtjänst och brukare.

Allmänt kan sägas att bristen på gemensamt språk kan vara ett allvarligt hinder i socialt arbete, med risk för att väsentlig förståelse går förlorad i båda riktningar – vilket i sin tur kan innebära inadekvata bedömningar och insatser.

För rättssäkerhet samt för att insatser och användning av resurser ska vara adekvata måste socialtjänstens utredningar och bedömningar bygga på ett gott underlag. Missförstånd, felaktiga och otillräckliga uppgifter måste undvikas. För personer som inte behärskar svenska tillräckligt för att säkert kunna förstå och göra sig förstådda i mötet med IFO (om inte handläggaren behärskar brukarens språk) är det nödvändigt med tolk som har rätt kompetens för uppgiften.

På detta område har uppgiftslämnarna främst påtalat behov och hinder som återstår att lösa. Det finns exempel på tolkverksamhet som fungerar väl inom IFO, medan det på andra håll redovisats stora brister och svårigheter, bl.a. med kompetens och kontinuitet (se föregående kapitel).

Kulturtolkar och brobyggare

Den danska Sundhedsstyrelsen (42) har i en studie av verksamhet med s.k. kulturmedlare i fyra europeiska länder listat en rad förekommande olika syften med medlarens roll, nämligen att:

- ömsesidigt förmedla kunskap,
- säkra kommunikationen,
- hjälpa till att lösa konflikter,
- hjälpa brukaren att ta tjänsterna i anspråk i enlighet med sina behov,
- skapa tillit till systemet,
- vara stödperson för brukaren,
- hjälpa systemet att optimera insatserna och behandlingens kvalitet samt
- verka anti-rasistiskt.

Medlarens roll kan i praktiken vara att upplysa eller rent av ”uppfostra” eller utbilda brukaren, professionen eller båda. När den riktar sig mot brukaren kan det handla om att brukaren:

- ska få mer kunskaper om systemet och kunna använda det bättre och/eller
- ska bli ”bättre” patient eller klient (t.ex. följa behandlingsrekommendationer).

I förhållande till professionen kan syftet vara att:

- få mer kunskaper om brukare med annan etnisk bakgrund och/eller
- möta brukare med mer respekt för deras kultur och andra sätt att tänka samt
- verka mot diskriminering.

Såväl personal som en del brukare i studien menade att det finns en risk för att medlaren ökar ”kulturaliseringen”, dvs. att problem som inte har med kultur att göra tolkas i kulturella termer. Holm-Hansen m.fl. konstaterar efter sin forskningsgenomgång att resultaten är motstridiga, men att olika former av s.k. linkarbete kan höja kvaliteten i de direkta mötena mellan den sociala barnavården och brukarna. (1) Ett förtydligande av roller är dock nödvändigt.

När det gäller s.k. brobyggare eller liknande finns det en del goda svenska erfarenheter, men det saknas strukturerade utvärderingar. På 1970-talet tillsatte en del kommuner tjänster inom IFO med brobyggare eller motsvarande som riktade sig särskilt till den romska gruppen, för att man ansåg att det behövdes för att bygga upp tillit och möta gruppens behov. Under mitten av 1980-talet kritiserades dessa sårlosningar och i många fall avslutades det riktade arbetet. I några kommuner finns dock aktuella positiva erfarenheter av brobyggare för olika grupper, t.ex. romer och somalier. I det tidigare nämnda projektet att stärka unga romska föräldrar i föräldrarollen är det en brobyggare som håller i grupperna. (2) Malmö stad har ett Romskt stöd- och informationscenter, som bl.a. fungerar som en förmedlande länk mellan romer och olika samhällsinstanser, t.ex. IFO.

I samtalen med brukarföreträdare har det bland romer och somalier framförts önskemål om en särskild resurs som ömsesidigt förklarande länk mellan brukaren och IFO. Representanter för judar och sverigefinnar har framfört att deras egna resurser inte tas till vara. Även representanter för romska grupper i Socialstyrelsens utredning om omhändertagande av romska barn framförde att kontaktpersoner med romskt ursprung skulle vara positivt, eftersom en del romer kan ha svårt att ta till sig stöd och hjälp av representanter för majoritetsbefolkningen. (34)

Tillgång till socialarbetare med olika kulturella bakgrunder och språkkunskaper inom olika delar av IFO:s organisation har förts fram som önskvärt i intervjuer med såväl IFO-företrädare som brukare. En synpunkt är att en bredare personalsammansättning i sig kan bidra till att skapa en mer reflekterande hållning och naturligt föra in mer diskussioner om värderingar och förhållningssätt i arbetsvardagen. Även Holm-Hansen m.fl. förespråkar, mot bakgrund av sin forskningsgenomgång, en bred personalsammansättning med fleretnisk rekrytering, men främst för att öka bredden i erfarenheter och legitimiteten i organisationen. (1) Däremot visar inte forskningen att det skulle finnas fördelar med att ”etniskt matcha” socialarbetare och brukare.

Kunskap, insikt och förhållningssätt

I den tidigare redovisningen utifrån litteratur och intervjuer tas följande aspekter av grundläggande kunskaper och insikter upp som förutsättningar för ett interkulturellt socialt arbete:

- Medvetenhet om etnocentrism
- Kunskap om att kulturer förändras
- Medvetenhet om vad interkulturella möten inom IFO kan innebära för specifika förutsättningar samt vikten av att ställa frågor och möta brukare med en öppen, sökande hållning
- Kunskap om kulturens och religionens betydelse
- Medvetenhet om att egna och andras värderingar påverkar sätt att beskriva, förstå och analysera problem och se på lösningar
- Medvetenhet om att brukares förväntningar och föreställningar om IFO samt IFO:s legitimitet har betydelse för mötet
- Insikt om vad organisations- och socialarbetarkulturen, de teoretiska utgångspunkterna och förståelseramarna, innebär för sättet att tolka verkligheten
- Insikt i maktstrukturer, marginaliserings-, utstötnings- och stigmatiseringsprocesser
- Kunskap om migrationsprocessen och dess effekter på familjerrelationerna
- Säkrare kunskap om hur olika insatser fungerar.

Kunskapsutveckling och arbetsklimat

Enligt Socialstyrelsens uppgiftslämnare skapar arbetet i områden som har en befolkning där många olika kulturella bakgrunder är representerade specifika kunskaper och insikter samt ett särskilt förhållningssätt. Många gånger har personalen gjort ett aktivt val att arbeta i dessa områden, utifrån ett intresse för att både utvecklas som person och i sin yrkesroll. Socialarbetare beskriver att arbetet aldrig blir enahanda, att man hela tiden får lära sig nya saker, och på köpet får en bra omvärldskunskap, genom brukarna och deras kontaktnät både här och i hemländerna.

Företrädare för IFO från sådana områden beskriver vidare att såväl organisation som arbetsklimat påverkas positivt av de särskilda utmaningarna som ligger i komplexiteten. Det finns t.ex. erfarenheter av att förvaltningskulturen och kontakterna med politiker blir mer öppna, mindre formella och hierarkiska. Beslutsvägarna blir snabbare och politiker är i mer direktkontakt med verksamheten. Komplexiteten både främjar och tvingar fram ett särskilt flexibelt tänkande och arbetssätt samt ett klimat i organisationen med öppenhet för nya idéer och kreativa lösningar. Samtidigt som det finns en beredskap att pröva vad som fungerar och inte fungerar, finns det också en tolerans för misslyckanden och en vilja att ompröva och lära av det som inte blir bra.

Ett exempel på ett konkret sätt att skapa flexibilitet och kreativitet i organisationen för att bättre svara mot brukarnas behov är utvecklingsarbetet ”Utblick Europa”, som har bedrivits inom IFO i stadsdelen Södra innerstaden i Malmö. Inom ramen för arbetet reste grupper av medarbetare ut i olika europeiska storstäder, för att hämta inspiration, kunskap och nya perspektiv på utmaningar och lösningar i det sociala arbetet. Medarbetarnas olika bakgrunder och språkkunskaper var en tillgång i kontakterna och studiebesö-

ken. De perspektiv och konkreta uppslag som de hade med sig tillbaka rörde t.ex. större delaktighet och tilltro till brukares resurser samt nya och bredare samverkansformer. De har i flera fall sedan omsatts i stadsdelens sociala arbete.

Av Socialstyrelsen intervjuade socialarbetare och chefer menar att det är viktigt att vara öppen, tänka i nya banor och våga pröva nya lösningar, nära brukarna. De tar också upp att man måste våga reflektera över sig själv som handläggare, se vad som händer med en själv och ens fördomar, blygsel, oförstående och tillkortakommanden. Socialarbetare behöver vidare reflektera mer kring maktperspektivet.

Det gäller enligt uppgiftslämnarna att ha en medvetenhet i arbetsgruppen om vikten av att i varje möte vara nyfiken på likheter och skillnader, undvika stereotyper, inte hamna i ”dom” och ”vi”. Det beskrivs som ett arbete i sig att bibehålla ett sådant förhållningssätt, något som man ständigt måste försöka hjälpa varandra med.

Ett exempel på en konkret insats är en genomförd gemensam utbildning för politiker i socialnämnden och församlingsaktiva i bostadsområdet, för att höja kunskap och medvetenhet hos politikerna om villkoren för olika grupper av boende, samt öka den ömsesidiga förståelsen.

Förhållningssätt till brukare

Enligt uppgiftslämnarna påverkas också förhållningssättet till brukare i områden med en mångkulturell sammansättning. De betonar att det rör sig om brukare som inte sällan kunnat övervinna stora svårigheter, inte minst genom att ta sig hit, ofta resursstarka personer. Förhållningssättet handlar i hög grad om strävan efter mer delaktighet, att tydligt inkludera brukare i att definiera problem, behov och lösningar, att möta dem ”som vuxna människor”, se deras egna resurser, betona deras motivation och eget ansvar, att jobba ’med’ och inte ’för’, hjälpa dem att se egna lösningar och att vara flexibel för att pröva deras egna alternativ. Lyssnande, nyfikenhet och ödmjukhet har betonats som centralt.

Aktivt lyssnande lyfts även fram som en nödvändighet i intervjustudien i Botkyrka, liksom vikten av att våga fråga när man har lyssnat klart och inte börja tolka utifrån sina egna föreställningar. (19) Även här tas det upp att det i hög grad behövs skraddarsydda lösningar.

Det ovan nämnda utvecklingsarbetet ”Utblick Europa” i Malmö har varit betydelsefullt bl.a. just när det gäller att lyfta fram tilltro till brukares egna resurser, möjligheter och lösningar.

Lokala regelverk och strukturer

Även när det gäller lokala regelverk och strukturer förs det i intervjuerna fram att det krävs flexibilitet och nytänkande. En representant för IFO:

”Är vi fast i ett stelt systemtänkande? Nu tvingas alla in i samma spår. Vad händer om vi tänker friare? Vi måste fånga drivkraften och inte tvinga in människor i låsta system.”

Andra förutsättningar som tas upp i intervjuerna är tydliga mål och rutiner samt att det finns möjlighet till ett gemensamt reflekterande kring värde-

ringar och förhållningssätt. Det senare beskrivs dock som en bristvara i de kommuner som ingått i underlaget. En ytterligare förutsättning är en bred och okonventionell samverkan.

Även i intervjustudien i Botkyrka beskrivs att den höga andelen personer med utländsk bakgrund har ställt krav på ett aktivt förhållningssätt till den etniska mångfalden, på flexibilitet, okonventionella lösningar samt många upparbetade kanaler för samarbete med andra aktörer, inte minst de nätverk som finns inom olika grupper av invandrare. (19)

Bred samverkan och områdesarbete

I de bostadsområden där andelen personer med utländsk bakgrund är hög beskriver företrädare för IFO att det är mer samarbete med andra aktörer, helt enkelt för att det behövs för att höja kompetensen i organisationen och hitta bra lösningar. Det blir mer uppenbart att IFO inte är ”sig självt nog”. Det behövs och finns en annan beredskap för samarbete med det civila samhällets organisationer, föräldraföreningar och med de boende i området. Med ett närmare samarbete finns också erfarenhet av att det växer fram en samarbetsanda och en likartad konstruktiv och pragmatisk inställning till okonventionella lösningar i olika organisationer. Att arbeta tillsammans med andra yrkesgrupper och kompetenser ger i sig ett plusvärde.

Samarbete med invandrarorganisationer och andra delar av den ideella sektorn, t.ex. studieförbunden och de religiösa samfundet, kan tillföra mycket. Det finns många exempel på verksamheter som främjar delaktighet, och aktuell forskning visar också att intresseföreningar bildade på etnisk grund har stor eller mycket stor betydelse för att främja integrationen av personer med utländsk bakgrund i det svenska samhället. (43) Företrädare för brukare har också tagit upp den resurs som olika invandrarorganisationer kan utgöra, t.ex. som förmedlande länk, för att hålla i gruppverksamhet, exempelvis för bearbetning av exilsituationen och nya roller i familjen m.m. Ett närmare samarbete mellan IFO och föreningslivet var ett tydligt önskemål.

Några exempel på aktiviteter och erfarenheter utifrån intervjuerna:

Det finns exempel på att det har gjorts inventeringar av vilka aktörer som är med och skapar det sociala livet i området, föreningar, verksamheter etc. som IFO kan ta hjälp av. IFO undersöker och prövar vidare hur olika grupper kan hjälpa varandra och visar tydligt att man behöver ha boendes hjälp med problem i bostadsområdet. Det finns också exempel på att IFO har ett kontaktnät med nyckelpersoner, t.ex. i föreningar, som kan bidra med kunskap genom att för personalen berätta om gruppens historia, särskilda omständigheter och generella behov i migrationen m.m.

I ett område har IFO ett upparbetat och gott samarbete med skola, polis, vårdcentral och den lokala arbetsförmedlingen. I ett annat görs det försök med en gemensam handlingsplan för ungdomar, tillsammans med deras familjer, skola, socialtjänst, polis och fritid. Ett annat exempel är fältassistenter, dagtid knutna till skolor och ute på kvällstid, som arbetar nätverksorienterat. Alla goda krafter samlas till breda nätverk kring unga med sociala problem – föräldrar, lärare, fritidsledare, socialsekreterare, öppenvård och polisens ungdomsgrupp.

Det finns också exempel på ett gott samarbete mellan IFO, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och en folkhögskola, med individuell undervisning för långtidssjukskrivna med psykiska problem som har lång väg till arbete. Ett ytterligare exempel på samverkan är en verksamhet med särskilda jobbcoacher knutna till arbetet med försörjningsstöd, för personer som har komplexa behov och behöver annan typ av stöd för att komma närmare arbetslivet. IFO-företrädare påpekar att det även för dem som inte kommer ut på arbetsmarknaden är viktigt ha ett sammanhang att gå till, inte minst om de är föräldrar.

I ett av de områden där IFO-företrädare intervjuats finns ett utvecklat och givande regelbundet erfarenhetsutbyte med andra områden med liknande befolkningsstruktur.

Intern samverkan

Även behovet av en förstärkt intern samverkan har tagits upp i intervjuerna som en förutsättning som blir ännu mer avgörande i det interkulturella sociala arbetet, t.ex. ett nära samarbete mellan myndighetsutövningen och utförandet. En erfarenhet som tas upp är att en gemensam metod- och processhandledning mellan olika enheter inom IFO ökar samsyn och förståelse.

Slutsatser och förslag

I de tidigare kapitlen har Socialstyrelsen, i enlighet med uppdraget och mot bakgrund av tillgänglig kunskap på området, beskrivit hur socialtjänstens individ- och familjeomsorg arbetar med brukare där kulturell bakgrund, bristande kunskaper i det svenska språket eller bristande kunskaper om det svenska samhället, samt även de nationella minoriteterna, utgör en utmaning för verksamheten.

I detta kapitel ger Socialstyrelsen, utifrån slutsatser om dessa utmaningar, förslag på hur verksamheten kan utvecklas.

Socialstyrelsen konstaterar att ett inkluderande interkulturellt arbetssätt kräver förändringar och förstärkta insatser på olika nivåer. Mycket kan och måste göras lokalt och regionalt. Detta beskrivs i huvudsak under Slutsatser.

En hel del av detta behöver också stödjas mer aktivt på nationell nivå. Det gäller både sådant som redan ingår i nationella myndigheters ansvar och åtaganden och sådant som visar på behov av kompletterande nationella uppdrag. Socialstyrelsens förslag rör den nationella nivån.

Slutsatser om utmaningar

Att motverka konsekvenser av strukturella faktorer

En avgörande förutsättning för att IFO ska kunna verka utifrån ett inkluderande perspektiv är att hela samhället, som präglas av stor etnisk och socioekonomisk mångfald, genomsyras av vilja till inkludering och social sammanhållning. Men här finns stora brister, vilket bl.a. aktuella beskrivningar av boendesegregation och utanförskap visar. (8) Det arbete som pågår inom andra samhällssektorer med syfte att nå förändrade synsätt, förstärkt antidiskriminering och bredare ansvarstagande för flyktingar och andra nyanlända är till stor del avgörande för IFO:s möjligheter att fullgöra sin uppgift.

Socialstyrelsen konstaterar utifrån den tidigare redovisningen att en stor del av IFO:s utmaningar för de aktuella brukargrupperna har samband med strukturella förhållanden som ligger utanför IFO:s, och många gånger kommunernas, ansvarsområde och möjligheter att påverka. Strukturella och organisatoriska förhållanden innebär t.ex. en påtaglig risk för att grupper av brukare fastnar i fattigdom, bostadsproblem m.m., och därmed också i beroende av bistånd från IFO. Forskning visar att orsakerna till överrepresentationen av personer med utländsk bakgrund inom IFO:s olika verksamheter i huvudsak är socioekonomiska.

Inte desto mindre har IFO att, som samhällets yttersta skyddsnät, förhålla sig till konsekvenserna av dessa strukturella förhållanden, för enskilda och familjer, samt de behov av stöd och hjälp som de skapar. Detta är en utmaning i sig.

Den av riksdagen nyligen beslutade reformen som gäller nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering (12) utgör enligt Socialstyrelsens bedömning ett viktigt steg i rätt riktning. Reformen syftar till att varje nyan-

länd utifrån sina egna förutsättningar ska få professionellt stöd för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning, samt ta del av de rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige.

Konsekvenserna av denna reform kan förväntas innebära förbättrade förutsättningar för nyanlända under den första tiden i Sverige och viss minskad arbetsbelastning för IFO. Men kommunernas ansvar kommer att kvarstå för alla dem som kommit före reformen, för ensamkommande barn och unga samt för nyanlända som på grund av sjukdom eller av andra skäl inte kan ta del av etableringsinsatser, dvs. uppfylla villkoret för att få etableringsersättning. För den senare gruppen kommer sannolikt ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen att vara den huvudsakliga, och i många fall kanske enda, försörjningskällan. Vidare finns en påtaglig risk för att det trots intensiva etableringsinsatser kommer att ta längre tid än två till tre år för många nyinvandrade personer att bli självförsörjande. Risken finns att en stor grupp kvarstår som arbetslösa vid etableringsperiodens slut (utan att ha lyckats kvalificera sig för arbetslöshetsersättning), och då hänvisas till försörjning genom ekonomiskt bistånd hos IFO.

Att erbjuda en likvärdig IFO

En ytterligare utmaning är att erbjuda brukare med utländsk och minoritetsbakgrund en individ- och familjeomsorg av likvärdig och god kvalitet. Socialstyrelsen konstaterar utifrån underlaget att det här finns en rad hinder och utmaningar.

En del av utmaningarna ligger utanför detta uppdrag, nämligen de som rör IFO generellt och inte är specifikt för bistånd och service till brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund. Sådant som är generella utmaningar för IFO är t.ex. lednings- och arbetsledningsfrågor, arbetet med att få till stånd en evidensbaserad praktik, adekvat kompetensutveckling och en fungerande samordning och samverkan samt att utveckla en lärande organisation.

Sådana faktorer kan ha särskilt stor betydelse för arbetet med brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund, pga. att de ofta har komplexa behov som i högre grad än annars kan kräva anpassade, flexibla lösningar, vilket till stor del är t.ex. en ledningsfråga.

Specifika utmaningar för kommunerna

Utifrån Socialstyrelsens underlag kan konstateras att de huvudsakliga utmaningarna för en likvärdig IFO för personer med utländsk bakgrund och nationella minoriteter ligger inom områdena:

- Ambitionsnivå, resursfördelning och prioritering
- Anpassning efter behov
- Kunskap, kompetens och medvetenhet.

Ambitionsnivå, resursfördelning och prioritering

Ambitionsnivån kan variera i olika kommuner/stadsdelar eller i olika delar av IFO:s verksamhet, t.ex. vad gäller resurser. Fördelningen av resurser tar inte alltid i tillräcklig grad hänsyn till att IFO:s arbete kan ta väsentligt mer

tid med brukare med utländsk bakgrund, inte minst pga. att samtal ofta behöver ske via tolk.

Begränsade resurser i områden med stora behov medför en risk för brist på likvärdighet genom att bedömningar och beslut om ekonomiskt och annat bistånd blir mer restriktiva, t.ex. för familjer med många barn.

Om prioriteringar inte görs medvetet, kan IFO bidra till att stärka traditionella mönster eller att prioritera ned insatser t.ex. för personer som inte aktivt söker nödvändigt stöd, utan behöver motiveras.

Anpassning av information, kommunikation, utbud och metoder

Brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund riskerar att inte nås av IFO:s insatser, för att de inte känner till vilken hjälp som finns eller vilka rättigheter de har, pga. bristande tillit eller för att utbudet inte motsvarar behoven. När brukare inte nås med tidiga insatser kan det innebära risk för att det oftare behövs mer ingripande insatser (t.ex. placering av barn).

Det kan hos brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund oftare finnas en misstro mot IFO, som kräver tillitsskapande samt adekvat och begriplig information.

En likvärdig IFO förutsätter vidare fungerande kommunikation, även med brukare som har annat språk än svenska som modersmål. För brukare som behöver tolkhjälp ställer det krav på hög kvalitet i både tolkning och arbetsätt.

Till stor del saknas i kommunerna kartläggningar för att få kunskap om specifika behov och en anpassning av utbudet av service och insatser till behoven.

Utrednings- och bedömningsinstrument och metoder är sällan utprovade och anpassade för personer med migrations- eller minoritetsbakgrund eller för att användas genom tolk. Det finns idag begränsad kunskap om när sådan anpassning kan vara nödvändig för likvärdighet, och hur den i så fall ska göras, och när den inte är det.

Kunskap, kompetens och medvetenhet för ett interkulturellt socialt arbete

Kunskapen och kompetensen för ett interkulturellt inkluderande arbetssätt varierar inom och mellan kommuner och stadsdelar. I de områden där det genom erfarenhet har utvecklats en specifik kompetens är den ofta inte artikulerad, medvetandegjord, dokumenterad och efterfrågad i IFO:s organisation.

Socialstyrelsen menar att ett universellt och ett s.k. partikulärt synsätt på arbetet med brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund inte utesluter varandra, utan behöver kombineras. Det allmängiltiga och unika hindrar inte att det behövs kunskaper och insikt inom IFO om att det hos brukare med utländsk eller minoritetsbakgrund kan finnas vissa gemensamma faktorer i bakgrund, förutsättningar eller aktuell situation. I arbetet med personer med utländsk eller minoritetsbakgrund behövs kunskap och insikter om specifika aspekter som kan ha betydelse för förståelsen av den enskilda, unika, brukarens behov. Det kan vara faktorer som har med det kulturella mötet att göra, migrationserfarenhet och traumatisering, rättigheter och villkor för nationel-

la minoriteter, villkor för uppväxt och föräldraskap inom flera kulturer, strukturell diskriminering m.m.

Frågan om det finns strukturell eller institutionell diskriminering inom IFO:s egen organisation måste också ställas. Finns det regler, rutiner eller förhållningssätt som oavsiktligt bidrar till att t.ex. exkludera, underskatta eller överkontrollera personer med utländsk bakgrund? Är utbudet av rådgivning, stöd och hjälpinsatser utformat efter aktuella förutsättningar och behov hos alla dem som verksamheterna är till för – oberoende av (eller med beaktande också av) deras olika kulturella och etniska tillhörighet och bakgrund? Är toleransen för normbrytande beteende högre eller lägre i förhållande till vissa etniska grupper? Finns kompetens att analysera och tid att reflektera över dessa frågor inom ramen för arbetet? Det behövs en medvetenhet och öppenhet för att granska och diskutera sådana frågor inom organisationen.

Vad kommunerna behöver göra

För ett interkulturellt inkluderande arbetssätt krävs att kommunerna och IFO:

- kartlägger behov och resurser i området,
- organiserar tjänsterna utifrån brukarnas behov (t.ex. ett flexibla och mer anpassat utbud),
- anpassar metodvalen till varje brukare utifrån en helhetssyn (med hänsyn till olika livssituation, erfarenhet, förmåga och önskemål),
- ger tydlig information på lätt svenska och olika språk om möjligheter och rättigheter till hjälp och service,
- vid behov kan erbjuda väl kvalificerad tolk och personal med goda kunskaper att arbeta via tolk,
- utvecklar lärande (t.ex. genom system och tid för reflektion och att kunskap och kompetens på området artikuleras, dokumenteras och sprids),
- ökar kunskapen genom systematisk och strukturerad lokal uppföljning,
- bedriver kunskaps- och kompetensutveckling,
- samverkar med och tar vara på de resurser som närsamhället, nätverk samt minoriteternas egna organisationer kan erbjuda samt
- verkar för en blandad personalsammansättning.

Det finns stora skillnader mellan kommuner och stadsdelar, liksom mellan olika verksamheter inom IFO. En del av skillnaderna har att göra med olika förutsättningar i form av kommunstorlek, underlag för att bygga upp och bibehålla kompetens, erbjuda specifika insatser etc. Nätverk och samarbete mellan kommuner kan vara ett sätt att skapa förutsättningar och höja kvaliteten.

Förslag

Utifrån denna utredning finner Socialstyrelsen skäl att lämna förslag till förändring som avser utbildning, forskning, information och samordnat stöd

på nationell nivå. Förslagen kräver i flera fall ytterligare överväganden och beredning.

Utbildningsinsatser att uppmärksamma

Socialstyrelsen föreslår att berörda utbildningsanordnare (främst universitet och högskolor med ansvar för socionomutbildning) och företrädare för kommunal individ- och familjeomsorg (främst Sveriges kommuner och landsting, fackliga organisationer, Föreningen Sveriges Socialchefer) i samråd ser över behovet av kompletterande utbildningsinsatser i syfte att förstärka den interkulturella kompetensen i socialt arbete. Översynen bör avse såväl behovet av förstärkt fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma i socialt arbete som behovet av förändringar och tillägg för socionomstuderande på grundutbildningsnivå.

I detta sammanhang vill Socialstyrelsen särskilt framhålla de utbildningsbehov – med anknytning till det sociala arbetets praktik inom IFO – som uppmärksammats i denna utredning. Behov av förstärkta utbildningsinsatser bör sålunda övervägas bl.a. vad gäller definierade specifika kunskapsområden såsom:

- medvetenhet och självreflektion kring etnocentrism,
- kunskap om kultur och religion som betydelsefulla men föränderliga fenomen,
- migration och migrationsprocessens effekter på familjerelationer och innebörden av föräldraskap och uppväxt med flera kulturer,
- traumatisering,
- marginaliserings- och segregationsprocesser,
- maktstrukturer och diskriminering samt
- nationella minoriteter.

Ytterligare ett utbildningsbehov som bör uppmärksammas särskilt gäller tolkanvändning. Mycket talar för att såväl upphandling som beställning och användning av tolk skulle kunna förbättras genom ökade kunskaper och färdighetsträning. Utbildningen bör täcka in olika situationer som ställer skilda krav på förberedelser och samspel med tolk, beroende på sammanhanget (rådgivande samtal, utredning, delgivning av beslut eller behandling).

Slutligen vill Socialstyrelsen lyfta fram behovet av att erbjuda särskilda utbildningsinsatser för chefer och nämndpolitiker.

Forskningsbehov att uppmärksamma

Socialstyrelsen föreslår att berörda forskningsråd och forskningsinstitutioner uppmärksammar behov av förstärkta forskningsinsatser inom området interkulturellt socialt arbete.

I detta sammanhang vill myndigheten särskilt peka på att det för en evidensbaserad praktik behövs mer och säkrare kunskap om hur olika insatser fungerar för barn, familjer och enskilda med utländsk och minoritetsbakgrund. Det behövs systematiska forskningsöversikter och svenska studier som belyser evidensbaserade instruments och metoders giltighet för minori-

tetsgrupper, ev. behov av anpassning samt hur etablerade instrument och metoder fungerar att använda via tolk. Vidare behövs utökad forskning om speciella resurser, utredningsinstrument och metoder som är relativt vanligt förekommande i arbetet med utsatta personer med minoritets- eller utländsk bakgrund. Det gäller t.ex. behov av fördjupade studier som belyser nytta och användning av kulturtolk/brobyggare, s.k. kulturagram (28), nätverksmöten etc.

Samla befintlig kunskap

Under denna utredning har det framkommit att mycket av den vetenskapliga och professionella kunskap och erfarenhet som är artikulerad och dokumenterad om interkulturellt socialt arbete inte används och inte heller är särskilt känd utanför den krets eller det lokala sammanhang där den utvecklats och dokumenterats. En bidragande orsak till detta kan vara att det saknas ett nationellt forum med överblick och ansvar för att samla och sprida sådan befintlig kunskap och erfarenhet.

Vidare saknas sammanställningar av direkt relevans för praktiskt socialt arbete, såsom sammanställningar av lokala och regionala kartläggningar, projektutvärderingar, satsningar på särskilda verksamheter, avslutad och pågående verksamhets- och metodutveckling, olika former för förenings-samverkan, utprovade modeller för kompetensutveckling och studiematerial som används, m.m.

Bristen på samlad överblick inom området interkulturellt socialt arbete handlar också om centrala myndigheters och organisationers kunskapssammanställningar, vägledningar mm. Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket, Ungdomsstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Skolverket, Allmänna arvsfonden, Sametinget och Sveriges kommuner och landsting är bara några av de myndigheter och organisationer som skulle kunna dra nytta av en mer samlad överblick.

Stimulera dokumentation och spridning av tillämpad kunskap

Ytterligare en iakttagelse under denna utredning är att en betydande del av den kunskap och erfarenhet som det interkulturella sociala arbetet bygger på är oartikulerad. Den finns hos ledning och profession och tillämpas i dagligt arbete, men är till stor del både oreflekterad och odokumenterad. Detta förhållande innebär både risk för felgrepp och för att väsentlig kunskap går förlorad. Socialstyrelsen anser att det finns starka skäl att stimulera till reflektion och dokumentation av det arbete som bedrivs lokalt, så att det kan granskas kritiskt och ingå i en lärande process.

Insatser för att stimulera till reflektion, dokumentation och kritisk granskning av interkulturellt socialt arbete behöver enligt Socialstyrelsens mening stödjas från såväl nationell som regional och lokal nivå. Lokalt kan det ske genom att ge utrymme för handledning, tid och fora för att formulera och diskutera vad man gör och varför just detta skulle vara god praktik. Regionala FoU-enheter kan ge stöd, t.ex. genom att erbjuda forskningscirklar, kollegiegranskning och nätverk med länkar såväl till andra kommuner som till andra regioner där man brottas med samma frågor. Nationellt kan man

ge stöd till kunskaps- och erfarenhetsutbyte och till spridning av den samlade dokumentationen. Dokumentation av nationellt intresse kan förutom IFO:s egna insatser också gälla positiva exempel på insatser som handlar om mobilisering av boende, samverkan med ideell sektor och med andra viktiga aktörer.

Basinformation på nationell nivå

Som grund för lokalt anpassad information finns behov av centralt utformad basinformation på lätt svenska och olika språk. Det gäller t.ex. information om lagstiftning, IFO:s funktion och ansvar, arbetssätt, utbud av insatser och syftet med dem, brukares rättigheter och skyldigheter m.m. Sådan information bör också ingå i den samhällsorientering som fr.o.m. 1 dec. 2010 ska ingå som en del av etableringsinsatserna för nyanlända invandrare.

Socialstyrelsen föreslår att regeringen tydliggör olika centrala myndigheters och organisationers ansvar för att ta fram och uppdatera basinformation om socialtjänsten, anpassad efter nyanländas och andra invandrades behov av information på olika främmande språk samt på lätt svenska.

Samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete

Socialstyrelsen föreslår att regeringen skapar förutsättningar för ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete.

Tidigare i detta kapitel har redovisats att stat och kommuner generellt, inom olika myndigheters skilda ansvarsområden, behöver överväga ökade satsningar bl.a. på forskning, utvärdering och uppföljning, grund- och vidareutbildning samt verksamhetsutveckling och fortbildning med inriktning på interkulturellt socialt arbete. Socialstyrelsen kommer för egen del att stärka det interkulturella perspektivet inom myndighetens ansvarsområde och i stödet till kommunerna.

Därutöver krävs kompletterande och sammanlänkande insatser på nationell nivå. Socialstyrelsen föreslår därför att regeringen ställer tydliga krav på berörda myndigheters ansvar och samverkan inom området. Dessutom behövs överväganden om hur myndigheterna gemensamt kan svara mot de lokala behov av överblick och stöd för en evidensbaserad praktik som identifierats. Nämligen det interkulturella sociala arbetets behov av:

- samlad, strukturerad kunskap,
- översikter av utvärderingar och forskningsresultat,
- stöd för kunskapsutveckling med en mer tillämpbar och praktisk inriktning,
- översikter över aktuella och relevanta studiematerial och pedagogiska modeller för löpande kompetensutveckling,
- en systematisk överblick över relevant litteratur och andra läromedel samt stimulera till att kompletterande läromedel tas fram, t.ex. i form av antologier, studiehandledningar, filmer och annat audiovisuellt material m.m.,

- samordning mellan forskning, fortbildning/vidareutbildning, praktik och beslutsfattare,
- en bas för olika nationella nätverk för ämnesområdet, t.ex. nätverk av IFO-chefer, socialarbetare och kuratorer, FoU-verksamheter, socialhögskolor och andra institutioner med anknytning till utbildning och forskning på området,
- webbaserade och reella fora för utbyte av kunskap, erfarenheter och information,
- ett fortlöpande forum för dialog mellan centrala och regionala myndigheter med uppdrag att producera kunskap, vägleda eller utöva tillsyn inom området samt
- kunskap om internationellt samarbete, internationella rekommendationer och vägledningar samt exempel på god praktik med anknytning till interkulturellt socialt arbete.

Ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete kan väsentligen öka förutsättningarna för att den kunskap som finns kommer till användning (i praktik och i olika utbildningssammanhang) samt att kunskapsluckor blir kända och uppmärksammas. Genom att förmedla såväl vetenskaplig kunskap som väl dokumenterade lokala erfarenheter och exempel på god praktik kan ett sådant stöd också vara en viktig resurs för mindre kommuner, som inte själva har möjlighet att bygga upp och vidmakthålla specifik kompetens på området.

Interkulturellt socialt arbete bedrivs idag i många former och av många olika huvudmän, inom och utanför IFO. Det finns således stora personalgrupper även utanför IFO som skulle kunna dra nytta av ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete. Det gäller t.ex. inom skolans elevhälsa, den kommunala fritidssektorn och den ideella sektorn. Därtill finns överlappande kunskaps- och verksamhetsfält som rör interkulturella aspekter mellan å ena sidan socialt arbete och å den andra sidan hälso- och sjukvårdande arbete och stöd och behandling för personer med funktionsnedsättningar.

Ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete kan organiseras på flera sätt. Ett av flera tänkbara alternativ kan vara att inrätta ett nationellt kompetenscentrum, med uppgift att tillhandahålla vetenskaplig och professionell kunskap, ge stöd för olika typer av utbildning och för utveckling av interkulturellt socialt arbete i ett långsiktigt perspektiv

Socialstyrelsen har genom pågående regeringsuppdrag kunskap och erfarenhet av att utveckla nationella kompetenscentra på äldreområdet (för anhörig- respektive demensfrågor). Dessa centrumbildningar, som startade 2008 och beviljats årliga statsbidrag under en treårsperiod, utgör intressanta exempel på möjligheten att etablera nationella centra med fokus på frågor som kräver specifik uppmärksamhet och kompetens. Inte minst visar de på möjligheten att etablera nationellt stöd på grundval av partnerskap mellan flera nyckelaktörer inom ett område. I synnerhet Nationellt kompetenscentrum Anhöriga (NKA), med Fokus Kalmar län som administrativ samordnare, har ett flertal samverkande huvudmän (FoU-centra, universitet, lands-ting, Anhörigas riksförbund, m.fl.) och även stor bredd av forskare och praktiker och geografisk spridning bland sina medarbetare. Socialstyrelsen

har i mars 2010 redovisat till regeringen hur etableringen fortgår, funnit den väsentlig och angelägen samt förordnat att den bör ges fortsatt finansiering även under det fjärde verksamhetsåret (2011) då utvärdering ska genomföras. (44) Socialstyrelsen anser att erfarenheterna från etableringen av nämnda kompetenscentra på äldreområdet bör tas till vara vid eventuella överväganden att utveckla ett nationellt kompetenscentrum för interkulturellt socialt arbete.

Ett eventuellt nationellt kompetenscentrum med fokus på interkulturellt socialt arbete bör inte finansiera eller bedriva egen forskning, men skulle kunna utgöra en resurs för befintliga forskningsråd och forskningsinstitutioner.

Ett sådant centrum skulle inte heller behöva erbjuda fördjupad kunskap (t.ex. om romska frågor eller om traumabearbetning) eller bredare översikter (t.ex. om migrationsforskning eller om integrationsfrågor som helhet), i de fall detta redan finns i etablerade former. Istället bör samarbete ske med andra befintliga centra som helt eller delvis har nationella uppdrag. Detta gäller t.ex. Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO), som är ett tvärvetenskapligt forskningsinstitut inom samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet, Mångkulturellt centrum i Botkyrka och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet (NCK), vars verksamhetsområde även inkluderar s.k. hedersrelaterat våld och förtryck, samt myndigheter med ett särskilt ansvar för nationella minoriteter, såsom Sametinget och Länsstyrelsen i Stockholm.

Sammanfattningsvis finner Socialstyrelsen starka skäl att skapa förutsättningar för ett samordnat nationellt kompetensstöd för interkulturellt socialt arbete, med syfte att förbättra förutsättningarna för god kvalitet i det sociala arbetets praktik och – med särskilt fokus på personer med utländsk bakgrund och nationella minoriteter – förmedla likvärdig och behovsanpassad vård, stöd och service till alla.

Referenser

1. Holm-Hansen J, Haaland T, Myrvold T. Flerkulturelt barnevern. En kunnskapsoversikt. Norsk institutt for by- og regionforskning; 2007.
2. Socialstyrelsen. Lägesrapport: Individ- och familjeomsorg 2007. Stockholm: 2008.
3. Socialstyrelsen. Lägesrapport 2010. Stockholm: 2010.
4. Council of Europe. (DRAFT) Recommendation CM/Rec (2010)XX of the Committee of Ministers to member states on Intercultural Competences in Social Services; 2010.
5. Council of Europe. White Paper on Intercultural Dialogue. "Living together as equals in dignity". Strasbourg: June 2008.
6. Council of Europe. Report of the High Level Task Force on Social Cohesion in the 21st century. Towards an active, fair and socially cohesive Europe. Strasbourg: 28 January. 2008.
7. Statistiska centralbyrån.
http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____255864.aspx. Befolkningsstatistik. 2010.
8. Socialstyrelsen. Social rapport 2010. Stockholm: 2010.
9. Migrationsverket. www.migrationsverket.se. Beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter helåret 2009. 2010.
10. Migrationsverket. Migrationsverkets statistik. Årsredovisning. 2009.
11. Vinnerljung B, Franzén E, Gustafsson B, Johansson I-M. Out-of-home care among immigrant children in Sweden: a national cohort study. *Int J Soc Welf*. 2008; 17: 301–11.
12. Nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd. Regeringens proposition 2009/10:60.
13. Från erkännande till egenmakt. Regeringens proposition 2008/09:158.
14. Malmö stadskontor. Romers situation i Malmö – en rapport om Malmös minoritetspolitik utifrån romernas perspektiv.
15. Statens folkhälsoinstitut. Hur mår Sveriges nationella minoriteter? 2010.
16. Statens folkhälsoinstitut. Bemötande av våldsutsatta kvinnor som tillhör de nationella minoriteterna. 2010. Rapport A 2010:06.
17. Björngren Cuadra C. Variationens spektrum – en studie av sensibilitet, tillit och vårdetik i hemsjukvård. Malmö högskola: 2008.
18. Ahmadi N, Lönnback E-B (red). Tvärkulturellt Socialt Arbete – Av socialarbetare för socialarbetare. FoU Stockholm: 2005.
19. Edström N. Socialt arbete i Botkyrka. Botkyrka kommun och Mångkulturellt centrum: 2008.
20. Björngren Cuadra C (red). Omvårdnad i mångkulturella rum: frågor om kultur, etik och reflektion. Lund: Studentlitteratur; 2010.
21. Darvishpour M, Westin C (red). Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt samhälle. Malmö: Studentlitteratur; 2008.
22. Darvishpour M. "Invandrarflickor" som fyrdubbelt förtryckta? En intersektionell analys av generationskonflikter bland "invandrarfamiljer" i

- Sverige. I: Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige. Centrum för Danmarksstudier. 177–200. 2006.
23. Hellgren Z. Myten om det mångkulturella samhället. Teoretiska perspektiv på mångkulturalism. I: Darvishpour M, Westin C (red). Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt samhälle. Malmö: Studentlitteratur; 2008.
 24. Hall S. The centrality of culture: Notes on the cultural revolutions of our time. I: Thompson K (red). Media and cultural regulation. Sage: 1997.
 25. Westin C. Mångfald, integration, rasism och andra ord. Ett lexikon över begrepp inom IMER – Internationell Migration och Etniska Relationer. Stockholm: Socialstyrelsen; 1999.
 26. Darvishpour M, Westin C (red). Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt samhälle. Malmö: Studentlitteratur; 2008.
 27. Al-Baldawi R. Migration och familjestruktur. I: Ahmadi N (red). Ungdom, kulturmöten, identitet: Statens institutionsstyrelse och Liber: Stockholm; 1998.
 28. Skytte M. Etniske minoritetsfamilier og socialt arbeide. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag; 2007.
 29. Socialstyrelsen. Folkhälsorapporten 2009. Stockholm: 2009.
 30. Darvishpour M. Köns- och generationskonflikter inom invandrade familjer utifrån ett intersektionellt perspektiv. I: Darvishpour M, Westin C (red). Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt samhälle. Malmö: Studentlitteratur; 2008.
 31. Integrationens svarta bok. SOU 2006:79.
 32. Barn R, Laurent P, A Vurgun. Training for intercultural competence in social services – proposal for a methodological guide for City councils, social workers and migrant associations. Underlag för EU-kommissionens och Europarådets konferens Interacting in diversity for social cohesion: frameworks and references to adapt the organisation and competences of social services to the demands of a pluralist society. 7–8 December. 2009.
 33. Lönnback E-B, Manoti A. Med forskande ögon på tvärkulturellt socialt arbete – en studiehandledning. FoU Stockholm: 2007.
 34. Socialstyrelsen. Omhändertagande av romska barn. Stockholm: 2006.
 35. Diskrimineringsombudsmannen. Diskriminering av Romer i Sverige. Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer.
 36. Personlig kommunikation 2009 med Lars Jacobsson, Centrum för samisk forskning, Umeå universitet.
 37. Ritzén K. Religion – stötesten eller nyckel till försoning? I: Hansson M (red). Perspektiv på manlighet och heder. Stockholm: Gothia Förlag; 2010.
 38. Williams C, Soydan H. When and how does ethnicity matter? A cross-national study of social work responses to ethnicity in child protection cases. Br J Soc Work. 2005; 35: 901–20.
 39. Björngren Cuadra C, Staaf A. Undersökning av socialtjänstens kontakt med papperslösa. Under utgivning. 2010.

40. Länsstyrelsen i Västra Götaland. Tillsyn enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL) av handläggning av de barn som bodde på Meros Camping i Göteborg. Dnr. 701–100703–2008. 2008.
41. Länsstyrelsen i Västra Götaland och Västerås stads stadsledningskontor. Förstudie, romers situation i Västerås. Slutrapport. 2009.
42. Sundhedsstyrelsen. Udenlandske erfaringer med anvendelse af kulturelle mediatorer i sundhedsvæsenet. København: 2006.
43. Westin N, Westin C. Föreningsvägen till integration – uppföljning av 43 Arvsfondsprojekt genomförda av organisationer bildade på etnisk grund. Allmänna arvsfonden. 2010.
44. Socialstyrelsen. Redovisning 2010 av regeringsuppdraget att utveckla ett nationellt kompetenscentrum för vård och omsorg om äldre (S2006/6655/ST). Skrivelse till Regeringen 2010–03–23 (dnr 00-04682/2006). 2010.