

Integration – var god dröj

Integration – var god dröj

Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001

Integrationsverkets rapportserie 2004:01

© Integrationsverket, 2004

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Elanders Berlings, Malmö, 2004

Integration – var god dröj

Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet
för nyanlända invandrare mottagna 2001

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	9
Summary	16
Inledning	23
Metod	24
Sammanfattning av tidigare undersökning	26
Resultat – Barn och ungdomar	28
Vilka deltar i introduktionen?	28
Introduktionens omfattning och innehåll	30
Kommunens samverkan med andra aktörer	35
Tillgodogörande av introduktionen	36
Övriga kommentarer kring introduktionen	39
Resultat – vuxna	40
Vilka deltar i introduktionen?	40
Från asylsökande till kommunal introduktionsverksamhet	44
Introduktionens omfattning och innehåll	44
Kommunens samverkan med andra aktörer	61
Tillgodogörande av introduktionen	63
Analys av resultaten	71
Barn och ungdomar	71
Vuxna	75
Jämförelse av resultaten från undersökningarna av vuxna samt barn och ungdomar	85
Sammanfattande analys	86
Erfarenheter från Danmark	89
Integrationsverkets kommentarer	92
Bedömning av introduktionens måluppfyllelse	92
Vidare arbete och prioriteringar	95
Litteraturförteckning	99
Bilaga 1	100

Bilaga 2

108

Bilaga 3

122

Förord

Den här rapporten är ett led i utvärderingen av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och invandrare. I denna utvärdering följer vi upp de nyanlända invandrare som bosatte sig i någon av de 30 största flyktingmottagande kommunerna under första tertialen 2001. Utvärderingen belyser introduktionens insatser, metoder och resultat för dessa individer i förhållande till de nationella målen. Genom att jämföra resultatet med en tidigare undersökning visar rapporten också hur måluppfyllelsen för nyanlända invandras introduktion har utvecklats. Integrationsverket kommer att fortsätta följa upp och utvärdera introduktionen. Ambitionen är att på ett tydligare sätt utvärdera specifika metoders effekter på resultatet av introduktionen, t.ex. den överenskommelse om utveckling av introduktionen som involverade aktörer har slutit och förbundit sig att arbeta efter.

Ola Persson vid RAMBØLL Management har genomfört undersökningen åt Integrationsverket och skrivit denna rapport. Henrik Emilsson, projektledare, och Gisela Andersson, båda Integrationsverket, har skrivit avsnittet kommentarer från Integrationsverket. Enkäten har konstruerats av Elisabeth Bahngoura, Gisela Andersson, Ulla Blom Ivarsson, Ciya Karim, Margaretha Johnsson, alla från Integrationsverket, och handläggare från introduktionsverksamheterna i Botkyrka, Eskilstuna, Stockholm och Uppsala samt tjänsteman från Svenska Kommunförbundet.

Norrköping den 4 februari 2004

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Saleh Sallar
Avdelningschef

Sammanfattning

På uppdrag av Integrationsverket har RAMBØLL Management utvärderat kommunernas introduktionsverksamhet för de nyanlända flyktingar och invandrare som togs emot i 30 av landets kommuner under de första fyra månaderna år 2001. Syftet är att utvärdera kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och invandrare. Detta görs genom att relatera resultaten i undersökningen till de mål som är uppställda för introduktionen.

Utvärderingen bygger på två enkätundersökningar som genomfördes bland kommunernas flyktingsekreterare/flyktinghandläggare i maj–augusti 2003. Den ena enkätundersökningen avser barns och ungdomars introduktion och omfattar sammanlagt 449 barn och ungdomar. Den andra enkätundersökningen avser vuxnas introduktion och omfattar 938 vuxna. För att kontrollera tillförlitligheten i självutvärderingen kompletterades undersökningen för de vuxna med en mindre telefonundersökning, riktad till 30 av de vuxna som ingår i enkätundersökningen. Intervjuerna genomfördes på arabiska. Resultaten från denna studie visar att svaren från de intervjuade till stor del överensstämmer med handläggarnas, vilket bidrar till ökad tillförlitlighet i enkätundersökningen.

I utvärderingen av kommunernas introduktionsverksamhet för vuxna görs jämförelser med resultaten från en motsvarande undersökning. Denna bygger på ett urval av flyktingar och invandrare som togs emot av kommunerna 1999.

Individualisering av introduktionen

Introduktionen ska anpassas till den nyanländes individuella förutsättningar och behov. Utvärderingen pekar på att kommunernas intention är att genomföra en individualiserad introduktion, i varje fall för de vuxna. För 96 procent av de vuxna upprättas en individuell introduktionsplan tillsammans med individen, jämfört med 76 procent av barnen och ungdomarna.

Frågan är dock hur pass individuell introduktionen egentligen är? Handläggarnas egen bedömning är att endast 58 procent av de vuxna får en introduktion som i hög eller mycket hög grad individualiseras utifrån individens egna förutsättningar, behov och intressen. Samma andel vuxna uppges i hög eller mycket hög grad vara med och besluta om innehållet i introduktionen. Vår bedömning är att graden av inflytande måste öka för att möjliggöra en individualisering av introduktionen och för att individens motivation ska stärkas.

För barnen är motsvarande andelar lägre än för de vuxna. Endast 43 procent av barnen och ungdomarna får, enligt handläggarnas bedömning, en introduktion som i ganska hög eller mycket hög grad anpassas till hans/hennes behov och förutsättningar. En knapp tredjedel av barnen och ungdomarna beslutar, tillsammans med sin vårdnadshavare, i ganska hög eller mycket hög grad om innehållet i sin egen introduktion.

Undersökningen ger även ett antal indirekta svar på graden av individualisering, vilka till stor del pekar mot att individualiseringen är relativt begränsad. Till exempel framgår det att det är få vuxna som får sin utbildning och yrkeserfarenhet värderad och tre av fyra får inte den kompletterande utbildning som krävs för att kunna arbeta i sitt tidigare yrke. Det finns inga större skillnader i graden av individualisering jämfört med den tidigare genomförda studien.

Underlätta vuxnas inträde på arbetsmarknaden

Ett viktigt steg i den nyanlända invandrarens väg mot egen försörjning är att han/hon ges en tidig och relevant kontakt med svenskt arbetsliv, vilket är ett av målen för introduktionen (Integrationsverket 2001a). Strax över hälften av de som deltar i kommunernas introduktionsprogram får någon form av kontakt med arbetsmarknaden (inkl. språkpraktik, studiebesök). När det gäller mer kvalificerad kontakt med arbetsmarknaden, som arbetsmarknadspraktik eller arbetsplatsförlagd introduktion, visar årets undersökning att den ökar (från 22 procent i den förra undersökningen till 29 procent i årets undersökning).

Få av de nyanlända invandrarna får arbetsmarknadsinriktade insatser som anknyter till tidigare yrkeserfarenhet. De enskilt största skälen till det är, enligt handläggarna, individens bristande språkkunskaper (28 procent) och att individen själv uttryckt ointresse (22 procent). Endast för en mindre del (11 procent) anger handläggarna att tidigare yrkeserfarenheter saknar relevans för den svenska arbetsmarknaden. Det är också få individer som får kompletterande utbildning för att kunna

arbeta i sitt tidigare yrke. Dessutom finns brister i värdering av utbildnings- och yrkeserfarenhet vilket försvårar individens inträde på den svenska arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingarna är fortfarande inte tillräckligt delaktiga i introduktionen för nyanlända invandrare. För 40 procent av individerna medverkar arbetsförmedlingen vid något tillfälle under introduktionen tillsammans med kommunens flyktinghandläggare. Detta är en ökning med 10 procent jämfört med den föregående undersökningen. Totalt sett minskar dock arbetsförmedlingens egna insatser och aktiviteter för de nyanlända jämfört med förra undersökningen.

För att öka individens incitament att arbeta under introduktionstiden rekommenderas kommunerna att använda introduktionsersättning som försörjningsstöd i stället för ekonomiskt bistånd. Introduktionsersättningen bör därför inte reduceras vid egen inkomst. Resultaten i undersökningen är dock nedslående på denna punkt. En stor majoritet har förvisso introduktionsersättning som försörjning, men den reduceras allt oftare. För de 217 personer som har egen inkomst av tjänst har mer än 75 procent fått sin introduktionsersättning reducerad med motsvarande belopp.

Kunskaper i det svenska språket samt om det svenska arbets- och samhällslivet

Utbildningen i svenska språket ska starta inom tre månader efter det att personen bosatt sig i kommunen. Två av tre påbörjar svenskundervisningen inom denna tid, vilket är en ökning sedan förra undersökningen. Även om allt fler vuxna påbörjar svenskundervisningen tidigt under introduktionen har, enligt handläggarnas bedömning, mindre än en tredjedel tillräckliga kunskaper för att använda det svenska språket som kommunikationsmedel i yrkeslivet och i utbildningssammanhang. Även det faktum att svenskundervisning är den vanligaste satsningen efter att introduktionen avslutats (för 34 procent) är i sig en tydlig signal på att individen inte når upp till de nödvändiga språkkunskaperna. Bristande språkkunskaper är inte bara en barriär för att ta sig in i det svenska samhället utan förhindrar även, enligt handläggarna, individen från att ta del av viktiga introduktionsinsatser, såsom praktik och kompletterande yrkesutbildning.

Förutom kunskaper i det svenska språket är det viktigt att individen får kunskaper i samhällsorienterande ämnen. Även här finns det brister. Endast mellan 32–38 procent har enligt handläggarna i hög eller mycket hög grad kunskaper om

svenska samhällsförhållanden, arbetsliv samt om de medborgerliga fri- och rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige.

Genomgående könsskillnader och utbildningsnivåns betydelse

Liksom i den tidigare undersökningen finns det stora skillnader i introduktionens kvalitet och omfattning mellan könen. Män får generellt sett en bättre och mer innehållsrik introduktion än kvinnor. Arbetsförmedlingarna är mer involverade i männens introduktion än i kvinnornas. Männerna uppges även uppnå en större grad av måluppfyllelse än kvinnorna. En viktig förklaringsfaktor till könsskillnaderna är att det finns en betydligt större andel lågutbildade kvinnor än män. Rapporten visar att lågutbildade tenderar att få en sämre introduktion än högutbildade, vilket särskilt gäller för lågutbildade kvinnor. Eftersom andelen lågutbildade är högre bland kvinnor än män, och situationen är särskilt dålig för lågutbildade kvinnor, försämrar kvinnornas genomsnittliga resultat. Högutbildade kvinnor får däremot en i det närmaste likvärdig introduktion som högutbildade män. Men utbildningsnivån kan i sig inte helt förklara könsskillnaderna då utbildningsnivån har mindre betydelse för kvaliteten och omfattningen på männens introduktion än kvinnornas.

Även tiden i Sverige har betydelse för i vilken utsträckning individen kan tillgodogöra sig introduktionen. Individer som vistats i Sverige som asylsökande innan uppehållstillståndet beviljats har en högre grad av måluppfyllelse än individer som kommer till Sverige på grund av anknytning till en person som redan bor i landet. Detta gäller oavsett kön. Eftersom det finns en större andel kvinnor som kommer som anknytning bidrar även detta till att förklara delar av skillnaderna mellan könen avseende måluppfyllelsen.

Samverkan mellan kommun och andra aktörer

Undersökningen visar att det finns vissa tendenser till en ökad samverkan mellan kommuner och andra aktörer. Även om det finns tendenser till en positiv utveckling finns det fortfarande mycket att göra och mycket att vinna. Till exempel har kommunerna endast information om vad 65 procent av de vuxna och 37 procent av barnen/ungdomarna har deltagit i för insatser under asyltiden. Där information finns har den för över hälften av de vuxna och för 81 procent av barnen och ungdomarna betydelse för utformningen av introduktionen. Detta är

resultat som tydligt pekar på vikten av att kommunikationen mellan kommunerna och Migrationsverket fungerar när individerna övergår från att vara asylsökande till att ingå i kommunens introduktionsverksamhet.

Vi ser även tendenser till att arbetsförmedlingarna i större utsträckning medverkar i möten mellan individen och flyktinghandläggaren men att detta inte leder till en motsvarande ökning av konkreta insatser för individen. Detta indikerar att viljan finns men att det uppstår problem i det konkreta arbetet.

I jämförelse med tidigare undersökning tenderar kommunerna att i ökad utsträckning söka samverka med aktörer utanför kommungränserna för att hantera introduktionen för vuxna. Samtidigt uppger handläggarna ett minskat intresse för samverkan hos aktörer utanför kommungränsen.

Introduktion för alla men inte på heltid

Nästan alla som omfattas av undersökningen får en organiserad introduktion, men det är sällan den bedrivs på heltid. För tre av fyra vuxna uppges den genomsnittliga tiden i introduktion vara 30 timmar eller kortare per vecka. Tre av fyra vuxna påbörjar sin introduktion inom en månad efter uppehållstillstånd/folkbokföring. Bland barn och ungdomar är det något fler, fyra av fem, som påbörjar sin introduktion inom en månad efter folkbokföring.

Två år efter det att kommunen tog emot de nyanlända invandrarna är 29 procent av de vuxna fortfarande kvar i introduktion och 4 procent har ännu inte påbörjat sin introduktion. För de vuxna som har avslutat introduktionen är det vanligast att introduktionen pågått mellan 1½ år till 2 år. Motsvarande resultat gäller barn och ungdomar. Det är dock något färre barn och ungdomar, 18 procent, som är kvar i introduktionen efter två år.

Uppföljning och utvärdering av individens introduktion

Jämfört med den tidigare undersökningen har kommunerna idag en mer kontinuerlig uppföljning av vuxnas introduktion. För 65 procent av de vuxna genomförs fem uppföljningar eller fler tillsammans med individen. Barns och ungdomars introduktion följs upp i betydligt mindre utsträckning än vuxnas. För mer än var fjärde barn och ungdom görs inte någon uppföljning av introduktionen.

För varannan vuxen och var fjärde barn och ungdom som

deltagit i introduktionsprogrammet genomförs eller planerar man att genomföra en utvärdering. När introduktionen utvärderas får endast 65 procent av de vuxna och 45 procent av barnen en skriftlig utvärdering.

Vuxna jämfört med barn och ungdomar

På en del områden finns det markanta skillnader i introduktionens planering och genomförande mellan vuxna respektive barn och ungdomar. Detta gäller bland annat graden av individualisering, vilken är betydligt lägre bland barn och ungdomar än bland vuxna. Det genomförs inte heller uppföljningar och utvärderingar av introduktionen i lika hög grad för barn och ungdomar som för vuxna.

Sammantaget framkommer det att kommunerna har betydligt mindre kännedom om barnens och ungdomarnas introduktion jämfört med vuxnas. Detta skulle kunna vara en indikation på att kommunerna indirekt för över ett stort ansvar till den ordinarie skolverksamheten att sköta barnets/ungdomens introduktion. En förklaring till skillnaden mellan barn/ungdomar och vuxna kan vara att de vuxna stöter på en mer komplex problematik vid inträdet på arbetsmarknaden än vad barn och ungdomar gör vid påbörjandet av skolverksamhet. Samtidigt är det vår bedömning att barnens och ungdomarnas introduktion bör följas upp i betydligt högre utsträckning än idag.

Integrationsverkets kommentarer

Integrationsverket kan dessvärre konstatera att merparten av målen för introduktionen inte nås. Vi kan se att de mål som rör förutsättningar för en god introduktion sammantaget har haft en viss positiv utveckling jämfört med den förra undersökningen som genomfördes för två år sedan. Däremot kan vi inte se att det påverkat måluppfyllelsen när det gäller huvudmålen inträde på arbetsmarknaden, kunskaper i svenska språket och delaktighet i det svenska samhälls- och arbetslivet. Särskilt låg är måluppfyllelsen för huvudmålet inträde på arbetsmarknaden. Bristerna är ännu större när det gäller introduktionen för barn och ungdomar. Framförallt har handläggarna i kommunen dålig kunskap om vilka insatser som genomförs och vad barnen och ungdomarna deltar i för aktiviteter.

Några av de områden att arbeta vidare med som Integrationsverket vill lyfta fram som extra viktiga är:

- Utbildning och arbetslivserfarenhet måste värderas och ligga till grund för introduktionens planering och genomförande.

- Bristande språkkunskaper får inte vara ett skäl till utebliven praktik.
- Arbetsförmedlingens deltagande i introduktionen måste utökas.
- Praktik måste vara regel inte undantag.
- Flyktingar och invandrare måste vara engagerade på heltid för att målen för introduktionen ska kunna uppnås.
- Insatserna för kvinnor och lågutbildade måste förbättras.
- Kommunerna måste ta ett större ansvar för barns och ungdomars första tid i Sverige.

Summary

As instructed by the Integration Board, RAMBØLL Management has evaluated the introductory activities organised by the local authorities for recently arrived refugees and immigrants received by 30 of Sweden's municipalities during the first four months of 2001. The overall purpose of the survey was to evaluate the introductory activities arranged in the municipalities for recently arrived refugees and immigrants. This was achieved by comparing the results of the survey with the objectives established for the introduction process as a whole.

Evaluation was based on two surveys carried out among the municipal refugee secretaries/case officers during May-August, 2003. One survey concentrated on the introduction of children and young people and covered a total of 449 children and young people; the other survey concentrated on the introduction of adults and covered a total of 938 adults. To check the reliability of the self-evaluation data, the adult study was supplemented by short telephone interviews with 30 of the adults included in the original survey. The interviews were conducted in Arabic. The results of this study showed that the responses given by the interviewees are in broad agreement with those given by the case officers, which tends to confirm the reliability of the survey.

In evaluation of municipal introductory activities for adults, comparison was made with the results of an equivalent study based on a selection of refugees and immigrants received by the municipalities in 1999.

Individualisation of introduction

The introductory process is to be adapted to the skills, qualifications and needs of persons who have recently arrived in Sweden. Evaluation indicates that the local authorities strive to accomplish introduction on an individualised basis, at least as far as adults are concerned. For 96 percent of the adult subjects, an individual introduction programme is drawn up with the subject himself or herself, as compared with only 76 percent in the case of children and young people.

The question to be asked, however, is just how individualised the introduction process actually is. As assessed by the case officers, only 54 percent of the adults receive an introduction that to a great or very great degree is individualised on the basis of the individual's own qualifications, needs and interests. The same percentage of adults is given as taking part in decisions on the content of introduction programmes to a great or very great degree. In our own view, the degree of individualisation must be sufficiently increased to enable true individualisation of the introduction process and strengthen the motivation of the individual subject.

For children, the equivalent percentages are lower than for adults. In the opinion of the case officers, only 43 percent of children and young people are given an introduction that to a quite high or very high degree has been adapted to their individual needs and qualifications. Less than one third of children and young people, in consultation with their custodian, decide on the content of their introduction programmes to a quite high or very high degree.

The survey also provides a number of indirect answers to questions concerning the degree of individualisation; these tend to suggest that individualisation is relatively limited. For example, it appears that only a few adults have their education and professional experience properly evaluated and that three out of four never receive the supplementary education or training needed to enable them to resume work in their previous profession. There are no great differences in the degree of individualisation by comparison with the study carried out previously.

Make it easier for adults to enter the labour market

For a recently arrived immigrant, being put in touch with the relevant sectors of the labour market at an early stage is an important step along the way towards financial independence, and this, therefore, is one of the goals of introduction (Integration Board 2001a). Just over half of those taking part in municipal introduction programmes are put in touch with the labour market in one way or another (including language training and study visits). In the case of more qualified contacts with the labour market, such as practical job experience or workplace introduction schemes, this year's survey shows that they have tended to increase (from the 22 percent of the previous study to the 29 percent of this year's survey).

Few of the recently arrived immigrants are given labour-mar-

ket-oriented assistance bearing any relationship to their previous career. According to the case officers, the two main reasons for this are the poor language skills of the individuals (28 percent) and the lack of interest expressed by the individuals themselves (22 percent). Only for a small proportion (11 percent) do the case officers state that previous professional experience is irrelevant to the Swedish labour market, but only very few individuals receive some form of supplementary training allowing them to work in their previous profession. Shortcomings in the method used for evaluation of educational or professional experience also tend to make it more difficult to gain a foothold on the Swedish labour market.

The employment offices are still insufficiently involved in introduction programmes for recently arrived immigrants. Only in 40 percent of individual cases do they participate in some stage of the introduction programme together with the municipal refugee officers. Although this is an increase of 10 percent over the previous survey, the overall initiatives and activities organised for recent arrivals by the employment offices have actually decreased by comparison with the previous survey.

To help encourage new arrivals to work during their introductory period, local authorities are recommended to use introduction benefits as a means of support rather than financial assistance. Introduction benefits should not, therefore, be reduced in the event that the individual starts to earn an income of his or her own. However, the results of the survey are highly discouraging in this respect. Although the great majority of immigrants are receiving introduction benefit as their means of support, it is reduced ever more frequently. Of the 217 people receiving an earned income, over 75 percent had had their introduction benefit cut by an equivalent amount.

Knowledge of Swedish and of Swedish social and working life

Education in Swedish is expected to commence within three months after the new arrival has taken up residence in the municipality. Two out of three new arrivals do in fact begin attending Swedish classes within this period, which is an increase over the previous survey. However, according to the case officers, even though more and more adults begin studying Swedish at an early stage of their introduction, less than one third have become sufficiently skilled to start using Swedish as a means of communication in professional and training contexts. The fact, too, that attendance at Swedish classes is the most common form of occupation (for 34 percent) after

completion of the introduction is in itself a clear indication that the individual has not acquired the necessary linguistic skills. A poor command of Swedish is not only a barrier to integration in Swedish society but, according to the case officers, also prevents individuals from benefiting from important aspects of the introduction programme such as practical work experience and supplementary professional training.

In addition to proficiency in Swedish, it is also important that individuals acquire a knowledge of social subjects. Here, too, there are shortcomings. According to the case officers, only between 32% and 38% percent have to a great or very great degree acquired any knowledge of Swedish social conditions, working life, and the civil liberties and obligations applying in Sweden.

Consistent gender differences and the significance of the level of educational attainment

As in the previous survey, major differences were observed between the sexes in terms of the quality and scope of the introduction. Generally speaking, men are provided with a better, more comprehensive introduction than women. Employment offices are more involved in the introduction of men than of women. Men are stated to achieve their objectives to a greater degree than do women. An important explanation of the differences observed between the sexes may be that there is a significantly higher proportion of poorly educated women than there is of men. The report shows that those of little education tend to receive a lesser introduction than the better educated and that this applies in particular to women whose level of educational attainment is low. Since the proportion of poorly educated individuals is higher among women than among men, and because the situation is particularly bad for poorly educated women, the results achieved by the women are generally lower. Highly educated women, on the other hand, receive an introduction that in almost all respects corresponds to that given to well educated men. However, the educational level in itself is insufficient to explain the differences observed between the sexes, since education is of less significance for the quality and scope of the introduction given to the men than it is for the women.

The time spent in Sweden is also a significance factor in the extent to which an individual is able to benefit from the introduction programme. Individuals who have lived in Sweden as asylum seekers for some time before they are granted a residence permit generally achieve more of the objectives of the programme than those who come to Sweden on the grounds

of their family ties with a person already living in Sweden. This applies regardless of gender. The fact that there is a larger proportion of women who come to Sweden on the basis of family ties goes some way towards explaining the differences observed between the sexes in terms of goal attainment.

Cooperation between the local authorities and other players

The survey shows that there are certain tendencies towards increased cooperation between local authorities and other players. However, although there are signs that progress is being made, there is still much to do and much to gain. For example, the local authorities only have information on the activities in which 65 percent of the adults and 37 percent of the children and young people have taken part during their time as asylum seekers. In cases in which such information has been available, it has been of significance for the make-up of the introduction programme for over one half of the adults and 81 percent of the children and young people. This result clearly indicates the importance of properly functioning communications between the Migration Board and the local authorities when individuals cease being asylum seekers and start to take part in municipal introduction programmes.

We have also noted a tendency for the employment services to take part in more meetings between individuals and refugee case officers, although this has not led to a corresponding rise in the number of concrete measures proposed for the individuals themselves. This suggests that although there is a willingness to help, there are still problems in providing tangible assistance.

By comparison with the previous survey, local authorities now increasingly tend to seek cooperation with players outside the municipal boundaries in order to manage their adult introduction programmes. At the same time, the case officers state that players outside the municipal border are now showing less interest in such cooperation.

An introduction for all, but not full-time

Almost all those covered by the survey were taking part in an organised introduction programme, although it was seldom that the programme was run on a full-time basis. For three out of four adults, the average time spent on introductory activities was 30 hours or less per week. Three out of four adults begin their introduction within one month after receiving a work permit/entry into the population registry. Among children and

young people, a slightly larger proportion, or four out of five, begin their introduction within one month after census registration.

Two years after reception of the new arrivals by the municipality, 29 percent of the adults are still taking part in an introduction programme, while 4 percent have not yet started one. For adults who have completed their introduction, the introduction programme will usually have lasted for between one and two years. The equivalent result also applies to children and young people. However, somewhat fewer children and young people, or 18 percent, are still taking part in an introduction programme after two years.

Follow-up and evaluation of individual introduction programmes

By comparison with the previous survey, local authorities today tend to follow up adult introduction programmes on a much more regular basis. For 65 percent of the adults, five or more follow-up discussions are held together with the individual himself or herself. Introduction programmes for children and young people are followed up to a far lesser extent than are adult programmes. In one out of every four programmes for children and young people, no follow-up is carried out at all.

Evaluation is carried out or has been planned for every other adult and one out of four children and young people who have taken part in an introduction programme. If evaluation is carried out, only 65 percent of the adults and 45 percent of the children are provided with a written assessment of the results.

Adults compared with children and young people

In some areas there are striking differences between adults and children/young people as regards the planning and implementation of introduction programmes. Differences are found in, among other things, the degree of individualisation, which is substantially lower among children and young people than it is among adults. Similarly, follow-up and evaluation of introduction programmes for children and young people are not carried out as frequently as they are for adults.

Taken all in all, it would appear that local authorities know far less about introduction programmes for children and young people than they do about adult programmes, suggesting perhaps that they indirectly transfer much of the responsibility for

the introduction of children and young people to the regular education system. One explanation for the difference between children/young people and adults may be that the problems encountered by the adults entering the labour market are far more complex than those faced by children and young people starting their schooling. At the same time, however, we believe that introduction programmes for children and young people should be followed up considerably more often than is the case today.

Comments of the Integration Board

Unfortunately, the Integration Board cannot but note that most of the objectives of introduction are not being met. We can see that by comparison with the previous survey carried out two years ago there is some improvement in the objectives relating to the prerequisites for a satisfactory overall introduction, but we cannot see that this has led us any closer to our main objectives of entry into the labour market, knowledge of Swedish and participation in Swedish social and working life. The success rate for our main objective of entry into the labour market is particularly low. As regards introduction programmes for children and young people, the shortcomings are even greater. Above all, the municipal case workers appear to have little knowledge either of the programmes being run or the activities in which the children and young people are taking part.

Some of the areas in which further work should be done and which the Integration Board considers to be particularly important are:

- Education and work experience must be evaluated and made the basis for the planning and implementation of introduction programmes.
- Poor language skills must not be taken as an excuse for non-participation in practical employment training schemes.
- Participation by the employment services in introduction programmes must increase.
- Practical employment training must be the rule rather than the exception.
- Refugees and immigrants must be involved on a full-time basis if they are to fulfil the objectives of their introduction programmes.
- Greater efforts must be made for women and persons with little education.
- The local authorities must accept greater responsibility for children and young people during their initial period in Sweden.

Inledning

RAMBØLL Management har på uppdrag av Integrationsverket utvärderat kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och invandrare. Utvärderingen bygger på två enkätundersökningar som genomfördes i maj till augusti 2003 bland flyktingsekreterare/flyktinghandläggare i 30 kommuner.¹ Den ena undersökningen riktar sig till barn och ungdomar och den andra till vuxna. Gemensamt för de båda undersökningarna är att det är handläggarna som fyller i enkäten, en per individ.

Syftet med rapporten är att utvärdera kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och invandrare. De personer som ingår i denna undersökning bosatte sig i någon av de 30 kommunerna under januari–april 2001. Utvärderingen belyser introduktionens insatser, metoder och resultat för dessa individer i förhållande till de nationella målen.² Situationen för kvinnor och barn uppmärksammas särskilt och jämförelser görs med resultaten från motsvarande uppföljning av de vuxna som anlände till Sverige år 1999 (Integrationsverket 2002b).

Resultatredovisningen är uppdelad i två kapitel. Först redovisas resultatet av den enkät som riktade sig till barn och ungdomar. Därefter redovisas resultaten för vuxna och här är situationen för män och kvinnor särskilt beaktad. I kapitel tre görs

1 Se bilaga 1 för en redovisning av kommunerna. I dessa 30 kommuner bosatte sig flest flyktingar under åren 1996–2000.

2 De nationella målen för introduktionen redovisas i *Introduktion för nyanlända invandrare* (Integrationsverket 2001a). Målen har tagits fram i samråd med Arbetsmarknadsverket, Landstingsförbundet, Migrationsverket, Skolverket, Socialstyrelsen och Svenska kommunförbundet utifrån *Regeringens proposition 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – Från invandrapolitik till integrationspolitik*. Målen reviderades 2003 (Integrationsverket 2003a). Pga. att de personer som undersökningen omfattar då var i slutskedet av introduktionen har måldokumentet från år 2001 använts i undersökningen.

en samlad analys av resultaten. Utgångspunkten för analysen är regeringens målsättning att nyanlända invandrares första tid i Sverige ska ge individen goda möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhällslivet. Analysen innehåller även jämförelser mellan barn/ungdomar och vuxna, samt RAMBØLL Managements erfarenheter från utvärdering av introduktionen i Danmark.

På RAMBØLL Management har Ola Persson, projektledare, ansvarat för analyser och författat denna rapport. Per Malmberg och Anja Taarup Nordlund har assisterat projektledaren. Karin Attström har bidragit med expertis inom integrationsområdet och Lotte Grünbaum har deltagit i analysarbetet och bidragit med sina erfarenheter från liknande uppdrag i Danmark. Carsten Sørensen och Hans Martin Smith har ansvarat för den statistiska bearbetningen.

Projektteamet vill rikta ett stort tack till uppdragsgivarna på Integrationsverket, Gisela Andersson, Elisabeth Bahngoura och Henrik Emilsson för rådgivning, kommentarer samt konstruktiva synpunkter.

Metod

Undersökningen baseras på ett urval av samtliga nyanlända flyktingar och invandrare (undantaget adoptioner, arbetstillstånd samt utbytesstudenter) som efter beviljat uppehållstillstånd bosatte sig i någon av de 30 kommunerna under de första fyra månaderna år 2001. Undersökningen genomfördes senvåren/sommaren 2003 och är till tillvägagångssättet till stor del baserad på motsvarande undersökning som Integrationsverket genomförde år 2001 av flyktingar som 1999 bosatte sig i samma 30 kommuner.

Undersökningen omfattar barn, ungdomar och vuxna. Efter-som introduktionsinsatserna är olika för barn/ungdomar och vuxna utarbetades två frågeformulär. Ett frågeformulär riktar sig till vuxna som var mellan 18–63 år när de folkbokfördes samt ett till barn och ungdomar som vid tid för folkbokföring var 6–17 år. Frågeformuläret för vuxna är en delvis omarbetad version av det frågeformulär som användes i den förra undersökningen. Den gången genomfördes dessutom ingen undersökning av barn och ungdomars introduktion.

Totalt skickade Integrationsverket ut 1 048 enkäter som avsåg vuxna. Efter påminnelser returnerades 938 ifyllda enkäter, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 90 procent. Integrationsverket skickade ut 574 enkäter avseende barn och ungdomar och svarsfrekvensen är 78 procent. En mer utförlig metodbeskrivning återfinns i bilaga 1.

Enkätundersökningarna syftar till att utvärdera den introduktion som kommunerna erbjuder de enskilda individerna. Metoden bygger på att det är kommunernas handläggare som själva som fyller i enkäterna om vilken introduktion de nyanlända haft. För att testa tillförlitligheten i självutvärderingen har RAMBØLL Management, på uppdrag av Integrationsverket, kompletterat enkätundersökningen med en mindre telefonundersökning. Denna var riktad till 30 av de nyanlända vuxna som ingår i enkätundersökningen. Intervjuerna genomfördes på arabiska. Resultaten visar att svaren från de invandrade och från handläggarna till stor del stämmer överens. För vissa typer av frågor finns det dock skillnader. De stora skillnaderna i de båda undersökningarna kan sammanfattas enligt följande:

- 1 De 30 intervjuade uppfattar i betydligt mindre utsträckning än kommunernas handläggare att flykting/introduktions-samordnare och/eller handläggare, samt representanter för svenskundervisning medverkat vid planeringen av introduktionen. Å andra sidan svarar de intervjuade att arbetsförmedlare och socialsekreterare deltar i större utsträckning i början av introduktionen än vad kommunernas handläggare uppger.
- 2 Kommunens handläggare uppger i större utsträckning än de 30 intervjuade att arbetsförmedlingen medverkat i kartläggningsfasen. Å andra sidan uppfattar de intervjuade i större utsträckning än handläggarna att arbetsförmedlingen medverkat vid planeringen i slutet av introduktionen.
- 3 En mindre del av de intervjuade anser att praktiken har genomförts utifrån individens önskemål, jämfört med handläggarnas bedömning.
- 4 De intervjuade rapporterar i mindre utsträckning än kommunernas handläggare att de har haft problem som negativt har påverkat möjligheten att tillgodogöra sig introduktionsprogrammet.

Även om urvalet i telefonintervjuerna inte är tillräckligt stort för att kunna dra generella slutsatser pekar ändå skillnaderna och likheterna på olika styrkor och svagheter i de olika metodologiska angreppssätten. De olika bedömningarna i punkt 1 och 2 visar att det i vissa fall kan vara svårt att söka information direkt från deltagarna i introduktionsprogrammet. Svaren från handläggarna kan vara mer pålitliga för denna typ av uppgifter eftersom det kan vara svårt för nyanlända att skilja på de olika aktörerna som deltar under introduktionen. Samtidigt visar svaren från telefonintervjuerna vikten av att kommunerna tydliggör vilka aktörer som deltar i introduktionen och vilket stöd de kan ge individen.

Skillnaderna i punkterna 3 och 4 pekar på olikheter i handläggarnas och invandrarnas uppfattningar av vissa situationer. I

dess fall handlar det mer om subjektiva uppfattningar (ur ett brukar- respektive utförareperspektiv) än om att det ena eller andra svaret är mer korrekt. Det finns därför anledning att inkludera såväl brukarnas som utförarnas perspektiv i framtida undersökningar.

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att enkätundersökningen har många kvaliteter och att den samlar in mycket information på ett objektivt sätt. Samtidigt vill vi argumentera för att en undersökning som riktar sig till målgruppen för introduktionen ger kompletterande och relevant information som bidrar till analysen, utvärderingen och utvecklingen av kommunernas introduktion. Undersökningens omfattning behöver dock vara större för att generella slutsatser av jämförelserna ska kunna göras.

Sammanfattning av tidigare undersökning

Under våren 2001 genomförde Integrationsverket en enkätundersökning i 30 av landets större flyktingmottagande kommuner. Resultaten presenterades i rapporten *Hur togs de emot?* (Integrationsverket 2002b) och gav en bild av introduktionen för de personer som bosatte sig i kommunerna under första halvåret 1999.

Rapporten visade att introduktionen som dessa personer fått ofta hade brister. Endast var tredje person uppnådde de mål som ställdes upp för individens introduktion. Introduktionen var inte i tillräcklig grad individualiserad utifrån individens behov och förutsättningar. Introduktionsplanerna översattes sällan skriftligen till modersmålet och tidigare utbildnings- och yrkeserfarenheter värderades i mycket liten utsträckning, trots att dessa, när de väl var genomförda, positivt påverkade individens introduktion och förkortade vägen till egen försörjning. Dessutom bedrevs introduktionen för många i undersökningen på halvfart, dvs. under 20 timmar per vecka, och med alltför få insatser. Bara var tredje person hade fått sin introduktion utvärderad. Bristerna var särskilt stora för kvinnorna. Kvinnorna hade en genomgående lägre grad av individualisering och färre genomförda aktiviteter i jämförelse med männen.

Kopplingen till arbetslivet var svag för det stora flertalet. Det gällde såväl inom svenskundervisningen, där enbart ett fåtal fick del av yrkessvenska, som rent generellt under introduktionen. Enbart en tredjedel fick praktik, och för bara ett fåtal hade praktiken anknytning till individens tidigare yrke. Arbetsplatsförlagd introduktion förekom nästan inte alls. En annan brist var att endast drygt hälften av individerna påbörjade utbild-

ningen i svenska för invandrare (sfi) inom de tre månader som lagen föreskriver.³

Studien visade också att lokal samverkan mellan berörda aktörer förekom för vissa av individerna i undersökningen. Däremot var det ovanligt med interkommunal eller regional samverkan kring individens introduktion.

De flesta som ingick i studien försörjde sig genom introduktionsersättning. Introduktionsersättningen reducerades dock för merparten av individerna vid egen löneinkomst vilket betydde att introduktionsersättningen bara fungerade till namnet och inte så som lagen avsett.⁴

Sedan enkätundersökningen genomfördes har det gått två år. För att få en aktuell och jämförbar bild av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och invandrade har Integrationsverket valt att i denna undersökning använda samma metod som tidigare samt att i huvudsak ställa samma frågor. På det viset kan verket se om de brister i introduktionen som framkom vid förra uppföljningen fortfarande finns kvar.

3 Skollagen 1985:1100, Kapitel 13 Svenskundervisning för invandrare (sfi), paragraf 3. Den aktuella paragrafen ändrades i Lag 1994:517.

4 Introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068), *Om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar*, innebär dels att ersättningen bör vara högre än normen för ekonomiskt bistånd, dels att ersättningen är prestationsrelaterad. Individen bör kunna ha egen inkomst utan att introduktionsersättningens storlek påverkas. Kommuner med »ekonomiskt biståndslignande« introduktionsersättningar uppfyller inte lagens kriterier för introduktionsersättning.

Resultat

– Barn och ungdomar

449 barn och ungdomar (56 procent pojkar och 44 procent flickor) ingår i det viktade svarsmaterialet.⁵ Undersökningen omfattar barn och ungdomar som vid undersökningstillfället var mellan 8 och 21 år. 38 procent var mellan 15 och 18 år, 31 procent mellan 11 och 14 år, 17 procent mellan 8 och 10 år och en mindre del, 14 procent, mellan 19 och 21 år.

Vilka deltar i introduktionen?

88 procent av barnen och ungdomarna i studien har deltagit i introduktion. Övriga har inte påbörjat introduktionen (5 procent) eller är okända för flyktingmottagningen (7 procent).⁶

Tabell I

Åldersfördelning

	Antal	Procent
8–10 år	78	17,4
11–14 år	139	31,2
15–18 år	168	37,7
19–21 år	60	13,6
Total	445	100
Obesvarade	3	1

⁵ Undersökningen avsåg att inkludera barn och ungdomarna i åldrarna 6–17 år när de anlände till kommunen. Då undersökningen genomfördes två år efter ankomsten borde de äldsta nu vara 19 år. I undersökningen har dock 27 ungdomar som är 20 år inkluderats. I materialet ingår även en person som är 24 år. Denna person kan dock endast i ringa utsträckning påverka resultatet.

⁶ För den grupp som ännu inte har påbörjat sin introduktion har enkäten reducerats till att endast innehålla ytterligare två frågor. För de barn och ungdomar som är okända för flyktingmottagningen så avslutas enkätundersökningen med fråga 1 (se bilaga 2).

Tabell 2

På vilka grunder har barnet/ungdomen fått uppehållstillstånd i Sverige?

	Antal	Procent
Av flykting eller flyktingliknande skäl efter att tillsammans med vårdnadshavare sökt asyl	160	40
Barn utan legal vårdnadshavare	10	2
Som anknytning till person och omfattas själv av Ersättningsförordningen	187	47
Som anknytning till person och omfattas inte själv av Ersättningsförordningen	6	1
Som kvotflykting	13	3
På andra grunder	12	3
Vet ej	15	4

Merparten av dem som är okända härrör sig från Stockholm stad (67 procent).

Skäl för uppehållstillstånd

Knappt hälften av barnen/ungdomarna har fått uppehållstillstånd pga. anknytning till person och omfattas själv av ersättningsförordningen (47 procent).⁷ 40 procent har fått uppehållstillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl efter att tillsammans med vårdnadshavare sökt asyl.

Det är få i urvalet som fick uppehållstillstånd av andra skäl. Gruppen ensamkommande barn utan legal vårdnadshavare utgör endast 10 personer och det är därför inte aktuellt att studera dem närmare.

Asyltiden

Bland de totalt 449 barn och ungdomar som ingår i svars materialet klassificeras 182 som asylsökande.⁸ Av de asylsökande har 54 procent vistats i Sverige ett år eller längre innan de fick uppehållstillstånd.

De flesta barn och ungdomar har under tiden som asylsökande deltagit i förberedelser för ordinarie skolverksamhet (74

7 Förordningen Om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (1990:927) reglerar för vilka individer kommunen är berättigade att få ersättning för från staten. Dessa är personer med flykting- eller flyktingliknande skäl, samt vissa av deras anhöriga.

8 Undersökningen definierar asylsökande som de grupper som sökt uppehållstillstånd: a) efter att tillsammans med vårdnadshavare ha sökt asyl; b) efter att som ensamkommande barn/ungdom ha sökt asyl och c) de som sökt asyl på andra grunder.

procent). En mindre del (15 procent) följer modersmålsundervisning.

Vilka övriga insatser som barnen och ungdomarna tar del av under asyltiden saknar handläggarna till stor del kunskap om (för 79 procent av barnen/ungdomarna).

Introduktionens omfattning och innehåll

Vem är ansvarig?

Undersökningen visar att ansvaret för barnens och ungdomarnas introduktion skiljer sig åt mellan olika kommuner och för olika individer. Socialförvaltningen är huvudansvarig för 26 procent. Skolan har huvudansvaret för 21 procent av barnen/ungdomarna. För 31 procent av barnen och ungdomarna uppger handläggarna att det är primärt »Annan kommunal förvaltning« som har huvudansvaret för genomförandet av introduktionen. Bland dessa förvaltningar återfinns flyktingenhet/flyktingmottagning, invandrarenhet/integrationsenhet, kommundelsförvaltning samt kultur- och fritidsförvaltning.

Introduktionen påbörjas tidigt

80 procent av barnen/ungdomarna påbörjar sin introduktion direkt vid uppehållstillstånd/folkbokföring efter att de vistats som asylsökande i kommunen (21 procent) eller under den första månaden efter de folkbokförts (59 procent). 10 procent påbörjar sin introduktion inom två–tre månader och endast en marginell andel påbörjar sin introduktion fyra månader eller senare efter folkbokföring.

Samtliga barn och ungdomar i Norrköping, Sundsvall och Södertälje uppger påbörja introduktion direkt vid uppehållstillstånd efter vistelse som asylsökande i kommunen eller under den första månaden efter folkbokföring. I övriga kommuner har flertalet påbörjat introduktionen direkt vid uppehållstillstånd eller under den första månaden efter folkbokföring.⁹

För totalt 63 barn och ungdomar har introduktionen fördröjs eller inte påbörjas.¹⁰ De vanligaste skälen är att barnen/ungdomarna väntar på plats i grundskolan (17 personer) eller

9 Jämförelser mellan resultaten i olika kommuner sker bara för de frågor med fler än 10 svar.

10 Flera svar kan anges. Denna fråga har inte besvarats av dem som påbörjade introduktionen direkt vid uppehållstillstånd/folkbokföring efter EBO-vistelse i kommunen, under den första månaden efter folkbokföring eller svaret vet ej.

Tabell 3

När skedde skolstarten (förskoleklass, grundskola, gymnasium)?

	Antal	Procent
Innan folkbokföring, under asyltiden, 0–19 månader efter ankomst till Sverige	100	27
Under den första månaden efter folkbokföring	154	41
Inom 2–6 månader efter folkbokföring	84	22
Inom 7 månader efter folkbokföring eller senare	5	1
Annat	4	1
Vet ej	29	8
Total	376	100

gymnasieskolan (6 personer) eller väntar på hälsundersökning (7 personer). För 40 personer anges »övriga skäl«, ofta att det varit sommarlov.

Skolstarten

Av tabell tre framgår att en stor del börjar skolan under den första månaden efter folkbokföring (41 procent). För 27 procent sker skolstarten under asyltiden – alltså före folkbokföring i kommunen. En knapp fjärdedel börjar skolan inom 2–6 månader efter folkbokföring (22 procent). För 8 procent av barnen och ungdomarna vet inte handläggarna när skolstarten skedde.

Vårdnadshavarens situation påverkar inte skolstarten i någon större utsträckning. Endast för 4 procent av barnen uppger handläggarna att skolstarten påverkas av vårdnadshavarens situation.

I Norrköping, Sundsvall och Södertälje har samtliga barn och ungdomar påbörjat sin skolstart innan de folkbokförts eller under den första månaden därefter. I Göteborg saknar handläggarna kunskap om när skolstarten skedde för drygt hälften av barnen och ungdomarna. I Borås saknar man denna kunskap för vart fjärde barn.

Individuella introduktionsplaner

För 20 procent av barnen och ungdomarna har det inte upprättats någon individuell introduktionsplan. För de som har en dokumenterad introduktion finns denna i olika former. 34 procent av barnen/ungdomarna har en egen introduktionsplan medan 26 procent har sin plan dokumenterad tillsammans med vårdnadshavarens. 15 procent har en individuell skolplan.

Tabell 4Finns barnets/ungdomens individuella introduktion dokumenterad?¹¹

	Antal	Procent
Ja, genom en egen introduktionsplan	129	34
Ja, genom en individuell skolplan	58	15
Ja, genom en individuell vårdplan (gäller barn utan legal vårdnadshavare)	2	1
Ja, men enbart i vårdnadshavarens introduktionsplan	100	26
På annat sätt	41	11
Nej	78	20
Vet ej	17	4
Total	385	100

Individualisering av introduktionen

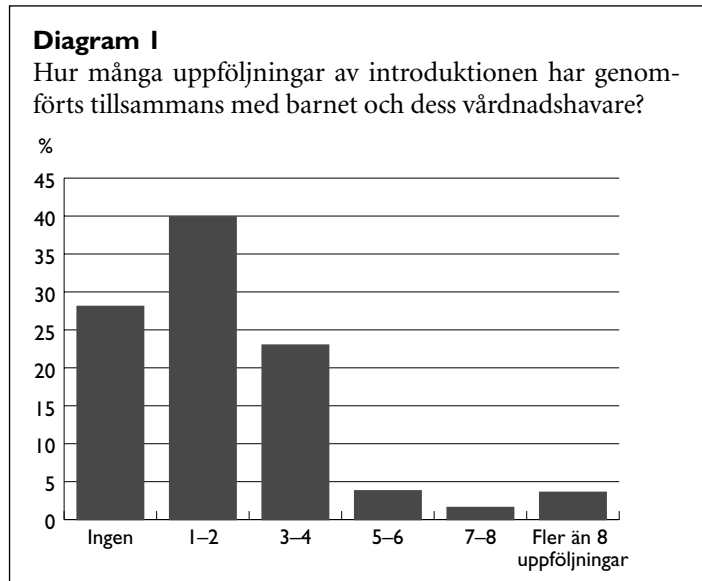
Enligt handläggarnas bedömning är det relativt få barn och ungdomar som får en individualiserad introduktion. För 43 procent bedöms introduktionen i ganska hög eller mycket hög grad vara individualiserad till barnens och ungdomarnas förutsättningar, behov och intressen. För 18 procent vet handläggarna inte i vilken grad introduktionen har individualiserats.

Vårdnadshavarna är med vid planeringen av introduktionen för 86 procent av barnen/ungdomarna. Barnen/ungdomarna är själva med i något lägre utsträckning under planeringen (75 procent). Ju äldre barnet/ungdomen är desto vanligare är det att de deltar själv vid planeringen av sin introduktion. Det är 93 procent i åldrarna 19–21 som deltar vid planeringen jämfört med 56 procent för dem mellan 8 och 10 år.

Även om deltagandet i introduktionen är relativt högt så innebär det inte att barnen/ungdomarna har ett stort inflytande över dess innehåll. För 32 procent av barnen och ungdomarna anser handläggarna att barnet/ungdomen tillsammans med sin vårdnadshavare i ganska hög eller mycket hög grad beslutar om innehållet i sin egen introduktion. För 23 procent av barnen och ungdomarna svarar handläggarna »vet ej» på frågan.

I Eskilstuna, Landskrona, Sundsvall, Västerås och Örebro är introduktionen, enligt handläggarna, individualiserad i ganska hög grad eller mycket hög grad för en majoritet av barnen och ungdomarna. Det är endast i Göteborg (40 procent) som handläggarna bedömer att introduktionen i nämnvärd utsträckning är individualiserad i ganska låg eller mycket låg grad. För 75 procent av barnen och ungdomarna i Malmö samt för 92 pro-

¹¹ Flera svar kunde anges varför svarsalternativen överstiger 100 procent.



cent av barnen och ungdomarna i Huddinge¹² vet inte handläggarna i vilken utsträckning individens introduktion är individualiserad.

Uppföljning av introduktionen

Hur många uppföljningar av introduktionen genomförs tillsammans med barnet och dess vårdnadshavare? Av diagram 1 framgår att det inte sker någon uppföljning alls för mer än vart fjärde barn och ungdom.

För 40 procent av barnen och ungdomarna genomförs det 1-2 uppföljningar och för 23 procent genomförs det 3-4 uppföljningar.

I Borås, Sundsvall och Uddevalla deltar samtliga barn och ungdomar tillsammans med sin vårdnadshavare i en eller flera uppföljningar. I Södertälje deltar en majoritet (62 procent) av barnen/ungdomarna inte i någon uppföljning och i Landskrona sker det inte någon uppföljning alls.

¹² I Huddinge har en stor del av frågorna om barnens/ungdomarnas introduktion besvarats med »vet ej«. Anledningen till detta är, enligt handläggaren som besvarat enkäterna, att den tidigare handläggaren hade slutat och att nuvarande var på semester.

Tabell 5

Vilka utbildningsinsatser har barnet/ungdomen fått ta del av i er kommun (efter uppehållstillstånd)? (efter åldersklasser). Procent

Ålder	Förberedelse klass, grundskolan	Ordinarie klass i grundskolan	Förberedelse klass, gymnasiet	Ordinarie klass i gymnasiet
19–21	14	2	76	22
15–18	69	58	29	7
11–14	73	78	–	1
8–10	66	76	–	–

Deltagande i skolan

Förskolebarn och skolbarn deltar i och kan tillgodogöra sig förskole- och skolverksamhet.

Ungdomar som fyllt 16 år men inte 20 år deltar i och kan tillgodogöra sig svensk gymnasieutbildning.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

För att få en mer tillförlitlig bild av deltagande i förskola och skola delar vi upp barnen/ungdomarna i olika ålderskategorier. Tabell 5 visar vilken eller vilka skolformer som de olika åldersklasserna deltar i.¹³

Det är vanligtvis så att de yngre barnen påbörjar sin skolgång i förberedelseklass. 66 procent av dem mellan 8–10 år och 73 procent av dem mellan 11–14 år börjar sin skolgång i förberedelseklass. Övriga börjar direkt i ordinarie grundskoleklass. Under introduktionen övergår en majoritet av dem mellan 8–14 år till ordinarie klass i grundskolan. Över 75 procent befinner sig senare under introduktionen i ordinarie klass, men fortfarande befinner sig alltså cirka 25 procent i förberedelseklass två år efter bosättning i kommun. För åldersgruppen 15–18 år befinner sig också de flesta i grundskolans förberedelseklass under introduktionens början. Därefter övergår färre till ordinarie undervisningsform i grundskolan eller gymnasieskolan jämfört med de yngre. För de äldsta ungdomarna, 19–21 år, går den stora majoriteten fortfarande kvar i en förberedande klass efter två år i kommun. Den vanligaste skolformen för dem är förberedande klass i gymnasiet.

När introduktionen avslutas befinner sig alltså en stor majoritet av barnen och ungdomarna i grundskoleåldern inom ordinarie utbildning. För ungdomar i gymnasieålder (15–18

¹³ Tabellen visar åldern vid enkätstillfället. Summan i tabellen för de olika åldersklasserna kan överstiga 100 procent eftersom barnen/ungdomarna kan läsa i flera skolformer under introduktionen.

¹⁴ Faktiskt antal. Ej viktat i förhållande till den totala populationen

Tabell 6

Har kommunen fått information om vilka insatser barnet/ungdomen fått ta del av under sin tid som asylsökande?

	Antal	Procent
Ja	58	37
Nej	72	45
Vet ej	28	18

samt 19–21) så befinner sig däremot en majoritet i förberedande program.

Nio personer i åldrarna 18–20 år har tagit del av utbildning i Svenska för invandrare under introduktionstiden.¹⁴

Efter att introduktionen avslutats ökar osäkerheten om vilken typ av undervisning som barnen och ungdomarna tar del av. När introduktionen avslutades var det fyra procent av barnen/ungdomarna som kommunens handläggare inte visste vilken form av undervisning som var aktuell. Andelen ökar till 32 procent vid tidpunkten för undersökningen maj–augusti 2003.

Kommunens samverkan med andra aktörer

Övergången från asylsökande till deltagande i introduktionsprogram

Det finns stora brister i informationsöverföringen från Migrationsverket till kommunerna. Bara för drygt en tredjedel av barnen och ungdomarna har handläggarna information om vilka insatser barnet tagit del av under asyltiden, medan den saknas helt för 45 procent.

I de fall kommunen har information om vilka insatser individen tog del av under sin tid som asylsökande har den stor betydelse för planeringen av introduktionen. För 81 procent har handläggarna angivit att informationen haft betydelse. Endast för 15 procent av barnen och ungdomarna anser kommunen att den inte haft någon betydelse.

Samverkan med andra aktörer

Undersökningen visar att andra aktörer än flykting- eller introduktionssamordnare eller handläggare sällan deltar vid planerings- och uppföljningsmöten. Mest involverad är ansvarig skolpersonal inom grundskola/gymnasium och socialsekreterare där 31 procent respektive 24 procent deltar vid minst ett tillfälle. Övriga aktörer medverkar endast i mycket liten utsträckning.

Tabell 7

Hur många gånger under introduktionstiden har nedanstående parter, tillsammans med barnet/ungdomen och dess vårdnadshavare samt representant för flyktingmottagningen/introduktionsenheten, deltagit i planerings- och uppföljningsmöten?

		0 gånger	1–2 gånger	3–4 gånger	5 gånger eller fler	Total
Socialsekreterare	Antal	263	51	18	13	346
	Procent	76	15	5	4	100
Ansvarig personal inom förskoleklass	Antal	309	15	6	4	335
	Procent	92	5	2	1	100
Ansvarig skolpersonal inom grundskola/gymnasieskola	Antal	250	59	41	13	363
	Procent	69	16	11	4	100
Primärvård/landsting	Antal	300	29	2	3	333
	Procent	90	9	0	1	100
Frivilligorganisation	Antal	316	6	2	10	334
	Procent	95	1	1	3	100
Annan	Antal	245	17	3	2	267
	Procent	92	6	1	1	100

Skolpersonalen deltar i något större utsträckning i uppföljningar för yngre barn/ungdomar än för äldre.

Det är sällan det sker någon samverkan med aktörer utanför kommunen. Endast för fem procent av barnen och ungdomarna sker interkommunal samverkan och då oftast med en annan skola.

Tillgodogörande av introduktionen

Måluppfyllelse

För 55 procent av barnen och ungdomarna anser handläggarna att introduktionen i huvudsak har utgått från de nationella delmålen för introduktionen. För 23 procent anser handläggarna att introduktionen delvis har utgått från de nationella målen medan 21 procent har svarat vet ej på frågan.

För 51 procent av barnen och ungdomarna anser handläggarna att de har uppnått eller kommer att uppnå målen med introduktionen. För 14 procent anser man att de delvis har eller kommer att uppnå målen medan handläggarna för 19 procent av barnen och ungdomarna inte vet om barnen och ungdomarna har uppnått eller kommer att uppnå målen med introduktionen.

För att få en mer nyanserad bild av introduktionen för barnen och ungdomar har handläggarna skattat måluppfyllelsen för en rad olika delmål. Måluppfyllelsen är generellt sett god

Tabell 8

Har barnet/ungdomen, enligt din bedömning, uppnått eller kommer att uppnå sitt/sina mål med introduktionen?

	Antal	Procent
Ja, i huvudsak	187	51
Ja, delvis	53	14
Nej, inte alls eller i ringa utsträckning	7	2
Inget mål formulerat	52	14
Vet ej	70	19
Total	369	100

Tabell 9

Hur bedömer du graden av måluppfyllelse för barnet/ungdomen utifrån relevanta delmål av de nationella målen för introduktionen?

		Låg 1	2	3	4	Hög 5	Kan ej bedöma	Total
Ungdom som fyllt 16 men inte 20 år deltar i och kan tillgodogöra sig svensk gymnasieutbildning	Antal	11	10	25	39	30	28	143
	Procent	8	7	17	27	21	20	
Förskolebarn och skolbarn deltar i och kan tillgodogöra sig förskole- och skolverksamhet	Antal	13	10	52	85	70	45	276
	Procent	5	4	19	31	25	16	
Vårdnadshavarna har en etablerad kontakt med förskolan/skolan.	Antal	13	30	46	90	63	110	352
	Procent	4	9	13	26	18	31	
Ensamkommande barns särskilda behov är tillgodosedda.*	Antal			4	1	3	2	10
	Procent							
Barnets/ungdomens eventuella hälsoproblem har uppmärksamrats.	Antal	2	6	25	68	93	76	270
	Procent	1	2	9	25	34	28	
Vid behov har sjukvård och / eller rehabiliterande insatser erbjudits	Antal	2	3	18	53	69	86	232
	Procent	1	1	8	23	30	37	
Funktionshindrade barn/ungdomars särskilda behov beaktas så att han/hon kan tillgodogöra sig samhällets service.	Antal	4	1	3	5	7	37	56
	Procent							

* Det lämnades svar för fler ensamkommande barn än vad som ingick i undersökningen. Svaren har justerats så att de ensamkommande barnen stämmer överens med det faktiska antalet.

Tabell 10

Har något av följande alternativ negativt påverkat barnets/ ungdomens möjligheter att tillgodogöra sig introduktionsprogrammet?

	Antal	Procent
Problem med bostad	90	26
Väntetid inför plats i förskoleklass/grundskola/gymnasium	20	6
Behov av särskilt stöd pga. upplevelser som flykting	31	9
Rehabilitering/medicinsk insats	14	4
Brister i tidigare skolutbildning	26	8
Familjesituation	82	24
Avvaktan på familjeåterförening	27	8
Graviditet/föräldraledighet (ungdomens)		
Sjukdom	8	2
Funktionshinder	3	1
Annat	27	8
Nej	171	49

Fler svar kunde anges varför sammanräkning av procentsatser överstiger 100.

för de flesta delmålen även om den stora andelen som svarat att de inte kan bedöma måluppfyllelsen minskar tillförlitligheten i svaren. Endast ett fåtal barn/ungdomar bedöms ha uppnått målen i låg eller mycket låg grad. Måluppfyllelsen är särskilt stor när det gäller delmålen om hälsa, medan den är något mindre för delmålen relaterade till skolan och då framförallt gymnasieskolan.

Problem kopplade till introduktionens måluppfyllelse

Vilka andra insatser borde ha vidtagits eller bör vidtas för att nå barnet/ungdomens mål? Närmare hälften (46 procent) svarar att de inte vet. För 32 procent anser handläggarna att det inte behövs några ytterligare insatser. För 22 procent har handläggarna gett exempel på insatser som skulle öka måluppfyllelsen. De vanligaste förslagen på insatser är psykologhjälp, mer kontakt med barnet samt att boendesituationen skulle ha lösts.

En annan fråga gällde om det fanns något som negativt påverkat barnens/ungdomarnas möjligheter att tillgodogöra sig introduktionen. För närmare hälften har handläggarna inte upplevt några försvårande omständigheter. Bland de uppställda alternativen är det framförallt problem med bostad (26 procent) och familjesituationen (24 procent) som negativt påverkat introduktionen.

Där handläggarna uppger att det finns faktorer som negativt påverkar introduktionen har man även haft möjlighet att närmare beskriva hur. Bland de mer återkommande svaren finner vi brister i skolgången. Dessutom uppges effekter som brist på motivation, oro, koncentrationssvårigheter samt att insatser blir fördröjda.

Utvärdering av introduktionen

Det sker sällan någon utvärdering av barnens och ungdomarnas introduktion. För 70 procent av barnen och ungdomarna utvärderas inte introduktionsinsatserna. För 26 procent genomförs eller kommer att genomföras en utvärdering efter avslutad introduktion.

I de fall det görs en utvärdering sker detta i huvudsak av flykting-, introduktions-, integrationsmottagning eller motsvarande. Endast hälften av utvärderingarna dokumenteras.

Övriga kommentarer kring introduktionen

Handläggarna gavs även möjlighet att lämna avslutande kommentarer till undersökningen och det lämnades svar för 99 av barnen och ungdomarna. I 26 enkäter handlar kommentarerna om att det är svårt att fylla i enkäten då tjänstemannen som besvarar enkäten inte är ordinarie handläggare eller är ny i rollen som handläggare. En annan vanlig kommentar är att introduktionen påverkas negativt av familjesituationen.

Resultat – vuxna

Resultatredovisningen utgår från den viktade populationen på 938 personer som var mellan 18 och 63 år när de bosatte sig i någon av de 30 urvalskommunerna år 2001.¹⁵ Av dessa har 830 deltagit i introduktionen medan 40 fortfarande inte har påbörjat sin introduktion. 60 personer är okända för flyktingmottagningen (eller motsvarande). För 7 personer har frågan inte besvarats. Det är endast de personer som deltagit i introduktionen som ingår i resultatredovisningen, med undantag för frågorna om kön, ålder och antal månader i introduktion. Dessutom besvaras ytterligare två frågor för de personer som inte har påbörjat sin introduktion, nämligen på vilka grunder personen fått uppehållstillstånd och varför introduktionen har fördröjts eller inte påbörjats.

För 12 personer har frågan om kön inte besvarats, vilket betyder att dessa 12 inte ingår i de redovisningar som är uppdelade efter kön. Av de 60 som är okända för kommunen är 40 bosatta i Stockholms stad. Fler kvinnor (9,5 procent) än män (3,9 procent) är okända för kommunernas flyktingmottagningar.

Tabell 11
Åldersfördelning

	Antal	Procent
65 år och över	11	1
55–64 år	66	7
45–54 år	124	13
35–44 år	260	28
25–34 år	352	38
20–24 år	120	13
Total	932	100
Obesvarat	6	0,6

¹⁵ För information om viktningen se bilaga 1 »Metod«

Tabell 12

På vilka grunder har personen fått uppehållstillstånd i Sverige?

	Antal	Män %	Kvinnor %	Total %
Av flykting eller flyktingliknande skäl efter att själv sökt asyl	596	78	59	70
Som anknytning till person och omfattas själv av ersättningsförordningen	164	11	32	19
Som anknytning till person bosatt i Sverige men omfattas inte själv av ersättningsförordningen	16	2	1	2
Som kvotflykting	41	5	5	5
På andra grunder	18	2	2	2
Vet ej	12	2	1	1
Total	848	100	100	100

I resultatredovisningen görs jämförelser med undersökningen av 1999 års mottagna. Årets undersökning inkluderar inte de personer som *inte* påbörjat sin introduktion. Denna grupp motsvarar endast två procent av hela undersökningen varför jämförelser ändå bedöms vara relevanta att genomföra.

Vilka deltar i introduktionen?

Ålder & Kön

Drygt hälften av de undersökta är mellan 20 och 34 år. 41 procent är mellan 35 och 54 år och 8 procent är över 55 år. Detta motsvarar åldersfördelningen i förra undersökningen.

Av deltagarna i undersökningen är 56 procent män och 44 procent är kvinnor. Fördelningen på kön är genomgående densamma i de olika åldersgrupperna. I förhållande till förra undersökningen har andelen män ökat med 3 procent.

Grunder för uppehållstillstånd

Tabell 12 visar att 70 procent har fått uppehållstillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl. 19 procent har fått uppehållstillstånd som anknytning till annan person. En betydligt större andel män får uppehållstillstånd av flyktingskäl medan kvinnor är överrepresenterade som anknytning.

Av de som har fått uppehållstillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl har drygt hälften (56 procent) varit asylsökande mindre än ett år, vilket är en ökning från föregående undersökning (43 procent).

En tredjedel har vistats i Sverige mellan ett till tre år och knappt 7 procent mer än tre år innan uppehållstillstånd beviljades och de kunde bosätta sig i kommun som folkbokförda.

Individernas utbildningsnivå

Undersökningen visar att 47 procent (jämfört med 42 procent vid förra undersökningen) har gymnasie-, högskole- eller universitetsutbildning, s.k. högre utbildning. 38 procent har en grundskoleutbildning eller kortare utbildning (jämfört med 39 procent för 1999 års undersökningsgrupp) och 8 procent (jämfört med 7 procent) saknar utbildning. För 6 procent (5 procent) har handläggarna angivit att personen har »annan utbildning«.

Utbildningsnivån skiljer sig åt mellan män och kvinnor. 51 procent av männen och 42 procent av kvinnorna har en högre utbildning. Endast 4 procent av männen saknar utbildning jämfört med 14 procent av kvinnorna. Fördelningen av män och kvinnor som är högutbildade respektive lågutbildade (grundskoleutbildning eller mindre) motsvarar i stort den för 1999 års undersökningsgrupp.

Bland dem med längre utbildning har 17 procent utbildning inom området teknik och tillverkning. 13 procent har en allmän, bred utbildning, därefter kommer pedagogik- och lärarutbildning med 10 procent. Knappt 9 procent är utbildade inom hälso- och sjukvård samt social omsorg.

I vissa av kommunerna har det bosatt sig en större andel högutbildade än lågutbildade. I 13 kommuner¹⁶ är mer än 50 procent av de nyanlända högutbildade medan det i 9 kommuner¹⁷ är mer än 50 procent lågutbildade.

Yrkeserfarenhet från hemlandet

480 personer (58 procent) har yrkeserfarenhet vid ankomst till kommunen. Detta är en marginell minskning (2 procent) jämfört med den tidigare undersökningen. Det finns stora skillnader mellan könen. 73 procent av männen har yrkeserfarenhet jämfört med 38 procent av kvinnorna. Ser man på personens befattning har 42 procent varit arbetare, 12 procent har arbetat som assistent och 11 procent var egna företagare. 8 procent har erfarenhet som handläggare/tjänstemän i en högre befattning.

40 procent av männen och 26 procent av kvinnorna som deltagit i introduktionen är högutbildade med yrkeserfarenhet. Samtidigt är 43 procent av kvinnorna och 15 procent av männen lågutbildade och saknar yrkeserfarenhet.

59 procent av de högutbildade männen vill arbeta inom sitt

16 Borås, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Lund, Malmö, Mölndal, Nacka och Växjö.

17 Botkyrka, Eskilstuna, Jönköping, Karlstad, Luleå, Norrköping, Södertälje, Uddevalla och Umeå.

Tabell 13

De tio vanligaste yrkena, män

	Antal	Procent
Maskin- och motorreparatörer	26	9
Försäljare, detaljhandel; demonstratörer m.fl.	25	8
Hälso- och sjukvårdsspecialister	16	5
Frisörer och annan servicepersonal, personliga tjänster	13	4
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	13	4
Fordonsförare	13	4
Växtodlare inom jordbruk och trädgård	12	4
Grundskolelärare	11	4
Finmekaniker m.fl.	11	4
Storhushålls- och restaurangpersonal	10	3

Tabell 14

De tio vanligaste yrkena, kvinnor

	Antal	Procent
Grundskolelärare	15	14
Frisörer och annan servicepersonal, personliga tjänster	11	10
Övrig kontorspersonal	11	10
Hälso- och sjukvårdsspecialister	6	6
Skräddare, tillskärare, tapetsare m.fl.	6	6
Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	6	6
Vård- och omsorgspersonal	6	6
Försäljare, detaljhandel; demonstratörer m.fl.	5	5
Gymnasielärare m.fl.	4	4
Kontorssekreterare och dataregistrerare	4	4

tidigare yrke.¹⁸ Motsvarande andel för kvinnorna är 45 procent. 14 procent av de högutbildade kvinnorna och 15 procent av de högutbildade männen vill arbeta inom ett annat område.

480 personer har yrkeserfarenhet vid ankomsten till Sverige, varav handläggarna angivit yrke för 408 personer. 57 olika yrkesgrupper har identifierats.¹⁹ Tabell 13 och 14 visar de tio vanligaste yrkena för män och kvinnor.

Sex respektive fem yrken för män och kvinnor återfinns bland de 10 vanligaste yrkena i den förra undersökningen. Den största skillnaden är att andelen gymnasielärare bland kvinnorna är betydligt lägre i denna undersökningen.

18 Tidigare yrke innefattar här både de personer som har svarat att de ville jobba inom sitt tidigare yrke och de som ville jobba även inom andra områden.

19 Yrkeserfarenhet i utlandet besvarades med fritextsvar i frågeformuläret och har därefter kodats in på nivå 3, enligt SSYK, standard för svensk yrkesklassificering.

Utöver det som framgår i tabell 13 och 14 kan noteras att 11 procent av alla med yrkeserfarenhet, eller 49 personer, varit egen företagare i hemlandet. Merparten av dessa är män.

Från asylsökande till kommunal introduktionsverksamhet

För att introduktionen inte ska fördröjas och för att insatserna under asyltiden ska vara till nytta under planeringen av introduktionen måste informationsöverföringen från Migrationsverket till kommunerna fungera. Kommunernas handläggare uppger att de har information om vilka insatser personen tagit del av under sin tid som asylsökande för 65 procent av individerna. Detta är en ökning jämfört med tidigare undersökningen då kommunerna hade information för 45 procent av de asylsökande. Resultaten visar att det något oftare förekommer att kommunerna har information om kvinnors insatser under asyltiden (68 procent) än mäns (63 procent).

I de fall informationsöverföringen fungerar har det, enligt handläggarnas bedömning, varit till gagn för planeringen av individens introduktion för drygt hälften (56 procent för män, 50 procent för kvinnor).

Introduktionens omfattning och innehåll

96 procent av männen och 94 procent av kvinnorna som är kända av flyktningmottagningen har påbörjat sin introduktion. Av dem har drygt 76 procent börjat introduktionen senast inom en månad efter ankomst till kommunen. Männen påbörjar sin introduktion tidigare än kvinnorna. 82 procent av männen påbörjar sin introduktion under den första månaden jämfört med 69 procent för kvinnorna. Där introduktionen påbörjas två månader eller senare efter ankomst till kommunen förklarar handläggarna orsaken till fördröjningen. De vanligaste skälen är väntetid inför start av svenskundervisning (25 procent), sjukdom (19 procent), väntetid inför kallelse till informationsgrupp (18 procent) och väntetid inför plats i barnomsorg (17 procent). Betydligt fler kvinnor än män får sin introduktion fördröjd på grund av föräldraledighet och väntetid inför plats i barnomsorg/skola.

Resultaten överensstämmer med den tidigare undersökningen. Dock har andelen som får sin introduktion fördröjd på grund av sjukdom ökat från 15 procent till 19 procent. I tabell 15 följer en sammanställning av de vanligaste problemen.

Tabell 15

Varför har personens introduktion fördröjts eller inte påbörjats?

	Totalt	Kvinnor %	Män %	Totalt %
Väntetid inför start av svenskundervisning	55	21	27	25
Andra skäl	43	15	25	19
Sjukdom	42	15	24	19
Väntetid inför kallelse till informationsgrupp	39	15	21	18
Väntetid inför plats i barnomsorg/skola	38	28	2	17
Graviditet/föräldraledighet	21	17	0	9
Problem med bostad	15	4	10	7

Det är stora skillnader mellan kommunerna. Det sker flest fördröjningar i Kristianstad (endast nio personer ingår i undersökningen), Malmö och Stockholm där fler än 45 procent får sin introduktion fördröjd i två månader eller mer.

Individuella introduktionsplaner

En individuell introduktionsplan utformas tillsammans med den nyanlända *Introduktion för nyanlända invandrare* (Integrationsverket 2001a)

För 96 procent av männen och 97 procent av kvinnorna som påbörjat sin introduktion upprättas en individuell introduktionsplan. Det är en ökning med tre procentenheter jämfört med den tidigare undersökningen.

Introduktionsplan saknas för 19 män och 11 kvinnor. Av dem har sex män och fem kvinnor avslutat sin introduktion. 3 personer av dem som saknar introduktionsplan omfattas inte av ersättningsförordningen. Kommunerna har ingen skyldighet att genomföra en organiserad introduktion för dem. Trots det har 12 av de 16 personer i urvalet som inte omfattas av ersättningsförordningen en individuell introduktionsplan.²⁰

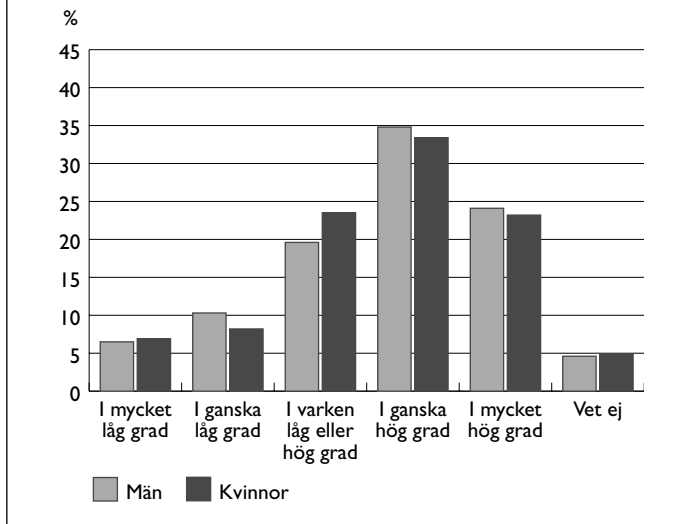
De flesta kommuner har upprättat en individuell introduktionsplan för samtliga personer. Kommuner där det förekommer att enstaka individer saknar individuella introduktionsplaner är Göteborg, Huddinge, Karlskrona, Malmö, Stockholm, Södertälje, Uddevalla, Västerås och Örebro.

En knapp fjärdedel av introduktionsplanerna har skriftligen översatts till individens modersmål. Detta är en ökning i förhållande till tidigare undersökning där endast 14 procent blev översatta. En marginellt större andel av männen får sina intro-

²⁰ För en person som inte omfattas av ersättningsförordningen saknas uppgifter för denna fråga.

Diagram 2

I vilken grad har introduktionen individualiserats till personens förutsättningar, behov och intressen?



duktionsplaner översatta, 26 procent jämfört med 24 procent för kvinnorna.

Individualisering av introduktionen

Individualisering är ett genomgående mål för introduktionen. På frågan om handläggaren bedömer att introduktionen är individualiserad utifrån personens förutsättningar, behov och intressen, svarar 58 procent av handläggarna »i ganska hög grad« eller »i mycket hög grad«. 16 procent svarar »i mycket låg grad« eller »i ganska låg grad«. Resultaten är nästan identiska med resultaten från förra undersökningen.

Resultatet för frågan om graden av individualisering är nästan identisk med svaret på frågan om invandraren eller flyktingen själv är med och beslutat om innehållet i sin introduktion. På denna fråga uppger handläggarna att 57 procent av individerna i ganska hög grad eller i mycket hög grad beslutar om innehållet i sin introduktion. Detta är en minskning med 7 procent jämfört med resultaten i förra undersökningen (64 procent).

Introduktionens omfattning

Nästan hälften av individerna deltar i introduktion på halvtid (20 timmar per vecka) eller kortare. Detta är en liten ökning

Tabell 16

Hur många timmar per vecka sammanlagt har personen huvudsakligen haft organiserad introduktion (exklusive självstudier).

	Totalt % Mottagna 1999	Totalt % Mottagna 2001
1–10 timmar per vecka	7	7
11–20 timmar per vecka	35	40
21–30 timmar per vecka	33	30
31–39 timmar per vecka	23	14
40 timmar per vecka eller mer	1	10

jämfört med förra undersökningen. Samtidigt får allt fler introduktion på heltid (40 timmar per vecka eller mer). Denna grupp har ökat från 1 procent bland dem som anlände år 1999 till 10 procent för gruppen som bosatte sig i Sverige år 2001.

Vid en jämförelse mellan könen är trenden densamma som i föregående undersökning, dvs. männen har fler organiserade veckotimmar i introduktionen än kvinnorna.

Introduktionstidens längd

Introduktionstiden är i normalfallet högst två år, men kan förlängas med hänsyn tagen till den enskildes behov. Om personen har arbete under introduktionstiden anpassas formen och innehållet efter detta.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Tabell 17 visar att 62 procent (64 procent för 1999 års undersökningsgrupp) av alla som påbörjar introduktionen har avslutat den inom två år från bosättning i kommun. Något fler kvinnor (65 procent) än män (60 procent) avslutar introduktionen inom denna tid. Vid frågetillfället var 31 procent av männen och 27 procent av kvinnorna fortfarande kvar i introduktionen. 8 procent av männen har avbrutit sin introduktion helt

Tabell 17

Är personen kvar i introduktion i kommunen?

	Totalt Antal	Män %	Kvinnor %	Totalt %
Ja, personen är i introduktion	241	31	27	29
Ja, men personen har f.n. tillfälligt avbrott	14	1	3	2
Nej, personen har avbrutit sin introduktion helt	57	8	5	7
Nej, personen har avslutat introduktionen	510	60	65	62
Totalt	822	100	100	100

Tabell 18

Hur många uppföljningar av introduktionen har genomförts tillsammans med personen?

	Totalt Antal	Män %	Kvinnor %	Totalt %
Ingen	11	1	2	1
1–2	78	9	13	11
3–4	162	20	26	23
5–6	150	22	19	21
7–8	82	12	11	11
Fler än 8 uppföljningar	235	36	29	33
Totalt	719			

och 1 procent tillfälligt. 5 procent av kvinnorna har avbrutit introduktionen och 3 procent har gjort ett tillfälligt avbrott av introduktionen. Sjukskrivningar uppges vara den vanligaste orsaken till en avbruten introduktion, och föräldraledighet samt graviditet till tillfälliga avbrutna introduktioner.

Kontinuerlig uppföljning under introduktionen

Kommunen ska, tillsammans med den enskilde, regelbundet följa upp introduktionen med syfte att förbättra och individualisera dess innehåll.

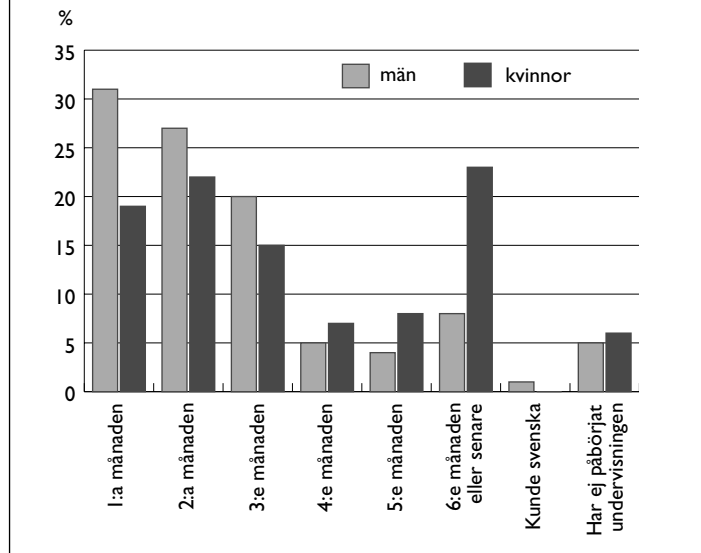
Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Jämfört med undersökningen för 1999 års mottagna visar denna undersökning att kommunerna genomför allt fler uppföljningar. Från att det för 51 procent av flyktingarna och invandrarna genomfördes 5 eller fler uppföljningar till 66 procent för denna undersökning. Det genomförs, liksom i den förra undersökningen, fler uppföljningar med männen än med kvinnorna.

I Halmstad, Huddinge, Lund, Norrköping, Nässjö, Sundsvall, Uddevalla och Umeå deltar över 95 procent av de nyanlända i fler än fyra uppföljningar. I Landskrona deltar nästan samtliga i mindre än tre uppföljningar.

Diagram 3

När efter ankomsten till kommunen påbörjade personen utbildningen i svenska?



Undervisning i svenska och annan utbildning

Val av innehåll, pedagogik och metodik i svenskundervisningen styrs i första hand av den enskildes behov och förutsättningar. Detta bör leda till en mångfald av lösningar avseende såväl innehåll som former för undervisning.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Allt färre får vänta på undervisningen i svenska

Enligt skollagen (1985:1100, 1994:517) ska svenskundervisning påbörjas inom 3 månader efter det att personen bosatt sig i kommunen.²¹ 67 procent av alla som deltar i introduktionen påbörjar svenskundervisningen inom denna tid vilket är en ökning med 13 procent jämfört med den förra undersökningen.

12 procent påbörjar undervisningen inom fyra till fem månader och ytterligare 15 procent efter sex månader från inflyttning i kommunen. Männerna påbörjar sin svenskundervisning tidigare än kvinnorna. Samma mönster finns i den förra undersökningen.

I Helsingborg, Luleå, Lund, Mölndal, Nässjö och Växjö

²¹ Skollagen 1985:1100, Kapitel 13 Svenskundervisning för invandrare (sfi), paragraf 3. Den aktuella paragrafen ändrades i Lag 1994:517.

Tabell 19

Vilken typ av svenskinlärning har personen deltagit i?

	Antal	Män %	Kvinnor %	Totalt %
Utan regelbunden varvning med praktik	416	50	56	52
Periodvis, dock ej regelbundet, varvad med språkpraktik.	109	15	12	14
Regelbundet varvad med språkpraktik	102	16	9	13
Regelbundet varvad med praktik inom personens tidigare yrkesområde	52	7	6	6
Regelbundet varvad med arbetsmarknadspraktik inom annat yrkesområde	32	5	3	4
På arbetsplatsen eller hos utbildningsanordnare i samband med en arbetsplatsförlagd introduktion	45	7	5	6
Yrkessvenska	48	7	5	6
Schemamässigt anpassad till personens arbetstider vid ev. anställning	5	1	0	1
Särskilt språkprogram anpassat för den som har svårt att lära sig svenska genom teoretiska studier	37	5	4	5
Särskilt sysselsättningsprogram anpassat för den som har svårt att lära sig svenska genom teoretiska studier	12	1	2	2

Svar finns för 795 personer. Fler svarsalternativ kunde anges.

påbörjar 90 procent eller fler av flyktingarna och invandrarna svenskundervisningen inom tre månader. I Göteborg, Halmstad, Malmö och Örebro påbörjar 60 procent eller färre svenskundervisningen inom tre månader.

Individualisering av svenskundervisningen

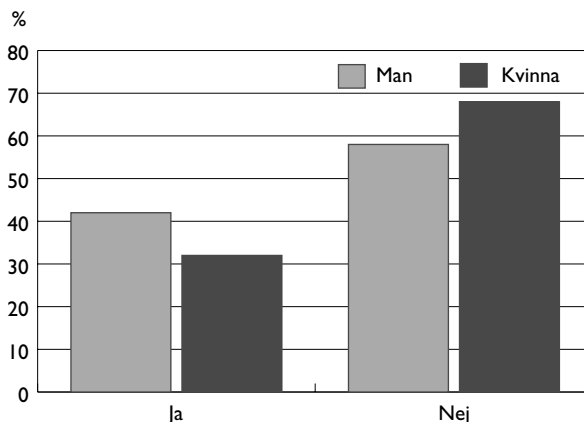
93 procent deltar i en nivåindelad svenskundervisning, 3 procent har ingen nivåindelning och för 4 procent svarar handläggarna att de inte vet. Fler kvinnor (96 procent) har en nivåindelad undervisning jämfört med männen (92 procent). På frågan om svenskundervisningen är individanpassad svarar handläggarna »ja« för 66 procent, »nej« för 20 procent och »vet ej« för 14 procent. Denna fördelning är lika mellan könen. Det är alltså, enligt handläggarna, betydligt fler som får en nivåindelad undervisning i svenska är som får en individanpassad undervisning.

Typ av svenskundervisning

Som framgår av tabell 19 får 52 procent svenskundervisning utan regelbunden varvning med praktik. Andra former av svenskundervisning är mindre vanliga, men över 25 procent har någon form av språkpraktik och 10 procent har någon form av arbetsmarknadspraktik. Någon exakt jämförelse med den tidigare undersökning kan inte göras då vissa svarsalternativa

Diagram 4

Har personen avslutat sin sfi före 2002-12-31?



tiv är ändrade. Det verkar dock som att allt färre får en traditionell svenskundervisning utan varvning med praktik. Istället har andelen som läser svenska med anknytning till arbetsmarknaden eller tidigare yrkeserfarenheter ökat något.

Det är fler kvinnor än män som tar del av svenskundervisning *utan* regelbunden varvning med praktik. Genomgående får en större andel av männen undervisning i svenska i kombination med andra typer av aktiviteter, såsom språkpraktik och arbetsmarknadspraktik.

Få avslutar svenskundervisningen inom två år

Det är svårt att redovisa resultaten av svenskundervisningen eftersom det skett förändringar i skolformen Svenska för invandrare under den tid som rapportens undersökningspopulation har introduktion. Vi kan se att 38 procent av dem som deltar i introduktionen avslutar sin undervisning i svenska före utgången av år 2002, knappt två år efter att de påbörjar sin introduktion. Merparten av dem, 70 procent eller 211 personer, har fått sfi-betyg, 19 procent har fått intyg och för 10 procent vet handläggarna inte om personen avslutat svenskundervisningen. När vi lägger till dem som fått godkänt betyg i det nya betygssystemet, motsvarande det tidigare för godkänt, får cirka 33 procent godkänt inom två år. För knappt 40 procent pågår fortfarande undervisningen i svenska, medan knappt 20 procent avbryter sina studier. Övriga får sfi-intyg eller så vet inte kommunens handläggare om studierna avslutats eller inte. Vid en grov uppskattning verkar resultaten vara jämförbara med den föregående undersökningen.

Tabell 20

Vilka insatser har personen deltagit i?

	Antal	Kvinnor %	Män %	Totalt %
Alfabetisering (även om det ingår i sfi)	68	16	9	12
Samhällskunskap (utöver samhällsinformation i svenskundervisning)	222	37	39	38
Engelska	60	7	13	10
Matematik	71	8	15	12
Datautbildning	163	22	33	28
Annan utbildning	95	14	18	16
Studiebesök på arbetsplatser	163	26	30	28
Starta eget kurs	8	0	2	1
Kontakter med förenings- och organisationsliv	50	9	8	9
Mentor i samma yrke eller bransch	15	2	3	3
Annan mentor än ovan	10	1	2	2
Rehabilitering/medicinska insatser	85	16	13	15
Gymnasieprogram	39	4	8	7
Flyktingguideverksamhet	26	5	4	4
Annan insats	119	25	17	21

Svar har angivits för 579 personer. Fler svar kunde anges.

Andra utbildningsinsatser

Förutom svenskundervisning deltar individerna i ett antal andra insatser under introduktionen. Vanligaste insatserna är utbildning i samhällskunskap och data samt studiebesök på arbetsplatser. Männerna deltar i större utsträckning än kvinnorna i de olika aktiviteterna, undantaget alfabetisering. Jämfört med den förra undersökningen har i stort sett alla insatser ökat i omfattning. Det innebär att allt fler får alfabetisering och studiebesök på arbetsplatser samt utbildning i engelska, samhällskunskap och matematik som en del av sin introduktion.

Kompletterande utbildning

Över hälften av undersökningsgruppen (480 personer) har yrkeserfarenhet från sitt hemland men endast 77 personer får en kompletterande utbildning för att kunna arbeta inom sitt yrkesområde i Sverige. Den vanligaste förklaringen (för 45 procent) till att personen inte har fått en kompletterande utbildning är bristande kunskaper i svenska. För 18 procent anges att personen uttrycker ointresse och för 10 procent anges att yrket inte är relevant för svensk arbetsmarknad. För 161 personer (42 procent) anges »annat skäl«. Av dessa andra skäl är sjukdom vanligast men även att personen har arbete, problem med att få barnomsorg, vård av sjukt barn, föräldraledighet, graviditet samt att personen vill arbeta/utbilda sig inom annat yrke.

Tabell 21

Vem/vilka har ansvarat för genomförandet av personens utbildning?

	Antal	Män %	Kvinnor %	Totalt %
Kommunal förvaltning	251	35	30	33
Företag med arbetsplatsförlagd introduktion	19	2	3	2
Högskola/Universitet	16	3	1	2
Komvux	374	46	53	49
Gymnasieskola	39	6	3	5
Privat utbildningsföretag	145	19	18	19
Statligt utbildningsföretag (t.ex. Lernia)	133	18	17	17
Studieförbund	47	5	7	6
Folkhögskola	10	1	2	1
Frivilligorganisation	13	1	3	2
Annan	56	8	7	7

Det finns svar för 786 personer. Fler svar kunde anges.

I Botkyrka, Linköping, Luleå, Mölndal, Nacka, Norrköping och Uddevalla får ingen av de personer som har yrkeserfarenhet en kompletterande utbildningen inom sitt tidigare yrke. De kommuner där 10 procent eller fler av de nyanlända får en kompletterande utbildning är Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Helsingborg, Karlstad, Kristianstad, Malmö, Nässjö, Sundsvall, Södertälje, Umeå och Västerås.

Utbildningsansvariga

Det är vanligast att utbildningen sker i kommunens regi. Komvux är ansvarig för genomförandet av personens utbildning för 49 procent och annan kommunal förvaltning för 33 procent. I den förra undersökningen var motsvarande andelar 50 respektive 42 procent. Det är istället allt vanligare att andra aktörer än de kommunala är inblandade i personernas utbildning. Av tabellen ovan framgår det att privata utbildningsföretag ansvarar för utbildningen för 19 procent (jämfört med 7 procent vid föregående undersökning) och statligt ägda utbildningsföretag för 18 procent (jämfört med 10 procent).

Rusta individen för arbetslivet i Sverige

Värdering av tidigare utbildning och yrkeserfarenhet

Den enskildes utbildning och yrkeskompetens är värderad.

Invandrare i arbetsför ålder, utan utbildning motsvarande svensk grundskola, har påbörjat kompletterande utbildning/ sysselsättning utifrån sina individuella förutsättningar.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Av dem (409 personer) med en gymnasial utbildning eller utbildning på högre nivå får 26 procent sin utbildning värderad. Detta är en ökning jämfört med den förra undersökningen, då 20 procent fick sin utbildning värderad. För 29 procent (22 procent i förra undersökningen) sker ingen värdering

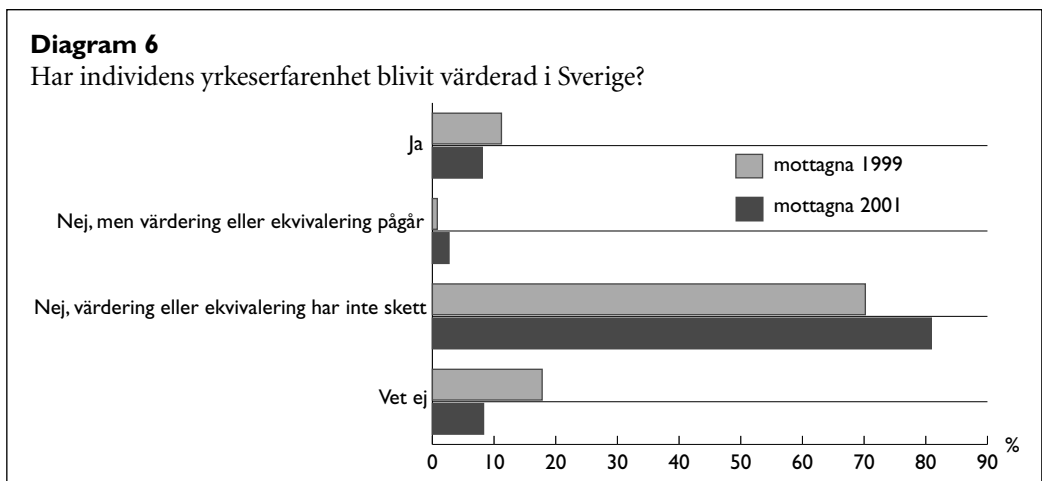
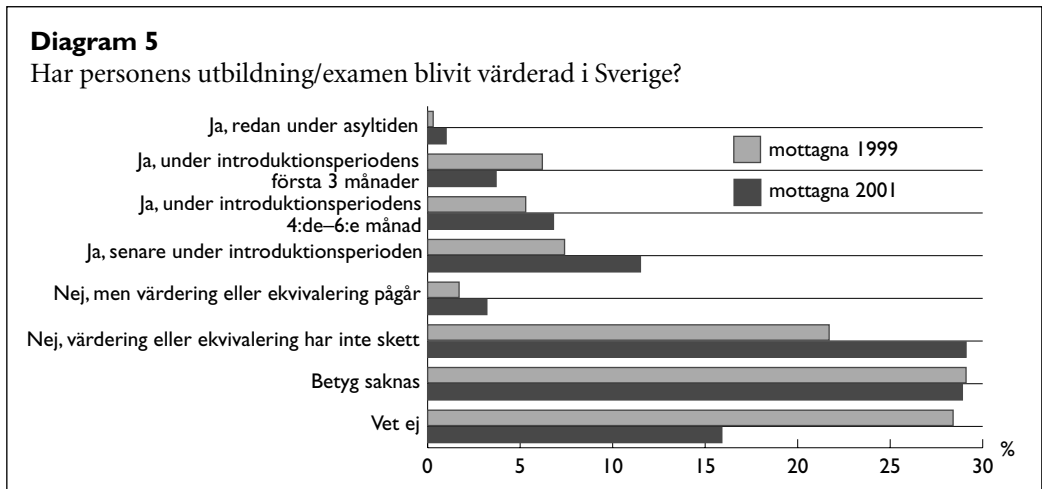
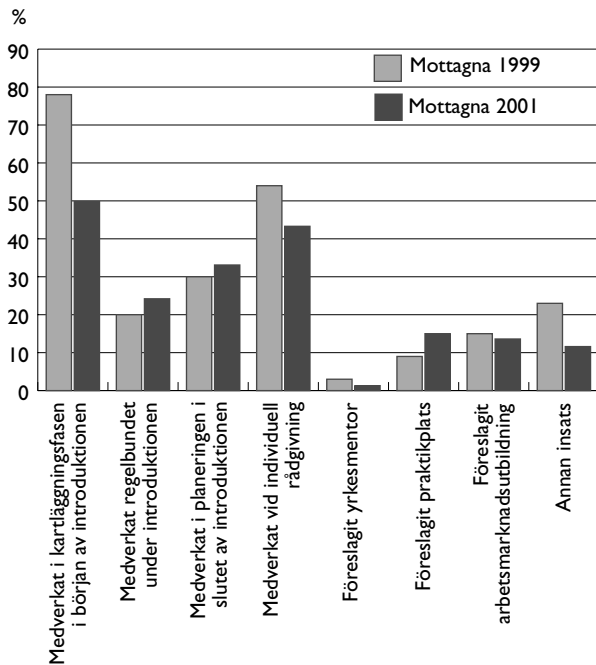


Diagram 7

Hur har arbetsförmedlingen deltagit i arbetet med personens introduktion under introduktionsperioden?



och för 29 procent saknas betyg. För 16 procent svarar handläggaren att de inte vet om individen får sin utbildning värderad. Anledningen till att det i denna undersökning både är fler som får sin utbildning värderad och som inte får sin utbildning värderad är att färre handläggare svarat »vet ej« på frågan.

En större andel kvinnor än män får såväl sin utbildning värderad, som inte får den värderad. Orsaken till detta resultat är att handläggarna i mindre utsträckning anger »vet ej« samt »betyg saknas« för kvinnor.

En av fyra får sin utbildning värderad. Det är ännu färre som får sin yrkeserfarenhet värderad. 11 procent av dem med yrkeserfarenhet från hemlandet får, eller kommer att få, sin yrkeserfarenhet värderad, vilket är en minskning med 1 procentenhet jämfört med föregående undersökning. Skillnaden mellan könen är marginell.

För 39 personer (30 män och 9 kvinnor) har handläggarna svarat på frågan om värderingen av utbildning och/eller yrkeserfarenhet påverkat planeringen av personens fortsatta introduktion. För 29 av dessa personer har valideringen påverkat den vidare introduktionen i ganska eller mycket hög grad.

Tabell 22

Typer av arbetsförmedlingsinsatser som individen har fått

	Män %	Kvinnor %
Medverkat i kartläggningsfasen i början av introduktionen	51	48
Medverkat regelbundet under introduktionen	28	20
Medverkat i planeringen i slutet av introduktionen	36	30
Medverkat vid individuell rådgivning	48	38
Föreslagit yrkesmentor	2	1
Föreslagit praktikplats	17	13
Föreslagit arbetsmarknadsutbildning	16	10
Föreslagit arbetsplatsförlagd introduktion	8	4
Annan insats	14	9

Arbetsförmedlingens deltagande i introduktionen

Arbetsförmedlingen ger individen rådgivning för att inriktningen på introduktionsprogrammet ska vara arbetslivsorienterad.

Arbetsförmedlingen erbjuder och bekostar de program och stöd som är möjliga och som kan underlätta den enskildes inträde på arbetsmarknaden.

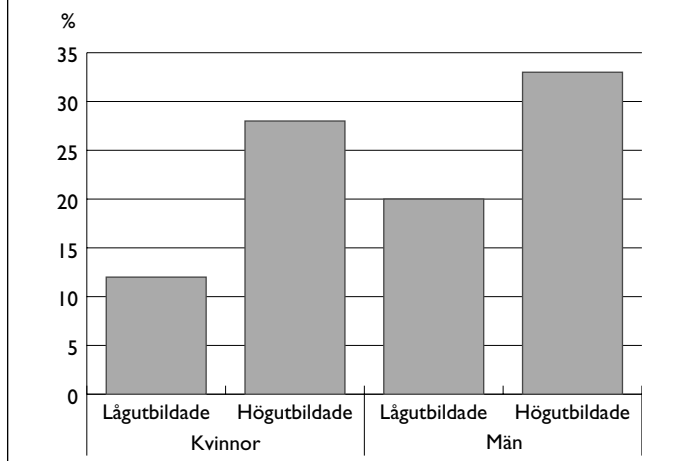
Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Arbetsförmedlingen medverkar i mindre utsträckning i introduktionen jämfört med förra undersökningen. Andelen personer där Arbetsförmedlingen medverkar i början av introduktionen minskar drastiskt från närmare 80 procent till 50 procent. Även den individuella rådgivningen minskar, från att ha omfattat 54 procent för dem som togs emot 1999 till 43 procent i årets undersökning för dem som togs emot 2001. Arbetsförmedlingen medverkar däremot något mer regelbundet under planeringen och i slutfasen av introduktionen än i den tidigare undersökningen. Arbetsförmedlingen föreslår även i större utsträckning praktikplats (15 procent för mottagna 2001 jämfört med 9 procent för mottagna 1999).

Som framgår av tabell 22 är det en större andel män än kvinnor som deltar i samtliga av förmedlingens insatser. Arbetsförmedlingen prioriterar också, oavsett kön, högutbildade före lågutbildade (gäller inte förmedlingens medverkan i kartläggningsfasen där det inte finns någon skillnad). Ett exempel som speglar arbetsförmedlingens medverkan i introduktionen för olika kategorier (genomsnittlig skillnad) är deras regelbundna medverkan i introduktionen (se diagram 8).

Diagram 8

Andelen där arbetsförmedlingen medverkar regelbundet under introduktionen.



Olika former av arbetsmarknadskontakt

Nyanlända invandrare har tidig och för personen relevant kontakt med svenskt arbets- och föreningsliv.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

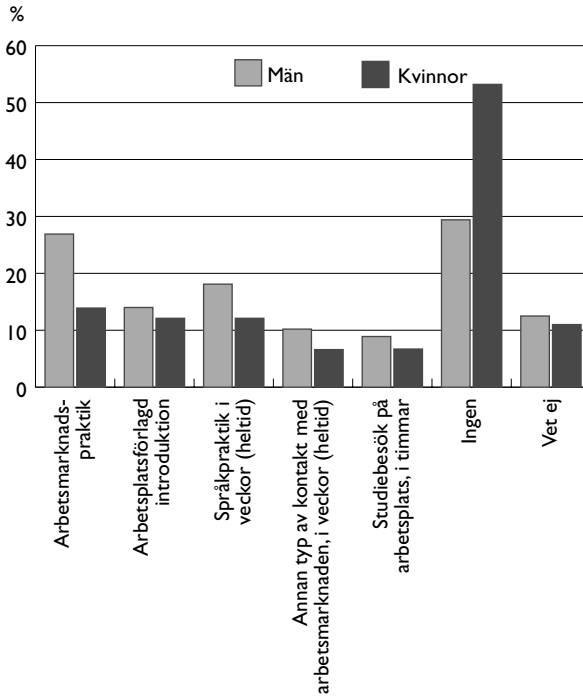
För nästan hälften uppges introduktionen innehålla någon form av arbetsmarknadskontakt (praktik, studiebesök eller annan kontakt med arbetsmarknaden). Drygt 25 procent har någon form av arbetsmarknadspraktik och 15 procent har språkpraktik. Som framgår av diagram 9 finns det stora skillnader mellan könen. 58 procent av männen och 36 procent av kvinnorna har någon form av kontakt med arbetsmarknaden under sin introduktion (vissa har mer än en kontakt varför den sammanlagda andelen svar överstiger 100 procent).

Det är svårt att göra helt rättvisa jämförelser med den tidigare undersökningen då enkätfrågorna är formulerade på olika sätt avseende individens kontakt med arbetsmarknaden. Dock verkar det som om andelen som får praktik ökar. I tabell 23 jämförs undersökningarna avseende de som deltar i arbetsmarknadspraktik (samt arbetsplatsförlagd introduktion i denna undersökning).²² Jämförelsen visar att andelen som får praktik har ökat jämfört med dem som mottogs i kommunerna år 1999. Detta gäller primärt gruppen som får praktik som inte anknyter till tidigare yrke. Det bör dock påpekas att enkäterna

²² Denna praktikform var ej definierad i den förra undersökningen.

Diagram 9

Vilken typ av arbetsmarknadskontakt har personen haft?



Svar för 681 personer ingår i diagrammet. Fler svar kan anges per person.

Tabell 23

Andelen som har arbetsmarknadspraktik (%)*

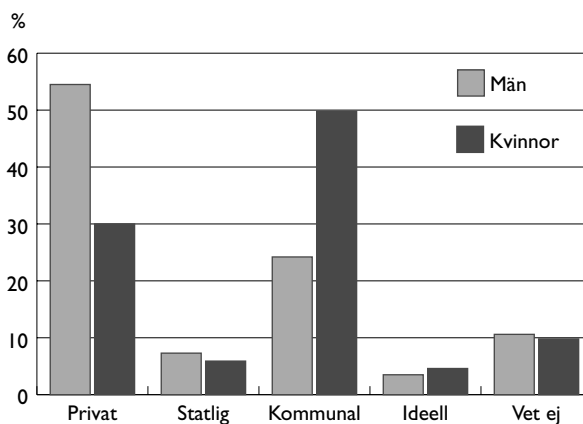
	Mottagna 1999	Mottagna 2001
Arbetsmarknadspraktik som anknyter till tidigare yrke	10	11
Arbetsmarknadspraktik som inte anknyter till tidigare yrke	8	11
Språkpraktik	15	15

* Resultatet för den aktuella undersökningen är rensad så att personer som registrerats på både arbetsmarknadspraktik och arbetsplatsförlagd introduktion bara räknas en gång.

i denna del är konstruerade på delvis olika sätt vilket försvårar möjligheterna att jämföra. Svårigheterna är störst för kategorin »arbetsmarknadspraktik som inte anknyter till tidigare yrke«. Därför bör resultatet för denna grupp tolkas med försiktighet.

Diagram 10

Inom vilken sektor har personen haft sin huvudsakliga arbetsmarknadskontakt?



Praktikens omfattning

En tredjedel av dem som deltar i arbetsmarknadspraktik, gör så i minst 20 veckor (43 personer), en tredjedel mellan 10–19 veckor (46 personer) och en tredjedel mindre än 10 veckor (52 personer). Detta resultat tyder på att praktiken pågår under något fler veckor jämfört med tidigare undersökning då 42 procent hade praktik kortare än 10 veckor. Allt fler påbörjar dessutom sin praktik tidigt under introduktionen. Undersökningen visar att 29 procent av alla som deltar i introduktionsutbildningen får arbetsmarknadskontakt inom ett år, jämfört med 14 procent i föregående undersökning. Männerna påbörjar generellt praktiken tidigare än kvinnorna.

För tre fjärdedelar genomförs arbetsmarknadskontakten delvis eller helt enligt individens önskemål. Detta motsvarar andelen i förra undersökningen.

Praktik i tidigare yrke

Av de 182 personer med yrkeserfarenhet som uppges ha som mål att arbeta inom sitt tidigare yrke deltar 33 procent i arbetsmarknadspraktik som anknyter till tidigare yrke (40 procent av männen och 19 procent av kvinnorna). 18 procent deltar i arbetsplatsförlagd introduktion som anknyter till tidigare yrke (jämn fördelning mellan könen). Motsvarande uppgifter saknas i den förra undersökningen.

På frågan om varför övriga inte får arbetsmarknadspraktik som anknyter till deras tidigare yrke är den vanligaste anled-

ningen att personen saknar tillräckliga kunskaper i svenska (28 procent). Andra vanliga anledningar är att individen visat ointresse för praktik (21 procent) eller att yrket inte är relevant för svensk arbetsmarknad (12 procent). För 83 personer kompletterar handläggarna uppgifterna med fritextsvar. Där uppges framförallt bristande yrkeserfarenhet, men också hälsoproblem och brister i svenska språket.

Praktik och arbetsmarknadssektor

Det är vanligast att praktik sker i det privata näringslivet (44 procent). 31 procent har praktik inom den kommunala sektorn, 6 procent i den statliga sektorn och 4 procent hos ideella organisationer.

Det är stora skillnader mellan var kvinnor och män genomför sin arbetsmarknadspraktik. Kvinnorna är underrepresenterade i den privata sektorn men överrepresenterade i den kommunala sektorn. För männen är förhållandet det motsatta. När det gäller den statliga sektorn och ideella organisationer är fördelningen i stort sett jämn mellan könen.

En jämförelse med tidigare undersökning visar att andelen med praktik/arbetsmarknadskontakt inom den kommunala sektorn sjunker, samtidigt som andelen inom den statliga och ideella sektorn ökar något.

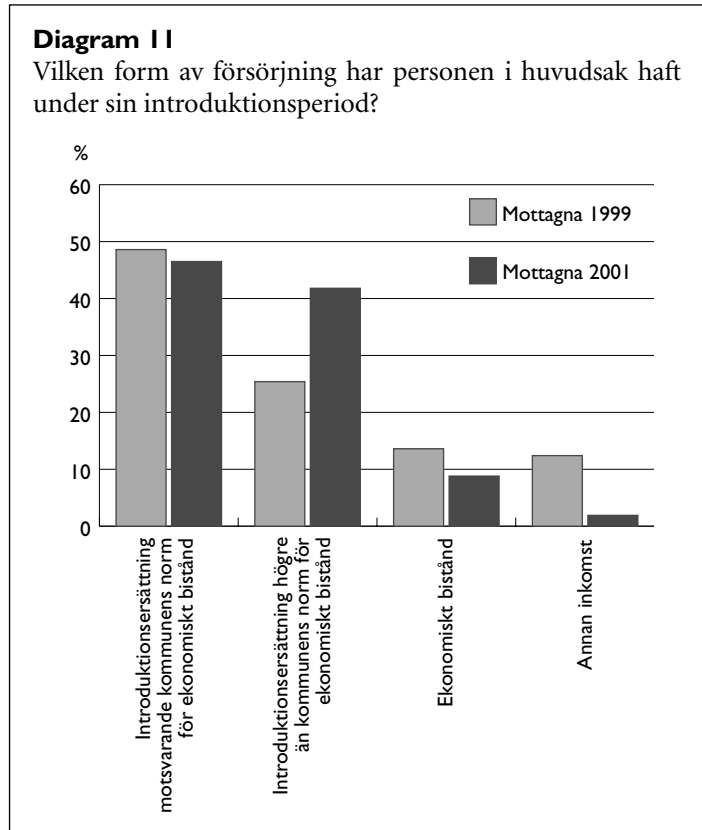
Endast två kommuner (Sundsvall och Luleå) förlägger inte någon praktik till den privata sektorn.

Försörjning under introduktionen

Integrationsverket rekommenderar att kommunerna använder sig av de möjligheter som ges i *Lagen om introduktionsersättning* (SFS 1992:1068). Detta för att under introduktionen åstadkomma en så anställningslik situation som möjligt. Det innebär att den enskilde uppmuntras att ta egna initiativ så att självkänslan stärks och risken för passivisering minskar. Det ska ha betydelse för var och en om han/hon kan minska sina utgifter...eller öka sina inkomster.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

88 procent av dem som deltar i introduktionen har introduktionsersättning och bara 9 procent har ekonomiskt bistånd som stöd för sin försörjning. Övriga har lön, eller lever på förälders/makes/makas inkomster. Av dem med introduktionsersättning har drygt hälften en introduktionsersättning som motsvarar kommunens norm för ekonomiskt bistånd. Knappt hälften får en ersättning som är högre än kommunens norm för ekonomiskt bistånd. Bland 1999 års mottagna hade 74 procent introduktionsersättning. Andelen med introduktionsersättning har alltså ökat med 14 procentenheter för dem som mottogs i



kommunerna år 2001. Resultaten påvisar inga större skillnader mellan könen.

Reducering av introduktionsersättningen

Introduktionsersättningen ska, enligt lagens intentioner (SFS 1992:1068), inte påverkas negativt av personens (löne-) inkomster under introduktionsperioden. På så vis ges större ekonomiska incitament för individen att arbeta under introduktionsperioden. Resultaten visar att kommunerna inte följer lagens intentioner. Av de 217 personer som har introduktionsersättning och egen inkomst reducerar kommunerna ersättningen med motsvarande redovisad inkomst för 78 procent. I knappt 11 procent av fallen sker en reduktion som är mindre än den redovisade inkomsten. För resterande 11 procent sker ingen reduktion.

Jämfört med förra undersökningen är det allt fler som får sin ersättning reducerad. I årets undersökning får 89 procent en reduktion av introduktionsersättningen, jämfört med 59 procent i förra undersökningen.

Ingen av kommunerna lever upp till lagens intention om att

Tabell 24

Vilka träffade personen vid planeringen i början av introduktionen?

	Antal	Män %	Kvinnor %	Totalt %
Flykting/introduktionssamordnare och/eller handläggare	774	95	96	95
Socialsekreterare	135	16	17	17
Studie- och yrkesvägledare	134	19	14	16
Kommunal praktikanskaffare/arbetsmarknadskonsulent	141	20	14	18
Representant för svenskundervisning	463	57	57	57
Representant för annan utbildningsanordnare	31	4	3	4
Representant för arbetsförmedlingen	359	45	44	44
Af – Rehab	10	1	1	1
Representant för primärvården / landstinget	74	9	10	9
Frivilligorganisation	20	2	3	3
Annan	22	3	3	3

Svar angående situationen för 812 personer; flera svar kunde anges.

inte reducera introduktionsersättningen.²³ I ett fåtal kommuner sker inte reduktion för alla med egen inkomst.²⁴

Kommunens samverkan med andra aktörer

Kommuner, myndigheter och andra berörda aktörer samordnar sitt arbete så att det för den enskilde blir tydligt att alla arbetar mot gemensamt uppsatta mål.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Av tabell 24 framgår vilka aktörer som den nyanlända träffar under planeringen av introduktionen. 95 procent träffar en flykting/introduktionssamordnare och/eller handläggare (jämfört med 94 procent i förra undersökningen). 57 procent träffar en representant för svenskundervisning, och 44 procent en representant för arbetsförmedlingen. 18 procent träffar en kommunal praktikanskaffare eller arbetsmarknadskonsult, 17 procent träffar en socialsekreterare och ytterligare 16 procent en studie- och yrkesvägledare. Över lag träffar män och kvinnor samma aktörer i början av introduktionen. En skillnad är att

23 Det finns dock inga personer i Eskilstuna, Helsingborg, Mölndal, Näs-sjö och Sundsvall som har haft egna inkomster.

24 Dessa är Västerås (3 procent får ingen reduktion), Uppsala (3 procent), Landskrona (4 procent), Göteborg (7 procent), Gävle (9 procent), Örebro (23 procent), Kristianstad (23 procent) och Borås (37 procent).

männen i större utsträckning träffar studie- och yrkesvägledare samt kommunal praktikanskaffare. Resultaten är mer eller mindre identiska med den förra undersökningen. Enda skillnaden är att frivilligorganisationer var något mer involverade i den tidigare undersökningen.

För 91 personer (11 procent) sker samverkan med aktörer utanför kommungränsen avseende personens introduktion. Detta är en ökning jämfört med den förra undersökningen, där samverkan förekom för 6 procent av dem som deltog i introduktionen. I de fall kommunerna samverkar med aktör utanför kommunen sker detta i huvudsak med arbetsförmedlingen (för över 70 procent). För 33 procent sker interkommunal samverkan med kommunal vuxenutbildning, och för ytterligare 30 procent med det statliga utbildningsföretaget Lernia. För 13 procent sker samverkan med frivilligorganisationer. Flera svar kunde anges på frågan varför summan överstiger 100 procent.

För det stora flertalet (89 procent) sker alltså ingen samverkan med aktörer utanför kommunen. För 75 procent av dem bedömer handläggarna att det inte finns ett behov, vilket är en minskning med 14 procentenheter jämfört med den förra undersökningen. En annan vanlig anledning som anges är brist på intresse från aktörer utanför kommunen (från 0 procent till 17 procent).

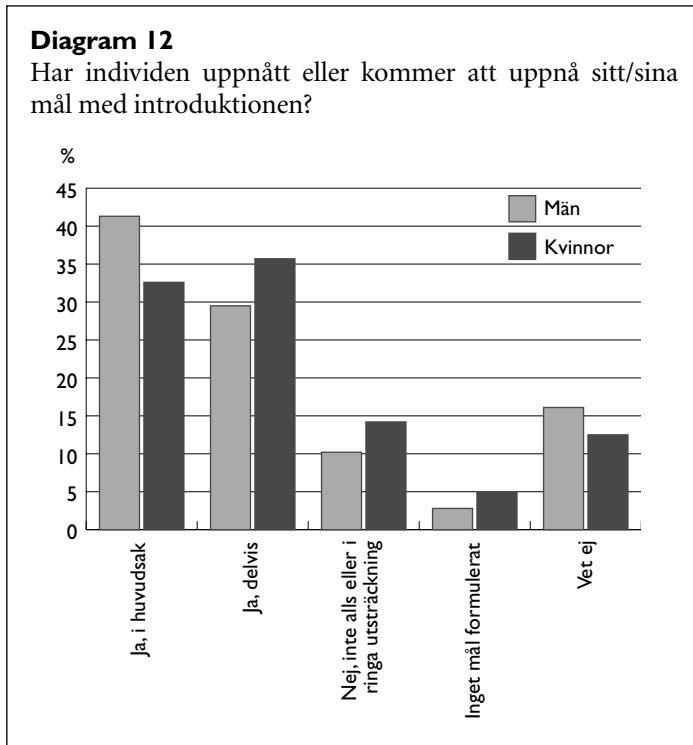
12 kommuner samverkar inte alls med aktörer utanför kommunens gränser och flertalet övriga kommuner samverkar endast i begränsad omfattning (för mindre än 50 procent av introduktionsdeltagarna). Undantagen är Sundsvall, där handläggarna uppger att man nästan för samtliga individer har kontakt med aktörer utanför kommungränsen. Även i Huddinge, Linköping och Södertälje samverkar kommunerna över kommungränsen för över hälften av de nyanlända.

Tillgodogörande av introduktionen

Måluppfyllelse

För 89 procent anges att individens mål delvis utgår eller i huvudsak utgår från de (relevanta) nationella delmålen för introduktionen. För 6 procent utgår målen inte alls eller i ringa utsträckning från de nationella delmålen. Resultatet är relativt jämnt fördelat mellan könen. Någon jämförelse över tid kan inte göras då motsvarande fråga inte ingick i undersökningen.

38 procent av individerna uppnår eller kommer att uppnå sina mål med introduktionen och för 32 procent uppger handläggarna att målen delvis uppnås. Jämfört med förra undersökningen är det en viss förbättring då handläggarna bedömde att 31 procent i huvudsak skulle uppnå målen och att 32 procent



delvis skulle uppnå målen. För 30 personer (knappt 4 procent) har inga mål formulerats²⁵.

Som framgår av diagram 12 uppnår männen i större utsträckning än kvinnorna introduktionens mål. För 41 procent av männen svarar handläggarna att de i huvudsak uppnår sitt/sina mål med introduktionen. Motsvarande andel för kvinnorna är 33 procent.

Måluppfyllelsen är, enligt handläggarnas bedömning, störst för flyktingar och invandrare i Halmstad, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Luleå, Lund, Malmö, Mölndal, Nässjö och Umeå. I dessa kommuner uppnår 80 procent eller fler delvis eller i huvudsak målen.

Handläggarna bedömde också måluppfyllelsen för de olika relevanta delmålen. I tabell 25 redovisas måluppfyllelsen för delmålen. Någon exakt jämförelse med den förra undersökningen kan inte göras då de flesta frågorna är uppdelade på olika sätt. Den jämförelse som ändå kan göras visar att måluppfyllelsen för delmålen i stort sett är lika dan i de båda undersökningarna.

Endast för de personer som handläggarna bedömt att målet är relevant är inkluderade i tabell 25.

²⁵ Fyra av dessa omfattas ej av ersättningsförordningen.

Tabell 25

Hur bedömer du graden av måluppfyllelse för personen utifrån relevanta delmål av de nationella målen för introduktionen?

Måluppfyllelse uttryckt i procent		Grad av måluppfyllelse					Kan ej bedöma	Totalt
		Låg 1	2	3	4	Hög 5		
Personer har kunskaper om svenska samhällsförhållanden	Män	5	12	27	28	15	12	100
	Kvinnor	6	17	36	20	11	11	100
och arbetsliv	Män	9	19	24	23	14	11	100
	Kvinnor	16	21	25	18	8	12	100
samt om de medborgerliga fri- och rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige.	Män	4	11	28	27	12	18	100
	Kvinnor	5	13	33	23	9	17	100
Personen har sådana kunskaper i svenska att språket fungerar som ett kommunikationsmedel i såväl vardagsliv,	Män	10	16	22	22	23	7	100
	Kvinnor	17	25	16	20	15	7	100
och yrkesliv	Män	12	20	22	19	17	10	100
	Kvinnor	27	21	18	13	11	10	100
som i utbildning.	Män	18	20	21	16	14	12	100
	Kvinnor	24	25	17	11	11	11	100
Personen har fått tidig kontakt med svenskt arbetsliv	Män	29	15	15	15	16	11	100
	Kvinnor	40	17	14	8	7	14	100
och för personen relevant kontakt med svenskt arbetsliv.	Män	28	13	13	15	15	15	100
	Kvinnor	39	11	14	9	9	17	100
Personen har fått tidig kontakt med svenskt föreningsliv	Män	24	10	7	4	4	50	100
	Kvinnor	24	11	6	6	5	49	100
och för personen relevant kontakt med svenskt föreningsliv.	Män	23	8	8	3	3	55	100
	Kvinnor	21	10	7	5	5	52	100
Person i arbetsför ålder utan utbildning motsvarande svensk grundskola har påbörjat kompletterande utbildning/åtgärd utifrån sina individuella förutsättningar	Män	21	9	16	17	19	17	100
	Kvinnor	27	13	20	15	15	14	100
Personens eventuella hälsoproblem har uppmärksamrats	Män	3	1	11	20	45	19	100
	Kvinnor	4	2	14	30	37	14	100
och vid behov har sjukvård och/eller rehabiliterande insatser erbjudits	Män	5	3	12	23	37	21	100
	Kvinnor	4	5	12	25	39	16	100
Funktionshindrad persons särskilda behov beaktas så att han/hon kan tillgodogöra sig samhällets service	Män	8	4	5	1	33	48	100
	Kvinnor	12	0	4	18	20	49	100
och vara delaktigt utifrån sina förutsättningar.	Män	9	6	5	5	26	47	100
	Kvinnor	12	0	12	12	18	45	100

Endast för de personer som handläggarna bedömt att målet är relevant är inkluderade i tabellen.

Tabellen visar att graden av måluppfyllelse generellt är högre för män än för kvinnor. Tabellen visar även att måluppfyllelsen är högst avseende de mål som är relaterade till individens hälsa. När det gäller kunskapsmålen är måluppfyllelsen något högre avseende individens samhällskunskaper (kunskaper om svenska samhällsförhållanden, arbetsliv samt om de medborgerliga fri- och rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige), jämfört med språkkunskaperna.

40 procent av männen och kvinnorna bedöms i hög grad eller mycket hög grad (gradering 4 och 5) skaffa sig sådana kunskaper i språket att det fungerar som ett kommunikationsmedel i vardagslivet. 27 procent bedöms i hög eller mycket hög grad ha tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig en utbildning och 30 procent för att klara sig i ett yrkesliv.

Måluppfyllelsen är lägst för de mål som är relaterade till kontakt med arbetslivet. 45 procent uppges i låg eller mycket låg grad få en tidig kontakt med svenskt arbetsliv. 40 procent uppnår i låg eller mycket låg grad målet att få relevant kontakt med svenskt arbetsliv. För båda dessa delmål är det mindre än en fjärdedel som i hög eller mycket hög grad uppnår målen.

I bedömningen av måluppfyllelsen för hur personernas eventuella hälsoproblem uppmärksammas svarar handläggarna i ganska hög eller i hög grad för en övervägande del av dem som behöver insatser. Detsamma gäller för frågan om hur funktionshindrade personers behov beaktas.

För 155 flyktingar och invandrare lämnar handläggarna fritextsvar om vilka åtgärder som bör vidtas för att personen ska nå sitt/sina mål (totalt 166 svar, se tabell 26). De vanligaste förslagen är fler och bättre insatser från arbetsförmedlingen, behov av praktik och att svenskundervisningen för invandrare ska förbättras. Bättre och snabbare medicinska och sociala insatser understryks också av flera. Dessa förslag är identiska med dem som fördes fram i förra undersökningen.

Negativ inverkan på introduktionen

För 513 individer (62 procent av dem som deltar i introduktionen) anger handläggarna olika orsaker som negativt påverkar individens förutsättningar att tillgodogöra sig introduktionen (motsvarande fråga ställdes inte i förra undersökningen). Som framgår av tabell 27 är de tre vanligaste negativa faktorerna problem med bostad, sjukskrivning och avvaktan på familjeåterförening.

Under fritextsvar pekas familjeförhållanden eller hänvisningar till den sociala situationen ut som försvårande omständigheter för 60 personer. För 11 personer uppges brist på moti-

Tabell 26

Vilka andra insatser borde ha vidtagits eller bör vidtas för att nå personens mål?

	Antal svar
Arbetsförmedlingen (tidigare, mer, bättre, individuell satsning, ej krav på sfi-examen)	27
Praktik (mer, individanpassad, språk-, arbetsmarknads-, inom sin bransch, varvad sfi/praktik)	26
SFI (mer, bättre, individuell, alternativ, kvällstid, yrkessvenska)	18
Sociala/medicinska insatser (tidigare, bättre, hjälp)	9
Boende (snabbare, bättre)	8
Arbetsmarknadsinriktade insatser	8
Validering, yrkesprövning	7
Barnomsorg (snabbare)	6
Bättre samarbete mellan sjukvård, AF, SFI	5
Mer samhällsutbildning	5
Snabbt fullfölja/påbörja utbildning	4
Mer förståelse för kvinnors situation hos AF/arbetsgivare/SFI	4
Insatser för lågutbildade	3
Samverkan mellan olika aktörer, främst arbetsförmedling och undervisning	2
Bättre stöd från kommun/arbetsgivare	2
Familjerådgivning/socialt stöd	2
Bättre motivering	2
Körkort	2
Övrigt	26
Total	166

Tabell 27

Påverkar något av följande alternativ negativt personens möjlighet att tillgodogöra sig introduktionen?

	Antal	Män %	Kvinnor %	Total %
Problem med bostad	207	27	27	27
Väntetid inför egna barns plats i barnomsorg/skola	70	3	17	9
Väntetid inför att påbörja svenskundervisning	61	6	11	8
Graviditet/föräldraledighet	70	1	20	9
Behov av särskilt stöd p.g.a. upplevelser under flyktingskap	85	12	10	11
Avvaktan på familjeåterförening	135	21	13	18
Sjukskrivning	144	16	23	19
Rehabilitering/medicinsk insats	96	12	14	13
Funktionshinder	17	2	2	2
Förtidspension				0
Annat	143	20	17	19
Nej	262	40	27	34
Totalt	776	57	43	100

Svar finns för 768 personer. Fler svar kan anges.

Tabell 28

Har kommunen tillsammans med personen utvärderat introduktionens insatser och mål?

	Antal	Män %	Kvinnor %	Totalt %
Ja	259	33	34	33
Nej, personen har avböjt att delta	34	5	4	5
Nej, kommunen har inte planerat någon utvärdering	279	35	37	36
Nej, kommer att ske efter avslutad introduktion	156	20	20	20
Nej, av annan orsak	53	8	5	7
Total	782	456	326	

vation, koncentrationsförmåga, inlärningssvårigheter och eller oro försvåra individens introduktionen.

För 242 personer, eller 29 procent av samtliga som deltar i introduktionen, anges även fritextsvar som belyser på vilket sätt introduktionen påverkas av de olika svårigheterna.²⁶ För en stor andel av dessa (40 procent) framgår det att svårigheterna medför att introduktionen förlängs eller fördröjs. För 18 procent påverkar det studier, praktik eller arbete, och för 12 procent leder problemen till brist på motivation, koncentrationssvårigheter eller oro. Sex procent avbryter dessutom introduktionen.

Utvärdering av introduktionen

Kommunen ska, efter avslutad introduktion, utvärdera resultatet.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Som framgår av tabell 28 utvärderas introduktionens insatser och mål för drygt hälften (53 procent). Detta är en markant ökning jämfört med den förra undersökningen då 33 procent fick sin introduktion utvärderad. Situationen är i stor utsträckning densamma för kvinnor som för män.

För 93 procent medverkar flykting-, introduktions-, integrationsmottagningen eller motsvarande vid utvärderingen. Detta är en minskning från 100 procent i den tidigare undersökningen. Det är allt vanligare att andra aktörer deltar vid utvärderingen av individens introduktion. Andelen övriga aktörer som medverkar i utvärderingen ökar från sammanlagt 30 procent till 48 procent. Fler aktörer är involverade vid utvärderingen av männens introduktion jämfört med kvinnornas.

65 procent av utvärderingarna är skriftligt dokumenterade. Detta är en minskning med 6 procent jämfört med förra undersökningen. Fler kvinnor än män får sin utvärdering dokumenterad.

26 Totalt angavs 245 svar.

Tabell 29

Vilka aktörer deltog vid utvärderingen?

	Antal	Män %	Kvinnor %	Totalt %
Flykting-, introduktions-, integrationsmottagning eller motsvarande	238	95	91	93
Arbetsmarknadsenhet	29	14	7	11
Socialkontor	19	10	5	7
Annan kommunal förvaltning	5	2	3	2
Arbetsförmedlingen	29	14	8	11
Anordnaren av svenskundervisning	29	13	9	11
Annan aktör	15	4	8	6

Det finns svar för 256 personer. Fler svar kunde anges.

Efter avslutad introduktion

För att få en uppfattning om vad introduktionen leder till frågar vi handläggarna vad individen gör efter avslutad introduktion respektive den tidpunkt som handläggarna fyllde i enkäten i maj 2003. Flera svar kan lämnas för en individ.

När enkäten fylldes i hade 26,6 procent ännu inte avslutat sin introduktion. För några av dem har handläggarna utöver den kategorin markerat annan sysselsättning. Det rör sig dock om ganska få individer och därför ger tabellen en god föreställning vad personerna gör efter avslutad sin introduktion.

Den i särklass vanligaste sysselsättningen efter avslutad introduktion är svenskundervisning. Det är också vanligt med andra studier på grundskole-, gymnasie- eller högskolenivå. Sammantaget studerar alltså ungefär hälften av dem som avslutat sin introduktion, varav de allra flesta går i svenskundervisning. Knappt hundra personer har en anställning eller är egenföretagare vilket är cirka 15–20 procent av dem som avslutat introduktionen.

Den stora skillnaden i maj 2003 jämfört med den vid avslutad introduktion är att andelen personer som handläggarna inte känner till situationen för har ökat drastiskt. För hela 295 personer eller 37,1 procent är situationen okänd. För övriga är fördelningen ungefär densamma som den vid avslutad introduktion. Cirka 40 procent av dem som handläggarna har vetskap om läser svenska. 25 procent studerar på grundskole-, gymnasie- eller högskolenivå.

Vid båda mätillfällena är det relativt få, cirka 5 procent, som är arbetslösa. De sjukskrivna är ungefär lika många och cirka 10 procent har någon form av praktik.

Tabell 30

Hur såg situationen ut för personen när introduktionen avslutades?

	Situationen när introduktionen avslutades?		Situationen i maj 2003	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Personen har ännu inte avslutat introduktionen	208	26,6		
Svenskundervisning	267	34	201	25,3
Studier på grundskolenivå	55	7	67	8,4
Studier på gymnasienivå	53	6,8	51	6,4
Studier på högskole- / universitetsnivå	10	1,3	9	1,2
Arbetsmarknadspraktik inom introduktionen	30	3,8	20	2,5
Arbete som anställd	93	11,8	70	8,8
Arbete som anställd på den arbetsplats där personen fick arbetsplatsförlagd introduktion	20	2,5	14	1,8
Arbete som egen företagare	4	0,5	4	0,4
Arbete i form av Af-åtgärd	7	0,9	6	0,8
Praktik	50	6,4	33	4,2
Praktik på den arbetsplats där personen fick arbetsplatsförlagd introduktion	9	1,2	10	1,3
Arbetslös	37	4,7	31	3,9
Föräldraledig med föräldrapenning	37	4,7	24	3
Arbete i hemmet / skötsel av egna barn utan lön	8	1	4	0,5
Sjukskriven	45	5,7	31	3,9
Förtidspensionär	1	0,1	1	0,1
Annat	113	14,4	84	10,6
Vet ej	9	1,1	295	37,1
Totalt	785	100	796	100

Analys av resultaten

Rapportens huvudsakliga syfte är att utvärdera kommunernas introduktion för nyanlända invandrare. Det görs genom att se på resultaten i förhållande till de nationella målen för introduktionen. Dessa mål finns presenterade i dokumentet *Introduktion för nyanlända invandrare* (Integrationsverket 2001a), i det följande kallad måldokumentet. Måldokumentet har tagits fram av Integrationsverket i samråd med Arbetsmarknadsverket, Landstingsförbundet, Migrationsverket, Skolverket, Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet. Det övergripande målet för introduktionen av nyanlända invandrare är:

Samhällets introduktion för flyktingar och andra nyanlända invandrare ger den enskilde förutsättningar att försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhället.

Introduktion för nyanlända invandrare
(Integrationsverket 2001a)

Förutom detta mål har Integrationsverket i uppdrag att särskilt uppmärksamma situationen för kvinnor och barn.

Inledningsvis följer en analys av resultaten för barn och ungdomar. Därefter analyseras resultaten för vuxna, följt av en jämförelse mellan introduktionen för barn och ungdomar samt för vuxna. Analysdelen avslutas med en kort jämförelse med RAMBØLL Managements erfarenheter från Danmark. Jämförelser med tidigare undersökning görs där så är möjligt.

Barn och ungdomar

Alla personer som flyttar till Sverige och får uppehållstillstånd som flykting eller av flyktingliknande skäl har rätt att få en introduktion. Introduktionen är en rättighet och det är kommunerna som ska erbjuda nyanlända invandrare denna.

88 procent av de barn och ungdomar som ingår i vår undersökning deltar i introduktionen. Hela 7,5 procent (33 barn och ungdomar) är okända för flyktingmottagningen, introduk-

tionsenheten etc. Frågan är var dessa barn och ungdomar finns, vilken sysselsättning de har och vem som ansvarar för deras introduktion. Undersökningen ger inget svar på dessa frågor, men det borde vara högst angeläget att kommunerna snarast spårar dessa personer.

Låg grad av individualisering för barn och ungdom

I måldokumentet för introduktionen av nyanlända invandrare sägs att introduktionen ska utformas individuellt, samt att detta gäller för både vuxna och barn. Resultaten i undersökningen är dock nedslående. För mindre än hälften av barnen och ungdomarna anser handläggarna att introduktionen individualiseras i ganska hög eller hög grad (43 procent) till barnet/ungdomens förutsättningar, behov och intressen. Det är framförallt för de i åldern 19–21 år som det sker en individualisering. För 55 procent av dem anser handläggarna att introduktionen i ganska hög eller mycket hög grad individualiseras.

Ju äldre barnet/ungdomen är desto mer deltar man själv vid planering av sin introduktion. Jämförelsevis deltar 93 procent av ungdomarna i åldern 19–21 år vid planeringen av sin introduktion jämfört med 56 procent av barnen i åldern 8–10 år. Däremot är det mindre förekommande att vårdnadshavare deltar vid planeringen för de äldre ungdomarna.

Som ett led i att förbättra och anpassa innehållet i introduktionen efter individuella behov och förutsättningar ska kommunen tillsammans med individen regelbundet följa upp introduktionen. Under förutsättning att dessa intentioner även gäller för barn och ungdomar är resultaten nedslående också på denna punkt. För hela 28 procent av barnen och ungdomarna genomförs det inte någon uppföljning tillsammans med barnet och dess vårdnadshavare. Även om det genomförs fler uppföljningar för de äldre ungdomarna är det inte en acceptabel nivå med tanke på att uppföljningarna ska vara regelbundna.

Ett explicit mål för introduktionen för barn och ungdomar är att deras uppväxtvillkor är uppmärksammade. Om inte barnen och ungdomarna följs upp är det heller inte rimligt att de som ansvarar för individens introduktion kan uppmärksamma deras uppväxtvillkor.

Efter att introduktionen är avslutad ska kommunen utvärdera resultatet i samverkan med berörda aktörer. För en dryg majoritet av barnen och ungdomarna utvärderas inte introduktionens insatser tillsammans med barnen och ungdomarna och dess vårdnadshavare. Således är inte heller graden av utvärdering tillfredsställande.

Deltagande i ordinarie utbildning

Ett av introduktionens delmål är att förskolebarn och skolbarn deltar i och tillgodogör sig förskole- och skolverksamhet. Mellan 66 och 73 procent av dem mellan 8 och 18 år deltar i förberedelseklass. Flertalet i denna åldersgrupp går senare över till grundskolans ordinarie utbildningsprogram.²⁷

För ungdomar som fyllt 16 år men inte 20 år är målet att de deltar i och tillgodogör sig svensk gymnasieutbildning. Undersökningen visar att ungdomarna i denna åldersgrupp till stor del har tagit del av det förberedande programmet (76 procent) medan endast en mindre del har tagit del av det ordinarie programmet (22 procent). Trots detta uppger handläggarna att 48 procent av ungdomarna i ganska eller mycket hög grad deltar i och kan tillgodogöra sig svensk gymnasieutbildning.

Skillnader när det gäller deltagande i förberedelseklass respektive ordinarie utbildning beroende på utbildningsform (grundskola eller gymnasium) är desamma med avseende på hur situationen såg när introduktionen avslutades. På gymnasienivå befinner sig en majoritet i förberedande program, medan det på grundskolenivå är en stor majoritet som deltar i ordinarie utbildning.

Utan hänsyn till åldersgrupp ökar andelen där handläggare inte känner till individens aktivitet till 32 procent i maj 2003. Motsvarande siffra vid introduktionens avslut ligger på fyra procent. Detta är en anmärkningsvärd skillnad och visar att kommunen förlorar kontrollen över barnen och ungdomarna efter det att introduktionen avslutas.

Få uppnår målen med introduktionen

Resultaten i undersökningen indikerar att barnen och ungdomarna inte på ett tillfredsställande sätt tillgodogör sig ordinarie skolutbildning. Handläggarna bedömer att endast 56 procent av barnen och ungdomarna tillgodogör sig förskole- och skolverksamheten i ganska hög eller mycket hög grad. Motsvarande siffra för dem i gymnasieåldern är 48 procent.

Resultaten bör ställas i relation till målet om att barn och ungdomar (oavsett utbildningsform) ska delta i och tillgodogöra sig svensk skolutbildning efter introduktionen. Möjligen är målet om deltagande och tillgodogörande av utbildning inte helt realistiskt utan alltför högt ställt.

27 Vad avser de personer i gruppen 15–18 har de tagit del av såväl studier relaterade till grundskolan som gymnasieskolan, vilket förklarar deras lägre grad av deltagande i ordinarie klass (58 procent) i grundskolan.

Samverkan kring barn och ungas introduktion måste förbättras

Ett mål för introduktionen är att kommuner, myndigheter och andra berörda aktörer samverkar och samordnar sina insatser så att det blir tydligt för individen att alla arbetar för gemensamt uppsatta mål.

Under tiden som asylsökande tar barnen och ungdomarna del av utbildningsinsatser, t.ex. förberedande insatser för ordinarie utbildning, som är av stor vikt för den vidare introduktionen. Det är därför anmärkningsvärt att handläggarna bara har information om vad 45 procent av barnen och ungdomarna får för utbildningsinsatser som asylsökande. I de fall information finns uppger handläggarna att den har betydelse för planeringen för 81 procent av barnens och ungdomarnas introduktion. Detta förstärker vår uppfattning att informationen om vad barnen och ungdomarna gör under asyltiden är högst relevant för kommunerna i deras planering av introduktionen. Det bör därför vara en prioriterad fråga att förbättra och formalisera informationsutbytet mellan Migrationsverket och den kommun flyktingen bosätter sig i.

Undersökningen visar att andra aktörer än den ansvariga kommunala verksamheten endast i begränsad omfattning deltar vid planerings- och uppföljningsmöten. Även om denna fråga inte explicit avser samverkan så indikerar den att planering och uppföljning inte äger rum i någon utbredd samverkan eller samordning.

På frågan om vilka aktörer som deltar i utvärderingen är bilden densamma. Det är endast i begränsad utsträckning som aktörer utöver flykting-, introduktions-, integrationsmottagning eller motsvarande deltar.

Skillnader mellan barn och äldre ungdomar

Det finns markanta skillnader mellan introduktionen för de olika åldersgrupperna. Framförallt är det äldre ungdomar (19–21 år) som får en individualiserad introduktion, inklusive mest uppföljning och utvärdering, jämfört med de yngre åldersgrupperna. Ett annat kännetecken för de äldre är att de i lägre grad deltar i skolans ordinarie utbildning. Om det finns ett samband mellan dessa två resultat kan undersökningen inte ge svar på. Vi skulle dock kunna tänka oss att kommunernas handläggare, i takt med en ökad individualisering, i mindre grad kommer att slussa in individerna i ordinarie utbildning och i större utsträckning anpassa utbildningsinsatsen till individens särskilda behov, därav en större andel äldre i förberedelseklasser. Skillnaden i individualisering kan även påverkas av att skolsys-

temet för de yngre är mer begränsat vad gäller valmöjligheter, jämfört med de i gymnasieåldern som måste välja inriktning på utbildningen. Behovet av en individualiserad introduktion med uppföljning och utvärdering är därmed större för de äldre. Resultaten är även en signal om att utbildningen på denna nivå inte är anpassad för gruppen. Detta understryks även i *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003: 75) där utredarna pekar på att det ordinarie skolsystemet inte alltid har vare sig resurser eller metoder för att möta tonåringarnas behov.

Vuxna

De olika målen som är riktade mot vuxna kan sammanfattas under rubrikerna

- underlätta individens inträde på arbetsmarknaden, och
- delaktighet i det svenska samhället: kunskaper i det svenska språket samt om det svenska arbets- och samhällslivet.

Dessutom har Integrationsverket tillsammans med samverkande myndigheter lyft fram ett antal viktiga förutsättningar för en effektiv introduktion och en introduktion anpassad till den enskildes förutsättningar. Förutsättningarna kan sammanfattas i punkterna:

- individualisering av introduktionen,
- samverkan mellan kommun och andra aktörer,
- introduktion för alla och på heltid, och
- uppföljning och utvärdering av individens introduktion.

I kapitlet görs en analys av måluppfyllelsen för vuxna och i vilken utsträckning det finns förutsättningar för en effektiv och individanpassad introduktion.

Underlätta individens inträde på arbetsmarknaden

Ett viktigt steg i den nyanlända invandrarens väg till egenförsörjning är att han/hon får en tidig och relevant kontakt med svenskt arbetsliv. Denna undersökning visar att 39 procent inte får någon form av arbetsmarknadskontakt, jämfört med 58 procent i den förra undersökningen. En del av skillnaden beror troligtvis på att begreppet arbetsmarknadskontakt upplevs som bredare än begreppet praktik. När det gäller mer arbetsmarknadsorienterade praktikinsatser tyder årets undersökning på en viss ökning (från att 22 procent deltar i arbetsmarknadspraktik eller arbetsplatsförlagd introduktion till 29 procent i denna undersökning). En av tre som har som mål att arbeta inom sitt tidigare yrke får arbetsmarknadspraktik som anknyter till tidigare yrkeserfarenheter. Motsvarande andel för arbetsplatsintroduktion är 18 procent.

Varför får inte personen kontakt med arbetsmarknaden som anknyter till tidigare yrkeserfarenheter? Det enskilt största skälet till detta uppges vara att individen har bristande språkkunskaper (28 procent). För 22 procent av de nyanlända uppges handläggarna att individen själv uttryckt ointresse. Endast för 11 procent anger handläggarna att tidigare yrkeserfarenheter saknar relevans för den svenska arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens insatser för nyanlända invandrare

I vilken utsträckning bidrar arbetsförmedlingen till att föreslå praktikplatser och i övrigt medverka i introduktionen? I måldokumentet framgår bland annat att arbetsförmedlingen ska

- ge individuell rådgivning, och
- vid behov erbjuda och bekosta deltagande i arbetsmarknadsinsatser som underlättar individens inträde på arbetsmarknaden.

För 40 procent av individerna medverkar arbetsförmedlingen någon gång (merparten vid ett eller två tillfällen) under introduktionstiden tillsammans med kommunens handläggare. Detta är en ökning med 10 procentenheter jämfört med resultaten i den föregående underökningen. Men vid en analys av arbetsförmedlingens egna insatser pekar resultaten på att arbetsförmedlingen minskar sin medverkan jämfört med föregående undersökning. Det är framförallt när det gäller medverkan vid planeringen av introduktionen samt individuell rådgivning som förmedlingen minskar sina insatser.

Värdering av utbildning och yrkeserfarenhet

Som ett led i att skapa förutsättningar för individens inträde på den svenska arbetsmarknaden ska invandrandens utbildning och yrkeserfarenhet vara värderad efter avslutad introduktion.²⁸ Genom att värdera såväl utbildning som yrkeserfarenhet blir det lättare för presumtiva arbetsgivare att bedöma individens kunskaper och kompetens. Utbildningsdepartementet skriver i departementsskrivelsen *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds. 2003:23):

Det är ett problem ur såväl den enskildes som samhällets perspektiv om kompetens som förvärvats utanför det formella utbildningssystemet, genom utländsk yrkesutbildning, arbetslivserfarenhet och t.ex. värnpliktstjänst inte dokumenteras. Stora variationer mellan utbildningssystem och svårigheter att bedöma den faktiska kompetensen bidrar till att utlandsfödda har svårt att få arbete

²⁸ Värdering – en bedömning av utländsk utbildning och jämförelse med motsvarande svensk utbildning, som görs av olika myndigheter (Högskoleverket, Socialstyrelsen, Verket för högskoleservice m.fl.) beroende på vilken utbildning det gäller.

som motsvarar deras kunnande. Möjligheten till validering har därför särskild betydelse för invandrare som förvärvat sina kunskaper och färdigheter i andra länder.« (sid. 18)

När det gäller värdering av individens utbildning visar resultaten på en viss förbättring jämfört den tidigare undersökningen, men det är fortfarande få högutbildade invandrare som får sin utbildning värderad. Endast var fjärde (jämfört med var femte i förra undersökningen) får eller kommer att få sin utbildning/examen värderad under introduktionstiden. När det gäller värdering av yrkeserfarenhet är resultaten ännu sämre. Endast 11 procent (12 procent i förra undersökningen) av de nyanlända med yrkeserfarenhet får sin erfarenhet värderad. Måluppfyllelsen är alltså mycket låg när det gäller värdering av nyanlända invandrares utbildning och yrkeserfarenhet.

Allt fler får sin introduktionsersättning reducerad

För att öka individens incitament att arbeta under introduktionen förordar Integrationsverket att kommunerna inte reducerar introduktionsersättningen vid egen inkomst. Resultaten i undersökningen är dock nedslående på denna punkt och i jämförelse med den förra undersökningen är trenden är att allt fler får sin ersättning reducerad. För de 217 personer som haft egen inkomst har 78 procent fått sin ersättning reducerad med motsvarande inkomstbelopp (andelen var 63 procent i föregående undersökning).

En annan tydlig trend är att andelen nyanlända invandrare med egen inkomst minskar. Enligt handläggarna har 32 procent av de nyanlända egen inkomst under introduktionen, vilket nästan är en halvering (60 procent) jämfört med den förra undersökningen. Det är dock vår uppfattning att resultatet från 2001 verkar något otillförlitligt.

Kunskaper i det svenska språket samt om det svenska arbets- och samhällslivet

I det övergripande mål för introduktionen betonas vikten av att nyanlända invandrare ges goda möjligheter till delaktighet i samhällslivet. Ett grundläggande krav för att individen ska kunna bli delaktig är dels kunskaper i det svenska språket, dels kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet. För att individen ska kunna få dessa kunskaper innehåller introduktionen såväl kurser i svenska för invandrare (sfi) som samhälls-, studie- och arbetslivsorienterande kurser. I måldokumentet för introduktionen finns delmål relaterade till såväl svenskkunskaper som kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet.

Språkkunskaper

I undersökningen ombeds handläggarna uppge i vilken grad individen har kunskaper i svenska så att språket fungerar som ett kommunikationsmedel i olika sammanhang. Endast 27 procent bedöms ha tillräckliga språkkunskaper för att tillgodogöra sig en utbildning och 31 procent för att klara sig i ett yrkesliv. Bristande språkkunskaper påverkar även möjligheterna för individen att ta del av olika insatser i introduktionen. Undersökningen visar att bristande kunskaper i det svenska språket är den viktigaste förklaringen till

- att individen inte får kompletterande utbildning för att arbeta i sitt tidigare yrke, och
- att individen inte får någon kontakt med arbetsmarknaden som anknyter till tidigare yrkeserfarenhet.

För att påskynda individens väg att bli delaktig i det svenska samhället är det viktigt att han/hon påbörjar svenskundervisningen så tidigt som möjligt. För 50 procent av individerna påbörjas svenskundervisningen inom de två första månaderna, jämfört med 37 procent i föregående undersökning. Samtidigt bryter kommunerna fortfarande mot skollagen genom att svenskutbildningen inte påbörjas inom tre månader från bosättning i kommun för allt för många personer.

Samhällsinformation

Informationen om i vilken utsträckning individen får kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet är begränsad. I undersökningen framgår det dock att endast mellan 32 och 38 procent i hög grad eller mycket hög grad har kunskaper om svenska samhällsförhållanden, arbetsliv samt om de medborgerliga fri- och rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige. Ett av skälen till att så få har goda samhällskunskaper kan bero på att informationen är dåligt utvecklad. Som framgår av den statliga utredningen *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) finns brister i samordningen av samhällsinformationen till nyanlända invandrare. Det är till stor del upp till kommunerna att själva producera samhällsinformation. Dock har Integrationsverket en samlad skriftlig samhällsinformation riktad mot nyanlända, *Sverige – en pocketguide* (Integrationsverket 2003c). Pocketboken finns tillgänglig på svenska, engelska, franska, arabiska, serbiska/bosniska/kroatiska och lätt svenska.

Individualisering av introduktionen

Av måldokumentet framgår att introduktionen ska anpassas till den nyanländes individuella förutsättningar och behov. Resultaten i undersökningen kan tolkas som att kommunerna har

intentionen att genomföra en individualiserad introduktion. För 96 procent upprättas en individuell introduktionsplan tillsammans med individen. Men hur individuell är egentligen individens introduktionsplan? Handläggarnas bedömning är att introduktionen för endast drygt hälften i hög eller mycket hög grad individualiseras utifrån individens egna förutsättningar, behov och intressen. Undersökningen ger även ett antal indirekta svar på graden av individualisering, vilka till stor del pekar på att individualiseringen är relativt begränsad. Bland annat kan följande utläsas:

- Endast 26 procent av de högutbildade får sin utbildning värderad och bara 11 procent av personer med yrkeserfarenhet får sin erfarenhet värderad under introduktionstiden. För de som får en värdering/validering uppger handläggarna att detta, för 75 procent av individerna, i hög grad påverkar den fortsatta introduktionen.
- Tre av fyra med yrkeserfarenhet får inte den kompletterande utbildning som han/hon behöver för att kunna arbeta i sitt tidigare yrke.
- 20 procent av individerna får arbetsmarknadspraktik och 12 procent arbetsplatsintroduktion. I de fall individen får praktik genomförs denna för flertalet (78 procent) helt eller delvis enligt individens önskemål.
- Endast 25 procent får sin introduktionsplan (eller motsvarande) översatt till sitt modersmål.
- 65 procent får individanpassad svenskundervisning.

Även om nästan samtliga nyanlända invandrare (96 procent) medverkar vid upprättandet av den individuella introduktionsplanen uppger handläggarna att endast 57 procent av individerna i hög eller mycket hög grad beslutar om innehållet i introduktionen. Att individen inte är med och beslutar om innehållet i sin egen introduktion är ett hinder för att han/hon fullt ut ska kunna ta och känna ett ansvar för sin introduktion.

Det finns få skillnader i graden av individualisering i denna och den föregående studien. En skillnad är dock att kommunerna i större utsträckning använder sig av olika utbildningsarrangörer jämfört med tidigare studie. Det gäller framförallt användandet av privata (ökning från 7 procent till 19 procent) och statliga (ökning från 10 procent till 18 procent) utbildningsanordnare. I vilken mån detta ökar förutsättningarna för individualiseringen eller inte är svårt att avgöra.

Samverkan mellan kommun och andra aktörer

Våren 2001 undertecknade generaldirektörerna för de statliga myndigheterna Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket och Skolverket samt Svenska Kommunför-

bundet en överenskommelse i syfte att förbättra och utveckla introduktionen för nyanlända invandrare genom att samverka över sektorsgränserna. Överenskommelsen har därefter implementerats på regional och lokal nivå.²⁹ Denna undersökning omfattar nyanlända invandrare som folkbokfördes samtidigt som parterna på central nivå undertecknade överenskommelsen.

De första lokala överenskommelserna tecknades våren 2002. Det finns skäl att tro att det tar tid från det att parterna tecknar överenskommelse om samverkan till att denna blir konkret och ger effekt på individnivå. Inledningsvis handlar överenskommelserna om att parterna på lokal nivå ska mötas och komma överens om samarbetsformer. Resultaten i föreliggande undersökning visar att det är svårt att bedöma om kommuner med lokala överenskommelser har en högre grad av samverkan jämfört med kommuner utan skriftliga överenskommelser. Vi kan däremot konstatera att överenskommelsen hittills inte gett effekt på individens introduktion.

Övergången från Migrationsverk till kommun

Resultaten visar, liksom föregående undersökning, på brister när det gäller kopplingen mellan individens tid som asylsökande till deltagande i kommunernas introduktionsprogram. För drygt hälften av dem som var asylsökande före beviljat uppehållstillstånd får kommunerna information om vilka insatser och aktiviteter individen tog del av under asyltiden. Även om detta är en låg andel är det en förbättring jämfört med föregående undersökning (45 procent). Att informationen är betydelsefull visar sig genom att den för 55 procent ligger som grund för den vidare planeringen i kommunen. Undersökningen berör inte kvaliteten i informationen, men i Riksrevisionens rapport *Att etablera sig i Sverige* (RRV 2002:15) framgår dels motsvarande problem med kommunikationsbrister mellan Migrationsverket och kommunerna, dels att det finns kvalitetsbrister i det informationsmaterial om individen som kommer från Migrationsverket. Detta gäller inte minst information om vilka insatser individen deltog i under asyltiden. Även om informationen är bristfällig konstaterar RRV i sin utvärdering att kommunerna inte verkar särskilt intresserade av att få veta vad de mottagna deltagit i för aktiviteter under asyltiden, något som till viss del motsägs i vår undersökning. För kommunerna väl information ligger den ofta till grund för planering av introduktionen.

²⁹ I september 2003 fanns 26 lokala och 6 regionala överenskommelser. Överenskommelserna finns tillgängliga på Integrationsverkets hemsida, www.integrationsverket.se

Samverkan under introduktionen

Undersökningen visar att flertalet individer (55 procent) träffar två till tre aktörer i samband med planeringen av introduktionen. Nästan samtliga träffar en flykting- eller introduktions-samordnare. 57 procent träffar representanter från svenskundervisningen och 45 procent träffar arbetsförmedlingen. Det är även dessa aktörer som är mest involverade under individens introduktion. Däremot är det sällsynt att andra aktörer än kommunens flykting-/integrationsmottagningen är involverade i utvärderingen av introduktionen, något som är en brist för möjligheterna att få en helhetsbild av vad introduktionen resulterat i för individen. De som deltar i individens introduktion bör också finnas med när det är dags att utvärdera den.

Samverkan med aktörer utanför kommungränserna sker för en mycket begränsad men växande skara. Handläggarna uppger att samverkan sker för 11 procent av individerna, vilket kan jämföras med 6 procent vid den tidigare uppföljningen. På samma sätt som i föregående undersökning är det framförallt gentemot arbetsförmedlingen kommunerna riktar sig i det kommunöverskridande samarbetet.

Varför samverkar man inte i större utsträckning över kommungränserna? Vid en jämförelse med tidigare resultat upplever handläggarna att bristen på samverkan i allt högre grad beror på ett ökat ointresse hos aktörer utanför kommungränserna. Vi vill dock vara lite försiktiga med tolkningen då det ökade »ointresset« kan påverkas av att handläggarna i ökad grad tar initiativ till samverkan över kommungränserna och i takt med detta stöter på nya problem.

Introduktion för alla och på heltid

I måldokumentet *Introduktionen för nyanlända invandrare (2001)* ges rekommendationen att målen för introduktionen ska omfatta alla nyanlända, såväl flyktingar som andra nyanlända i behov av introduktion. I urvalet är det dock så få personer som inte omfattas av ersättningsförordningen (endast 16 personer) att det inte går att dra några slutsatser för denna grupp. Vidare framgår det i dokumentet att introduktionens längd i normalfallet är två år, men kan förlängas med hänsyn till individens behov. Dessutom rekommenderas att introduktionen sker på heltid.

Lever kommunen upp till dessa rekommendationer? När det gäller introduktionstiden visar resultaten att vid enkätundersökningens genomförande var fortfarande 29 procent av individerna kvar i introduktion. Merparten, 66 procent, av de nyanlända deltar i introduktionen i över 18 månader innan den avslutas.

Kommunerna lever inte upp till rekommendationen att introduktionen ska genomföras på heltid. För tre av fyra uppges den genomsnittliga tiden i introduktion vara 30 timmar eller kortare per vecka. Gruppen lågutbildade kvinnor är överrepresenterade (88 procent) bland dem som har kortare introduktion än 30 veckotimmar. Hög- och lågutbildade män samt högutbildade kvinnor deltar dock nästan identiskt lika många veckotimmar.

Orsaken till att man inte lever upp till rekommendationen kan inte utläsas av enkäten. Det vore intressant att se i vilken utsträckning de relativt få veckotimmarna i introduktion beror på att kommunerna anpassar introduktionen efter individens behov och förutsättningar. Eller är det istället så att kommunen inte har möjlighet att erbjuda fler insatser än att det fyller upp en deltidssysselsättning?

Uppföljning och utvärdering av individens introduktion

Vid en jämförelse mellan denna och tidigare undersökning framgår det att kommunerna idag har en mer kontinuerlig uppföljning av individens introduktion. I denna undersökning uppger handläggarna att för 65 procent genomförs fem uppföljningar eller fler tillsammans med individen, jämfört med 51 procent vid förra studien. Resultaten visar att kvinnor, oavsett utbildningsbakgrund, följs upp vid färre tillfällen än männen. Detta kan delvis förklaras av att männens introduktion tenderar att vara något längre än kvinnornas. I övrigt finns det ingen direkt skillnad beroende på olika utbildningsnivåer. Det är tveksamt om färre än fem tillfällen kan sägas vara regelbunden uppföljning. Med detta som utgångspunkt uppnår inte kommunerna de myndighetsgemensamma rekommendationerna för ca en tredjedel av urvalspersonerna.

Resultaten i undersökningen är dåliga när det gäller utvärdering av individens introduktion. För endast varannan individ som deltar i introduktionsprogrammet genomförs en utvärdering. För dem som får sin introduktion utvärderad är det endast 65 procent som får en skriftlig utvärdering. Av resultaten att döma beror den bristande utvärderingen i hög utsträckning på att kommunen inte planerar någon uppföljning (för 36 procent uppges detta som skäl) och i låg utsträckning på ett bristande intresse hos den nyanlände invandraren (knappt fem procent avböjer att delta). Om detta är orsakat av låg prioritering eller brist på utvärderingskompetens och verktyg kan inte utläsas av undersökningen. Som ansvarig myndighet för uppföljning av introduktionsverksamheten erbjuder Integrationsverket en brukarorienterad kundundersökning, »Nöjd-

Kund-Index», till de kommuner som ingick i denna och förra uppföljningen. Modellen är utvecklad för att samla in information från dem som deltar i introduktionen så att det blir tydligt vilka områden i introduktionsverksamheten som bör prioriteras och utvecklas. Fortfarande avböjer dock alltför många av de 30 kommunerna att låta de nyanlända invandrarna delta i denna undersökning. Förutom detta verktyg finns det behov av att Integrationsverket ytterligare stödjer kommunerna med kunskap och andra verktyg för att utveckla de individuella utvärderingarna och därmed introduktionsinsatserna.

Genomgående könsskillnader och utbildningsnivåns betydelse

Resultaten i den tidigare och i denna undersökning visar samma tendenser avseende könsskillnader i den introduktion som erbjuds. I båda undersökningarna framgår det att kvinnor generellt sett får en sämre introduktion än män. Detta visar sig bland annat genom att männen, jämfört med kvinnorna:

- i mindre utsträckning är okända för kommunen,
- påbörjar introduktionen tidigare efter ankomsten till kommunen,
- får fler uppföljningar under introduktionen,
- har introduktion i fler veckotimmar,
- påbörjar svenskundervisningen tidigare,
- i större utsträckning får arbetsplatsförlagd introduktion,
- oftare får någon form av arbetsmarknadskontakt, vilken också sker tidigare i introduktionen,
- deltar i fler introduktionsinsatser,
- i större utsträckning omfattas av arbetsförmedlingens insatser,
- uppges ha en högre grad av måluppfyllelse för samtliga nationella delmål relaterade till kunskaper i samhällsorientering, kunskaper i svenska så att språket kan fungera som ett kommunikationsmedel i vardagslivet, arbetslivet och i utbildning, samt de delmål som är relaterade till tidig och relevant kontakt med arbetslivet.

Vad beror könsskillnaderna på? Som konstateras i den föregående undersökningen skulle skillnaderna kunna förklaras med att kvinnor de facto diskrimineras i introduktionsverksamheten. En annan förklaring kan vara strukturella skillnader mellan män och kvinnor, såsom könsrollmönster från hemlandet. Undersökningen ger dock inget direkt svar på orsakerna till skillnaderna.

Skillnaderna mellan män och kvinnor när det gäller individens möjlighet att tillgodogöra sig introduktionen kan, enligt handläggarnas bedömning, framförallt förklaras av att kvin-

nornas introduktion påverkas negativt av väntetider inför barnomsorg/skola, samt på grund av graviditet. Samma skäl kan till stor del förklara att kvinnors introduktion och svenskundervisning påbörjas senare än männens.

Utbildningsnivåns betydelse

En större andel av kvinnorna är lågutbildade jämfört med männen (42 procent av männen är lågutbildade jämfört med 52 procent av kvinnorna). Frågan är i vilken utsträckning utbildningsnivån förklarar skillnaderna i introduktionens insatser och omfattning mellan könen. När det gäller graden av individualisering av introduktionen visar analysen att den sker i större utsträckning för högutbildade än för lågutbildade. Samtidigt försvinner könsskillnaderna mellan högutbildade män och kvinnor.

Minst individualisering av introduktionen får lågutbildade kvinnor. Vid en analys av mer konkreta aktiviteter i introduktionen fortsätter mönstret att lågutbildade deltar i färre aktiviteter än högutbildade. Detta är särskilt markant för kvinnor. Generellt visar även resultaten att högutbildade kvinnor många gånger har en mer eller mindre likvärdig introduktion som männen.³⁰

Resultaten visar bland annat att:

- Betydligt större andel högutbildade kvinnor tar del av arbetsplatsförlagd introduktion än lågutbildade kvinnor.
- Högutbildade kvinnor får i lika stor utsträckning arbetsplatsförlagd introduktion som män (oavsett utbildningsnivå).
- Högutbildade män deltar i större utsträckning i arbetsmarknadspraktik jämfört med lågutbildade män.
- En betydligt större andel högutbildade kvinnor deltar i arbetsmarknadspraktik jämfört med lågutbildade kvinnor.
- Högutbildade män får i något större utsträckning än lågutbildade män svenskinläringen regelbundet varvad med språkpraktik och praktik i tidigare yrkesområde, samt yrkes-svenska.
- För all annan svenskinläring än *utan* regelbunden varvning med praktik är andelen högutbildade kvinnor betydligt högre än andelen lågutbildade kvinnor.
- Det finns ingen påfallande skillnad avseende antal veckotimmar i introduktion mellan låg- och högutbildade män.
- Högutbildade kvinnor medverkar i betydligt fler veckotimmar än lågutbildade kvinnor.

30 Vissa av enkätfrågorna är formulerade på ett sätt som gör det svårt att bedöma könsskillnaderna mellan låg- och högutbildade, dvs. om t.ex. högutbildade kvinnor deltar i en viss aktivitet i motsvarande utsträckning som högutbildade män.

- Högutbildade kvinnor deltar i introduktionen i lika många veckotimmar som männen (oavsett utbildningsnivå).
- Lågutbildade har en lägre grad av måluppfyllelse än högutbildade.
- Arbetsförmedlingen prioriterar högutbildade före lågutbildade, oavsett kön (gäller inte förmedlingens medverkan i kartläggningsfasen där det inte finns någon skillnad). Detta är mer markant bland kvinnor.

Tiden i Sverige har betydelse för i vilken utsträckning individen kan tillgodogöra sig introduktionen. Individer som vistas i Sverige som asylsökande har en högre grad av måluppfyllelse än individer som kommer till Sverige som anknytning till en person som redan bor i landet. Detta gäller oavsett kön. Eftersom fler kvinnor än män kommer till Sverige som anknytningar kan detta förklara delar av skillnaderna mellan könen avseende måluppfyllelsen.

Jämförelse av resultaten från undersökningarna av vuxna samt barn och ungdomar

Avslutningsvis gör vi en jämförelse mellan resultaten för barn och ungdomar respektive vuxna i de fall det finns skillnader mellan målgrupperna. Jämförelsen visar att:

- Kommunerna har i mindre omfattning *information* om vilka insatser barnen och ungdomarna har tagit del av under tiden som asylsökande jämfört med vuxna (för 37 procent av barnen och ungdomarna, jämfört med 56 procent av de vuxna). I de fall kommunerna har fått information har denna oftare en betydelse vid planeringen av barnens introduktion (för 81 procent av barnen) än vad den har för planeringen av de vuxnas introduktion (för 55 procent av de vuxna).
- Kommunerna saknar i betydligt större utsträckning en *dokumenterad* individuell introduktionsplan för barn och ungdomar (saknas för 20 procent) än för vuxna (saknas för fyra procent).
- Barnens och ungdomarnas introduktion är i mindre grad individualiserad (för 43 procent) än vad vuxnas är (58 procent). Barnen och ungdomarna (tillsammans med sin vårdnadshavare) är dessutom mindre delaktiga vid utformningen av introduktionens innehåll än vad fallet är för vuxna. 33 procent av barnen/ungdomarna uppges, tillsammans med vårdnadshavaren, vara delaktiga i ganska eller mycket hög grad, jämfört 57 procent av de vuxna.
- Introduktionen för barn och ungdomar följs inte upp i samma utsträckning som för vuxna. Merparten (68 procent)

följs upp två gånger eller färre. Bland vuxna är det endast 12 procent som följs upp i lika låg grad.

- Barnens och ungdomarnas introduktion utgår i mindre utsträckning från de nationella målen (för 78 procent jämfört med för 89 procent de vuxna).
- Barnen och ungdomarna får i betydligt mindre omfattning sin introduktion *utvärderad* (26 procent av barnen och ungdomarna har eller kommer att få sin introduktion utvärderad jämfört med 53 procent av de vuxna).

Sammantaget visar resultaten att det finns anmärkningsvärda skillnader mellan introduktionen för barn och ungdomar respektive för vuxna. Av jämförelsen framkommer att kommunen har betydligt mindre information och kunskap om de barn och ungdomar som deltar i kommunens introduktion, jämfört med vuxna, och att barnens introduktion i mindre grad är individualiserad. Detta skulle kunna vara en indikation på att kommunens flyktingmottagning/introduktionsenhet (eller motsvarande) indirekt för över ett stort ansvar på ordinarie skolverksamhet att »ta hand om« barnets/ungdomens introduktion. Detta resonemang förstärks av att kommunerna är mer aktiva för ungdomarna i gymnasieåldern.

Sammanfattande analys

Sammanfattningsvis är det RAMBØLL Managements bedömning att introduktionen i vissa avseenden har förbättrats sedan den förra undersökningen. Det är dock fortfarande långt kvar tills dess att målen för introduktionen är uppnådda, särskilt när det gäller dem som är relaterade till att underlätta individens inträde på arbetsmarknaden.³¹

Inträde på arbetsmarknaden

Fortfarande får 39 procent av dem som deltar i introduktionsprogrammen inte någon som helst kontakt med den svenska arbetsmarknaden (inklusive studiebesök). Även bristen på validering och värdering av individens utbildnings- och yrkeserfarenhet förlänger troligtvis vägen till individens inträde på den svenska arbetsmarknaden och egen försörjning.

Precis som i måldokumentet är det RAMBØLL Manage-

³¹ Avser primärt det övergripande målet »Nyanlända invandras första tid i Sverige ska ge goda möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhällslivet« samt delmålen »Efter introduktionen ska individen ha fått tidig och relevant kontakt med svenskt arbets- och föreningsliv« respektive »Har fått sin utbildning och yrkeskompetens värderad och har en planering för eventuellt kompletterande utbildning«.

ments uppfattning att arbetsförmedlingen har en mycket viktig roll när det gäller individens introduktion. Detta för att både garantera en arbetslivsorienterad praktik och för att föreslå och genomföra olika typer av arbetsmarknadsinsatser. Resultaten visar dock en viss tendens till att arbetsförmedlingen har ett något minskat engagemang under introduktionstiden, jämfört med den tidigare undersökningen. Undersökningen ger inget svar på varför detta har skett. I den statliga utredningen *Etable-ring i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) beskrivs svårigheten att under introduktionstiden kombinera svenskundervisning på deltid och deltagande i arbetsmarknadspraktik under resten av tiden. Detta på grund av att det senare kräver deltagande på heltid. Dessutom kan kombinationen innebära en krock mellan två försörjningssystem. Det troligaste är att den som studerar svenska har försörjningsstöd från kommunen. Påbörjar han/hon en arbetspraktik via arbetsförmedlingen ska försörjningen däremot komma från Arbetsmarknadsverkets aktivitetsstöd. Arbetsmarknadsverket har i sin tur begränsade resurser och praktikplatser och måste välja mellan att prioritera inskrivna arbetslösa eller nyanlända invandrare. Dessutom tillkommer det att en förmedlad praktikplats åt en invandrare i introduktionsprogram inte syns i Arbetsmarknadsverkets centrala uppföljningssystem.

Även om det totalt sett sker vissa förbättringar visar undersökningen att markant fler får sin introduktionsersättning reducerad i samband med egen löneinkomst. I vilken utsträckning detta är ett resultat av kommunernas ansträngda ekonomi framgår inte av undersökningen.

Delaktighet i det svenska samhället

Sammanfattningsvis framgår det av undersökningen att även om många påbörjar svenskundervisningen tidigt under introduktionen har mindre än en tredjedel av individerna, enligt handläggarnas bedömning, tillräckliga kunskaper för att använda det svenska språket som kommunikationsmedel i yrkeslivet och i utbildningssammanhang. Det faktum att svenskundervisning är den vanligaste sysselsättningen (för 34 procent) efter att introduktionen avslutats är i sig ett tydligt tecken på att individen inte får tillräckliga språkkunskaper under introduktionen. Bristande kunskaper i det svenska språket kan tänkas vara det enskilt största hindret för individen att såväl försörja sig som att bli delaktig i det svenska samhället. Bristande språkkunskaper är inte bara en barriär för att ta sig in i det svenska samhället utan förhindrar även individen från att ta del av viktiga introduktionsinsatser, såsom praktik och kompletterande yrkesutbildning. Förbättrad språkundervis-

ning bör därför ses som en av de viktigaste insatserna för att förbättra förutsättningarna för en lyckad introduktion.

För att göra det lättare för individen att ta sig in i det svenska samhället och bättre kunna orientera sig i sitt nya hemland är det viktigt att på allvar samordna och på ett tillgängligt sätt erbjuda samhällsinformation till nyanlända.

Individualisering av introduktionen

Sammanfattningsvis kan sägas att det, liksom i den tidigare undersökningen, fortfarande är en bit kvar för att uppfylla målet om en individuell introduktion. På samma sätt som i tidigare undersökning krävs det ytterligare insatser avseende värdering och validering av individens tidigare utbildnings- och yrkeserfarenhet, kompletterande utbildningar för att skapa förutsättningar för individen att arbeta i tidigare yrke och kontakt med arbetsmarknaden. Mot bakgrund av resultaten vill RAMBØLL Management även lyfta fram vikten av att individen har ett större inflytande vid utformningen av innehållet i introduktionen. Detta för att skapa bättre förutsättningar för att individen ska känna ansvar för genomförandet av introduktionen.

Samverkan

Sammanfattningsvis finns tendenser till en ökad samverkan mellan kommuner och andra aktörer. Det finns fortfarande mycket att göra och mycket att vinna. Inte minst belyser samverkan mellan kommunerna och Migrationsverket detta. I de fall kommunerna och Migrationsverket utbyter information påverkar detta utformningen av introduktionen för cirka hälften av individerna. Vi ser även tendenser till att arbetsförmedlingarna medverkar i större utsträckning i möten mellan individen och flyktinghandläggaren (eller motsvarande) men att förmedlingarna är något mindre aktiva avseende genomförandet av konkreta insatser. Detta skulle kunna tyda på att viljan finns men att det uppstår en krock mellan två försörjningssystem. Dessutom styrs förmedlingen hårt av de interna centrala uppföljningssystemen. Vi ser även tendenser att kommunerna i ökad utsträckning söker samverkan med aktörer utanför kommungränserna. Detta samtidigt som handläggarna i ökad utsträckning upplever att det finns ett större ointresse till samverkan hos aktörer utanför kommungränsen. För att komma till rätta med detta spelar de regionala överenskommelserna om utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare en viktig roll. Det är därför viktigt att Integrationsverket och övriga involverade aktörer noga följer utvecklingen på regional

nivå och inte lägger all fokus på implementeringen av de lokala överenskommelserna. I sin rapport *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002* (Integrationsverket 2003b) påpekar Integrationsverket vikten av att skapa ett större utbud av valmöjligheter och att det därför krävs en utvecklad interkommunal och regional samverkan, något vi också vill understryka.

Introduktion för alla på heltid – män och kvinnor

Det är totalt sett få personer som får en introduktion på heltid. Dessutom skiljer sig omfattningen av introduktionen beroende på individens kön och utbildningsnivå. Män får generellt sett en bättre och mer innehållsrik introduktion samt har en större måluppfyllelse än kvinnorna. En viktig förklaringsfaktor till könsskillnaderna är att det finns en betydligt större andel lågutbildade kvinnor än män, samt att lågutbildade tenderar att få en sämre introduktion än högutbildade. Detta är dock något som i större utsträckning gäller för lågutbildade kvinnor än män. Detta leder till att kvinnornas genomsnittliga resultat försämras. Vid en analys av högutbildade kvinnor jämfört med högutbildade män minskar könsskillnaderna för att i vissa fall försvinna. Analysen visar dock att utbildningsnivån i sig inte helt kan förklara könsskillnaderna eftersom utbildningsnivån har en mindre betydelse bland män än bland kvinnor. Att det just är lågutbildade kvinnor som får en mindre innehållsrik introduktion kan eventuellt påverkas av att könsrollsmönstret som råder i hemlandet är mer befäst hos lågutbildade än hos högutbildade kvinnor. Men det kan även bero på könsdiskriminering inom introduktionsverksamheten.³² Oavsett förklaring är det RAMBØLL Managements absoluta övertygelse att gruppen lågutbildade kvinnor måste ges en allt större uppmärksamhet i kommunernas introduktionsverksamhet om samhället ska uppnå regeringens övergripande mål att »nyanlända invandras första tid i Sverige ska ge goda möjligheter till egen försörjning och delaktighet i samhällslivet«.

Erfarenheter från Danmark

RAMBØLL Management genomförde sommaren 2000 en utvärdering av implementeringen av den då nya integrationslagstiftningen i Danmark. Integrationslagen trädde i kraft den första januari 1999 och innebar att kommunerna fick ansvar

32 Motsvarande resonemang fördes i rapporten *Hur togs de emot?*, (Integrationsverket 2002b).

för att införa ett systematiskt introduktionsprogram för de nyanlända invandrare som kommunerna ansvarar för. Introduktionsprogrammet längd är tre år. Utvärderingen genomfördes således bara ett och ett halvt år efter införandet av den nya lagen vilket bör vara i åtanke vid jämförelser mellan situationen i Sverige och Danmark.

Erfarenheterna från de svenska undersökningarna är dock till stor del liknande. Vi bedömer det därför som relevant att ta upp de huvudsakliga slutsatserna i den danska undersökningen och jämföra dem med de svenska resultaten.

De danska resultaten kan sammanfattas i följande punkter:

- Kommunerna hade problem med att leva upp till kraven om att utarbeta individuella handlingsplaner som bygger på den enskildes förutsättningar och färdigheter och som har som mål att individen efter introduktionen kom ut i antingen utbildning eller arbete. En orsak till problemen var att intentionerna i lagstiftningen om att den enskilde skulle ges inflytande var oförenligt med de möjligheter kommunerna kunde erbjuda.
- Problem att erbjuda arbetsmarknadskontakt under introduktionstiden. Kommunernas handläggare uppgav att den huvudsakliga orsaken till detta var bristande språkkunskaper i danska hos de nyanlända individerna. Introduktionen fokuserades därför på danskundervisning.
- Integrationslagstiftningen överlät ett långtgående ansvar till den enskilda handläggaren när det gällde bedömningar av insatser till de nyanlända. Därmed blev denna medarbetargrupp en nyckelaktör vid genomförandet av lagstiftningen. Samtidigt upplevde denna grupp generellt att arbetsbelastningen var alltför hög. I de 10 kommuner som ingick i studien kunde utvärderarna identifiera att handläggarna oavsiktligt avstod från att handlägga ärenden där utsikterna var små att uppnå målen. Detta kan t.ex. leda till att handläggarna prioriterade starka grupper.
- Utvärderingen visar på stora skillnader mellan kommunerna och internt inom kommunerna avseende tillämpning av lagen, t.ex. när det gäller hantering av ersättning i samband med ogiltig frånvaro i danskundervisning eller andra aktiviteter.

Vilka slutsatser kan då dras från den danska undersökningen i förhållande till denna svenska undersökning? Inledningsvis kan vi konstatera att handläggarna i Danmark upplever problem att upprätta individuella handlingsplaner och att anpassa dem till individens enskilda behov. Resultaten från den svenska undersökningen pekar på att handläggarna har upprättat »individuella« handlingsplaner för nästan samtliga nyanlända. Samtidigt är det bara drygt hälften av individerna som i hög

eller mycket hög grad har planer som anses vara anpassade efter individens behov och förutsättningar. Den danska undersökningen pekar på att en bidragande orsak till detta problem är den begränsade tid kommunens handläggare avsätter för att upprätta den individuella handlingsplanen. Kanske kan även detta vara en orsak till varför de individuella planerna inte blir så individualiserade för de nyanlända invandrarna i Sverige?

När det gällde möjligheten att få ut de nyanlända individerna i någon form av kontakt med arbetsmarkanden pekar den danska undersökningen på att kommunernas handläggare upplever motsvarande problem som vi kan se i Sverige. På samma sätt som i den svenska undersökningen härleder de danska handläggarna en stor del av problemen till individernas bristande språkkunskaper. En annan orsak som den danska undersökningen pekar på är handläggarnas (upplevda) höga arbetsbelastning. Därför tenderar handläggarna att prioritera de individer som har lättare att delta i olika aktiviteter före svagare grupper som lågutbildade. En intressant fråga är om detta måhända är samma resultat som vi kan se i den svenska undersökningen där lågutbildade, och främst lågutbildade kvinnor, tenderar att få en sämre introduktion än högutbildade.

Den danska undersökningen visar också på stora skillnader mellan kommuner och internt inom kommunen avseende introduktionsverksamheten, vilket kan bero på att det ligger ett stort ansvar hos den enskilda kommunala handläggaren att bestämma vilka insatser en individ får under introduktionen. Det finns en risk att en liknande situation råder i Sverige där olika tolkningar kan medföra olika behandling för individen – förutsatt liknande omständigheter – hos olika kommuner och kanske hos olika handläggare i samma kommun.

Integrationsverkets kommentarer

I denna rapport utvärderas kommunernas introduktion för nyanlända flyktingar och invandrare. Resultaten relateras till de nationella målen för introduktionen för att mäta måluppfyllelsen. Resultaten för vuxna jämförs också med den undersökning som genomfördes för två år sedan för att se om måluppfyllelsen förändras över tiden. Integrationsverket gör följande bedömningar och kommentarer till rapportens resultat.

Bedömning av introduktionens måluppfyllelse

Integrationsverket kan dessvärre konstatera att merparten av målen för introduktionen inte nås. De mål som rör förutsättningar för en god introduktion visar sammantaget en viss positiv utveckling jämfört med den förra undersökningen som genomfördes för två år sedan. Däremot kan vi inte se att det påverkar måluppfyllelsen när det gäller huvudmålen *inträde på arbetsmarknaden* och *delaktighet i det svenska samhällslivet*. Särskilt låg är måluppfyllelsen för huvudmålet inträde på arbetsmarknaden.

Förutsättningar för en god introduktion

När det gäller förutsättningarna för en god introduktion – individualisering, samverkan, uppföljning, incitament att arbeta och deltagande från arbetsförmedlingen – kan vi i vissa delar skönja små positiva tecken jämfört med den förra undersökningen. Resultaten är dock överlag dåliga och i flera fall är situationen försämrad.

Handläggarnas bedömning är att introduktionen *individualiseras* i ganska hög eller mycket hög grad för närmare 60

procent, vilket är ungefär lika få som för två år sedan. Trots detta pekar de flesta indikatorerna när det gäller individualisering i rätt riktning, även om det handlar om små förändringar. Fler än tidigare har en introduktionsplan, introduktionsplanen översatts allt oftare och något färre får en traditionell katederundervisning som undervisningsform i svenska. Det har också skett en ökning och diversifiering av de insatser som individen tar del av under introduktionen och av de utförare som genomför utbildningarna. Den enda tydligt negativa aspekten är att allt färre av de nyanlända invandrarna är med och beslutar om innehållet i sin introduktion. Detta tyder sammantaget på en marginellt ökad individualisering av introduktionen.

En viss förbättring kan också skönjas när det gäller *samverkan* och *uppföljning*. Samverkan över kommungränser ökar i omfattning och informationsöverföring mellan Migrationsverket och kommunerna sker för allt fler individer. Både samverkan över kommungränserna och samverkan med Migrationsverket har dock fortfarande, trots förbättringar, klara brister. Vi kan inte heller se någon ökad medverkan av externa aktörer i introduktionens planeringsfas. När det gäller uppföljning ser vi en tydlig förbättring. Regelbunden uppföljning och utvärdering av insatser sker allt oftare. Däremot dokumenteras de utvärderingar som genomförs mer sällan.

Till skillnad från övriga metoder som ska leda till bättre förutsättningar för introduktionen försämras *incitamenten att arbeta*. Visserligen får allt fler introduktionsersättning som försörjningsstöd under introduktionen, men kommunernas hanterande av introduktionsersättningen skiljer sig sällan från hur man arbetar med det ekonomiska biståndet. Nästan 90 procent av dem som har inkomst får sin introduktionsersättning reducerad, vilket är en ökning med 30 procentenheter jämfört med två år tidigare.

Arbetsförmedlingen är varken mer eller mindre, dvs. alltför lite, delaktig i individernas introduktion än vad som framkom i den förra undersökningen. De deltar i mindre utsträckning i kartläggningen under början av introduktionen och har mer sällan individuell rådgivning direkt med individen. Däremot är det vanligare att arbetsförmedlingen deltar i planerings- och uppföljningsmöten tillsammans med personen och representant för kommunen.

Inträde på arbetsmarknaden

Måluppfyllelsen är låg när det gäller inträde på arbetsmarknaden. Mycket få får sin utbildning och/eller sin yrkeskompetens värderad. Få får dessutom en kompletterande utbildning inom sitt tidigare yrke. Bara drygt en av fyra har arbetsmark-

nadspraktik. Med tanke på detta är det inte så konstigt att handläggarna bedömer måluppfyllelsen som mycket låg när det gäller tidig kontakt med svenskt arbetsliv. De bedömer dock måluppfyllelsen som något högre för målet att lågutbildade ska påbörja kompletterande utbildning. Resultaten är i stort sett likvärdiga med resultaten i undersökningen för två år sedan. Marginella förbättringar sker dock när det gäller värdering av utbildning och antalet som får arbetsmarknadspraktik, men utifrån en mycket låg nivå.

Delaktighet i det svenska samhället

Kunskaper i det svenska språket

Att ha kunskaper i det svenska språket är viktigt för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och för att kunna utnyttja sina demokratiska friheter i samhälls- och arbetsliv. Det är därför allvarligt att måluppfyllelsen för kunskaper i det svenska språket nästan är lika dåligt som för målet inträde på arbetsmarknaden. För mer än hälften sker språkinläringen utan regelbunden varvning med praktik. Likaså är den för många inte individanpassad. Andelen som får språkpraktik är lika lågt och resultaten i undervisningen i svenska är samma som i den föregående undersökningen. Det är dock positivt att allt fler börjar sin svenskundervisning inom tre månader efter inflyttning till kommun, även om flera av de undersökta kommunerna de facto bryter mot skollagen genom att fortfarande inte se till att detta sker för samtliga vuxna. Handläggarna bedömer också fortfarande måluppfyllelsen för kunskaper i svenska som ganska låg.

Kunskaper om samhälls- och arbetsliv

Det är däremot positivt att handläggarna, liksom i den förra undersökningen, bedömer måluppfyllelsen för kunskaper om de svenska samhällsförhållandena som ganska hög. Det är fortfarande sällsynt med konkreta kontakter med föreningslivet. Däremot är det allt vanligare med studiebesök på arbetsplatser. Sammantalet har det, jämfört med två år tidigare, skett mycket marginella förändringar, men till det bättre, inom målområdet delaktighet.

Barn och ungdomar

En nyhet i årets uppföljning är att även barns och ungdomars introduktion undersöks. Vi kan alltså inte jämföra insatserna bakåt i tiden, men jämfört med introduktionen för de vuxna, som har stora brister, visar vår uppföljning att bristerna är ännu större för barn och ungdomar. Framförallt har handlägg-

garna i kommunerna bristande kunskaper om vilka insatser som genomförs och vilka aktiviteter barnen och ungdomarna deltar i. Detta beror med all sannolikhet på att kommunerna dessvärre har likställt introduktion för barn och ungdomar till att enbart omfatta de insatser som sker i förskolan samt i grund- och gymnasieskolan.

Sammanfattningsvis

Som helhet sker det alltså inte några nämnvärda positiva förändringar när det gäller måluppfyllelsen. De nyanlända invandrare som folkbokfördes och togs emot i kommunerna år 2001 har, när det gäller omfattning och innehåll, fått en i stort sett likadan introduktion som dem som folkbokfördes år 1999. En till omfattning och innehåll huvudsakligen oförändrad introduktion och en fortsatt låg måluppfyllelse ska i detta sammanhang uppfattas som ett misslyckande.

Två år har förflutit sedan den förra undersökningen och under den tiden har ett intensivt arbete lagts ned för att utveckla introduktionen. Samtidigt som personerna i denna undersökning bosatte sig i kommunerna slöts en överenskommelse mellan olika myndigheter om utvecklad samverkan under individens introduktion.³³ Samverkan mellan myndigheterna är sedan dess, enligt en utvärdering, förbättrad och fördjupad på såväl central, regional som lokal nivå.³⁴ Förhoppningsvis kan denna nya arena för förändringsarbete bidra till att på sikt ge bättre förutsättningar för integration.

Vidare arbete och prioriteringar

För att introduktionen för individen ska bli så bra och effektiv som möjligt, och utgå från personens egna önskemål och kunskaper, är det av vikt att kommunerna och dess samverkande parter påskyndar det i många kommuner pågående utvecklings- och förändringsarbetet kring introduktionen. Detta bl.a. för att komma till rätta med de brister i introduktionen

33 Se Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare (Integrationsverket, dnr INT 19-01-538) som slöts mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Överenskommelsen undertecknades den 3 april 2001 och personerna i denna undersökning bosatte sig i respektive kommun i januari till april samma år.

34 BDO Consulting Group Stockholm AB, 2003, Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen – om utveckling av introduktionen – har för utvecklingen av samverkan som förutsättning för utvecklingen av introduktionsverksamheten

som denna undersökning visar på. En del av dessa brister är relativt enkla att förbättra. Andra kräver mer arbete inom kommunens egen organisation och i samarbete med andra aktörer. Introduktionen kommer dock inte att ge de resultat de lokala parterna önskar om inte ett antal områden får större fokus i utvecklingsarbetet, och de facto genomförs på individnivå. Några av de områden att arbeta vidare med som Integrationsverket vill lyfta fram som extra viktiga är:

1. Utbildning och arbetslivserfarenhet måste värderas och ligga till grund för introduktionens planering och genomförande

Rapporten visar att endast 26 procent av de högutbildade får sin utbildning värderad och att endast 11 procent får sin yrkeserfarenhet värderad. Med tanke på att frågor kring värdering/validering kritiserats och varit uppmärksammade under lång tid är det beklämmande att åter igen notera dessa brister. Allt för få personer deltar dessutom i praktik baserat på det yrke man haft i hemlandet. Att tidigare utbildningar och yrkeserfarenheter sällan värderas och tas tillvara antyder att planeringen vid inflyttning i kommun allt för ofta har sin grund i devisen »börja om från början, börja om på nytt«. Integrationsverket menar att en förutsättning för att introduktionen ska anses som individuell är att individens tidigare erfarenheter utgör utgångspunkten vid planering och genomförande av introduktionen. Arbetet med värdering bör därför påbörjas redan under asyltiden och senast när uppehållstillstånd beviljas. Här har arbetsförmedlingen en viktig roll.

2. Bristande språkkunskaper får inte vara ett skäl till utebliven praktik

De arbetsmarknadsorienterade praktikinsatserna har ökat något sedan förra undersökningen, men fortfarande har mindre än en tredjedel arbetsmarknadspraktik eller arbetsplatsförlagd introduktion. En vanlig förklaring från handläggarna till frånvaron av praktik är individens bristande språkkunskaper. Integrationsverket menar att bristande språkkunskaper inte kan motivera att man inte får praktik, utan att det i många fall används som svepskäl. Ett syfte med tidig arbetsmarknadskontakt är just att underlätta språkinläring, genom att parallellt läsa svenska och vara delaktig i arbetslivet. Praktik är till för att underlätta såväl språkinläringen som inträde på arbetsmarknaden.

3. Arbetsförmedlingens deltagande i introduktionen måste utökas

Vi har inte kunnat se någon ökning av delaktigheten eller av konkreta insatser från arbetsförmedlingen jämfört med den förra undersökningen. Samverkansproblemen hänförs ofta till brister i regelverken, som att de olika försörjningssystemen är

svåra att kombinera (SOU 2003:75) eller till bristande resurser på arbetsförmedlingen. Integrationsverket anser att det är ett allvarligt strukturellt fel att den sektorsmyndighet som har huvudansvaret för insatser riktade mot arbetsmarknaden inte har en större delaktighet i introduktionen. Som det är idag får kommunerna axla det ansvar som borde ligga på Arbetsmarknadsverket.

4. Praktik måste vara regel – inte undantag

Endast en minoritet av de nyanlända flyktingarna och invandrarna deltar i en språk- eller arbetsmarknadspraktik. Integrationsverket menar att det bör vara regel snarare än undantag. Den första tiden i Sverige ska leda till ett snabbt inträde på arbetsmarknaden och kunskaper i svenska språket. Praktik parallellt med undervisning i svenska är ett bra sätt att uppnå båda dessa mål.

5. Flyktingar och invandrare måste vara engagerade på heltid för att målen för introduktionen ska kunna uppnås

Om en person ska kunna uppfylla målen med introduktionen på två år krävs att individen är engagerad på heltid.³⁵ Resultaten av undersökningen är i denna del både beklämmande och motsägelsefulla. Samtidigt som kommunerna uppger att närmare hälften av invandrarna deltar i introduktionsaktiviteter 20 timmar eller färre per vecka hinner 62 procent avsluta introduktionen inom dessa två år. Vi kan dock konstatera att introduktionen för det stora flertalet inte resulterar i egen försörjning för den enskilde utan istället deltar flertalet i »introduktionsrelaterade aktiviteter« även efter avslutad introduktion. Detta tyder på att individerna s.a.s. skrivs ut från introduktionen i förtid, utan att målen för introduktionen nås. Samtidigt leder en introduktion på halvfart till att kommunerna får ökade kostnader för försörjningsstöd. Integrationsverket menar att kommunerna snarast måste se till att det genomförs insatser på heltid för merparten av deltagarna. Endast då kan målen för introduktionen uppnås och kommunens kostnader för försörjningsstöd minska.

6. Insatserna för kvinnor och lågutbildade måste förbättras

Kommunerna måste särskilt uppmärksamma innehållet i introduktionen för kvinnor och för dem med kortare utbildning. Lågutbildade generellt, och främst lågutbildade kvinnor, måste få en i omfattning och innehåll likvärdig introduktion som alla andra men utifrån sina individuella förutsättningar.

35 Enligt Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*, sid. 83.

7. Kommunerna måste ta ett större ansvar för barns och ungdomars första tid i Sverige

Jämfört med de vuxna nyanlända invandrarna har kommunernas handläggare mindre kännedom om vilka insatser barn och ungdomar får under introduktionen. Många kommuner lämnar över större delen av ansvaret till enskilda förskolor och skolor. Det behöver inte vara en brist, tvärtom, men någon tjänsteman inom kommunen borde ha ett övergripande ansvar för barns och ungdomars introduktion för att säkerställa kvalitet, följa upp och utveckla insatserna, samla erfarenheter och kunskap, genomföra erfarenhetsutbyte mellan olika skolor och för att utvärdera resultaten.

Det är under en flyktings eller invandrades första år i Sverige som grunden läggs för en lyckad integration. Tidiga och samordnade insatser under dessa år leder till ett snabbare arbetskraftsdeltagande för individen och samtidigt till minskade kostnader för kommunerna. Formella och informella hinder som står i vägen för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden måste i största möjliga mån undanröjas! Alla aktörer, och särskilt de som skrivit under överenskommelsen om en utvecklad introduktion, måste ta ett ansvar för den egna verksamheten gentemot nyinvandrade, precis som utlovats i denna överenskommelse. Samtidigt behöver kommunerna få hjälp av staten med ekonomiska resurser för att säkerställa introduktionens kvalitet och omfattning.

Det går inte att beordra fram integration. Men landets myndigheter och andra involverade aktörer kan inte fortsätta signalera budskapet »Integration – var god dröj« till den nyanlända flyktingen och invandraren. Det är hög tid att uppfylla de mål för introduktionen som finns i regeringens proposition *Från invandrarpolitik till integrationspolitik* (1997/98:16). Sex år efter införandet har stora delar av propositionen som berör nyanlända flyktingar och invandrare inte genomförts.

Litteraturförteckning

- BDO Consulting Group Stockholm AB, 2003, Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen – om utveckling av introduktionen – har för utvecklingen av samverkan som förutsättning för utvecklingen av introduktionsverksamheten
- Integrationsverket, dnr INT 19-01-538, Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare
- Integrationsverket, 2001a, *Introduktion för nyanlända invandrare*.
- Integrationsverket, 2001b, *Rapportserie 2001:8 Nöjd-Kund-Index – en brukarorienterad undersökning*.
- Integrationsverket, 2002a, *Rapportserie 2002:03 Utveckling av introduktionen år 2001*.
- Integrationsverket, 2002b, *Rapportserie 2002:04, Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*.
- Integrationsverket, 2003a, *Mål för introduktion för nyanlända invandrare*.
- Integrationsverket, 2003b, *Rapportserie 2003:02 Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*.
- Integrationsverket, 2003c, *Sverige – en pocketguide*
- Regeringens Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*
- Regeringskansliet, 2003a, *Ds. 2003:23 Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande*.
- Regeringskansliet, 2003b, *SOU 2003:75 Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individen och samhälle*.
- Riksrevisionsverket, 2002, *RRV 2002:15 Att etablera sig i Sverige*.