

# **Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002**

*Utveckling av introduktionen för  
nyanlända invandrare år 2002*  
Integrationsverkets rapportserie 2003:02

© Integrationsverket, 2003

ISSN 1404-5370

Integrationsverket  
Box 633  
601 14 Norrköping

Tryck: Berlings Skogs, Trelleborg 2003

# **Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002**



# Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	9
Uppdraget	11
Rapportens innehåll	12
Vår strategi	14
Nordiskt samarbete	14
Insatser på nationell nivå	15
Regionala insatser	16
Insatser i kommunerna	17
Spridning av kunskap och erfarenheter	18
Utveckling av introduktionen år 2002 – resultat av uppföljningen	19
Lokala överenskommelser växer fram i samverkan	19
Individualisering – introduktionsersättning som redskap?	20
Kollektiv individualisering?	21
Hur ser samarbetet ut?	23
Mycket verksamhet – lite uppföljning	25
Hinder och möjligheter för en effektiv introduktion	26
Integrationsverket följer upp och utvärderar introduktionen	28
Modell för brukarundersökning – NKI	28
Hur togs de emot?	29
Ett steg bakåt?	31
Insatser för ensamkommande barn	31
Utvärdering av Projekt Stockholm	32
Utveckling av insatser och metoder fortsätter	34
Medel för utveckling av introduktionen	34
Samverkan under utveckling	38
Ett hälsofrämjande perspektiv – vad är det?	39
Introduktion i arbetslivet	40

Analys och diskussion	44
Introduktionsersättning som redskap?	44
»Vi gör ingen skillnad«	45
Brist på pengar eller brist på samordning och samverkan?	47
Mycket verksamhet, men otydliga resultat	49
Vart är vi på väg?	49
Slutsatser	51
Fortsatt utvecklingsarbete på nationell nivå	51
Regional och lokal samverkan...	52
Introduktionsersättning som redskap?	52
Lokala och regionala överenskommelser växer fram – är det tillräckligt?	53
Utveckling tar tid	53
Förslag till förbättringar	55
Bilaga 1	57
Bilaga 2	67

# Förord

Inom ramen för regeringens program för att öka sysselsättningen för invandrare åren 2001 till 2003, har Integrationsverket ett särskilt uppdrag att utveckla och förbättra introduktionen.

Den här rapporten redovisar och diskuterar utvecklingen av introduktionen för nyanlända invandrare under år 2002, utifrån Integrationsverkets uppdrag att utveckla och förbättra introduktionen. Integrationsverket målmedvetna utvecklingsarbete har genomförts i löpande uppföljningar och i fördjupade dialoger med berörda aktörer både på central nivå, och med regionala och lokala samverkansparter. Utvecklingsprocessen har resulterat i att arbetsgrupper med berörda aktörer har bildats med uppdrag att ta fram förslag till överenskommelse om hur introduktionen för nyanlända invandrare ska utvecklas och hur samverkan ska utformas. Under året har lokala överenskommelser i sju kommuner och regionala överenskommelser i två län tecknats utifrån intentionerna i den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen (april år 2001). Integrationsverket konstaterar att det finns en bred enighet beträffande vikten av samverkan mellan berörda aktörer för att effektivisera, utveckla och individanpassa introduktionen, så att den nyanländes kompetens tas tillvara på ett sådant sätt att arbetsmarknadsinträdet kan tidigareläggas. Ett samverkansavtal eller en överenskommelse anses vara ett viktigt redskap för att nå de fastställda målen för introduktionen.

De utvecklingsmedel om totalt 12 miljoner kronor som Integrationsverket har disponerat under år 2002 har tillsammans med medel ur Europeiska flyktingfonden stimulerat till regionala och lokala utvecklingsprocesser. Medel har framförallt beviljats till utveckling av metoder för tidig inriktning mot arbetslivet, hälsofrämjande introduktion och utveckling av metoder för svenskinlärning.

Integrationsverket presenterar med denna rapport de insatser och den utveckling som skett under år 2002 för att förbättra introduktionen för nyanlända invandrare. Rapporten är sammanställd av Björn Colliander och Lena Horgby i samarbete med medarbetare på Integrationsverkets Introduktionsavdelning.

Norrköping den 27 februari

Andreas Carlgren  
Generaldirektör

Saleh Sallar  
Avdelningschef



# Sammanfattning

Hur har introduktionen för nyanlända invandrare utvecklats under år 2002? Integrationsverket presenterar med denna rapport en samlad bild av de insatser och processer som fört utvecklingen framåt. Förändringsarbetet har under år 2002 vidareutvecklats utifrån samma strategi och metod som under år 2001, det vill säga att tillsammans med olika aktörer agera på såväl nationell, regional som lokal nivå. Genom en kvalitetshöjande samverkan mellan berörda aktörer, ökar förutsättningarna för en effektiv och individanpassad introduktion. Insatserna samordnas och förutsättningarna för att ta tillvara den nyanländes kompetens så att arbetsmarknadsinträdet tidigare läggs ökar därmed.

Under året har ett samarbete och erfarenhetsutbyte kring utveckling och utvärdering inletts mellan de nordiska länderna. En uppföljning av den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare har genomförts. Integrationsverket har inlett en dialog med centrala aktörer inom området hälsa samt med arbetslivets olika parter. Under år 2003 förväntas överläggningarna resultera i överenskommelser mellan berörda aktörer inom dessa områden. Den centrala överenskommelsen, som tecknades år 2001, har utgjort en plattform för dialog och utvecklingsarbete under år 2002 både på regional och på lokal nivå. Liksom föregående år har Integrationsverkets insatser framförallt riktats till de 30 kommuner där flest nyanlända invandrare, ungefär två av tre, bosatt sig de senaste åren. Integrationsverket har initierat, stött och påverkat arbetet. Dialogen har fördjupats med kommunledningarna, de ansvariga för introduktionsverksamheten och andra lokala aktörer. Löpande uppföljningar och utvärderingar av introduktionens utveckling har genomförts.

Integrationsverket noterar att utvecklingen av introduktionen idag präglas av höga ambitioner. Det finns en bred enighet

kring vikten av att ta fram överenskommelser för samverkan. Vi konstaterar att den centrala överenskommelsen är en tydlig väg för att påverka utvecklingen regionalt och lokalt.

Integrationsverket ser det som ett genombrott att Arbetsmarknadsverket, Migrationsverket och Myndigheten för skolutvecklingsfrågor i sina regleringsbrev för år 2003 fått i uppdrag att samverka på ett sådant sätt att nyanlända invandrarers och asylsökandes kompetens tidigt tas tillvara så att arbetsmarknadsinträdet effektiviseras och tidigareläggs.

Att redan under individens asyltid få till stånd en fungerande samverkan mellan den lokala arbetsförmedlingen, kommunen och Migrationsverket är en av de mest avgörande faktorerna för integrationsprocessen. Hela kedjan från ankomsten till Sverige och till inträdet på arbetsmarknaden bör enligt Integrationsverket av individen uppfattas som en obruten kedja.

Integrationsverket kan också se en tendens till att fler kommuner börjar erbjuda en individualiserad introduktion till alla nyanlända som har behov av sådan. Det finns mycket kvar att utveckla och förbättra. Dels att i verklig mening utgå från individens behov och förutsättningar i introduktionen. Dels att kunna möta de individuella behov av insatser som framkommer. Särskilt vill vi i detta sammanhang peka på resultatet av Integrationsverkets uppföljningar som har visat att kvinnor ofta erbjuds en både kvalitativt och kvantitativt sämre introduktion än män. En förutsättning för att kunna tillmötesgå de skiftande behoven är att utbudet av insatser är tillräckligt stort och flexibelt. Detta ställer höga krav på samverkan mellan berörda aktörer, både lokalt och regionalt.

De utvecklingsmedel om totalt 12 miljoner kronor som Integrationsverket har disponerat under år 2002, har stimulerat till regionala och lokala utvecklingsprocesser. De 27 projekt som beviljats medel har framförallt fokus på utveckling av metoder för tidig arbetsmarknadsanknytning, hälsofrämjande introduktion och svenskinläring inom ramen för en individualiserad introduktion. Vi betraktar projekten som spetsprojekt för att åstadkomma utvecklingsprocesser främst i sitt lokala eller regionala sammanhang. Erfarenheterna och resultaten från utvecklingsprojekten sprids bland annat genom Introduktionsbanken på Integrationsverkets hemsida. Introduktionsbanken har under året utvecklats till att bli en inspirationskälla för olika aktörer i sitt utvecklingsarbete. Den används också till att förmedla kontakter och idéer mellan berörda aktörer och ger en nationell överblick.

Rapporten innehåller avslutningsvis ett antal förslag till förbättringar av nuvarande verksamhet. Förslagen lämnas med utgångspunkt från den analys som Integrationsverket gör av utvecklingen inom området.

# Uppdraget

Integrationsverket har genom regleringsbrevet för år 2002 fått i uppdrag att utveckla och förbättra introduktionen och svenskundervisningen för nyanlända, så att den blir mer effektiv och anpassad efter individens förutsättningar och behov. Uppdraget ingår i den särskilda satsning som regeringen gör åren 2001 till 2003 för att öka sysselsättningen för invandrare.

Utgångspunkten i Integrationsverkets arbete har varit att ökad samverkan mellan berörda aktörer är nödvändig för att få till stånd en utvecklingsprocess som leder till bättre förutsättningar för individens introduktion. Samordnade insatser, där den nyanländes kompetens tas tillvara så att arbetsmarknadsinträdet tidigareläggs och effektiviseras, är av avgörande betydelse. På uppdrag av regeringen har Integrationsverket därför under år 2002 speciellt arbetat med att stödja en utveckling av

- samverkan mellan berörda centrala aktörer för att öka differentieringen av introduktionsinsatserna
- ökad samverkan mellan kommuner och regioner
- ökad samverkan mellan kommuner och andra aktörer
- annan metodutveckling av introduktionen.

Integrationsverket anser att grundpremisserna för en effektiv introduktion är att individen själv ansvarar för sin introduktion och att myndigheter och kommuner i samverkan skapar goda förutsättningar för ett kvalitativt och individanpassat innehåll. Introduktionsprocessen bör ses som en obruten kedja från asyl till introduktion och integration, där personens resurser tas tillvara och utvecklas genom att myndigheterna samordnar sitt arbete i gemensamma mål och konstruktiv samverkan.

En delredovisning av uppdraget lämnades till regeringen den 15 augusti år 2002 (*Förbättrad introduktion för nyanlända*, INT-19-02-1715).

## Rapportens innehåll

I denna rapport presenteras det samlade arbete som Integrationsverket har genomfört i enlighet med uppdraget under år 2002. I rapporten redovisas

- vilka metoder som prövats under året
- hur information om metoderna spridits
- hur introduktionen har utvecklats år 2002
- vad som främjar respektive hindrar en effektiv introduktion
- hur de särskilda medel som anvisats har använts
- vilka slutsatser som kan dras och vilka förbättringar som behövs.

I det inledande kapitlet, *Vår strategi*, redovisas strategi och metod för hur samarbetet och samverkan har vidareutvecklats på nationell, regional och lokal nivå. Här redovisas också hur kunskaper om metoder och erfarenheter har spridits. I kapitlet *Utveckling av introduktionen år 2002 – resultat av uppföljning*, redovisas resultat från en uppföljning som genomfördes under november och december om hur utvecklingsarbetet har fortskridit under året i de 30 prioriterade kommunerna, där flest flyktingar har bosatt sig de senaste åren.<sup>1</sup>

I följande kapitel, *Integrationsverket följer upp och utvärderar introduktionen*, ges en kort sammanfattning av övriga uppföljningar som verket har genomfört under året. Kapitlet inleds med en redovisning av hur arbetet med framtagande av modell för *brukarundersökning (NKI)* har fortskridit. I rapporten *Hur togs de emot?* beskrivs vilken introduktion personer som anlände under första halvåret 1999 har fått. Rapporten visar att en fortsatt utveckling av introduktionsverksamheten i kommunerna är mycket angelägen. I rapporten *Ett steg bakåt?* redovisas kommunernas kostnader för försörjningsstöd för flyktingar mottagna 1998. Vidare redovisas i detta kapitel en kort resumé av en uppföljning av *ensamkommande barn* som genomförts, liksom uppföljning av *Projekt Stockholm* vars syfte varit att erbjuda alternativa introduktionskommuner för flyktingar som under asyltiden haft eget boende i Stockholm.

För att stimulera utvecklingen av introduktionen har Integrationsverket under året beviljat sammanlagt 12 miljoner kronor till utvecklingsprojekt. Dessa redovisas i kapitlet *Utveckling av insatser och metoder fortsätter*, i avsnittet om pågående utvecklingsinsatser. Här redovisas också om medel från Euro-

---

<sup>1</sup> De 30 kommunerna är: Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Luleå, Lund, Malmö, Mölndal, Nacka, Norrköping, Nässjö, Stockholm, sundsvall, Södertälje, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö och Örebro.

peiska flyktingfonden där Migrationsverket samråder med Integrationsverket i beredningen av projektansökningar.

Vidare belyser vi i detta kapitel insatser för ett hälsofrämjande perspektiv i introduktionen och fokusering på arbetslivet i ett tidigt skede samt frivilligorganisationernas roll i introduktionen.

Rapporten avslutas med *analys och slutsatser* av de pågående insatserna samt *förslag till förbättringar*.

# Vår strategi

Integrationsverket har vidareutvecklat förändringsarbetet utifrån samma strategi och metod som under år 2001, dvs. att agera tillsammans med centrala aktörer och verka för en ökad samsyn och samverkan mellan aktörerna. Strategin är att ökad strukturerad och dokumenterad samverkan mellan berörda aktörer på olika nivåer bidrar till att kvaliteten i introduktionen höjs. Fler aktörer har under året involverats i arbetet. I jämförelse med tidigare år har, förutom samverkan på nationell, regional och lokal nivå, även ett samarbete inom Norden påbörjats. I detta kapitel redovisas hur arbetet har fortskridit samt hur kunskap om metoder och erfarenheter har förts vidare och spridits, dels via olika nätverk och allianser, dels via Introduktionsbanken på verkets hemsida.

## Nordiskt samarbete

Under året har ett samarbete med de nordiska introduktionsansvariga myndigheterna inletts kring utveckling och utvärdering av introduktionen. Det första mötet genomfördes 26–27 september i Oslo. Syftet med det nordiska samarbetet är att genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte med respektive land stimulera, påskynda och effektivisera utvecklingen. Vid nästa möte hösten 2003 är Sverige värd för överläggningarna.

Därutöver har en fortsatt dialog skett med de nordiska länderna i frågor rörande ensamkommande barn. Dialogen har skett i form av årliga träffar med representanter för de olika myndigheter som ansvarar för den asylsökandes väg från asylansökan till eventuellt uppehållstillstånd och introduktion. I augusti deltog verket vid det möte som Danmark inbjöd till och under nästa år står Finland som värd för mötet. Dialogen med de nordiska länderna kring ensamkommande barn har bland annat resulterat i att förslagen om ersättning till kom-

muner i rapporten *Förbättrat mottagande för ensamkommande barn*, som presenterades av Socialstyrelsen och Migrationsverket i maj 2002, baseras på kunskap om hur den norska staten ersätter kommuner för mottagande av ensamkommande barn.

## Insatser på nationell nivå

En viktig plattform för ett samordnat förändringsarbete på regional och lokal nivå är den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare som våren 2001 träffades mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Överenskommelsen syftar till att stärka och effektivisera samarbetet mellan berörda myndigheter och regionala och lokala aktörer som medverkar i introduktionen. Detta för att asylsökande, flyktingar och andra nyanlända invandrare ska använda och utveckla sina resurser så att inträdet i arbetslivet kan ske så tidigt som möjligt. Parterna i den centrala överenskommelsen har fortsatt sitt arbete i den beredningsgrupp som utarbetade förslaget. I gruppen ingår nu även Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Högskoleverket.

Arbete med att ta fram nya centrala överenskommelser har inletts under år 2002. Dialog har förts mellan centrala aktörer inom området hälsa, bland dem Landstingsförbundet, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, med flera<sup>2</sup>. Dessutom har dialog inletts med arbetslivets olika parter. Under år 2003 förväntas överläggningarna resultera i partsgemensamma överenskommelser inom dessa områden.

## Uppföljning av den centrala överenskommelsen

Resultatet av överenskommelsen om utveckling av introduktionen har under året följts upp genom en enkätundersökning. Uppföljningen utfördes av en central beredningsgrupp och omfattade landets alla kommuner, arbetsförmedlingar och Migrationsverkets mottagningsenheter. Med utgångspunkt i överenskommelsens intentioner tillfrågades aktörerna om man samverkat enligt överenskommelsen och i så fall hur. De parter som uppgett att man inte samverkat har fått ange varför.

Samtliga kommuner, arbetsförmedlingar och Migrationsverkets enheter har deltagit i enkätundersökningen. Samma frågor har ställts till alla samverkande aktörer och målet var att

---

2 Arbetsmarknadsverket, Folkhälsoinstitutet, Institutet för psykosocial medicin (IPM), Karolinska Institutet, Migrationsverket, Skolverket, Svenska Kommunförbundet,

alla samverkande parter i en kommun skulle besvara enkäten tillsammans.

### *Resultat av uppföljningen*

Svarsfrekvensen är högst bland kommuner, som i förhållande till invånarantalet tar emot en stor andel flyktingar och andra invandrare.

Av de inkomna svaren framkommer att samverkan kring asylsökande är låg. I första hand förekommer samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen kring personer som fått uppehållstillstånd. Samverkan sker främst kring arbetsmarknadsinsatser, men även i mindre utsträckning kring utveckling av svenskundervisningen.

Resultatet från enkätundersökningen visar att det i mindre utsträckning förekommer samverkan kring nyanlända i kommuner som inte organiserat tagit emot flyktingar. I dessa kommuner kan det vara svårt att motivera en samverkan när parterna upplever att det endast finns ett fåtal nyanlända invandrare att samverka kring. Svaren från kommuner där fåtal nyanlända bosatt sig tyder även på att introduktionsinsatserna är sparsamt förekommande och det i stort sett endast erbjuds svenskundervisning. Resultatet stämmer väl överens med det som Skolverket noterat i sina undersökningar.

## Regionala insatser

Integrationsverkets strategi har, liksom år 2001, varit att medverka till att lokala och regionala överenskommelser sluts utifrån intentionerna i den centrala överenskommelsen. På så sätt tydliggörs aktörernas olika roller i samverkan och det skapas en långsiktighet i verksamheten.

Kontakter har under året inletts med regionala aktörer i de flesta av landets län. Syftet är att medverka till en regional samordning av resurserna. Det regionala utvecklingsarbetet är av stor vikt, särskilt för mindre kommuner som inte nås av riktade insatser från Integrationsverket.

Utvecklingsarbetet på länsnivå har bland annat resulterat i att regionala överenskommelser upprättats. I Jönköpings län har länsarbetsnämnden och Migrationsverket tecknat en överenskommelse om samverkan kring asylsökande och arbete. Ett utvecklingsarbete pågår för att också få med kommunerna i överenskommelsen.

I Uppsala län har en regional överenskommelse träffats och undertecknats av länsstyrelsen, länsarbetsnämnden, landstinget, Integrationsverket, Migrationsverket samt de sex kommunerna i länet. Överenskommelsen bygger på att arbets-



marknadsintegration är det viktigaste inslaget för en lyckad integrationsprocess.

I Stockholms län presenterade en arbetsgrupp ett förslag till en regional överenskommelse under hösten. Överenskommelsen beräknar bli undertecknad i början av år 2003. I länet har aktörerna också enats om en handlingsplan för hur utvecklingsarbetet ska genomföras. Länsstyrelsen har samordningsansvaret för arbetet.

Även i andra län har en process för regional samverkan påbörjats under året. I Hallands, Södermanlands, Västmanlands och Örebro län har arbetsgrupper bildats. De har i uppdrag att ta fram förslag till regional överenskommelse. Blekingealliansen, som bildades under år 2002, har till uppgift att fokusera och identifiera samarbetsområden inom introduktionsverksamheten i länet. Det fortsatta arbetet planeras att övergå till ett regionalt resurscentrum för integration under ledning av Region Blekinge. I Västra Götalands län har en samordnare anställts för att implementera intentionerna i den centrala överenskommelsen hos arbetsförmedlingarna i länet. Detta har bidragit till utvecklingsprocessen i regionen framför allt i samverkan mellan arbetsförmedlingar, kommuner och Migrationsverket.

## Insatser i kommunerna

Med den centrala överenskommelsen som utgångspunkt har Integrationsverket fördjupat dialogen med kommunledning, de ansvariga för introduktionsverksamheten i kommuner och med andra lokala aktörer. Liksom föregående år har insatserna framförallt riktats till de 30 kommuner där flest nyanlända bosatt sig de senaste åren. I det lokala samarbetet deltar politiker och tjänstemän från kommunen samt vanligtvis även representanter från arbetsförmedlingen, utbildningsansvariga och Migrationsverket. I vissa fall finns även näringsliv, landsting, högskola med flera med i det lokala arbetet. Integrationsverkets insats är att påverka utvecklingen och följa upp arbetet i kommunerna. Vi initierar, stödjer och påverkar utvecklingsprocesser i riktning mot effektivare introduktion och samverkan.

Utvecklingsarbetet har under året bland annat resulterat i att arbetsgrupper tillsatts och lokala överenskommelser om samverkan och utveckling av introduktionen börjar upprättas mellan berörda lokala parter. I nästa kapitel under rubriken *Lokala överenskommelser växer fram i samverkan* redovisas kommunernas samverkansarbete mer utförligt.

## Spridning av kunskap och erfarenheter

### Via nätverk

För att bidra till att introduktionen utvecklas och förbättras, har Integrationsverket valt att arbeta via strategiska nätverk och allianser. Integrationsverket har en viktig roll bland annat vad det gäller att sprida kunskaper och erfarenheter till exempelvis arbetsförmedlingar, arbetslivets parter, frivilligorganisationer, kommuner, statliga verk och andra strategiska aktörer. Integrationsverkets nationella överblick av utveckling och erfarenheter av introduktionsinsatser efterfrågas kontinuerligt.

Spridning och föredragning av verkets rapporter och uppföljningar på arbets- och nätverksträffar, konferenser med mera utgör också en betydelsefull del av kunskapsspridningen.

### Via Introduktionsbanken

Introduktionsbanken på verkets hemsida är en kanal för att på ett lättillgängligt sätt sprida goda och lärande exempel på metoder och erfarenheter i introduktionsarbetet. Introduktionsbanken som ett nationellt forum för idéer och kunskapsspridning blir därmed ett redskap som bidrar till att förändringsarbetet och utvecklingen i kommunerna förs framåt. Vi har under året höjt kvaliteten i Introduktionsbanken och innehållet har utökats. För att tillgodose behov och efterfrågan sker detta kontinuerligt. Förutom utökning av nya bidrag, som de lokala aktörerna själva presenterar, har vi exempelvis publicerat en ny sida med alla regionala och lokala samverkansavtal. På en annan sida finns nu litteratur och centrala dokument inom området introduktion samlat. Vidare kan man på sidan »Vanliga frågor och svar« finna klarheter på sina funderingar.

Fram till årsskiftet har Introduktionsbanken haft närmare 8 000 besökare. Introduktionsbanken används framför allt som inspirationskälla och för att få stimulans, för att ta del av andras erfarenheter och få uppslag till nya idéer samt för att skapa kontakter.

# Utveckling av introduktionen år 2002 – resultat av uppföljningen

För att få en bild av hur introduktionen har utvecklats under år 2002 har en uppföljning genomförts under november och december. De 30 utvalda kommunerna har svarat på en enkät där huvuddelen av frågorna har handlat om samverkan mellan olika aktörer och individualiseringen av introduktionen (se bilaga 1). När det gäller barnen och kvinnorna har vi ställt direkta frågor om deras introduktion, för att få en bild av hur deras behov tillgodoses. Enkätsvaren har kompletterats med fördjupade intervjuer med tre av de undertecknande aktörerna i Eskilstuna, Gävle och Stockholms stad som har tecknat en lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen. Sammanlagt har 17 intervjuer genomförts. I detta kapitel redovisas resultatet från enkät- och intervjuuppföljningen.

## Lokala överenskommelser växer fram i samverkan

Samtliga 30 kommuner anser att en lokal överenskommelse är ett viktigt redskap för att nå de fastställda målen för introduktionen. Detta avspeglas i att det i så gott som alla 30 kommunerna bildats partsammansatta arbetsgrupper som fått i uppdrag att ta fram förslag till överenskommelse. Sju av de tillfrågade kommunerna, Botkyrka, Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Stockholm, Sundsvall och Umeå, har undertecknat en lokal överenskommelse, upprättad utifrån intentionerna i den centrala överenskommelsen. Undertecknande parter är förutom kommunen i huvudsak arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Överenskommelserna anger gemensamma mål, på vilket sätt samverkan ska ske och vilket ansvar de olika parterna har i arbetet. Överenskommelserna kommer att följas

upp och vid behov revideras av de undertecknade parterna. I Borås och Jönköping har man sedan tidigare dokumenterade överenskommelser mellan lokala aktörer, som nu utvecklas. I 17 kommuner pågår en aktiv utvecklingsprocess i arbetsgrupper vars arbete kommer att resultera i förslag till överenskommelser under år 2003.

Samverkan som metod kan naturligtvis utvecklas även utan en formell överenskommelse. Kommunerna menar dock att en skriftlig överenskommelse ger legitimitet till arbetet och tydliggör parternas olika roller i introduktionsprocessen. Detta framkommer både från enkätsvaren och i intervjuerna. Utvecklingsprocesser kommer till stånd genom att partsammansatta arbetsgrupper tar fram förslag till samverkansavtal samt följer upp och reviderar densamma. Traditionella gränser mellan myndigheter kan överbryggas, en högre grad av samsyn kan uppnås och en överenskommelse ger även förutsättning för exempelvis gemensam uppföljning och samfinansiering av introduktionsinsatser.

Av enkätsvaren framgår att en skriftlig överenskommelse i sig inte är en garanti för en kvalitativ samverkan. Däremot framgår det tydligt i intervjuerna att processen med att ta fram en överenskommelse är en viktig del i utvecklingsarbetet, liksom processen att genomföra det parterna har kommit överens om samt att följa upp resultaten.

Förutom kommunen är arbetsförmedlingen och i de flesta fall Migrationsverket en av aktörerna i överenskommelsen. I ett par kommuner är ambitionerna att även teckna överenskommelser med landstinget, försäkringskassan och även privata näringslivet.

Att arbeta i samverkan med olika aktörer kan kortsiktigt upplevas tidskrävande. En tjänsteman i Gävle kommun uttrycker det så här: »arbetssättet kräver mycket tid i olika möten, men det är det värt«.

Ett par kommuner, Eskilstuna och Södertälje, kommer att i sin överenskommelse komplettera med delar som rör barn och ungdomar samt i Södertäljes fall även med delar som rör funktionshindrade.

## Individualisering – introduktionsersättning som redskap?

Så gott som alla kommuner (27 av 30) menar att introduktionsersättning kan fungera som ett redskap för en effektiv introduktion. Kommunerna anser att introduktionsersättning ger en större frihet och ett större eget ansvar jämfört med försörjningsstöd. Självkänslan förstärks och risken för passi-

visering minskar samtidigt som kopplingen mellan prestation och ersättning blir tydlig. Kommunerna menar vidare att ett löneliknande system också förbereder personen för arbetslivets villkor. Kommunerna menar också att introduktionsersättning motiverar till att personen snabbare orienterar sig i samhället och snabbare skaffar sig egen försörjning.

I 27 av de 30 kommunerna ges introduktionsersättning till de personer som deltar i ett individuellt upprättat introduktionsprogram. I normalfallet får personen introduktionsersättning upp till två år. I de flesta kommuner är det dock enbart personer som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. som har möjlighet att få introduktionsersättning. Kommunerna anser att det är av stor vikt att alla personer, inte bara de som omfattas av ersättningsförordningen, bör få en introduktion som kopplas till introduktionsersättning. Detta sker i Gävle, Huddinge och Luleå.

Introduktionsersättningens utformning skiljer sig från kommun till kommun. Många framhåller vikten av att introduktionsersättningen är så lönelik som möjligt och har en tydlig koppling till prestation. Några kommuner menar att detta påverkar handläggarens synsätt och förhållningssätt i mötet med individen, som en kompetent person alternativt passiv socialbidragstagare. Trots detta kan Integrationsverket konstatera att introduktionsersättningen i sin form överlag är snarlik försörjningsstödet, om än mer schabloniserat.

## Kollektiv individualisering?

Det är framförallt personer som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) som får en individuellt planerad introduktion. Vissa kommuner riktar särskilda insatser i princip enbart till personer i arbetsför ålder. I däremot exempelvis Uddevalla erbjuds alla nyanlända en individuellt planerad introduktion, men omfattningen på introduktionsinsatserna varierar. Liknande gäller i Norrköping där en förenklad introduktionsplan upprättas för barn under 16 år och personer över 60 år.

I 21 av de 30 kommunerna får barnen en individuellt planerad introduktion. Samtal förs tillsammans med barn och föräldrar där önskemål och behov klargörs i en individuell planering. En stor andel av kommunerna har förberedelseklasser och verksamhet i öppen förskola som vänder sig till föräldralediga och deras barn. I Göteborg har man inom ramen för storstadsstyrelsens och det lokala utvecklingsavtalet ett omfattande utvecklingsarbete med inriktning på att stödja barns språkut-

veckling och stärka deras förutsättningar att klara grundskolan.

Ett par kommuner poängterar dock att det är föräldrarna som har ansvaret för sina barn och att de nyanlända barnen får adekvat stöd inom skola och barnomsorg. De 9 kommuner som har svarat att de inte har särskild planerad introduktion för barnen, anger framför allt att barnen får sina behov tillgodosedda inom ramen för skola/barnomsorg, i introduktionsklasser med mera.

Nästan samtliga kommuner, 26 av 30, menar att de erbjuder likvärdig introduktion till kvinnor och män. De flesta anser att introduktionsinsatserna erbjuds på samma villkor och utifrån personens förutsättningar och behov, oavsett kön. Introduktionen planeras och utformas för varje individ. Ett par kommuner, Botkyrka och Karlstad, har ett medvetet jämställdhetsperspektiv och försöker eftersträva att introduktionsprogrammen som erbjuds ger lika möjligheter till kvinnor och män. Överlag uttrycker kommunerna att det inte förekommer någon skillnad. Två av de kommuner där intervjuer genomförts menar att, trots att de eftersträvar en individuell introduktion utifrån personens förutsättningar och behov, blir introduktionen väldigt lika. De menar vidare att kvinnor deltar i introduktionsinsatser i lägre omfattning än män. I Eskilstuna erbjuds kvinnor att delta i särskilt behovsanpassade kvinnogrupper. Göteborg menar att ett hinder för likvärdiga möjligheter för kvinnor och män är väntetiderna till barnomsorg. När barnomsorg saknas, är det ofta kvinnorna som svarar för barntillsynen. Detta leder till att deras egen introduktion blir splittrad och förskjuten i tiden. Jönköping och Landskrona tar upp svårigheter att kombinera introduktionsprogram med ansvar för barn och hushåll, framförallt för kvinnor som saknar utbildning och arbetslivserfarenhet.

Trots att kommunerna menar att introduktionen är individuellt planerad för var och en, anser nästan hälften av de 30 kommunerna att introduktionen inte är tillräckligt anpassad efter individens behov.

14 kommuner anser att de kan erbjuda sådana introduktionsinsatser så att personens behov tillgodoses, medan 4 kommuner anser att de både uppfyller och inte uppfyller behovet av individualisering. För att introduktionen ska kunna anpassas efter utbildningsbakgrund, yrkeserfarenhet, önskemål och intresse krävs ett stort utbud av möjligheter. Botkyrka påpekar att det därför behövs en ökad samverkan med andra kommuner, fler arbetsgivare, högskola/universitet med flera för att skapa en högre grad av individanpassad introduktion. Huddinge, Linköping, Umeå och Växjö fram-

håller att insatserna för lågutbildade och analfabeter behöver förbättras och mångfacetteras. Kommunerna uppger att de ofta har svårigheter med att finna bra praktikmöjligheter och att skapa en bra miljö för språkinläring för denna grupp av nyanlända.

## Hur ser samarbetet ut?

### ...med andra kommuner i regionen

Som tidigare nämnts har det uttryckts behov av samarbete med närliggande kommuner för att på så sätt kunna erbjuda ett så individanpassat introduktionsprogram som möjligt. Valmöjligheterna kan bli fler. 17 kommuner uppger att de samarbetar med andra kommuner medan 13 kommuner inte har något sådant samarbete. I många regioner förekommer samarbetet i huvudsak av regelbundna läns/regionala träffar för diskussion och erfarenhetsutbyte. Regionala överenskommelser börjar också växa fram.

De största kommunerna i en region ser inte alltid ett behov av samarbete med närliggande kommuner. Förutsättningarna skiljer sig relativt mycket mellan stora och små orter. Dessutom är det många små kommuner som endast har en marginell inflyttning av nyanlända invandrare.

### ...med den lokala arbetsmarknaden

28 av kommunerna har ett samarbete med parter i den lokala arbetsmarknaden, men i 12 kommuner sker inte samarbetet i tillräcklig hög utsträckning. Samarbetet sker först och främst i samband med praktikplatsanskaffning. Dessutom förekommer samarbete kring validering (Halmstad och Sundsvall), arbetsplatsförlagda utbildningar, »jobbmakeri« (Huddinge), lärlingsutbildning (Gävle), projekt om metodutveckling (Lund) med mera. Vidare har Jönköping och Linköping inlett samarbete med Landsorganisationen (LO) om mentorer och praktikplatser. I Göteborg samarbetar kommunen, Arbetarnas bildningsförbund (ABF) och Volvo i ett »Bilbyggprojekt«. Det är ett utbildningsprogram på cirka tre år och som omfattar svenskutbildning, kompletterande gymnasiestudier, praktik och anställning som bilbyggare.

### ...kring praktikplatser

På frågan om det finns tillräckliga möjligheter att ordna praktikplatser svarade 16 kommuner ja, 12 kommuner nej och 2

kommuner kunde inte svara. Flera kommuner framhåller att det är viktigt att tydliggöra praktikens målsättning och syfte samt att praktiken kopplas till möjlighet för individen att få arbete. Det finns behov av fler praktikplatser, särskilt en större yrkesmässig bredd, men även fler praktikplatser till personer som inte har arbetat i hemlandet eller har låg utbildningsbakgrund.

### ...kring svenskundervisning

För att individualisera undervisningen i svenska sker samarbete med olika utbildningsanordnare, men det huvudsakliga samarbetet sker med Komvux. Övriga samarbetsparter är, förutom högskolor/universitet, bland andra Lernia AB med flera utbildningsföretag, Vuxengymnasiet, Folkuniversitetet, olika studieförbund och folkhögskolor.

### ...med högskola och universitet

12 kommuner har uppgett att de har ett samarbete med högskola/universitet om svenskundervisning för högskoleutbildade.<sup>3</sup> Förutom undervisning i svenska i högskolemiljö för personer med akademisk bakgrund, har exempelvis Borås ett samarbete med högskolan om validering och möjlighet till högskolestudier. I Malmö startade man under år 2001 en så kallad akademikerintroduktion. Nyanlända med akademisk utbildning ges möjlighet att pröva sina yrkeskunskaper och utveckla språket i en akademisk arbetsmiljö. Ett annat exempel är Södertörns högskola som erbjuder svenska för akademiker. Stockholms stad samarbetar bland annat med lärarhögskolan inom ett rekryteringsprogram för lärarförsörjning. Inledande diskussioner med högskolan i respektive kommun har förts i Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Jönköping, Karlskrona, Linköping, Norrköping, Uppsala och Örebro. Kommunernas förhoppningar är att dessa diskussioner ska leda till ett mer utvecklat samarbete.

### ...med frivilligorganisationer

20 av de 30 kommunerna samarbetar regelbundet med frivilligorganisationer. De övriga 10 kommunerna har i regel ett visst samarbete, men inte regelbundet. Röda Korset är den klart dominerande samarbetsparten. För övrigt sker samar-

---

<sup>3</sup> De kommunerna som har ett samarbete med högskola/universitet är Borås, Botkyrka, Huddinge, Karlstad, Kristianstad, Malmö, Stockholm, Södertälje, Uddevalla, Umeå, Västerås och Växjö.



bete framför allt med kyrkliga organisationer, studieförbund, invandrarföreningar, idrotts- och musikföreningar, Rädda Barnen med flera. Samarbetet sker bland annat kring frågor rörande praktikplatsanskaffning och vidgat nätverk mot företag, svenskinläring, mentorskap, kontakt- och stödverksamhet samt återföreningsfrågor.

## Mycket verksamhet – lite uppföljning

Nästan hälften av kommunerna har svarat att de genomför regelbundna uppföljningar och/eller utvärderingar av introduktionsverksamheten. Övriga kommuner uppger också att detta sker men inte i tillräcklig omfattning.

Under året har 19 kommuner beslutat sig för att använda den brukarorienterade enkätundersökningsmodellen NKI (Nöjd-Kund-Index), som Integrationsverket har tagit fram. NKI är webb-baserad. Kommunerna kommer att starta med dessa uppföljningar inom kort, i de fall de inte redan har startat.<sup>4</sup> I Göteborg använder man sig av en annan brukarundersökningsmodell, nämligen DUR-programmet (dokumentation-utvärdering-resultat), inom den kommunala verksamheten. DUR-programmet är ett instrument för kontinuerlig uppföljning och ska inom kort införas även inom introduktionsverksamheten för nyanlända. Inom den kommunala förvaltningen i Luleå använder man sig av uppföljningssystemet med balanserade styrkort, som riktar sig såväl till brukare som till tjänstemän.

Göteborg och Luleå genomför uppföljningar genom kommunens ordinarie verksamhetsuppföljningssystem. En del kommuner samarbetar med universitet/högskolor vid resultatuppföljningar t.ex. Linköping och Umeå. I Stockholm följs verksamheten upp kvartalsvis och avrapporteras till den politiska nivån. Jönköpings kommun genomför regelbunden granskning, dokumentation och analys internt och i samarbete med externa aktörer. Uppföljningar sker på individ- och verksamhetsnivå. I Växjö intervjuas samarbetsparter och andra kommunala aktörer samt brukare. Eskilstuna gör förutom NKI egna uppföljningar med enkäter eller fokusgrupper, vilket framkom såväl i enkätsvaren som i intervjuerna. Även i Gävle görs regelbundna uppföljningar av introduktionsverksamheten och även uppföljningar av hur samverkan fungerar. Under

---

4 Kommunerna som beslutat att använda NKI är Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gävle, Huddinge, Karlstad, Kristianstad, Lund, Malmö, Nacka, Norrköping, Stockholm, Sundsvall, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö och Örebro.

intervjun påpekar tjänstemannen i Gävle kommun att uppföljningsmetoderna dock behöver utvecklas. I övrigt dominerar i huvudsak ekonomiska uppföljningar.

## Hinder och möjligheter för en effektiv introduktion

Vad säger de trettio kommunerna?

De hinder som kommunerna redovisar i enkätundersökningen är väl kända och överensstämmer med det som framkom i föregående års uppföljning.<sup>5</sup> Sammanställning av kommunernas svar visar i prioritetsordning att de anser att de största hindren är:

- bostadsbristen
- ohälsa
- bristande samverkan, samordning och ansvarsfördelning
- negativa attityder hos majoritetssamhället
- ekonomiska hinder
- brister i introduktionen, för lite praktik
- språksvårigheter
- bristande motivation hos individen
- för höga krav hos arbetsgivaren
- långa handläggningstider för asylärenden
- lång väntan på svenskundervisning
- lång väntan på familjeåterförening
- brister i arbetsförmedlingens medverkan
- brister i bidragssystemet.

Andra hinder som angetts är omorganisation, övertro på utbildning, dålig svenskutbildning och bristande kontinuitet i deltagandet i introduktionen.

Kommunerna i vår studie har även angett möjligheter att komma förbi hinder och därmed förbättra introduktionen.

Dessa är i prioritetsordning:

- samverkan, samordning och tydlig ansvarsfördelning
- individualiserad introduktion
- individens motivation/motiverande verksamhet
- arbetsmarknadsorienterad introduktion
- bra boende
- möten med majoritetsbefolkningen
- god arbetsmarknad
- väl fungerande sjukvård och rehabilitering.

---

<sup>5</sup> Utveckling av introduktionen år 2001, Integrationsverkets rapportserie 2002:3

Andra faktorer som nämns är bättre ekonomiska förutsättningar för kommunen, bättre samarbete med arbetsmarknadens parter, högskolor/universitet och arbetsförmedlingar samt bättre valideringsmöjligheter.

Redovisade hinder kan endast i mindre utsträckning lösas inom introduktionsverksamhetens ram. Det krävs främst förändringar inom den generella politiken till exempel arbetsmarknads-, bostads-, hälso-, social- och utbildningspolitiken.

# Integrationsverket följer upp och utvärderar introduktionen

Förutom uppföljningen av hur introduktionen har utvecklats under år 2002, som redovisats i föregående kapitel, har Integrationsverket under året genomfört ett antal andra uppföljningar och utvärderingar av introduktionen. I detta kapitel redovisas en sammanfattning av dessa uppföljningar, men först inleder vi med en redovisning av hur arbetet med NKI-modellen för brukarundersökning har utvecklats under året.

## Modell för brukarundersökning – NKI

Integrationsverket har under året utvecklat NKI-modellen Nöjd-Kund-Index som är en brukarorienterad enkätundersökning. Detta har lett till att 19 kommuner hittills beslutat att använda sig av NKI (se fotnot sidan 24). Endast nio av dessa kommuner har dock börjat tillämpa NKI-uppföljningen. Därmed har alltför få svar från brukarna inkommit, för att en fullständig redovisning i form av beräkning av index och prioriteringsmatris ska kunna lämnas. En sådan beräkning kommer att utföras för första gången under år 2003. Inte heller kan en rättvis bild av introduktionen från enskilda kommuner lämnas, eftersom för få svar har inkommit från varje kommun.

En schematisk bild av de totalt 188 svar från nio kommuner som hittills inkommit visar att brukarna är övervägande nöjda med introduktionen. Mest nöjda är brukarna med bemötandet. 70–80 procent är nöjda (dvs. har valt något av alternativen *nöjd*, *ganska nöjd* eller *mycket nöjd*). Endast hälften anser dock att introduktionen motsvarade förväntningarna och att den närmade sig en perfekt introduktion för individen. För flertalet frågor gäller att cirka 60–70 procent är nöjda, t.ex. med planering, kunskaper i svenska, övriga kunskaper som personen fått,

sjukvård och boende samt hur introduktionen hjälpt personen att kunna arbeta och leva i Sverige. Det gäller också de flesta av frågorna kring undervisning, även om de svarande är något mindre nöjda med andra kurser som man fått. Personerna är också mindre nöjda med barnomsorg och barnens skola samt med arbetslivet. Angående de kunskaper man tillägnat sig är man minst nöjd med de kunskaper man fått om föreningar och organisationer samt om hur svenskarna lever. Allra minst nöjd är man med nätverk och kontakter, där missnöjet är störst med hur mycket kontakt med svenskar som man haft. De högsta noteringar som svarsskalans mest positiva alternativ, *mycket nöjd*, fått gäller bemötande, nämligen hur lärare i svenska och sjukvårdspersonal respekterat brukaren. De högsta noteringarna som svarsskalans mest negativa alternativ, *mycket missnöjd*, fått gäller hur snabbt man kan börja arbeta samt vilken typ av praktik man fått.

Mot slutet av året pågick arbete för att på ett tydligt sätt kunna presentera resultaten från NKI på Integrationsverkets webbplats, vilket kommer att ske under år 2003.

## Hur togs de emot?

I Integrationsverkets rapport *Hur togs de emot?* (Integrationsverkets rapportserie 2002:04) redovisas resultat och analys av en uppföljning av vilken introduktion personer som anlände under första halvåret 1999 har fått. Vi vill här uppmärksamma att enkätundersökningen tydligt visar att kvinnor tar del av mindre arbetsmarknadsinsatser under sin introduktion, jämfört med män. I rapporten sammanställs en jämförelse mellan män och kvinnor, som visar att *männen*:

- har introduktion under fler veckotimmar,
- deltar i fler uppföljningar av introduktionen,
- deltar i fler typer av insatser,
- får godkänt sfi-betyg i större omfattning,
- praktiserar i större andel,
- har arbetsmarknadspraktik i större andel,
- omfattas av arbetsförmedlingens insatser i större andel,
- uppnår i högre grad sina egna mål med introduktionen, enligt handläggarnas bedömning,
- uppnår i högre grad de nationella delmålen i introduktionen rörande kunskaper om det svenska samhället, svenskkunskaper samt arbetsliv, enligt handläggarnas bedömning.
- får i mindre omfattning introduktionen fördröjd en längre tid, åtta månader eller mer,

En vanlig förklaring till att kvinnor får sämre insatser än män, är att kvinnorna tar hand om barnen och därför inte har

möjlighet att delta i introduktionen i samma utsträckning som männen. Men enligt resultatet från enkätundersökningen tycks ansvaret för barnen *inte* förklara varför kvinnorna får sämre introduktion. Sant är att kvinnornas avbrott och fördröjningar i introduktionen främst beror på föräldraledighet, vård av sjukt barn och väntetider inom barnomsorgen. Detta är inte fallet för männen. Vidare får en något större andel av kvinnorna introduktionen fördröjd, jämfört med männen, och en större andel av kvinnorna får introduktionen fördröjd en längre tid; åtta månader eller mer (främst beror detta på väntan på barnomsorg). Skillnaden är dock *inte* tillräckligt stor för att förklara varför kvinnorna i så stor utsträckning får färre och sämre insatser under introduktionen. De långa fördröjningarna bland kvinnor påverkar inte heller introduktionsperiodens längd; män och kvinnor är kvar, avbryter, har tillfälligt avbrott samt blir klara med introduktionen i lika stor utsträckning.

Eftersom en betydligt större andel män än kvinnor har tidigare yrkeserfarenhet och en större andel av männen är också högutbildade skulle orsaken till den sämre introduktionen för kvinnorna kunna förklaras av den utbildning och yrkeserfarenhet man har med sig. Lågutbildade kvinnor har dessutom oftast inte yrkesarbetat medan två av tre högutbildade kvinnor har yrkeserfarenhet från utlandet. Både låg- och högutbildade män har i allmänhet arbetat innan ankomsten till Sverige. Den analys som gjorts av arbetsförmedlingens insatser, visar dock att det *inte* är utbildning och yrkeserfarenhet som särskiljer, utan kön. Männen får i större utsträckning del av arbetsförmedlingens insatser oavsett om jämförelse görs mellan låg- eller högutbildade män och kvinnor eller mellan män och kvinnor med eller utan yrkeserfarenhet.

Undersökningen kan inte ge svar på vad skillnaderna beror på, men den visar att det finns en strukturell könsdiskriminering inom introduktionsverksamheten. Introduktionen är mer anpassad till männens förutsättningar. Kvinnornas förutsättningar och behov behandlas som undantag, därför får de genomgående sämre anpassade åtgärder eller inga alls. Skillnaderna kan också bero på att en del av kvinnorna, kanske p.g.a. de könsrollsmönster som råder i hemlandet, inte har klart definierade mål att ta sig ut på arbetsmarknaden. Det är möjligt att dessa institutionella och individuella orsaker samverkar och förstärker varandra.

Jämfört med de andra nordiska länderna kan man redan vid en första betraktelse märka att de har kommit längre i satsningarna på nyanlända kvinnors möjligheter i arbetslivet, särskilt i Norge. Från Norge kan Quo Vadis projektet nämnas. Det har pågått i 10 års tid och omfattar flera hundra nyanlända invandrare per år i Oslo. Projektet fick Oslos jämställdhetspris 1996.

## Ett steg bakåt?

Integrationsverket har på regeringens uppdrag tagit fram rapporten *Ett steg bakåt? – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottogs år 1998* (Integrationsverkets rapportserie 2002:07). Resultaten visar att försörjningskostnaderna per flykting under mottagningsåret och de tre följande åren har ökat, i jämförelse med 1997 års kontingent. Den sammanlagda kostnaden per flykting under perioden 1998–2001 beräknas till 126 426 kronor, vilket är en ökning med cirka 10 000 kronor jämfört med 1997 års mottagna. Detta trots att individerna i 1998 års flyktingkontingent liknar 1997 års kontingent, med avseende exempelvis på utbildningsbakgrund, ålder och kön. Totalt används cirka 82 procent av de statliga ersättningarna för flyktingars introduktion till försörjningsstöd.

De stora kostnaderna för flyktingarnas försörjning under introduktionen bärs av storstäderna, dit också många flyktingar flyttar. Industrikommunerna är mest framstående bland kommuntyperna med låga kostnader för försörjningsstöd och hög andel flyktingar i egen försörjning. Undersökningen visar också att individen förbättrar sina möjligheter till egen försörjning genom att flytta, däremot inte flyttningar från industrikommuner samt från större städer.

## Insatser för ensamkommande barn

Med utgångspunkt från den uppföljning som genomfördes under år 2001 och som resulterade i rapporten *Ensamkommande barn – en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna åren 1998–2000* (INT 11-01-2349), har Integrationsverket under våren 2002 fört en dialog med aktuella kommuner. Utvecklingsdialogen har inriktats på frågor som behov av styrdokument som mål, policy och metodstöd, samverkan mellan berörda aktörer inom kommunen, introduktionsperspektivet i vården och omsorgen, interkommunal samverkan vid till exempel kompetensförsörjning samt arbete med återföreningsfrågor. Utvecklingen i sig ska syfta till att varje barn erbjuds en individuell introduktion som ska ge goda förutsättningar för en framtid i Sverige eller för en återförening med vårdnadshavare i hemland eller annat land.

Under hösten år 2002 genomförde Integrationsverket en ny uppföljning. Resultatet redovisas i rapporten *Ensamkommande barn – organisation och samverkan kring arbetet med introduktion* (Integrationsverkets rapportserie 2003:01)

Uppföljningen visar att en utveckling sker i samtliga åtta kommuner som omfattas av studien. Vi konstaterar dock att utvecklingsarbete tar tid. Att genomföra förändringar, fastställa mål och riktlinjer samt utarbeta metodstöd kräver att kommunledning finns med i beslutsfattandet av styrdokument men också att de tjänstemän och aktörer som finns i barnens närhet deltagit i processen och därför kan se värdet av styrdokumenten.

Kommunerna har uppmärksammat behovet av en planerad introduktion för de ensamkommande barnen. Hälften av kommunerna uppger att de har eller har påbörjat ett arbete med att ta fram specifika mål. Flertalet av kommunerna uppger att de arbetar utifrån kombinerade vård- och introduktionsplaner, vilket är en bra förutsättning för att utveckla den individuella introduktionen.

Den rapport som Migrationsverket och Socialstyrelsen lämnade till regeringen den 31 maj 2002, *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)*, tar bland annat upp problematiken med ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, det otydliga godmanskapet, ersättning till kommunerna för vård och omsorg och ger förslag till åtgärder för att förbättra situationen för dessa barns mottagande både under asyltid men också efter beviljat uppehållstillstånd.

Förslagen bereds för närvarande inom regeringskansliet och Integrationsverket bedömer att flera av de problemställningar som kommunerna lyft både under år 2001 och år 2002, kan komma att åtgärdas om och när rapportens förslag genomförs. Kommunerna har framförallt som hinder i introduktionen lyft fram ansvarsfördelning stat/kommun, det otydliga godmanskapet och behovet av förlängd ersättning efter det att ungdomen fyllt 18 år.

## Utvärdering av Projekt Stockholm

Integrationsverket har även gjort en utvärdering av Projekt Stockholm – ett samverkansprojekt mellan Stockholms stad, Integrationsverket och Migrationsverket. Projektet syftade till att inom ramen för den ekonomiska kompensationen, erbjuda alternativa introduktionskommuner till asylsökande i eget boende i Stockholm som fått uppehållstillstånd.

Av totalt 41 hushåll som under år 2001 flyttade från Stockholms stad till Avesta, Fagersta, Eskilstuna, Lidingö, Nyköping, Sandviken, Strängnäs och Västerås har 32 hushåll intervjuats. Ett litet urval bestående av nio hushåll bland dem som valt att



bo kvar i Stockholm, berörda tjänstemän i både utflyttnings- och inflyttningskommunerna samt representanter från de två berörda verken har också intervjuats.

Utvärderingen har fokuserat på om, och i så fall hur, information om möjlighet till boende i annan kommun än Stockholm har getts av Migrationsverket respektive Stockholms kommun och hur denna information har mottagits av flyktingarna. En annan fokusering har varit i vilken mån flyktingarna har fått ett bra boende och en bra introduktion i den nya kommunen.

Få av de 32 intervjuade hushållen hade frivilligt valt att flytta från Stockholm. Huvudmotiveringen till att man flyttat var projektets erbjudande om egen bostad i annan kommun, något som det inte fanns möjlighet till i Stockholm. Efter lång tid som inneboende hos andra flyktingfamiljer, med trångboddhet som följd, och med familjeanknytningar på väg till Sverige, upplevdes flyttning oftast som det enda alternativet till ett ordinärt boende.

Nästan samtliga dessa hushåll upplevde att man fått en betydligt bättre levnadssituation i den nya kommunen. En egen bostad hade lett till en bättre familjesituation och en positiv utveckling hade på så sätt skett för både vuxna och barn. Man hade också ett högt deltagande och delaktighet i de av mottagarkommunerna erbjudna introduktionsinsatser samt upplevde ett bra bemötande från kommunernas tjänstemän. Många av de intervjuade flyktingarna påpekade dock att deras möjligheter till att få ett fast arbete minskade jämfört med de möjligheter som fanns i Stockholm.

De nio intervjuade hushållen som bodde kvar i Stockholm saknade fortfarande ett permanent boende. Flertalet av dessa är barnfamiljer som har ångrat sitt beslut att inte flytta till en annan kommun och på så sätt få en egen bostad. Något som dessa familjer oroar sig särskilt för är konsekvenserna av ett otryggt boende för sina barns utveckling. Kravet på fast anställning för att få ett lägenhetskontrakt är också ett hinder då merparten av flyktingarna är arbetssökande.

För kommunerna har den ekonomiska kompensationen varit helt avgörande för att medverka i projektet. Utan ekonomisk kompensation hade enbart en av de åtta deltagande kommunerna velat ta emot flyktingar som under introduktionen flyttat från Stockholm till annan ort.

Utvärderingen *Att flytta eller inte flytta* (INT-33-03-259), kommer att publiceras i Integrationsverkets stencilserie under våren 2003.

# Utveckling av insatser och metoder fortsätter

Med hjälp av utvecklingsmedel kan nya metoder prövas och utvecklingsprocesser starta. I detta kapitel redovisar vi vilka projekt som beviljats utvecklingsmedel under år 2002. Vi nämner också några exempel på projekt som beviljats medel ur Europeiska flyktingfonden.

Vi vill med de projekt som beskrivs ge exempel på insatser för ett hälsofrämjande perspektiv i introduktionen och en tidig arbetslivsfokusering.

## Medel för utveckling av introduktionen

Under verksamhetsåret 2002 disponerade Integrationsverket totalt 12 miljoner kronor för att stimulera regionernas och kommunernas utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare. Huvudsakligen har medel till projekt beviljats antingen för att de bedöms vara av nationellt utvecklingsintresse eller för att de bedömts vara viktiga för den lokala respektive regionala utvecklingsprocessen.

Arbetet med utvecklingsmedel har fortsatt med samma inriktning som år 2001.<sup>6</sup> Medlen har använts som en del i den lokala och regionala utvecklingsprocessen. Särskilt har strategiska utvecklingsprojekt prioriterats som syftar mot att tidigarelägga inträdet på arbetsmarknaden och att utveckla en individanpassad svenskundervisning.

Formella kriterier för ansökan har framför allt varit:

- krav på hög grad av egenfinansiering/medfinansiering av totalkostnaden

---

<sup>6</sup> Kriterier och riktlinjer för utvecklingsmedel finns publicerade på Integrationsverkets hemsida.

- att stödet i första hand omfattade ettåriga projekt
- att utvecklingsmedlen kunde sökas av kommuner, i de fall medel sökts av andra aktörer skulle kommunen vara samverkanspart och borde också vara medfinansier.

En eller flera av följande kriterier avseende metoden i projekten skulle vara uppfylld/a:

- att utveckla och pröva nya metoder och arbetssätt
- att vidareutveckla och implementera prövade metoder och arbetssätt
- att utveckla samverkansformer.

Totalt har 43 ansökningar om utvecklingsmedel kommit in till Integrationsverket under år 2002. Redovisad projektkostnad uppgår till cirka 60 miljoner kronor, varav ca 17 miljoner sökts hos Integrationsverket. Verket har beviljat utvecklingsmedel till 27 projekt på sammanlagt 12 159 152 kronor.

Under året har Borås kommun återbetalat 163 085 kronor för delar av beviljade utvecklingsmedel år 2001 som inte använts enligt avtal.

Nedan redovisas ett par pågående projekt som Integrationsverket har beviljat utvecklingsmedel till. Vi vet att både lyckade och mindre lyckade projekt på olika vis, i sitt lokala eller i sitt regionala sammanhang, har varit nödvändiga för att föra utvecklingen framåt. För att kunna dra säkrare slutsatser kommer Integrationsverket därför låta en extern utvärderare granska på vilket sätt utvecklingsmedlen har givit effekt för utvecklingen av introduktionen.

### Ny i Luleå, Luleå kommun (beviljade projektmedel år 2001)

Projektet »Ny i Luleå« vänder sig till alla nyanlända invandrare och syftar till att ge en effektivare introduktion och svenskundervisning som är individualiserad efter den enskildes bakgrund, förutsättningar önskemål och behov. Därigenom ska deltagare ges förutsättningar att försörja sig själva men också att bli delaktiga i det svenska samhällslivet.

Målet är att 75 procent av dem som deltar i projektet ska ha gått vidare till arbete eller studier efter avslutad projektid. Delmål är bland annat att deltagarna har ett utvecklat språk för arbetsliv, utbildning och vardagsliv, har kunskaper om samhällsförhållanden, rättigheter och skyldigheter, har fått en dokumenterad bedömning och påbörjat eventuell kompletterande utbildning för dem som inte har grundskolekunskaper.

Projektet sträcker sig från maj år 2001 till december år 2004 och redan under första verksamhetsåret har projektet 91 deltagare som ska jämföras med målsättningen om 30–50 deltagare. Under året har projektet startat en mängd aktiviteter

och utbildningar, bland annat två utbildningsprogram där man kombinerar språkundervisning och yrkes- och marknadsanpassad utbildning.

Utvärderingen av första verksamhetsåret har fått mycket positiv uppmärksamhet i media och av länsarbetsnämnden i rapporten *Hur tillvaratas invandrades kompetens i Luleå?* »Utmärkande för projektet är att projektledningen behandlar oss som likvärdiga medborgare med ett intresse att försöka förändra vår situation« sammanfattar sju deltagare i projektet. Nästa verksamhetsår fortsätter projektet och kommer att försöka samarbeta med det lokala näringslivet i Luleå.

### Arbetsmarknadsprojektet AVANTI, Huddinge kommun

Projektet startade i januari år 2002 och sträcker sig till december år 2003. Projektet riktar sig till 24 relativt nyinvandrade kvinnor i åldrarna 20–55 år. Kvinnorna har endast kortare skolbakgrund och ingen eller ringa yrkeserfarenhet.

Syftet med projektet är att de 24 kvinnorna efter en självförtroendegivande och kunskapshöjande introduktion på heltid, under en till två terminer, får möjlighet till internutbildning på företag och därefter anställning på dessa företag.

Deltagarna läser ordinarie sfi studier kombinerat med kurser som konversation, motivationskurs i svenska, personlig utveckling och datakunskap. I september år 2002 fick nio av deltagarna praktik på olika företag och avslutade därmed sina kurser och studier i svenska.

Projektets mål är att 75 procent av kvinnorna efter avslutad introduktion och internutbildning på företag, på maximalt 6 månader, får en anställning på företaget.

**Beslut om utvecklingsmedel år 2002**

ABF Göteborg	Svenska + bilbyggare, ett projekt vars syfte är att skapa ett målinriktat lärande. Medel beviljat till utvärdering.	150 000
ERF/ESF-IQUAL	Oberoende effektutvärdering åren 2002-2005.	1 000 000
Eskilstuna kommun	Att i inledningen av introduktionen påbörja yrkesinriktning.	400 000
Halmstads kommun	Ett informations- och jobbcentrum med syfte att matcha enskilda och arbetskraftssökande företag.	225 000
Halmstads kommun	Minimera individuella hinder för att aktivt delta i introduktionsprogram.	120 000
Huddinge	Kvinnoprojekt med individanpassad praktik med svenskundervisning	723 000
Internationella företagarföreningen i Sverige IFS	Business as Usual. En kombination av Sfi och företagande – att fånga entreprenörerna under Sfi-tiden.	420 000
Höganäs kommun	Samverkansmetoder mellan berörda aktörer .	100 000
Karolinska Institutet	Ett flerårigt forskningsprojekt som syftar till att utveckla en modell för hälsofrämjande introduktion. Kostnad anges per år.	904 552
Luleå kommun	Projekt med och för romer genom entreprenörverksamhet.	450 000
Lunds kommun	Introduktion för målgrupp som saknar eller har otillräcklig yrkesidentitet.	700 000
Länsstyrelsen i Stockholm	Samordnartjänst för samordning av det regionala arbetet inom länet.	600 000
Malmö stad	Rehabiliteringsprojekt Areta.	500 000
Partille kommun	Utveckling av modell för tidig arbetslivsanknytning för mottagna, nyanlända flyktingar.	405 000
Pros-IT	Ett flerårigt projekt som drivs av Blekinge Tekniska Högskola i syfte att utveckla en individuellt anpassad undervisningsmetodik baserad på den svenska prosodin och IT.	1 200 000
Röda Korset	Att genom en samlingspunkt utveckla individuellt anpassad verksamhet som läxläsning, samhällsinformation och liknande.	165 000
SIF Trollhättan	Nationellt projekt inriktat på introduktion i arbetslivet.	210 000
Stockholms stad	Utveckling av modell för anpassad introduktion för högutbildade.	594 000
Stockholms stad	Utveckling av den kommunikativa kompetensen.	132 000
Södertälje kommun	Matchmaking-projektet.	165 600
Södertälje kommun	Interkommunal samverkan kring introduktion.	1 200 000
Södertörns Högskola	Lärofortbildning om prosodi.	20 000
Umeå kommun	Avlönad arbetsplatspraktik med Sfi syftande till anställning och språkinläring.	180 000
Uppsala kommun	Rekryteringsteam.	500 000
Västerås stad	Alfabetisering på modersmål för invandrare med ingen eller ringa skolbakgrund.	525 000
Växjö kommun	Introduktionsutbildning för akademiker vid Växjö Universitet och Komvux i samverkan med bl.a. näringslivet.	200 000
Örebro kommun	Projektet »Leva och arbeta i Sverige«, med tidig anknytning till arbetslivet genom studiecirkelverksamhet, validering och yrkesinriktade språkstudier.	370 000
	<b>Summa</b>	<b>12 159 152</b>

## Europeiska flyktingfonden (ERF)

Målet för den europeiska flyktingfonden är att ge Europa en gemensam grund och en liknande struktur för arbetet med asylsökande och flyktingar. Medlen ska användas för att utveckla mottagningssystemet för asylsökande, för integrationsinsatser och för att hjälpa personer att återvända eller återvändra till sitt hemland. Det är Migrationsverket som förvaltar medlen och gör urvalen i samråd med Integrationsverket. Fonden verkar under fem år, 2000–2004. Projekten får pågå i högst 12 månader. ERF-medlen utgör ytterligare utvecklingsmöjligheter utöver de nationella utvecklingsmedel som direkt står till Integrationsverkets förfogande.

*Exempel på värdefulla resultat från projekt som startade under åren 2000–2001:* Lokala samverkansprojekt i linje med den centrala plattformen har bedrivits med stöd av ERF-medel. »Samverkan Integration« i Helsingborg och »Effektivare integration« i Uppsala är ett par exempel. Projekten tydliggör hinder och möjligheter med samverkan som arbetsmetod och talar för att graden av egenförsörjning främjas på grund av arbetssättet.

I ett projekt »ARETA« – arbetslivsriktad rehabilitering av traumatiserade flyktingar och invandrare i Malmö, har en fördjupad samverkan inneburit goda resultat för en komplex målgrupp. Projektet planeras att övergå i ordinarie verksamhet under år 2003.

Några projekt har fokuserat på rekrytering till offentliga sektorn. Erfarenheterna av »Rekryteringsprogrammet« till omsorgen i Stockholm har medfört en förändring av ordinarie verksamhet.

Forsknings- och utvecklingsenheten vid Södertörns högskola har belyst långsiktiga integrationsaspekter beträffande flyktingungdomar och deras föräldrar. Erfarenheterna av olika delprojekt kommer att ställas samman i en handbok och spridas i dialog med olika aktörer runt om i landet.

Utbildningsförvaltningen i Malmö har hittat en arbetsmodell för tidig validering där begreppet validering också kan ses som den enskildes bekräftelseprocess kopplad till samordnade insatser för såväl asylsökande som deltagare i introduktionsinsatser. Ett mycket omfattande utvecklingsarbete kring tidig validering och framtagande av individuella meritportföljer fortsätter under år 2003. Vi återkommer till detta exempel under avsnittet *Introduktion i arbetslivet*.

### *Projektmedel för år 2002*

För år 2002 fick Sverige närmare 30 miljoner kronor att fördela på projektverksamheter. Fördelat på två olika ansökningstillfällen, januari samt augusti, har totalt 225 ansökningar inkommit, varav två tredjedelar berörde integrationsområdet. Ur flykting-

fonden beviljades medel till sammanlagt 26 projekt inom integrationsområdet om totalt 11 903 463 kronor.

## Samverkan under utveckling

I samband med det pågående projektet »Hälsofrämjande introduktion« (se nedan) har intressant kunskap/insikt kring vikten av att fokusera processen vid samverkan framkommit. Detta vill vi särskilt belysa i detta avsnitt. Team har bildats och består i huvudsak av tjänstemän från arbetsförmedlingen, utbildningsanordnaren och flyktingmottagningen i respektive kommun, som deltar i projektet. Arbetet har till syfte att skapa möjligheter till en effektiv och hälsofrämjande introduktion med den nyanlände i centrum.

Mycket tid och kraft har lagts på själva processen mellan tjänstemännen och mellan tjänstemännen och den nyanlände. Syftet är att få fram vad den nyanlände vill och hur detta eventuellt kan bli möjligt. Tjänstemännens roll är att få personen att se sina möjligheter i den verklighet som råder och att i dialog lotsa och finna de möjligheter som finns till buds.

En erfarenhet har varit att tjänstemännen uppmärksammades på balansgången mellan sin egen bild av möjligheter och farhågor och samtidigt visa på möjligheter och begränsningar för personen i dennes vägval. Genom att på detta vis betona själva samverkansprocessen mer än strukturen, som också är nödvändig, så har tjänstemännen upptäckt brister i utbudet av introduktionsinsatser.

## Ett hälsofrämjande perspektiv – vad är det?

Integrationsverket anser att en effektiv introduktion kräver ett hälsofrämjande perspektiv. Vi utgår från att ett hälsofrämjande perspektiv innebär att se introduktionsverksamheten som ett stöd för en agerande och rationell människa. I projektet »Hälsofrämjande introduktion« som utförs av forskare på Karolinska Institutet, på uppdrag av Integrationsverket, för att utveckla och pröva metoder med ett hälsofrämjande perspektiv, beskrivs det hälsofrämjande perspektivet på följande sätt:

En hälsofrämjande introduktion är en vision om en introduktion för nyanlända där begreppen livskvalitet och välbefinnande utgör bärande element. Trots att livskvalitet och välbefinnande är breda och tämligen odistinkta begrepp signalerar de ändå någonting ganska precist om en individs livssituation. Det utmärkande för en sådan situation är att den enskilde känner sig tillfreds med sig själv, sina levnadsomständigheter och sin omgivande miljö.

## Karolinska Institutet, »Hälsofrämjande introduktion«

Det övergripande projektet »Hälsofrämjande Introduktion« är ett 4-årigt forskningsprojekt som äger rum i samverkan mellan Karolinska Institutet och Integrationsverket. Projektet utgörs av två nära sammanbundna delprojekt »Strategier för en hälsofrämjande introduktion« och »Är psykisk ohälsa ett hinder för arbetsmarknad?«. Delprojekten innefattar två olika studier som är utvecklade för att de var och en för sig och tillsammans ska ge svar på centrala frågor om hur introduktionen kan utvecklas för att understödja hälsa och välbefinnande för nyanlända invandrare. De vill också ge kunskap om vilka konsekvenser hälsa och introduktionens utformning kan ha på invandrare livssituation i Sverige idag.

Projektet utför sin huvudstudie under tiden 2002–2003, efter en kartläggning under år 2001. Huvudstudien har utvecklats ur det första årets problemformulering och problemdefinition. Studien bedrivs i detta steg i sju kommuner. Fyra kommuner: Lidingö, Lund, Trollhättan och Örebro utgör s.k. interventionskommuner där de två interventionerna genomförs. Tre kommuner: Gävle, Linköping och Stockholm utgör s.k. referenskommuner där arbetet fortgår som vanligt under perioden.

## Överenskommelse för integration och hälsa

Eftersom utveckling av introduktion med utgångspunkt i den centrala överenskommelsen visat sig vara framgångsrik har vi valt en liknande metod för utveckling av en hälsofrämjande introduktion och integration.

Integrationsverkets avsikt med en central överenskommelse för integration och hälsa är att skapa bättre förutsättningar för integration genom att komma till rätta med de hinder för integration som ohälsa skapar.

Tidsplanen är att det under det kommande året ska finnas en undertecknad central överenskommelse inom hälsoområdet.

## Introduktion i arbetslivet

I utvecklingsarbetet och de tidigare nämnda projekten ser vi allt tydligare tendenser till att introduktionsansvariga söker åstadkomma ett tidigare inträde i arbetslivet genom bland annat:

- ökade inslag av praktik i arbetslivet under introduktionen,
- mera löneliknande/prestationsrelaterad ersättning,
- medverkan från arbetsförmedlingen i ett tidigare skede,
- särskild introduktion för högutbildade och yrkeserfarna akademiker,



- styrdokument för att introduktionsverksamheten och dess organisatoriska hemvist riktas mot egenförsörjning,
- konjunktur- och bristyrkesrelaterad koppling mellan introduktion och det lokala näringslivet,
- nätverksbyggande och något ökade, men fortfarande långt ifrån tillräckliga kontakter/medverkan/engagemang från arbetsmarknadens parter.

Vi har under året noterat betydelsen av valideringsperspektivet i samordnade introduktionsinsatser och att möjligheterna att lära sig svenska inte får komma i motsatsställning till tidiga arbetslivskontakter. Vidare ser vi många exempel på att konjunktur- och bristyrkessituationen har spelat en positiv roll för utvecklingen av introduktionen. Slutligen vill vi lyfta fram exempel på metodutveckling för särskilt stöd till såväl arbetsökande som arbetsplatser för introduktion i arbetslivet.

### Validering en förutsättning

Under år 2002 har vi noterat ett växande intresse för tidig validering som en viktig förutsättning för tidiga arbetsmarknadsinsatser. Erfarenheterna av validering är mycket blandade och innebörden i begreppet är oklar för många.

I den senaste valideringsutredningen (SOU 2001:78) definieras validering som en strukturerad bedömning, värdering och erkännande av kunskaper och kompetens som uppnåtts både i och utanför det formella utbildningsväsendet. Kortfattat enligt utredningen kan begreppet validering sägas handla om möjligheten för en person att för olika syften få sin kunskap och kompetens värderad och erkänd. Tre tydliga syften markeras. Det första gäller behörighet för vidare studier och det andra att få ett kompetensbevis, yrkesbevis eller branschcertifikat av något slag riktat till arbetslivet. Det tredje syftet med validering berör det pedagogiska fältet, bland annat anpassning av utbildningens uppläggning och genomförande till personens förutsättningar och förkunskaper.

För att beskriva utvecklingen på valideringsområdet har vi valt projektet »Integrerad validering« i Malmö som exempel.

Projektet, som har beviljats ERF-medel för år 2002 och fått ytterligare ERF-medel för ett fortsatt arbete under år 2003, har visat på möjligheterna till tidig validering. Projektet har samtidigt visat på att valideringsperspektivet i hög grad tydliggör och därmed underlättar samverkan och resurssamordning i introduktionsprocessen. Genom valideringsperspektivet tydliggörs samtidigt en bekräftelse-, väglednings- och kompletteringsutbildningsprocess för den enskilde.

Vi anser det mycket angeläget att sprida och vidareutveckla projekterfarenheterna med avseende på ännu tidigare process-

start, flera branscher och den systematiska dokumentationen av valideringsresultaten. Projektet finns inlagt i Introduktionsbanken på Integrationsverkets hemsida [www.integrationsverket.se](http://www.integrationsverket.se).

### Utvecklingsarbete för arbetslivsrelaterad undervisning i svenska

För att behoven av både tidigt arbetslivsinträde och nödvändiga kunskaper i svenska ska kunna tillgodoses har olika initiativ tagits för att erbjuda olika former av yrkesrelaterad svenska bland annat inom ramarna för samordnad introduktion (SAM) i Malmö. I ett mindre projekt i Helsingborg har t.ex. företagsförlagd sfi-undervisning prövats. Resultatet blev att motivation och närvaro har ökat markant såväl beträffande studierna som praktiken i övrigt.

Blekinge Tekniska Högskola, BTH, har fått i uppdrag av Integrationsverket att utveckla en individuellt anpassad undervisning baserad på den svenska prosodin och med stöd av IT genom projektet »Pros-IT«. Projektet riktar sig till såväl »nybörjare«, »renoverings elever« som till utförare, beställare och avnämare av svenskundervisning.

En av tankarna bakom projektet är att personen själv ska få tillgång till ett språkinlärningsverktyg som även kan användas utanför en särskild utbildnings-/skolsituation, t.ex. direkt relaterat till situationer i arbetslivet.

»Pros-IT« sträcker sig över två år och slutrapporteras år 2003. Projektet finansieras av Integrationsverket och av Europeiska Socialfonden (ESF) Växtkraft Mål 3.

Projektet innefattar bland annat kompetensutveckling för lärare och tillämpning av en kvalitetssäkrad metodik i främst Ronneby och Karlshamn. I november år 2002 framgår att lokalt har cirka 400 personer, främst elever, tretton pedagoger, ett antal beställare samt andra, varit direkt engagerade i projektet. Därutöver har projektet noterat ett växande intresse och viss tillämpning av uttalsträning/IT generellt i ett flertal kommuner.

Den kvalitetssäkrade metodik som valts i projektet är en av flera metoder för uttalsträning/IT som förekommer på marknaden. Projektet samlar därför en bred kunskap inom området och medverkar i olika nationella fora med ambitionen att tillsammans med andra organisera och sprida nationell kunskap om uttalsundervisning och IT-stöd som ett koncept av möjligheter i olika konkreta undervisningssituationer. Ett viktigt samarbete i detta syfte har utvecklats med Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk i Stockholm.

## Rekryteringsprogrammen

Som ett tydligt exempel på en konjunktur- och bristyrkesrelaterad koppling mellan introduktion och det lokala näringslivet har Stockholms stad ett framgångsrikt och sedan maj år 2001 etablerat ett koncept som kallas rekryteringsprogram.

Från början var dessa program inriktningen vård och restaurang. Nu prövas även en inriktning mot skola med en speciell yrkessvenska för läroområdet. Planer finns att expandera med ytterligare områden, där det finns rekryteringsbehov. Över 90 procent som deltar får ett jobb.

Kärnan är att deltagande personer ska få sysselsättning redan innan de är klara med sina svenskstudier. Kombinationen av introduktion för yrket och praktik mycket tidigt efter ankomsten till Sverige, är en metod som visat sig framgångsrik även för invandrare med bristande svenskkunskaper. Personen utvecklar svenska och yrkesterminologi under praktiken, som varar i 20 veckor. Introduktionen innehåller vårdkurs, yrkespråk, arbetsplatskultur, samhällsinformation med mera.

Rekryteringsprogrammen har expanderat till fler och fler stadsdelar, för närvarande till minst åtta stadsdelar i Stockholm. Några grannkommuner köper introduktionsplatser av Stockholms stad. Andra kommuner kopierar konceptet eller har anpassat sina rekryteringsinsatser till lokala förhållanden i den egna kommunen. Stockholms stad sprider gärna sin metod till andra. Starten av programmen i Stockholm gjordes möjlig med medel från flyktingfonden och genom samfinansiering.

Framgångsfaktorer har varit noggranna förberedelser, tydiga mål, liten projektorganisation, kontinuerliga uppföljningar, utveckling och engagemang samt lyhördhet gentemot deltagarna och individanpassning. Dessutom har det funnits handledare som tillvaratagit praktikanternas intressen på arbetsplatserna.

# Analys och diskussion

En generell observation av utvecklingen är att det pågår mycket ifrågasättande av sådant som tidigare passerade relativt oreflektat, både hos oss på Integrationsverket och hos andra berörda aktörer. Vi anser att det ifrågasättande som sker är en positiv indikator på att utvecklingsprocesser pågår. I avsnittet som följer för vi en diskussion som grundar sig på vår samlade erfarenhet och kunskap om utvecklingen av introduktionen år 2002. Diskussionen utgår från att en effektiv introduktion utvecklas genom att kommuner och myndigheter skapar goda förutsättningar och möjligheter, där individen kan ta ansvar för sin egen introduktion.

De förslag som *Översynen av mottagande av och introduktion för flyktingar* (dir. 2001:87) presenterar, kommer förhoppningsvis också att bidra till att förändringar och förbättringar genomförs. Som deltagare i referensgruppen har Integrationsverket en aktiv roll i detta uppdrag. Vi bidrar genom att använda oss av kunskap och synpunkter som vi får del av i dialog med olika aktörer.

## Introduktionsersättning som redskap?

Av enkätsvaren framgår att en klar majoritet av de 30 kommunerna har infört introduktionsersättning istället för traditionellt försörjningsstöd. Av de som inte har infört introduktionsersättning ännu har de flesta för avsikt att inom en snar framtid införa den. Skälen till varför introduktionsersättning införts och på vilket sätt den administreras varierar från kommun till kommun.

Fortfarande är det vanligt att skillnaden vid tillämpning och handläggning av introduktionsersättningen är mycket liten i jämförelse med försörjningsstödet. Det finns flera exempel på kommuner som har valt att kalla försörjningsstödet för intro-

duktionsersättning som ett sätt att markera för individen att ersättningen ställer andra krav än försörjningsstödet. Ofta är kravet en motprestation i form av närvaro.

Andra kommuner har valt att låta introduktionsersättningen vara mer schabloniserad och ofta med högre ersättningsnivå än försörjningsstödet. Syftet är då att öka individens incitament till egenförsörjning. I en del av kommunerna har man valt att betona en tillämpning av ersättningen som är så lönelik som möjligt, så att ersättningen inte ska upplevas som ett bidrag.

Många kommuner har valt att lägga administrationen av introduktionsersättningen utanför socialkontoret, då de menar att administratörens förhållningssätt gentemot personer under introduktion är viktigt. Av de kommuner som har en schabloniserad modell för introduktionsersättning menar några att den administrativa kostnaden blir låg till förmån för introduktionsverksamhet.

Integrationsverket har länge förespråkat införandet av introduktionsersättning, utan att några tydliga belägg finns för att det är ekonomiskt effektivt för kommunen. Integrationsverkets studier *Trenden vänder* (2000:04) och *Ett steg bakåt?* (2002:07) visar ett svagt samband på en långsiktigt ökad grad av egenförsörjning i de kommuner som infört introduktionsersättning. Den ekonomiska effektiviteten är naturligtvis mycket intressant att veta för kommunerna men, den viktiga frågan är kanske inte hur stor ersättningen är utan på vilket sätt individen uppfattar den? Om individen får en ersättning som gynnar det personliga initiativet och handlingsförmågan, så har vi goda skäl att tro att både kommun och individ vinner på en introduktionsersättning. Bland andra viktiga faktorer av betydelse kan nämnas innehållet och kvaliteten i introduktionen, individens medvetenhet om sitt eget ansvar för att nå målen med introduktionen, engagerad personal, arbetsmarknadssituation på orten och personens bakgrund.

Den stora skillnaden mellan kommunernas sätt att se på och använda introduktionsersättningen är: De som använder introduktionsersättning syftande mot personligt incitament och självständighet och de som använder den som ett redskap att mer eller mindre tvinga individen till aktiviteter.

## »Vi gör ingen skillnad«

Resultatet i enkätstudien med de trettio kommunerna visar att 26 av 30 kommuner anser att deras verksamhet passar för kvinnor likväl som för män. En intressant observation i detta sammanhang är att det i Integrationsverkets studie *Hur togs de emot* (2002:04) visade sig att kvinnor generellt fick en sämre

introduktion än män. Förmodligen har medvetenheten om problematiken ökat, men det är inte nödvändigtvis detsamma som att den individuella introduktionen förbättrats.

Många kommuner skriver i enkätstudien till de trettio kommunerna att de saknar introduktionsverksamhet för kvinnor med småbarn, lågutbildade kvinnor, äldre kvinnor osv.

Lösningen blir ofta någon form av program för personer med en sådan situation. Risken med program för personer som faller utanför kommunens mall för introduktion är att introduktionen i sådana fall mer speglar kommunens sätt att finna en lösning inom ramen för sin egen tradition och ekonomi. Det leder inte nödvändigtvis till en effektiv och för individen målinriktad insats, men utesluter det inte heller. Det kan till och med bli så att personen mer eller mindre tvingas in i ett färdigt program. Svårigheten med att utgå från personens behov i första hand, kan vara att introduktionsverksamheten i många fall organiserats allt för frikopplat från övrig verksamhet både inom och utom kommunen. För att introduktionen ska utvecklas på ett effektivt sätt är det därför viktigt att särskilja mellan de särskilda insatser som personen behöver till följd av invandring och de insatser som personen behöver som är beroende av invandringssituationen.

Ett nedslående resultat av vår enkät till kommunerna är att en av tre kommuner uppger att de inte gör någon särskild introduktionsplan för barn. Detta trots att det krävs introduktionsplan enligt ersättningsförordningen för att schablonersättning ska utgå. Förmodligen skulle svaret vara lika nedslående om frågan hade rört nyanlända gamla, sjuka eller handikappade. En analys skulle kunna vara att egenförsörjningsperspektivet har överbetonats så att introduktionen för dem som inte är i arbetsför ålder har kommit i skymundan.

Vi tror dock att en rimlig tolkning av resultatet är att introduktionsplan för barn inte används som ett redskap för att individualisera deras introduktion. Vi vet att det finns introduktionsverksamhet för barn, oftast inom ramen för skolans verksamhet. Många kommuner vill dock förbättra barnperspektivet i introduktionen och få med fler aktörer, vilket framkommer i uppföljningen med de trettio kommunerna och i ansökningar om ERF-medel.

Många kommuner erbjuder endast introduktion för de personer för vilka de får statlig schablonersättning. Likväl kommer de personer som inte fått introduktion, trots sitt behov, att fortsätta sitt liv i kommunen. Kommuners perspektiv kan vara för kortsiktiga i förhållande till den tid som personens introduktionsprocess tar i anspråk.

## Brist på pengar eller brist på samordning och samverkan?

De trettio kommunerna är överens om att samverkan med utgångspunkt i den centrala överenskommelsen är viktig för utvecklingen i regionerna och i kommunerna. Integrationsverket anser att en större grad av samverkan mellan olika aktörer, både kvantitativt och kvalitativt, kring att möta individens behov, ökar möjligheterna till individualisering.

När samverkan brister tvingas ofta kommunen bekosta verksamhet som en annan aktör borde ha varit huvudansvarig för och kanske redan fått medel för. Kommunens samordningsroll leder ofta till att kommunen också fått rollen som huvudansvarig i all verksamhet som individen kan behöva, trots att andra aktörer som exempelvis arbetsförmedlingen har huvuduppdraget i de generella systemen. Integrationsverket kan se att det sker mycket utveckling på detta område och i synnerhet mellan arbetsförmedlingen och kommunen, men att mycket utveckling av samverkan och samordning fortfarande återstår. Den part som kommunerna uppger sig ha minst samarbete med är Migrationsverket.

Kommunen som de facto är den centrala samordningsaktören borde ha ett mycket stort intresse av att introduktionen påbörjas så tidigt som möjligt och att individen upplever processen som en obruten kedja. Ett annat vanligt problem vid samverkan är att kommunen inte kan påverka de andra aktörernas prioriteringar, fokuseringar och utvecklingsområden. Det pågår en rad projekt där denna typ av problem blir lösta, svårigheten är att få lika hög grad av effektiv samverkan i ordinarie linjearbete.

Samverkan i egentlig mening mellan frivilliga organisationer och myndigheter, vilket i praktiken är synonymt med kommunen, är fortfarande relativt sällsynt. Vanligare är att den frivilliga organisationen får rollen att utföra delar av introduktionen på uppdrag av kommunen, vilket i egentlig mening knappast kan kallas samverkan. Relativt vanligt är också att frivilliga organisationer utan någon samverkan alls har aktiviteter som syftar till förbättrad introduktion. Bilden av samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer är inte entydig. Några få kommuner har nära samverkan med flera frivilliga organisationer samtidigt som de flesta kommunerna inte har det alls. Vi vet inte om denna skillnad beror på lokala traditioner och nätverk eller om det ömsesidiga behovet saknas.

## Interkommunal samverkan

Från enkäten går att utläsa att en del av de trettio kommunerna inte anser att de har behov av att samverka med andra kommuner om annat än bosättningar och sekundärflyttningar.

Både enkäten och djupintervjuerna har visat att den problematik som kommunerna tar upp i stora drag är en spegling av de generella problem som finns i kommunen. I de största kommunerna påpekar man att boende och samverkan med andra myndigheter är hinder för effektiv introduktion. Personerna bor i segregerade områden och har lite kontakt med svenskar. En del är bostadslösa, en del är inneboende och därför trångbudda. Många av de större kommunerna visar också på brister i samverkan som går att hänföra till organisationernas storlek och personalomsättning. Både små och stora kommuner menar att de personliga kontakterna mellan tjänstemän är mycket viktiga för fungerande samverkan.

I de små kommunerna handlar hindren mer om att det är svårt att individualisera till följd av att utbudet är för litet. Men en fördel är att de mindre kommunerna ofta har lättare att finna kontaktvägar med den lokala arbetsmarknaden eftersom personliga relationer mellan tjänstemän och den lokala arbetsmarknaden är vanligare i mindre samhällen.

Den stora kommunen har möjlighet till ett bredare utbud av kunskap och aktiviteter som sfi-inriktningar, validering osv.

## Nyanlända – en rekryteringsbas

En del avfolkingskommuner försöker attrahera personer från storstadsområden att flytta till deras mindre kommun med bättre boendemiljö som det främsta argumentet. En stor fara är dock om incitamentet från kommunens sida primärt handlar om att kortsiktigt fylla tomma lägenheter. Eftersom vi vet att de flesta nyanlända i första hand är intresserade av egenförsörjning, så kan motviljan till en sådan flytt vara riktig ur ett långsiktigt perspektiv. Integrationsverket tycker att en utveckling mot att både regionalt och nationellt försöka matcha individ med rätt ort i Sverige är bra ur många aspekter. Nyanlända invandrare bör i högre utsträckning ses som en rekryteringsbas för såväl privata näringslivet som för verksamhet inom den offentliga sektorn.

Med anledning av att regionala överenskommelser kommer till stånd öppnas möjligheter att låta personens förutsättningar till arbete, boende och introduktion vara vägledande vid val av bostadsort.



## Mycket verksamhet, men otydliga resultat

Sammanställningen av enkätundersökningen i de trettio kommunerna tyder på fortsatta brister kring resultatuppföljningen. Integrationsverket kan också se att många önskar sig bättre uppföljningsinstrument, men att lite utveckling sker på området. De resultat som redovisas är ofta sådana som är inom ramen för en delverksamhet, som exempelvis svenskinläring. Jämfört med föregående år kan vi konstatera att fler kommuner sett vikten av att genomföra brukarundersökningar, de flesta använder eller kommer att använda NKI.

Problemet är att det finns få modeller för att utvärdera effektiviteten ur ett individuellt perspektiv. En följd blir att det kan vara svårt att motivera införandet av metoder som prövats i projektform om effektiviteten inte tydligt går att visa. När en kommun har en bra generell uppföljning av all sin verksamhet har man förmodligen även en bra uppföljning av introduktionsverksamheten.

Det som i det närmaste helt saknas är effektutvärdering av verksamheten i hela den kedja av ansvarsområden under introduktionsprocessen som individen går igenom. Ett sådant utvärderingsinstrument skulle kunna visa var bristerna i vårt traditionella sätt att arbeta finns och vara en vägvisare för fortsatt utveckling av den centrala överenskommelsen.

## Vart är vi på väg?

Till sist ställer vi oss här en rad frågor, som vi tror påverkar den fortsatta utvecklingsprocessen.

Om introduktionen inte utvecklas med individen som utgångspunkt i högre grad och om resultatet dessutom inte kontinuerligt följs upp – hur kan vi då veta vad som behöver förbättras?

Kan det vara ett strukturellt problem som med automatik gör att den part som har ekonomiskt ansvar för individen också i praktiken blir huvudansvarig för allting? Saknas det enighet kring centrala begrepp som samverkan och individualisering? Är den centrala överenskommelsen inte tillräckligt förpliktande? Skulle effektiviteten i samverkan öka mer om förhållningsätt och metodik präglades av att ge individen mer möjligheter att själv ställa krav på de inblandade aktörerna?

Är det ersättningsförordningens (SFS 1990:927) tillämpning och existens som hindrar effektiv samverkan? Behövs det överhuvudtaget en särlösning som kallas introduktion? Är de hinder som finns för samverkan mer ett uttryck för behov av utveckling

av myndigheternas förhållningssätt till sitt uppdrag, än ett specifikt behov av utveckling av samverkan syftande mot effektiv introduktion?

# Slutsatser

## Fortsatt utvecklingsarbete på nationell nivå

För att komma förbi en del av de hinder för utveckling av introduktionen som kommunerna har uppgivit (se sidan 25) krävs, förutom utveckling inom introduktionsverksamhetens ram, även förändringar i den generella politiken. Integrationsverket ser det som ett genombrott att Arbetsmarknadsverket, Migrationsverket och Myndigheten för skolutvecklingsfrågor i sina regleringsbrev för år 2003 har fått i uppdrag att medverka med aktiva insatser under introduktionen för nyanlända. I Arbetsmarknadsverkets regleringsbrev står att:

AMV skall, inom ramen för sin reguljära verksamhet, samverka med Integrationsverket, Migrationsverket och Skolutvecklingsmyndigheten för att nyanlända invandrades och asylsökandes kompetens tidigt tas tillvara så att arbetsmarknadsinträdet effektiviseras och tidigareläggs. AMS skall redovisa omfattningen av arbetsförmedlingarnas samverkan med bl.a. kommunerna och Migrationsverket och på vilket sätt denna samverkan skett. Av redovisningen skall även framgå på vilket sätt arbetsmarknadsinträdet har effektiviserats och tidigarelägs i förhållande till föregående år.

Under år 2003 förväntas fler centrala överenskommelser komma att träffas, Integrationsverket har under år 2002 involverat fler centrala aktörer än tidigare i utvecklingsarbetet och har bland annat tagit initiativ till överläggningar med arbetslivets olika parter. Under första kvartalet år 2003 planeras flera centrala överenskommelser bli klara och undertecknas.

Hur hälsoperspektivet ska beaktas i introduktionen och olika aktörers ansvar är en fråga som diskuterats vid överläggningar med berörda centrala parter. Även här förväntas samverkan resultera i en central överenskommelse under det kommande året.

Integrationsverket konstaterar att det finns en bred enighet beträffande vikten av samverkan för att effektivisera och utveckla introduktionen såväl på central, regional som lokal nivå.

## Regional och lokal samverkan...

En ökad regional och interkommunal samverkan leder till ökade möjligheter att möta individuella behov av introduktionsinsatser. Integrationsverket utgår från antagandet att en regional samverkan även är ekonomiskt effektiv. Vi anser också att en ökad regional samverkan på ett effektivt sätt involverar fler än de trettio särskilt fokuserade kommunerna i att arbeta med utveckling av introduktionen.

Att redan under individens asyltid få till stånd en fungerande samverkan mellan den lokala arbetsförmedlingen, kommunen och Migrationsverket är en av de mest avgörande faktorerna för en lyckad integration. Hela kedjan från ankomsten till Sverige och till inträdet på arbetsmarknaden bör enligt Integrationsverket vara en obruten kedja.

Det finns en stor utvecklingspotential i att ytterligare öka den regionala samverkan. Processerna har kommit olika långt, men är under utveckling i de åtta län som vi tidigare redovisat. En slutsats från Integrationsverkets sida är att det regionala samarbetet bör utvecklas även i övriga regioner/län.

I 17 av de 30 kommunerna i enkätundersökningen pågår en aktiv utvecklingsprocess i arbetsgrupper vars arbete kommer att resultera i förslag till överenskommelser under år 2003. Även i flera andra kommuner, utöver de 30, har vi noterat samma trend.

## Introduktionsersättning som redskap?

Kommunerna anser att det är av stor vikt att alla invandrare, inte bara personer som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927), bör få en introduktion som kopplas till introduktionsersättning. Tyvärr anser sig många kommuner inte ha råd med detta. Integrationsverket kan ändå se en tendens att fler och fler kommuner erbjuder en individualiserad introduktion, utöver svenskundervisning, till alla nyanlända även om introduktionsersättning endast utgår till dem som omfattas av statlig schablonersättning. I några kommuner utgår dock introduktionsersättning till alla nyanlända som deltar i introduktion.<sup>7</sup> Det viktiga är att effekten av introduktionser-

<sup>7</sup> I exempelvis Gävle, Huddinge och Luleå får alla nyanlända som deltar i en introduktion introduktionsersättning.

sättningen är sådan att personens initiativ och handlingsförmåga tillvaratas och stärks.

## Lokala och regionala överenskommelser växer fram – är det tillräckligt?

Många kommuner anser att samverkan är en framgångsfaktor för att utveckla och effektivisera introduktionen. Utifrån den centrala överenskommelsen har ett konkret arbete på lokal nivå vuxit fram och lett till en formalisering genom lokala överenskommelser. Fler och fler anammar arbetsmetoden, eftersom den tydliggör ansvarsfördelningen och aktörernas olika roller i introduktionsprocessen. Arbets sättet öppnar för nya sätt att tänka, nya idéer och metoder samt ger legitimitet till arbetet. Traditionella gränser mellan myndigheter kan överbryggas, en högre grad av samsyn kan uppnås och öppnar för gemensam uppföljning och samfinansiering.

Ett effektivt sätt att förbättra samverkan är att arbeta med själva processen genom att tydliggöra begreppens innebörd och parternas ansvarsområden i ett lokalt eller regionalt sammanhang.

Det bör finnas en enighet kring vilka resultat som visar att samverkan fungerar och utvecklas.

Introduktionsverksamhet styrs idag i allt för hög grad av kommunens rätt till schablonersättning för personen och inte primärt av personens behov av individuell introduktion. De personer som har behov av introduktion och inte får sina behov tillgodosedda, blir förmodligen inte självförsörjande i samma grad som de som omfattas av introduktionsinsatser.

Brist vid samverkan riskerar att olika myndigheters medel inte används på ett samordnat och effektivt sätt. Den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande är bara en del av de medel som finns för introduktionsinsatser. Samverkan bör ha tydligare bäring på det gemensamma målet om egen försörjning och delaktighet. Introduktionsinsatserna blir därmed effektivare. Men, för att introduktionen ska utvecklas på ett effektivt sätt är det viktigt att särskilja mellan de särskilda insatser som personen behöver till följd av invandring och de insatser som personen behöver som är oberoende av invandringssituationen.

## Utveckling tar tid

Integrationsverket anser att utvecklingen av introduktionen idag präglas av höga ambitioner och mycket god vilja. Det

finns en stor enighet kring vikten av överenskommelser. Det är också en tid när det finns mycket självkritik, men en konstruktiv sådan.

Vi kan konstatera att den centrala överenskommelsen är en tydlig väg för att påverka utvecklingen lokalt och regionalt. I det regionala och lokala utvecklingsarbetet blir det allt vanligare att fler parter än de i den centrala överenskommelsen ingår. Det har blivit alltmer tydligt att kraven på kvaliteten i samverkansprocessen ökar ju närmare målet om individualisering eftersträvas.

Överenskommelser, introduktionsersättning och introduktionsplaner är bara generellt gällande medel för att skapa ökade möjligheter för alla nya svenskers inträde i det svenska samhället. Om ett sådant medel tas ur sitt sammanhang så är risken stor att effektiviteten går förlorad. Ett exempel på det är hur, var och när introduktionsersättning används där erfarenheten visat att den mest relevanta frågan egentligen är på vilket sätt en viss konstruktion av ersättningen uppfattas av individen och med det avgör individens agerande. En önskvärd utveckling är dock att det generella ersättningsystemet för arbetsökande öppnas för målgruppen.

Det har vid Integrationsverkets uppföljningar klart framkommit att hälsoproblem har varit ett hinder för en effektiv introduktion. Dels behöver samverkan mellan relevanta aktörer utvecklas, dels anser vi att perspektivet behöver förskjutas till att handla om ett preventivt hälsotänkande. Eftersom all introduktion ska utgå från individens behov och förutsättningar, är det ett naturligt led i Integrationsverkets arbete att verka för ett hälsofrämjande perspektiv vid all introduktion.

Det är fortfarande alltför vanligt att individualisering sker på kollektiv bas i form av olika program än att individualiseringen verkligen utgår från personen i centrum. Integrationsverket kommer därför fortsätta verka för fler regionala och lokala överenskommelser, då detta är en effektiv väg att öka valmöjligheterna för individen.

Utveckling kräver både tid och pengar i en ofta ekonomiskt pressad verklighet. Vi anser att utvecklingsprojekt är ett effektivt sätt att pröva nya idéer och metoder. Utvecklingsmedlen är ett betydelsefullt verktyg för att initiera utvecklingsprocesser och pröva nya samverkansmetoder. Processerna är nödvändiga för att nå en verklig långsiktig förändring. Därför åskar Integrationsverket nya utvecklingsmedel för år 2003.

# Förslag till förbättringar

Utifrån våra slutsatser om utvecklingen av introduktionen under år 2002 utkristalliserar det sig en rad förbättringsmöjligheter. De förslag till förbättringar som Integrationsverket lämnade i förra årets rapport, *Utveckling av introduktionen år 2001* (2002:3), kvarstår<sup>8</sup>. Därutöver föreslår Integrationsverket följande förslag till förbättringar.

Integrationsverket föreslår att:

## *Introduktion för alla*

- 1 *Alla* nyanlända erbjuds en introduktion som är kopplad till en introduktionsersättning som syftar till att stärka individens initiativ och handlingsförmåga.
- 2 Introduktion erbjuds på lika villkor, utifrån personens behov och förutsättningar, oavsett kön och ålder.

## *Samverkan*

- 3 Ytterligare berörda myndigheter får i sina regleringsbrev i uppdrag att utifrån sitt kompetensområde samverka kring och utveckla sina insatser för nyanlända invandrare.
- 4 Berörda myndigheter får inom ramen för sitt ansvarsområde i uppdrag att särskilt utveckla insatser för att motverka ohälsa som ett hinder för introduktionen.
- 5 Ytterligare samverkansprocesser kommer igång och att överenskommelser upprättas mellan olika aktörer på såväl nationell, regional som lokal nivå.
- 6 Samtliga berörda aktörer alltid prioriterar och samverkar kring personens långsiktiga möjligheter till egenförsörjning, bland annat i samband med erbjudande om bostadsort.

---

<sup>8</sup> Se bilaga 2.

### *Uppföljning och utvärdering*

- 7 Befintliga överenskommelser utvecklas och följs upp av under-  
teknade parter.
- 8 Uppföljning av introduktionen ska vara en integrerad del med  
kommunens övriga verksamhetsuppföljning. En strävan bör vara  
att även genomföra utvärderingar av introduktionen.

### *Nyanlända som rekryteringsbas*

- 9 Introduktionen utgår från och insatserna präglas av att nyanlända  
invandrare är en rekryteringsbas och en utvecklingsmöjlighet för  
svensk arbetsmarknad.

### *Kompetensutveckling*

- 10 Alla aktörer som samverkar, på alla nivåer, skapar utrymme för  
kompetensutveckling om effektiva samverkansmetoder.



## Uppföljande kartläggning av introduktion för nyanlända.

### ENKÄTFRÅGOR

Kommun:

Uppgiftslämnare:

Adress:

Telefonnummer:

e-postadress:

Enkäten består av både fasta svarsalternativ och möjligheter till mer öppna svar. Vi är tacksamma om ni markerar de fasta svarsalternativen med **fetstil**.

Dokumentet är inte skrivskyddat. Vi vill helst att ni skriver svaren direkt i enkäten. Ni avgör själva hur uttömmande ni vill svara på de mer öppna svarsalternativen. Tänk dock på att det är viktigt att vi förstår vilken fråga ni avser i svaret.

**1 a**

Har ni en lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen?

Ja    Ja, men inte dokumenterad    Nej    Kan inte svara

Om ja, vilka aktörer ingår i överenskommelsen?

Om nej, vad är orsaken till att ni inte har någon överenskommelse om introduktion?

1b

Anser ni att en lokal överenskommelse är ett viktigt redskap för att nå de fastställda målen för introduktionen?

Ja      Nej      Kan inte svara

Vi uppnår målen för introduktion på annat sätt, nämligen:

1c

Finns det organisatoriska hinder för att uppnå målen för introduktionen?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om ja, vilka är de?

Om nej, finns det andra hinder? Vilka är de?

**1d**

Pågår det arbete med att utarbeta en lokal överenskommelse hos er?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om ja, ange vilka parter som ingår i arbetet och när ni tror att överenskommelsen är undertecknad:

Om nej, vad är hindret?

Här kan du skriva ned eventuellt ytterligare information angående utarbetandet av en lokal överenskommelse.

**2a**

Betalar ni introduktionsersättning till de som deltar i introduktionsverksamhet?

Ja, till alla      Ja, till vissa      Nej      Kan inte svara

Om ja, beskriv hur ni använder introduktionsersättningen och kriterierna för att erhålla introduktionsersättning samt under vilken tidsperiod ersättningen betalas ut:

Om nej, beskriv varför ni inte använder introduktionsersättning:

2b

Anser ni att introduktionsersättningen kan vara ett redskap för en effektiv introduktion?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om ja, på vilket sätt är den ett redskap i er introduktionsverksamhet?

Om nej, varför?

Här kan du skriva ned eventuell ytterligare information om introduktionsersättningen.

3a

Får alla nyanlända (flyktingar, invandrare, barn, gamla osv.) en individuellt planerad introduktion?

Ja, alla    Ja, vissa      Nej      Kan inte svara

Om vissa får, vilka är det som omfattas?

Om nej, varför?

**3b**

Har ni särskild planerad introduktion för barn?

Ja    Nej    Kan inte svara

Om ja, finns det individuell plan för barnet? Vilken verksamhet kan ni erbjuda?

Om nej, varför?

**4a**

Anser ni att ni kan erbjuda en likvärdig introduktion till kvinnor och män?

Ja    Nej    Kan inte svara

Om ja, på vilket sätt?

Om nej, varför inte?

4b

Anser ni att ni kan individualisera introduktionen i tillräckligt hög grad?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om ja, på vilket sätt är den individualiserad?

Om nej, vad saknas och vad kan förbättras?

4c

Samarbetar ni regelbundet med frivilliga organisationer?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om ja, med vilka och om vad?

Om nej, varför?

## 4d

Samarbetar ni med parter på den lokala arbetsmarknaden (privata och offentliga arbetsgivare samt fackliga organisationer)?

Ja      Ja, men inte tillräckligt      Nej      Kan inte svara

Om ja, med vilka och på vilket sätt?

Om nej, varför inte?

## 4e

Samarbetar ni med andra kommuner kring introduktionsverksamheten?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om ja, med vilka och på vilket sätt?

Om nej, vad är orsaken till det?

5a

Finns samarbete med högskola/universitet om svenskundervisning för högskoleutbildade?

Om ja, på vilket sätt?

Om nej, varför?

5b

Vilka parter samarbetar ni med för att individualisera svenskundervisningen?

5c

Finns det tillräckliga möjligheter att ordna praktikplatser som kan effektivisera introduktionen?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om nej, vad saknas?



6

Får personalen inom introduktionsverksamheten möjlighet till kontinuerlig och adekvat kompetenshöjande utbildning?

Ja      Nej      Kan inte svara

Om nej, vad behövs?

7

Genomför kommunen regelbundna uppföljningar och/eller utvärderingar av introduktionsverksamheten?

Ja      Ja, men inte tillräckligt      Nej      Kan inte svara

Om ja, vilken typ av uppföljningar görs och på vilket sätt påverkar det utvecklingsarbetet?

Om nej, vad är orsaken?

8

Använder kommunens tjänstemän Integrationsverkets introduktionsbank som finns på Internet?

Ja    Nej    Kan inte svara

Om ja, på vilket sätt?

Om nej, vad är orsaken?

9

Vad finns det för faktorer som hindrar en effektiv introduktion?  
Vi vill att ni gör en uppskattad rangordning av faktorerna.

10

Vad finns det för faktorer som främjar en effektiv introduktion?  
Vi vill att ni gör en uppskattad rangordning av faktorerna.

Tack för er medverkan!

## Bilaga 2

Utdrag från rapporten

»Utveckling av introduktionen år 2001«

### 7. Förslag till förbättringar

Från Integrationsverkets sida kan vi se att det pågående utvecklingsarbetet av introduktionen går åt rätt håll. Samverkan mellan parter på central, regional och lokal nivå har fått genomslag i verksamheten, något bl.a. den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen har bidragit till.

Översynen av flyktingars mottagande och introduktion (dir. 2001:87) kommer förhoppningsvis att bidra till att de förändringar och förbättringar som bör ske också kommer att genomföras. Integrationsverket vill bidra med underlag till dessa överväganden genom att sammanfattningsvis redovisa ett antal områden där inriktningen i det fortsatta utvecklings och förbättringsarbetet kan vara följande.

#### Alla bör omfattas av introduktionen

De flesta nyanlända invandrare omfattas inte av kommunens introduktionsinsatser. Alla erbjuds förvisso att delta i svenskundervisning men oftast får enbart de personer som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) en planerad introduktion, med deltagande i introduktionsprogram. Detta gäller även möjligheten till introduktionsersättning som försörjningsform.

En avgörande orsak till varför inte alla nyanlända invandrare erbjuds samma möjligheter till introduktion är utformningen av statsbidraget, som idag endast omfattar nyanlända flyktingar och deras anhöriga.

Integrationsverket föreslår att:

- 1 Alla nyanlända, såväl flyktingar som övriga invandrare, ska ha samma möjligheter till deltagande i en planerad introduktion.
- 2 Alla nyanlända som deltar i ett introduktionsprogram ska ges lika ekonomiska förutsättningar genom introduktionsersättning.
- 3 En prestationsinriktad introduktionsersättning införs.

#### Förändringar i ersättningsförordningen

Det finns behov av en översyn av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) avseende ensamkommande barn. Kommunerna menar att deras kostnader för god man, utredningar av barnens

biståndsbehov, familjehemsutredningar, övervägande av vård etc. inte ersätts. Kommunerna kan idag inte heller återsöka kostnader för dessa barn efter att de har fyllt 18 år.

Integrationsverket föreslår att:

4 § 21 i förordningen ses över i samband med översynen av flyktingars mottagande och introduktion.

### Särskilda insatser

Integrationsverket har uppmärksammat behovet av att lyfta fram hälsofrämjande insatser under introduktionen. Insatser och samverkan med berörda instanser inom hälso- och sjukvården, psykiatri, försäkringskassan m.fl., bör få en större tyngd och ett större utrymme. Hälsotillståndet är avgörande för på vilket sätt individen kan tillgodogöra sig insatser under introduktionen.

Integrationsverket föreslår att:

5 En kartläggning av individens hälsotillstånd görs i samverkan med ansvariga instanser redan under asyltiden och följs upp vid mottagandet i kommunen i ett inledande skede av introduktionen.

### Individens ansvar

Individens ansvar och inflytande bör utvecklas ytterligare, såväl i planeringen som genomförandet av introduktionen. Individen bör bl.a. ges ett större ansvar att besluta om innehåll i introduktionsprogrammet och val av introduktionsinsatser. Kommunerna och övriga parter ska stödja individens framtidsplanering. Detta ansvar och inflytande bör kopplas till en prestationsrelaterad introduktionsersättning (se förslag 3) som stimulerar individen till ansvarstagande och egenförsörjning.

Integrationsverket föreslår att:

6 Individen ska ansvara för sin egen introduktionsplan.

### Individuell svenskinläring

Undervisningen i svenska bör få ett större fokus på arbetslivet, bl.a. med yrkessvenska alternativt med annan mer praktisk inläring. För att detta ska kunna genomföras måste samarbetet mellan kommuner och högskolor/universitet utvecklas och intensifieras.

Prosodi och svenskinläring genom olika webblösningar kan i större utsträckning användas, bl.a. genom att dessa webblösningar integreras i olika praktik- och mentorprogram på arbetsplatser och i distansundervisning över hela landet.

Integrationsverket föreslår att:

- 7 Svenskundervisningen måste vara individanpassad och flexibel, såväl i omfattning som innehåll.
- 8 Högskoleutbildade ska erbjudas intensiv introduktion med svenskinlärning och akademiska studier i högskolemiljö.

### Arbetsmarknadsperspektiv

Introduktionsverksamheten har i allt högre utsträckning lämnar socialtjänstperspektivet till förmån för arbetsmarknadsperspektivet. För att öka individens ingångar till arbetslivet och medverka till att arbetsplatser är utgångspunkten för individens introduktion bör introduktionen ha ett än mer tydligt arbetsmarknadsperspektiv. Ett större utbud av valmöjligheter måste till och den interkommunala och regionala samverkan behöver därför utvecklas.

Integrationsverket föreslår att:

- 9 Samarbetet mellan kommuner och arbetsförmedlingar, bemanningsföretag, de fackliga organisationerna och näringslivet, såväl de privata som de offentliga arbetsgivarna, bör utvecklas ytterligare.
- 10 För att tydliggöra kopplingen till utbildning och arbete bör en organisatorisk förändring av introduktionsverksamheten ske i de kommuner som inte redan genomfört detta.
- 11 Validering av betyg, intyg och yrkesutbildningar bör ske tidigt. Det finns även ett behov av att tydliggöra vilken aktör som ska bekosta valideringen.
- 12 Rekryterings- och traineeprogram för olika yrken samt lärlingsutbildningar respektive lärlingsplatser bör utökas och bättre ekonomiska möjligheter för såväl genomförande som för eleverna måste skapas.
- 13 Mentor och handledare bör kontrakteras och både utbildning och rimlig ekonomisk ersättning till dessa personer måste finnas.
- 14 Individer med erfarenhet av eget företag bör tidigt få information om företagandets villkor och kontakter med personer som skulle kunna fungera som mentorer.

### Annat samarbete

Det är av vikt att andra än de parter som ingår i den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen involveras i introduktionen, alternativt att olika insatser som görs samordnas på ett tydligare sätt än idag. Samarbetet mellan kommun och frivilligorganisationen måste t.ex. förstärkas och utvecklas vidare, bl.a. genom att invandrarföreningarna i större utsträckning involveras i introduktionsarbetet.

Integrationsverket föreslår att:

15 Frivilligorganisationer bör få en tydligare roll i individens introduktion.

### Uppföljning och utvärdering

Alla kommuner ska genomföra uppföljningar och utvärderingar av introduktionens resultat i den egna kommunen. Uppföljningarna och utvärderingarna ska dokumenteras. Uppföljningar av individernas synpunkter på introduktionen, s.k. brukarundersökningar, blir här ett viktigt verktyg. Även den individuella introduktionsplanen måste utvecklas till att fungera som ett uppföljningsverktyg, för individen och för kommunerna, över individens introduktion. För att få en utveckling av uppföljningarna måste samverkan ske med samtliga aktörer inom introduktionen.

För att få en nationell bild av hur introduktionen utvecklas är det av vikt att Integrationsverket får del av kommunernas uppföljningsresultat.

Integrationsverket föreslår att:

16 Kommunerna bör ha en skyldighet att genomföra uppföljningar och utvärderingar av sin egen introduktionsverksamhet och lämna underlag om introduktionens utveckling till Integrationsverket för nationella sammanställningar av resultat.

### Kunskaps- och kompetenshöjande insatser

Att ha omvärldskunskap om introduktionen är av stor vikt för alla involverade parter. Med ökad kunskap kan introduktionen utvecklas optimalt. Den personal inom bl.a. kommunerna som arbetar med att utveckla introduktionen för nyanlända invandrare besitter stor kompetens. Samtidigt är frågorna av sådan art att personalen måste få ges tid till kontinuerligt kompetenshöjande insatser.

För att kunna utveckla introduktionen för nyanlända invandrare bör andra länders erfarenheter tas tillvara. Detta för att medverka till en utveckling av introduktionen i Sverige.

Integrationsverket föreslår att:

17 Personal inom introduktionen bör få möjligheter till kontinuerlig kompetenshöjande utbildning.

18 Studier genomförs för att fånga upp och ta tillvara lärande exempel om utvecklingen av introduktionen i andra länder.