

Introduktion – men inte för alla

Introduktion – men inte för alla
Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2003

Integrationsverkets rapportserie 2004:02
© Integrationsverket, 2004

ISSN 1404-5370

Integrationsverket
Box 633
601 14 Norrköping

Tryck: Elanders Berlings, Malmö, 2004

Introduktion – men inte för alla

Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2003

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	9
Inledning	12
Mål och syfte	13
Disposition	13
Metod	13
Har introduktionen förändrats – vad säger aktörerna?	17
Lokal samverkan ökar	17
Allt ljus på egenförsörjning	31
Diskussion och slutsatser – egenförsörjning	37
Svenskinläringen kopplas till arbetslinjen	40
Uppföljning – en akilleshä	46
Det regionala arbetet	50
Inlandsdelegationen	51
Integrationsverkets arbete för att förbättra introduktionen	52
Den övergripande strategin – alliansbyggande	52
Medel för utveckling av introduktionen	58
Låt brukarna komma till tals	63
Erfarenhetsutbyte och spridning av kunskap	64
Utredningar som befäster den pågående inriktningen för introduktionen	66
Slutsatser och förslag till förbättringar	68
Uppföljning	68
Introduktion för en minoritet – eller för de som har behov?	69
Litteraturförteckning	72
Övriga källor	73
Bilagor	75

Förord

Inom ramen för regeringens satsning att öka sysselsättningen för invandrare åren 2001 till 2003, har Integrationsverket haft ett särskilt uppdrag att utveckla introduktionen för nyanlända invandrare.

Rapporten ger en inblick i satsningarna som genomförts och metodutvecklingen som skett under treårsperioden. *Förslag finns också om vad som bör åstadkommas i framtiden.* Integrationsverkets strategi för att förbättra introduktionen har i första hand varit att påverka *viktiga organisationer* som har makt att åstadkomma en förändring. Påverkansarbetet har därför riktat sig till strategiska parter på central, regional och lokal nivå. *En erfarenhet är att förändring och utveckling är en process som kräver samverkan, samsyn och tid för att få ett ordentligt genomslag i kommunernas introduktionsverksamhet.* För att föra utvecklingen vidare krävs uthållighet i denna process.

Rapporten är sammanställd av Björn Colliander, Ulla Fischer, Ciya Karim, Seija Ketola, och Anders Martinsson i samarbete med medarbetare på Integrationsverkets Introduktionsavdelning.

Norrköping den 18 februari 2004

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Saleh Sallar
Avdelningschef

Sammanfattning

En central överenskommelse om utveckling av introduktionen för nyanlända flyktingar och övriga invandrare undertecknades under våren 2001 mellan Arbetsmarknadsverket, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Syftet var att genom samverkan över sektorsgränserna förbättra introduktionen. Överenskommelsen har sedan använts som en plattform för att åstadkomma överenskommelser om samverkan för utveckling av introduktionen på regional och lokal nivå.

I denna rapport redovisar Integrationsverket sin bedömning av introduktionens utveckling som skett under åren 2001–2003. Utgångspunkten är Integrationsverkets regleringsbrev för år 2003 där verket bl.a. fått i uppdrag att beskriva introduktionens utveckling under denna period.

Som underlag till denna rapport har använts insamlat material från dialogmöten med olika aktörer från de 30 största flyktingmottagande kommunerna, insamlat enkätmaterial från samordningsansvariga i 25 mindre och medelstora kommuner samt aktuella uppföljningar och utvärderingar som genomförts av Integrationsverket under år 2003.

Det insamlade materialet från de undersökta kommunerna visar att en utveckling av samverkan skett under de tre åren. Den har dock kommit olika långt i kommunerna. Ett konkret resultat är att det idag, till skillnad mot 2001, finns partssammansatta samverkansgrupper i nästan samtliga av de 30 största mottagningskommunerna. Sammanlagt har det också undertecknats ett 40-tal lokala överenskommelser och ett 60-tal är under utveckling. Förutom de 7 regionala överenskommelser som slutits är ett utvecklingsarbete mot regionala överenskommelser igång i samtliga 14 återstående län.

En ökad samverkan leder inte nödvändigtvis till en ökad samsyn och en ökad kvalitet i insatserna sett ur ett kortare perspektiv. Utvecklingen dit är en process som tar olika lång tid beroende på olika förutsättningar. Det som uppges som avgörande är tydlighet i den politiska viljan och ett stöd i förankringen av sam-

verkan på både chefs- och handläggarnivå. Det vi kan avläsa är således att samverkan fungerar och ger resultat där politikerna ger sitt stöd.

Vi kan också konstatera att de fördelar som de stora kommunerna har av ett större och mer varierat utbud av insatser uppvägs många gånger av de mindre kommunernas personkännedom, närhet, flexibilitet, kortare beslutsvägar och mindre byråkrati.

En tydligare arbetslinje har, utifrån intentionerna i den centrala överenskommelsen, fått genomslag. I de undersökta kommunerna har också samverkan med arbetsförmedlingen kommit längre än med övriga aktörer. Samverkan med arbetsförmedlingen handlar i första hand om kartläggning och planering i ett tidigare skede men i betydligt mindre omfattning när det gäller genomförandet av konkreta insatser.

Det finns dock en tendens att den tydligare arbetslinjen lett till att introduktionen smalnats av till att handla om »arbetsmarknadsintroduktion« på bekostnad av samverkan kring att öka allas förutsättningar för delaktighet i samhället. De som bedöms ha en alltför lång väg till egen försörjning blir inte alltid prioriterade för insatser utan kan bli socialtjänstens angelägenhet.

Bilden av svenskundervisningen är något motsägelsefull. Å ena sidan bedöms den nya kursplanen som mycket positiv för utvecklingen. Den anses underlätta nivågrupperingen och innebära större förutsättningar för individualisering av studierna. Å andra sidan kräver den att en mängd förutsättningar uppfylls för att den ska fungera. Det behövs samsyn, samverkan och insatser men även ett gemensamt förhållningssätt hos kommunen, sfi-ansvariga och arbetsförmedlingen samt andra parter. Om förutsättningarna inte uppfylls finns risk att lågutbildade individer avslutar introduktionen utan tillräckliga kunskaper i svenska. De som har svårast att tillgodogöra sig den teoretiska delen av svenskundervisningen, har störst behov av språkpraktik. Samtidigt har den gruppen svårast att få praktikplatser. Risken är uppenbar för ett moment 22 om inte samsyn och samverkan fungerar mellan berörda aktörer. Knappt hälften av de nyanlända får f.n. svenskundervisning regelbundet varvat med praktik.

Vad gäller uppföljning av verksamheten kan konstateras att brukarundersökningar genomförs av majoriteten av de 30 stora mottagningskommunerna. Generellt är fler av brukarna nöjda med sin introduktion än missnöjda, förutom kopplingen till arbetsmarknaden och hälsa/sjukvård. I övrigt har många kommuner uttryckt att det finns ett stort behov av enhetliga metoder och verktyg inom området. Uppföljningsinstrument

som dessutom vore jämförbara så att det går att få fram en rättvisande nationell bild utifrån både kvalitet och kvantitet.

Inom ramen för regeringens treåriga särskilda satsning för att öka sysselsättningen för invandrare, genom bl.a. utveckling av introduktionen och svenskundervisningen, har Integrationsverket under åren 2001–2003 disponerat ca 10 miljoner kronor årligen i utvecklingsmedel. Under dessa år har utvecklingsmedel beviljats till ca 70 olika utvecklingsprojekt. Under 2001 och 2002 för att öka arbetsmarknadsanknytningen under introduktionen och för att förbättra svenskundervisningen. Under 2003 beviljades medlen främst till att utveckla regional samverkan i syfte att nyttja hela regionens resurser och stimulera samverkan mellan kommuner.

Sammantaget visar rapporten att samverkan mellan olika aktörer ökat under perioden 2001–2003. Därigenom har också förutsättningarna ökat för att nå en samsyn och kunna genomföra en effektivare och mer individualiserad introduktion på sikt. Däremot har tiden varit för kort för att få nationellt genomslag, i form av resultat, vad gäller att uppnå målen med introduktionen under aktuell period.

Det mest anmärkningsvärda är dock att majoriteten av nyanlända invandrare som inte omfattas av ersättningsförordningen, förutom svenskundervisning, inte erbjuds någon introduktion. Särskilt som samtliga undersökningskommuner uppger att språk- och yrkespraktik samt andra arbetsmarknadsinsatser är mycket värdefulla under introduktionstiden, både för att komma i kontakt med arbetslivet men också för svenskinläringens skull.

Det är också anmärkningsvärt att av den relativt lilla grupp som erbjuds introduktion, en tredjedel av alla nyanlända, får de som står närmast arbetsmarknaden mer anpassade insatser än de som av olika skäl står längre ifrån arbetsmarknaden. Dessa får ett lägre utbud av möjligheter eller blir exkluderade alternativt tillåts exkludera sig själva. Kvinnor får dessutom en mindre omfattande och sämre introduktion än männen.

I kapitlet *Slutsatser och förslag till förbättringar* lämnar Integrationsverket sina slutsatser och förslag till förbättringar.

Inledning

Hur ser introduktionen för nyanlända invandrare ut och hur har den utvecklats under åren 2001 till 2003?

Olika utvärderingar (Integrationsverket 2000b) pekar på att introduktionen för nyanlända invandrare inte är tillräckligt anpassad för att möta den heterogena grupp som nyanlända tillhör. Bristande samverkan, oklara roller och den nyanländes brist på delaktighet i sin egen introduktion är några av de problem som uppmärksammats. Tiden från ankomst till Sverige till inträdet på arbetsmarknaden är för flertalet alldeles för lång. En del lyckas aldrig ta sig in på arbetsmarknaden eller på annat sätt bli delaktiga i det svenska samhället.

Majoriteten av de nyanlända får oftast ingen annan introduktion än svenskundervisning. En viktig förklaring till detta är att kommunerna endast får statlig schablonersättning för flyktingar och vissa andra personer som omfattas av ersättningsförordningen. ErsF 1990:927 Denna grupp utgör endast ca 1/3 av alla invandrare.

Bilden av introduktionen är dock inte entydigt negativ. Samverkan mellan olika aktörer om introduktionen för flyktingar har under denna tid både kvalitativt och kvantitativt förbättrats. Även metoder för att anpassa introduktionen efter individens förutsättningar och behov har utvecklats.

Under åren 2001–2003 har en särskild satsning genomförts för att förbättra introduktionen och svenskundervisningen för invandrare. Satsningen har skett inom ramen för regeringens program för att öka sysselsättningen hos invandrare. Integrationsverket har som en del i detta arbete fått i uppdrag att verka för en introduktion som är mer anpassad till den enskildes förutsättningar. För ändamålet har verket under åren 2001–2003 totalt disponerat 32 miljoner kronor i medel för att stimulera utvecklingen genom projekt på lokal och regional nivå.

Integrationsverket vill med den här rapporten belysa utvecklingen av introduktionen under treårsperioden. Rapporten är den tredje i en serie om utvecklingen av introduktionen för

nyanlända flyktingar och invandrare (Integrationsverket 2002a och Integrationsverket 2003a).

Mål och syfte

Målet med rapporten är att ge en bild och en analys av hur introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare utvecklats de senaste åren. Dessutom vill vi belysa insatserna som Integrationsverket genomfört för att påverka kommuner och andra aktörer att utveckla introduktionen i samverkan på lokal, regional och central nivå.

Utgångspunkten för rapporten är Integrationsverkets regeringsbrev för år 2003. Verket har fått i uppdrag att redovisa metoderna som prövats i introduktionen, hur dessa metoder spridits, vad som främjat respektive hindrat en effektiv introduktion och vilka slutsatser som kan dras samt ge förslag till eventuella åtgärder. Användningen av de särskilda utvecklingsmedlen ska också redovisas.

Rapporten vänder sig inte enbart till regeringen utan till alla som har ett intresse och en roll i utformningen av introduktionen.

Disposition

Rapportens undersökande del har sitt fokus på introduktionen lokalt i kommunerna. Utvecklingen på regional nivå har vi beskrivit utifrån våra kontakter och dialoger med de regionala parterna. En beskrivning av Integrationsverkets strategi och insatser för att förbättra introduktionen samt de uppföljningar som gjorts på området, lämnas i rapportens senare del.

Rapporten ger även en blick framåt och redovisar kort innehållet i de två aktuella utredningarna, *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) och *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU 2003:77).

Avslutningsvis redovisar vi våra slutsatser och förslag till förbättringar.

Metod

Rapporten bygger på Integrationsverkets kontakter och samverkan med olika aktörer på lokal, regional och central nivå under perioden 2001–2003. Under dessa år har vi riktat våra insatser till de 30 största flyktingmottagande kommunerna. I dessa kommuner har flest flyktingar, två av tre, bosatt sig mel-

lan åren 1996–2000. Integrationsverket har därför prioriterat sina insatser till dessa kommuner för att nå störst effekt för största andelen personer.

För att undersöka hur introduktionen har utvecklats lokalt har vi haft dialogsamtal med dessa 30 kommuner.¹ Förutom samtalen valde vi att genom en enkät² ställa frågor till ytterligare 30 kommuner³ som Integrationsverket inte aktivt arbetat med. Syftet är att få en nationell bild av utvecklingen genom att jämföra resultaten mellan enkät- och besökskommunerna.

Resultat och erfarenheter från följande aktuella undersökningar som genomförts av Integrationsverket har också tagits med i analysen:

- *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001* (Integrationsverket 2004a)
- *Bosättning med förhinder* (Integrationsverket 2003 c)
- *Systemfel – Ett ersättningsystem i obalans* (Integrationsverket 2003b)

I kapitlet om Integrationsverkets strategi och insatser för att förbättra introduktionen redovisas även dessa aktuella utvärderingar:

- *Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen ...* (BDO Consulting Group 2003)
- *Introduktionsutveckling – delrapport i utvärderingen av särskilda utvecklingsmedel för introduktionen* (FBA 2003)
- *Nyanlända kommenterar introduktionen – Resultat av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat introduktionen* (Integrationsverket 2004b)

Dialog med de större kommunerna

Varje kommun har inför denna rapport besökts av två utvecklare från Integrationsverket för en dialog som varade i ca två timmar. I regel har det gemensamma samtalet förts med repre-

1 Kommunerna är Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Luleå, Lund, Malmö, Mölndal, Nacka, Norrköping, Nässjö, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö och Örebro.

2 Frågorna finns i bilaga nr. 1.

3 Följande enkätkommuner ingår i urvalet för uppföljningsenkäten: förortskommuner: Burlöv, Järfälla, Lerum, större städer: Falun, Kalmar, Varberg, Östersund, medelstora städer: Boden, Hässleholm, Nyköping, Sigtuna, Trelleborg, industrikommuner: Finspång, Gislaved, Sandviken, Värnamo, landsbygdskommuner: Heby, Högsby, Laholm, Svalöv, glesbygdskommuner: Dorotea, Krokoms, Malung, övriga större kommuner: Alvesta, Eksjö, Hallsthammar, Sollefteå, Säffle, övriga mindre kommuner: Nora, Åmål.

sentanter för kommunen, arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Syftet med dialogen var att få samverkansparternas syn på utvecklingen av introduktionen.

I nitton kommuner var alla parter representerade i samtalen, i sju kommuner saknades Migrationsverket och i tre kommuner var arbetsförmedlingen frånvarande. I Karlstad var även landstinget representerat. Vi genomförde dessa samtal mellan augusti och november 2003.

Samtalen kretsade kring följande två huvudfrågor:

- Hur har introduktionen förändrats under de tre senaste åren?
- Vilka metoder har använts och hur har dessa utvecklats?

Dessa frågor ville vi att parterna skulle belysa utifrån fyra teman: Egenförsörjning, svenskinläring, samverkan och uppföljning.

Vi försökte låta gruppen tala fritt så mycket som möjligt och undvek att ställa ledande frågor.

Konsekvensen av denna metod blev att tydliga skiljelinjer mellan de olika temana saknas och allt flätas samman. Beroende på kommun finns det förskjutningar i olika aspekter av innehållet och vissa teman fick ibland mycket större plats än andra. Det vi har fått är bilder – 30 olika bilder av introduktionen.

För att få åskådlighet i resultatredovisningen av materialet har vi strukturerat innehållet efter de fyra teman och redovisar resultatet tema för tema.

Enkätfrågor till 30 mindre kommuner

Urvalet av enkätkommunerna skedde med utgångspunkt från Svenska Kommunförbundets nio olika typer av kommuner. Ytterligare ett kriterium för urvalet var att kommunerna fanns geografiskt fördelade över hela Sverige. Enkäten har besvarats av 25 kommuner.⁴

Enkäten bestod av sex öppna frågor som utgick från samma teman som i besökskommunerna. Kommunernas svar är alltifrån kortfattat till mycket utförliga. Några har svarat i punktform och andra har beskrivit hela processen. Det kan tyda på att de senare har ett genomtänkt arbetssätt och vill komma bortom själva begreppen.

Enkätkommuner har ett betydligt mindre flyktingmottagande än besökskommunerna. Enkätkommunerna är också en blandning av olika kommuntyper och består till exempel av glesbygdskommuner som Dorotea, Krokoms, förortskommuner

⁴ Finspång, Högsby, Nora, Sandviken och Sollefteå svarade inte på enkäten. Kommunerna hade uppmanats att svara elektroniskt och en av orsakerna till uteblivet svar kan vara tekniska problem.

som Burlöv och Lerum samt stora och medelstora städer som Falun, Kalmar, Nyköping och Östersund.

Styrka och svagheter med valet av metoder

I besökskommunerna där aktörerna var samlade fick vi under samtalets gång en bild av om samverkan verkligen innehåller en samsyn över hur introduktionsfrågorna skulle hanteras. I enkätsvaren, som oftast besvarades av kommunens flyktingsamordnare, vet vi inte vad han/hon relaterar till eller om bedömningen skulle bekräftas av andra samverkansparter. Således finns här en större risk för en både något förenklad och/eller förskönad bild av verksamheten. Därför är det också svårare att bedöma enkätsvaren.

Jämfört med en enkät har samtalet fördelen att man kan ställa följdfrågor. Det finns en möjlighet att klargöra, förtydliga och reda ut eventuella missförstånd. En risk som finns med båda metoderna är att vi kan ha styrt svaren och därmed påverkat bilden som vi fått. I samtalen kan samspelet mellan de olika aktörerna, de olika uppdragen och intressena medvetet eller omedvetet ha påverkat de bilder av verkligheten som vi fått. Risken finns att såväl innehållet i enkätsvaren som i samtalen till viss del orienterar sig efter hur kommunerna tror att vi vill att de ska svara istället för hur verkligheten ser ut.

Tar man med alla för- och nackdelar är förmodligen felkällorna mindre i samtalen jämfört med enkätsvaren.

Har introduktionen förändrats – vad säger aktörerna?

Lokal samverkan ökar

Den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare undertecknades våren 2001 mellan de statliga myndigheterna Arbetsmarknadsverket, Integrationsverket, Migrationsverket och Skolverket samt Svenska Kommunförbundet. Syftet med överenskommelsen är att genom samverkan över sektorsgränserna förbättra introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare. Denna överenskommelse har i sin tur lett till regionala och lokala överenskommelser om samverkan.

Centrala överenskommelsens effekter på lokal nivå

I likhet med uppföljningen 2001 och 2002 tar en del besökskommuner upp betydelsen av såväl den centrala som den egna lokala överenskommelsen. I nitton av de trettio besökskommunerna⁵ finns idag skriftliga lokala överenskommelser om samverkan i huvudsak mellan kommunen, arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Andra parter som kan finnas med är företagareföreningar, försäkringskassan och landstinget.

I besökskommunerna framgick att arbetet med de lokala överenskommelserna har inneburit starkare fokus på introduktionen av såväl politiker som tjänstemän. I synnerhet har samverkan fått en rejäl skjuts framåt när frågan lyfts av politikerna. Överenskommelserna har också betytt att samverkan formaliserats och därmed fått större legitimitet. I vissa fall har överenskommelsen även lett till att samverkan mellan kommunens olika enheter har förbättrats.

5 Lokala överenskommelser om samverkan fanns i slutet av år 2003 i följande kommuner: Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Hässleholm, Jönköping, Linköping, Luleå, Nacka, Norrköping, Stockholm, Sundsvall, Uddevalla, Umeå, Västerås och Örebro.

Några kommuner tar också upp att det finns en större medvetenhet om nyttan av samverkan: »Vi inser att dubbelarbetar sker och tittar på att vi inte dubbelarbetar.« När organisationsförändringar genomförs beaktas numera även möjligheten till samverkan: »Vi tar på ett annat sätt än tidigare med varandra i beräkningen.«

Av de 25 enkätkommunerna anser 18 att den centrala överenskommelsen haft betydelse, framförallt har samverkan med arbetsförmedlingen förbättrats. Några kommuner till exempel Alvesta, Falun, Hässleholm och Åmål nämner att processen med att arbeta fram en lokal överenskommelse har startat och i något fall är den nästan avslutad. I Varberg har den centrala överenskommelsen inneburit att politikerna gett mer resurser så att kommunen kunnat gå över till heltidsintroduktion. I enkätkommunerna nämns Migrationsverket sällan som samverkanspart. Endast sju kommuner menar att överenskommelsen inte haft någon större betydelse för deras arbete eftersom de redan har en utvecklad samverkan med arbetsförmedlingen.

Samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen

Den tidigare tendensen till en förbättrad samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen har förstärkts och nämns av flertalet besökskommuner. En kommun sätter arbetsförmedlingens fördjupade samarbete i samband med AMS regleringsbrev för år 2003, där arbetsförmedlingarna fick tydligare direktiv att verka för en förbättrad introduktion.

Parallellitet

En kommun förklarar det förbättrade samarbetet med tendensen att fler insatser idag sker parallellt jämfört med tidigare. Förut var den nyanlände tvungen att avsluta den ena insatsen innan nästa kunde påbörjas, till exempel först avsluta svenskundervisningen, innan inskrivning kunde ske på arbetsförmedlingen. Parallelliteten har betytt att samarbetet med arbetsförmedlingen sker både smidigare och tidigare i processen.

Gemensamma kartläggningar

Kännetecknande för det tätare samarbetet med arbetsförmedlingen är att många kommuner upprättar handlingsplaner för den nyanlände tillsammans med individen och arbetsförmedlingen.

I Landskrona har arbetsförmedlingen och kommunen ett gemensamt kartläggningscentrum. I Gävle använder kommunen och arbetsförmedlingen en gemensam blankett för kartläggning och en handlingsplan som är godkänd av AMS:s jurister för att undvika sekretessproblem. En kommun menar

att den gemensamma kartläggningen har lett till en ökad individualisering av insatserna.

Gemensamma kompetensdagar

Gemensamma utbildningsdagar för personalen är ytterligare ett kännetecken på en fortsatt utveckling av samverkan med arbetsförmedlingen. Syftet har varit att öka samsynen genom att diskutera konkreta, praktiska frågor och förklara sina olika bedömningar. De gemensamma utbildningsdagarna har lett till respekt för varandras sakområden och större medvetenhet om situationer där det krävs att man informerar varandra. Jönköping, Eskilstuna, Västerås och Uppsala är exempel på kommuner som har gemensamma kompetensdagar som ett positivt resultat av fördjupad samverkan.

I bl.a. Västerås lyfter man upp att samverkan sker på både chefs- och handläggarnivå. I Eskilstuna finns det tvärgrupper av handläggare som diskuterar aktuella frågor. Det finns en vilja att samsyn ska råda också på handläggarnivå och att orden leder till såväl förståelse som till handling.

Samlokalisering

I bl.a. Uppsala och Borås tar man upp samlokalisering som ett sätt att effektivisera samverkan. Oftast har bland dessa kommuner olika enheter som arbetsmarknadsavdelningen, vuxenutbildningen och flyktingmottagningen flyttat in i samma lokaler. Ibland finns även arbetsförmedlingen i samma byggnad. Skälen för samlokaliseringen är att de dagliga, informella kontakterna underlättas. Samsyn kan uppnås tidigare i processen.

Praktikbank

Det är vanligt att aktörerna var för sig är på jakt efter praktikplatser. I Nässjö finns det en samordning såtillvida att arbetsförmedlingen har en praktikbank som både Migrationsverket och kommunen får ta del av.

Hinder i samverkan

Ryckigheten i medelstilldelningen till arbetsförmedlingen, deras snabba omprioriteringar förhindrar kontinuitet i arbetet, och ses som ett hinder för samarbetet. I Gävle har det dock förekommit att kommunen vid behov ekonomiskt stött arbetsförmedlingens insatser för att på så sätt undvika passivt försörjningsstödsberoende. Det är ett sätt att tillsammans aktivera arbetslösa även då arbetsförmedlingen har brist på medel. Flera anser att det är viktigt att vara organiserade under samma tak och att ekonomi och personal förs samman. Andra synpunkter som kom fram var att »budget måste kunna fredas under en viss tid för att nå målsättningen« eller ännu radikalare åsikter

som, tvärtom, att »skrota arbetsförmedlingen och lägg pengarna på kommunen – det skulle ge bättre förutsättningar«.

I några besökskommuner uttrycks att samverkan med arbetsförmedlingen visserligen blivit något bättre men att det fortfarande finns oklarheter i synen på ansvarsfördelningen. Konkret betyder det att vissa arbetsförmedlingar inte är delaktiga i ett tidigt skede i introduktionen utan ser sitt ansvar först när den nyanlände är rustad för ett arbete. Det finns dock exempel på motsatsen. I Luleå till exempel erbjuder arbetsförmedlingen yrkespraktik eller bristyrkesutbildning parallellt med svenskinlärningen.

Samverkan med Migrationsverket

Kommunernas samverkan med Migrationsverket kan både handla om ensamkommande barn⁶, praktikplatser och svenskundervisningen för de asylsökande som finns i eget boende. I Gävle har integreringen av asylsökande i den kommunala svenskundervisningen prövats i projektform. Detta har medfört samordningsvinster och vissa har redan varit klara med svenskundervisningen när de fått permanent uppehållstillstånd. Även Malmö prövar olika sätt att integrera asylsökande i den kommunala introduktionen.

Ett samarbete mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen, vilket nästan var obefintligt år 2001 har nu etablerats på flera håll. Samverkan sker i första hand om praktikplatser som t.ex. i Botkyrka och Eskilstuna. Arbetsförmedlingen tar idag även emot asylsökande och skriver in dem utan några administrativa hinder, genom ett samordningsnummer⁷. En del kommuner, till exempel Helsingborg och Landskrona, deltar i Migrationsverkets utskrivningssamtal, de s.k. PUT-samtalen.

I Göteborg förklaras det numera goda samarbetet mellan Migrationsverket och kommunen med tillkomsten av den centrala överenskommelsen. En arbetsgrupp har bildats för att utveckla introduktionen utifrån en gemensam handlingsplan. Migrationsverket har ställt sig positivt till att vara en part i arbetsgruppen. Det har skett en attitydförändring. »Migrationsverket är med i ett helt annat sammanhang än tidigare«, påpekar man.

I Malmö har samarbetet pågått sedan 2001 och lett till gemensamma operativa insatser. Exempelvis deltar ett antal asylsökande i kommunens introduktionsprogram.

6 Barn som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare.

7 Samordningsnummer har liknande funktion som personnummer.

Hinder i samverkan

Samarbetet med Migrationsverket är dock inte helt friktionsfritt överallt. Flera kommuner vittnar om att samarbetet med Migrationsverket inte fungerar eller att de inte har något samarbete alls. Migrationsverket har inte alltid organisatoriskt kunnat möta kommunernas samverkansbehov. Sekretessen har också varit en bidragande orsak till svårigheterna. För en del kommuner är bostadsbristen en akut fråga. De vill därför ha en beredskap och veta vilka asylsökande som finns i eget boende⁸ i kommunen. Sekretessen hindrar dock Migrationsverket från att lämna ut listor med namn på de asylsökande.

Samverkan med andra parter

Marginell samverkan med landstinget

Många kommuner berättar att de har ett stort antal personer med vårdbehov i introduktion. Det är dock få som uppger att de har en fungerande samverkan med landstinget. Flertalet kommuner uppger att de strävar efter en samverkan med landstinget och att detta är ett mycket angeläget utvecklingsområde.

I Norrköping arbetar flyktingmottagningen för att öka kunskapen om ohälsan hos den egna personalen genom att skapa goda relationer och kontaktvägar till »Flyktingmedicinskt centrum« och »Centrum för psykiatri«. Luleå beskriver sin samverkan med landstinget som fungerande, men pekar på problematiken med att landstinget tvingas prioritera asylsökande med akut ohälsa. Ett mer långsiktigt stöd med förebyggande hälsoinsatser för de nyanlända i kommunen blir därför lidande. Landstinget i Uppsala län är med i olika hälsoprojekt för både asylsökande och nyanlända invandrare.

Samarbete med andra kommuner

Ett antal kommuner tar också upp sina nätverk och samverkan över kommungränserna när det gäller frågor om validering, svenska för akademiker och arbetsplatsförlagd introduktion. Halmstad uppger att de har det regionala perspektivet med i det lokala arbetet, både i utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor.

Botkyrkas samarbete med Strömsund⁹ i Jämtland och Hud-

8 Sedan 1994 behöver den asylsökande inte bo på en flyktingförläggning utan kan ordna eget boende, oftast hos en släkting eller bekant.

Om uppehållstillstånd medges bosätter sig de som bor på flyktingförläggningar vanligtvis i någon kommun som har en överenskommelse med Integrationsverket om att ta emot flyktingar. De i eget boende har rätt till bostad i den kommun de bosatt sig i som asylsökande.

9 I rapporten *Visioner och vardag i nybyggarland – utvärdering av »Strömsund nybyggarland Del 1«* (Edström 2003) beskrivs projektets

dinges med Brännberg i Bodens kommun och Norsjö, en grannkommun till Skellefteå, har haft till syfte att främja integrationen, underlätta introduktionen och använda mångfalden som en strategi för att utveckla glesbygden. För kommunerna i gles- eller landsbygden handlar det om att främja tillväxten i regionen genom att dra till sig nya invånare. Metoderna för att locka dit personer har varit marknadsföring och erbjudanden om introduktionsplatser, bostäder, utbildning och arbete. För de invandrartäta kommunerna har detta inneburit en avlastning. Den här formen av samarbete har dock inte kunnat implementeras i den ordinarie verksamheten eftersom kommunerna saknar finansieringsmöjligheter.

Det finns ett fåtal kommuner som uttrycker att de inte har något behov av interkommunal samverkan. Skälen är att deras kommun är tillräcklig stor för att själva kunna erbjuda flexibla lösningar. En annan orsak är att kommunen anser sig ha nog med egna akuta problem och därför inte ser någon möjlighet att samverka över kommungränserna.

Samarbete med näringsliv och fackföreningarna

Huddinge kommun uppger att de har ett utvecklat samarbete med företagarnätverk och att dessa kontakter givit goda resultat. I Uddevalla finns företagarföreningen med som part i den lokala samverkansgruppen. I Helsingborg finns ett samarbete med främst LO-facken och ett företagarnätverk. Företagarnas engagemang består av mentorskap och att erbjuda yrkespraktikplatser. Man försöker också påverka arbetsgivarnas attityder för att de ska ta emot praktikanter och anställa personer med utländsk bakgrund.

I kommuner med arbetsmarknadsnämnder finns arbetsmarknadens parter representerade i nämnderna.

En kommun framför att samarbetet med Svenskt näringsliv mera handlar om att legitimera olika satsningar än samarbete i operativ betydelse. Den direkta kontakten med enskilda företag i konkreta ärenden anser man är viktigast. I Västerås har det tagits ett politiskt beslut om att kommunen som arbetsgivare ska erbjuda ett visst antal praktikplatser för nyanlända under introduktion.

Få kommuner nämner att de har en samverkan med arbetsmarknadens parter men de som tar upp ämnet anser att deras samverkan kring olika typer av arbetslivskontakter behöver utvecklas.

innehåll närmare. Hösten 2001 inleddes samarbetet. Elever på SFI informerades om möjligheten att studera i Strömsund. De intresserade erbjöds en resa dit. De som bestämt sig för att flytta fick dessutom möjlighet till en provotid. Skulle de inte klara omställningen att flytta från en storstad till en mindre ort kunde de återvända.

Samarbete med frivilligorganisationer

Någon direkt fråga om ideella föreningars roll ställdes inte men några kommuner har ändå uppgett att de har ett samarbete med ideella föreningar. När ett samarbete nämns, uppges det ske sporadiskt och handla om läxhjälp till barn, svenskundervisning till äldre samt att stärka föräldrar i deras föräldraroll. Arbetet riktar sig även till flickor och kvinnor för att öka deras delaktighet i det svenska samhället. Någon kommun nämner också att de har kontakter med invandrarföreningar men samverkar inte organiserat om innehållet i individens introduktion.

Samverkan sker alltså huvudsakligen i familje- och andra sociala frågor.

Samarbete med universitet och högskolor

Till skillnad från år 2001 har fler kommuner inlett ett samarbete med universitet och högskolor. Samarbetet handlar bl.a. om att erbjuda anpassad undervisning i svenska till nyanlända med akademisk bakgrund. Oftast är dock svenskundervisningen för denna grupp fortfarande förlagd till komvux.

Idéer om samverkan

I samtalen framkom olika idéer om samverkan och hur den kan förbättras, till exempel

- gemensam samhällsinformation på modersmål genom tolk för asylsökande och nyanlända invandrare.
- samråd mellan parterna om kravspecifikationer före upphandling av olika insatser.
- genomföra brukarundersökningar för asylsökande.

Mer om enkätkommunernas samverkan

Samtliga enkätkommuner samverkar med andra aktörer för att främja egenförsörjningen. Flertalet kommuner anger att syftet med samverkan är att hitta individuella lösningar. De samverkar om planering, och ibland också om kartläggningar, i handläggargrupper. I regel är det handläggare från arbetsförmedlingen, svenskundervisningen och introduktionsavdelningen som ingår. En majoritet pekar, inte helt oväntat, på att arbetsförmedlingen och anordnaren för svenskundervisningen är mycket viktiga parter för att målen ska nås. En del kommuner beskriver också samarbetet med tillfälliga samverkansparter för att uppnå ett konkret syfte. Falu kommun skriver till exempel om sin kontakt med lokaltidningen »för att söka upp mentorer och arbetspraktikplatser«. En kommun nämner Rådhs utredning (SOU 2003:75) och att de redan arbetar som utredningen föreslår. I Värnamo kommun betalas praktiksamordnarens lön till 75 procent av kommunen och till 25 procent från Länsar-

betsnämnden. Praktiksamordnaren är arbetsförmedlare och anställd av länsarbetsnämnden och har därför tillgång till arbetsförmedlingens hela åtgärds paket.

Några enkätkommuner uppger att det har blivit lättare att vidta arbetsmarknadsåtgärder innan svenskinläringen är slutförd. Parallella insatser har blivit vanligare för att få snabbare resultat. Ansvarsområden har klargjorts vilket i sin tur underlättat samverkan mellan olika aktörer, främst mellan kommunen och arbetsförmedlingen.

Diskussion och slutsatser – samverkan

Följande analys bygger både på resultaten från samtalen, enkätsvaren, aktuella undersökningar som genomförts under året samt Integrationsverkets deltagande i samverkansgrupper på olika nivåer under treårsperioden.

Samtalen med kommunerna visar att en utveckling av samverkan skett under de tre åren, den har dock kommit olika långt. Ett konkret resultat är att det idag till skillnad mot år 2001, finns partssammansatta samverkansgrupper i nästan samtliga besökskommuner och ca 2/3 av dessa har en lokal överenskommelse.

Samverkan utifrån samsyn?

Vi kunde i besökskommunerna observera samspelet i samverkansgrupperna och ibland avläsa något om hur långt samverkan kommit i kommunen. Här är det viktigt att påminna om att vår närvaro och syftet med närvaron säkert också påverkade samspelet och dialogen. I vissa grupper präglades samtalet av samsyn. De medverkande var lösningsfokuserade och kände glädje i samarbetet. Vi fick intrycket av ett fungerande team. Andra kommuner kunde också vara lösningsfokuserade men hade en mera avvaktande attityd inför de andra parterna.

I flera besökskommuner var det tydligt att en sammanhållen gemensam strategi saknades. Detta kom till uttryck på olika sätt. I vissa grupper kunde vi iaktta att det lätt blev diskussioner om centrala begrepp där helheten glömdes bort och varje person talade om sitt respektive område. Det fanns ett sektorstänkande, där var och en gör sitt och träffas regelbundet för att göra avstämningar. Likaså oklarheter om parternas ansvar och roller. Vi fick intrycket att samarbetet lett till smidigare övergångar mellan olika insatser dvs. bättre samordning men utan någon samplanering av insatser. I några få kommuner tenderade samtalen att bli relativt oberoende monologer dvs. inget samspel mellan parterna kunde skönjas.

En del kommuner arbetar efter en modell som de anser fungerar. Vårt intryck blev ändå att samarbetet sker på rutin och saknar flexibilitet. För att inte samverkansparterna ska

fastna i ett arbets sätt är det viktigt att samverkan sker som en process, där den ena delen bygger på den andra. Ständiga avstämningar med samverkansparter och mot omvärlden är nödvändiga för att skapa en dynamik och utveckling.

I samtliga kommuner verkar det finnas en medvetenhet och vilja till samverkan. Lokala överenskommelser om samverkan har nödvändigtvis inte inneburit ökad kvalitet i samverkan. Trots att viljan finns har inte alla hittat nyckeln till arbetsformerna.

Det som uppges som avgörande för en fungerande samverkan är tydlighet i den politiska viljan och förankringen på både chefs- och handläggarnivå. Det vi kan avläsa är att samverkan fungerar i de kommuner där politikerna ger sitt stöd.

Samverkan i enkätkommunerna

Av enkätkommunernas svar framgår tydligt att den centrala överenskommelsen har haft betydelse för deras arbete. Samverkan mellan parterna har utvecklats, främst med arbetsförmedlingen. Av de kommuner som uppger att överenskommelsen endast haft marginell betydelse uppger de flesta att de redan har en väl fungerande samverkan oberoende av överenskommelsen. Det går inte att utläsa några skillnader beroende på typ av kommun.

Till skillnad mot besökskommunerna, är det endast ett fåtal av enkätkommunerna som arbetat fram en överenskommelse om samverkan. Om en överenskommelse slutits är det dessutom endast mellan kommunen och arbetsförmedlingen, inte med Migrationsverket. En förklaring till detta kan vara att dessa kommuner till stor del saknar asylsökande. En annan förklaring kan vara att tankegången om en obruten kedja för individen inte fått genomslag fullt ut. Integrationsverket har heller inte bedrivit något förankringsarbete av den centrala överenskommelsen i dessa kommuner. Först under år 2003 har Integrationsverket prioriterat arbetet med regionala överenskommelser. Syftet med dessa är att utveckla introduktionen i regionen och dess kommuner. Det tar dock tid innan detta utvecklingsarbete får genomslag i kommunernas verksamheter.

Besökskommunernas samverkan med Migrationsverket

Jämfört med år 2001 har även samarbetet mellan besökskommunerna och Migrationsverket ökat, men i varierande omfattning mellan kommunerna. Migrationsverket finns i regel med i de lokala arbetsgrupperna men har en mer perifer roll. I flertalet kommuner finns en positiv inställning till ett samarbete med Migrationsverket. Där samarbetet fungerar har detta inneburit kontinuitet av insatserna för den nyanlände redan från tiden som asylsökande. I arbetskontakterna som vi har haft

förmedlas även att Migrationsverkets integrationsförberedande verksamhet lett till bättre välbefinnande hos de asylsökande och även underlättat avvisningarna. Migrationsverket verkar dock på vissa orter inte prioritera integrationsförberedande insatser. Uppdraget ut i verksamheten verkar också vara otydligt. Tvetydigheten kan bero på att Migrationsverket upplever en konflikt mellan å ena sidan sin roll att arbeta med avvisning och återvändande och å andra sidan att arbeta med introduktionsförberedande åtgärder. Man anser också ibland att integrationsförberedande åtgärder vilseleder den asylsökande och ger en falsk förhoppning om att få stanna i Sverige.

Samverkan fördjupas

I flera kommuner förekommer idéer och verksamheter för att på olika sätt förbättra kvaliteten av samverkan till exempel genom att finna gemensamma mätbara mål, gemensam handläggning och kompetensutveckling. Syftet är att på ett tydligare sätt ringa in det som behöver förbättras för att uppnå synergieffekter vid samverkan.

Några kommuner¹⁰ prövar metoder för att öka individens medvetenhet och kunskap om sina möjligheter. Syftet är att individen ska vara initiativtagare i sin egen integrationsprocess. Aktörernas roll är att vara ett stöd för att individen ska uppnå sina mål. En förutsättning för detta är samverkan mellan aktörerna och den enskilde.

Exemplen ovan visar att samverkan kring introduktionen i vissa kommuner har fördjupats. Det är en positiv effekt av ett intensivt arbete och högt ställda ambitioner i dessa samverkansgrupper. I många fall är det just från dessa samverkansgrupper som hindren med tolkning av uppdrag och regelverk samt myndighetskultur blir synliga. Det behövs en stark lokal enighet om syftet med introduktionen för att övervinna hindren och våga enas om en okonventionell lösning som ibland kan gå utanför ramarna.

Jämförelser

I såväl besöks- som enkätkommunerna verkar nu samarbetet med arbetsförmedlingen kommit längre. Samverkan handlar i första hand om att utbyta information om nuläget i respektive organisation och att få tillstånd smidigare övergångar av insatser. I den ordinarie verksamheten handlar däremot samverkan sällan om genomförandet av gemensamma samfinansierade insatser. Det förekommer dock både parallella, tidigare och smidigare övergångar av insatser. I några besökskommuner finns

10 Lidingö, Lund, Trollhättan och Örebro som ingår i Karolinska Institutets projekt »Hälsöfrämjande introduktion«.

gemensamma utbildningsdagar för kommunens och arbetsförmedlingens personal för att öka samsynen. Det är ett uttryck för en prioritering och större medvetenhet om nödvändigheten av samverkan.

I enkätkommunerna verkar samarbetet vara mera dynamiskt och mindre formellt. De fördelar som besökskommunerna har av ett större och mer varierat utbud av insatser uppvägs mer än väl av enkätkommunerna med större närhet, personkännedom, flexibilitet, kortare beslutsvägar och mindre byråkrati.

Den nyligen utkomna *handläggarundersökningen* (Integrationsverket 2004a) bekräftar vår bild av att samverkan med arbetsförmedlingen sker tidigare i processen. I undersökningen har besökskommunernas introduktionsinsatser undersökts för ett antal nyanlända flyktingar och invandrare som togs emot år 2001. Undersökningen genomfördes maj–augusti 2003 och bygger på enkätfrågor till flyktinghandläggare om introduktionen för bl.a. ca 1 000 vuxna.

Enligt kommunernas handläggare medverkar arbetsförmedlingen i introduktionen för 40 procent av individerna. Det är en ökning med 10 procent jämfört med undersökningen som genomfördes två år tidigare (Integrationsverket 2002b). Arbetsförmedlingen deltar dock med färre insatser och är mindre aktiva i genomförandet av konkreta insatser jämfört med 2001. Det tätare samarbetet med arbetsförmedlingen sträcker sig hittills, enligt flyktinghandläggarna, i många fall endast till dialog och kartläggning av den nyanlände.

Vi kan konstatera att trots att AMS från år 2003 haft i uppdrag att prioritera nyanlända, oavsett konjunktur och medeltilldelning, framgick av samtalen med kommunerna att bristen på kontinuitet och ryckighet i medeltilldelningen fortfarande hindrade det konkreta samarbetet med arbetsförmedlingen. Det kan vara ett av hindren till att samverkan mest handlar om dialog och kartläggning. Det finns även exempel på att nyanlända inte anvisas till bristyrkesutbildningar trots att det finns vakanta platser. Orsaken kan vara att sfi-studerande som är inskrivna på arbetsförmedlingen är registrerade under en viss aktivitetskod och därmed anses personerna inte aktuella för andra parallella insatser. Ett annat skäl kan vara bristande dialog mellan sfi och arbetsförmedlingen beträffande lämpliga kandidater.

Av handläggarundersökningen framgår vidare att kommunerna skulle vinna på en ökad samverkan med Migrationsverket. Kommunerna har endast fått information om eventuella insatser under asyltiden för 65 procent av de vuxna. För över hälften av dessa har informationen haft betydelse vid utformningen av introduktionen.

Hälsa och rehabilitering

Det finns idag en större medvetenhet om betydelsen av samverkan med landstinget men den är fortfarande nästan obefintlig i den ordinarie verksamheten. Ett konkret problem kan vara sjukskrivning under introduktionen. I ett anställningsförhållande har både den sjukskrivne arbetstagaren och arbetsgivaren en skyldighet att ha en dialog och förbereda arbetsrehabiliterande insatser i samråd med läkaren. För den nyanlände och kommunen saknas denna skyldighet. Brukarundersökningen NKI (Nöjd Kund Index)¹¹ där de nyanlända som avslutat introduktionen får betygsätta insatserna som de fått visar också att relativt sett få är nöjda med området hälsa och sjukvård. I vissa kommuner har antalet sjukskrivna blivit så högt att kommunen infört en karensdag. Det har lett till minskad sjukfrånvaro. Kan en del sjukskrivningar bero på att individen inte upplever introduktionen som meningsfull eller att hon/han gör andra prioriteringar? Eller bristande kunskap hos läkarna om individualiserad introduktion?

Flera kommuner uttrycker en vilja till att inleda eller förbättra samarbetet med landstinget. Ett hinder för samarbete är att landstinget saknar en tydlig roll och tydliga uppdrag i introduktionen. Detta leder till att kommunerna som ytterst ansvariga för introduktionen i slutändan även får ansvaret för att lösa hälsofrågor. I de fall individen behöver arbetslivsinriktad rehabilitering kan försäkringskassan inte samordna, utreda eller initiera insatser eftersom deras rehabiliteringsuppdrag endast omfattar personer som haft inkomst i Sverige. Det är oklart om arbetsförmedlingen aktivt genomför rehabiliteringsinsatser för personer under introduktion som har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. En förklaring kan vara att arbetsförmedlingen valt att prioritera rehabilitering för personer som tidigare varit delaktiga i svenskt arbetsliv. Således får nyanlända inte tillgång till den kompetens som finns inom hälsoområdet. Ett fåtal kommuner exempelvis Lerum har inte detta problem eftersom kommunen anställer nyanlända personer under introduktionen. En slutsats är att det antingen krävs en anpassning av det generella systemet till de nyanländas behov eller så får staten ta konsekvensen av att alltför många kommuner väljer strategin att anställa nyanlända personer för att dessa ska få del av det försäkringsbaserade trygghetssystemet. Med nuvarande system kommer arbetsförmedlingen och försäkringskassan in alldeles för sent i rehabiliteringsprocessen.

¹¹ Statistiska centralbyrån har tagit fram denna uppföljningsmetod för att mäta brukarnas bedömning av introduktionen. Se Integrationsverket 2004b.

Frivilligorganisationer

Bilden av ett samarbete med frivilligorganisationer är tvetydig. I rapporten utveckling av introduktionen från 2002 som byggde på enkätfrågor, uppgav 20 av 30 kommuner att de har ett regelbundet samarbete med frivilligorganisationer. Av årets undersökning framgår dock att när ett samarbete nämns sker det sporadiskt och handlar i första hand om frågor som föräldrarollen, läxhjälp till barn och andra sociala frågor. Om kommunerna hade ansett att de har ett regelbundet och välutvecklat samarbete med frivilligorganisationer borde det ha kommit fram under samtalen. Tvetydigheten kan peka på att samarbetet med frivilligorganisationer inte är en integrerad del av kommunens ordinarie introduktionsverksamhet utan i första hand sker i projektform. Isolerade insatser av föreningar utan samarbete med kommunen förekommer. Intrycket är att det civila samhället nyttjas alldeles för lite i introduktionsarbetet, åtminstone inom ramen för kommunens ordinarie verksamhet.

Bristfällig information inför val av bostadsort

Ett annat givet område för samverkan borde vara information till den asylsökande och den som just fått uppehållstillstånd om för- och nackdelar med olika bostadsorter. Kommunerna skulle genom ett samarbete med arbetsförmedlingen och Migrationsverket redan i ett tidigt skede kunna påverka valet av bostadsort utifrån tillgången på bostäder och arbetsmarknads-läge. Givetvis är idealet att både kommunens och individens förutsättningar för en effektiv introduktion sammanfaller. I synnerhet skulle ett samarbete vara naturligt i kommuner där bostadsbristen och segregationen är akut. I samtalen framgick inte om ett sådant samarbete pågår. Det framgick dock att samverkan i projektform förekommer mellan glesbygden och förortskommuner. För kommunerna i gles- eller landsbygden handlar det då om att främja tillväxten i regionen genom att dra till sig nya invånare. Metoderna för att locka dit personer har varit marknadsföring och erbjudanden om introduktionsplatser, bostäder, utbildning och arbete. För de invandratäta kommunerna har detta inneburit en avlastning.

Den här formen av samarbete har dock inte kunnat implementeras i den ordinarie verksamheten eftersom kommunerna saknar finansieringsmöjligheter. Integrationsverket har dock möjlighet att kompensera vissa utsatta kommuner i storstads-länen för kostnader i samband med en sådan organiserad vida-reflyttning (ErsF 1990:927, §13).

Integrationsverket har tagit fram informationsmaterialet *Introduktion och bostadsorter* (Integrationsverket 2000a) för att underlätta valet av bostadsort för den nyanlände och materialet är tänkt att användas under asyltiden.

I sammanhanget är det intressant att nämna en nyligen utkommen uppföljning (Integrationsverket 2003c) av informationsmaterialet. Uppföljningen av hur materialet använts har genomförts i form av en intervjuundersökning med handläggare på Migrationsverket och med personer som fått uppehållstillstånd. Resultatet visar att materialet sällan delats ut till de asylsökande och sällan använts av Migrationsverket handläggare. Skälen som anges är tids- och resursbrist och tveksamhet i att informera asylsökande. Dessutom kände man inte alltid till materialet. Handläggarna vill inte ge falska förhoppningar om ett uppehållstillstånd när de flesta får ett avvisningsbeslut. Materialet används inte heller när den nyanlände fått sitt uppehållstillstånd. I stort sett samtliga handläggare dömer ut materialets möjlighet att spela någon roll vid bosättningsfrågan. Den nyanlände har redan i detta skede bestämt sig var han/hon vill bosätta sig. Hindren är inte längre brist på information för att förverkliga sina önskemål utan ofta praktiska hinder som brist på bostad, introduktionsplats och svaga eller obefintliga sociala nätverk. Dessa yttre hinder begränsar valmöjligheten.

Särskilt intressant är också att undersökningen visar att handläggarna och de nyanlända uppger helt olika skäl vid valet av bostadsort. Handläggarna menar att närheten till släkt och vänner i stor utsträckning styr de nyanländas val av bosättningsort. De nyanlända själva framhåller istället arbete och studier samt framtida vårdbehov som de främsta skälen för sina val.

Svårigheter att påverka bosättningen

Resultaten från undersökningen ovan och beskrivningen av samverkan mellan glesbygdskommuner och invandrartäta förortskommuner visar att bosättningsmönstren inte är enkla att påverka. Det finns en samstämmighet i uppfattningen både hos kommunen och hos Migrationsverkets handläggare att förutsättningar saknas för att påverka valet av bosättningsort inom ramen för respektive myndighets ordinarie verksamhet.

I kommuner som inte anser sig kunna möta antalet nyanlända har det lett till att man dragit det till sin spets. En kommun har till exempel gått så långt att alla bidrag till en sjubarnsfamilj drogs in när de vägrade flytta till en norrlandskommun. Både länsrätten och kammarrätten har slagit fast att familjen inte kan tvingas flytta mot sin vilja. Kommunen har överklagat till regeringsrätten (DN 30/11 2003).

I *Rapport Integration 2003* (Integrationsverket, 2004c) påpekas att strävan att sprida flyktingars bosättning över landet kan – trots mångkulturell retorik – »ha att göra med underliggande föreställningar om, och krav på, assimilation«. När diskussionen dessutom handlar om en avlastning för storstadskommunerna genom att sprida bördorna »är det svårt att få trovärdig-

het i myndighetsbaserade program som syftar till att påverka flyktingars bosättning». Analyser i *Rapport Integration 2003* av situationen för flyktingar som stannat respektive lämnat storstäderna är inte entydig. Det finns dock tendenser som kan peka på att de flyktingar som lämnat storstäderna har fått det relativt bättre utifrån sin svaga socioekonomiska position i det svenska samhället.

Allt ljus på egenförsörjning

Tydligare arbetslinje

Majoriteten av besökskommunerna menar att arbetslinjen nu är tydligare i insatserna. Det skarpere arbetsmarknadsperspektivet manifesterar sig i en förskjutning av förhållningssättet vilket har lett till förändringar av organisationen och påverkat valet av metoder.

Det tydligare arbetsmarknadsperspektivet visar sig också i att asyltiden utnyttjas mer för integrationsförberedande insatser och att undervisningen i svenska har en inriktning och förberedelse mot arbetslivet. Målet för svenskinläringen handlar i många kommuner inte enbart om språkliga kunskaper utan i första hand om att öka förutsättningarna för egenförsörjning. Det tätare samarbetet med arbetsförmedlingen och parallelliteten i insatser anses också förstärka arbetsmarknadsinriktningen.

Även asyltiden nyttjas mera för arbetsinriktade insatser och alltfler asylsökande får undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd¹² och därmed rätt att arbeta under asyltiden.

Även i enkätkommunerna poängterar nästan alla att arbetslinjen är avgörande för att nå målen för introduktionen. En klar majoritet uppger att individuell planering och samverkan är viktigt. Metoderna som enkätkommunerna anger för att i första hand nå målet om egenförsörjning är den individuella introduktionsplanen, introduktionsersättning, heltidsintroduktion, samverkan, motivationsarbete, flyktingmottagningens organisatoriska tillhörighet till arbetsmarknadsnheten, svenskinläring och olika former av praktik samt validering. Vilken innebörd kommunerna lägger i metoderna och hur dessa tillämpas varierar. I Lerum erbjuds anställning sex månader under introduktionen bl.a. för att underlätta övergången till det generella välfärdssystemet.

12 År 2001 sökte 23 515 personer asyl och av dessa beviljade Migrationsverket 4592 undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. År 2003 sökte 31 355 asyl och av dessa fick 12129 undantag varav ca 700 hade arbete i december 2003. www.migrationsverket.se.

Förutom individualisering strävar enkätkommunerna också efter att förtydliga individens eget ansvar. Individens skyldigheter och förpliktelser markeras genom att vissa insatser villkoras. Heltidsintroduktion betyder till exempel i praktiken heltidsnärvaro. Saknar individen möjlighet att delta i verksamheten måste det finnas en skälig grund. Heltidssysselsättning i form av olika aktiviteter ses som en förberedelse för arbetslivets villkor.

Förhållningssätt och attityder

I besökskommunerna tas flera förändringar av förhållningssättet upp. Det som mest framhålls är kommunernas strävan att ge individen större delaktighet och eget ansvar för sin introduktion och att överge det sociala omhändertagandeperspektivet. Av enkätsvaren framgår också att kommunerna strävar efter att anpassa insatserna efter individens förutsättningar och behov. Målet är att underlätta för den nyanlände att själv påverka och ta kontroll över sin situation. När enkätkommunerna inte enbart nämner en metod utan beskriver den närmare handlar det alltid om att förtydliga individualiseringen i arbetssättet.

Besökskommunerna understryker vikten av att se de nyanlända som en arbetskraftsresurs för samhället. I samtalen uppgavs att arbetsgivarna har en avgörande roll för att öppna arbetsmarkanden för de nyanlända. Få kommuner uppger dock konkreta insatser för att påverka och få med arbetsgivarna i introduktionen med undantag av Uddevalla och Helsingborg. Uddevalla arbetar med opinionsbildning och Helsingborg med attitydpåverkan av arbetsgivare för att få dessa att erbjuda praktikplatser och arbete till personer med utländsk bakgrund. Ytterligare en förändring som tas upp är insikten att den egna attityden kan påverka den nyanländes möjlighet till egenförsörjning. I Stockholm arbetar arbetsförmedlingen därför med attitydförändringar hos de egna handläggarna. Handläggarens tro på den nyanländes förmåga och vilja att hitta ett arbete anses ha betydelse för framgången.

Attitydförändringar hos den nyanlände är också högprioriterat i vissa kommuner. I synnerhet när det gäller kvinnorna. Uppfattningen är att det finns en traditionell rollfördelning mellan kvinnan och mannen inom de nyanländas familjer, där kvinnan har ansvaret för hushållet och barnen medan mannen har ansvaret för försörjningen. Det ger upphov till svårigheter eftersom det svenska systemet normalt bygger på jämställdhetstanken och att också kvinnan lönearbetar.

Motivationsarbete

I både besökskommunerna och enkätkommunerna framgick att en viktig faktor för framgång anses vara individens egen initiativförmåga och bakgrund. I samtalen togs upp att en del grupper har svårare än andra att få ett arbete. För lågutbildade kvinnor utan yrkestillhörighet och erfarenhet uppges svårigheterna vara störst. De som länge varit beroende av försörjningsstöd och som upplever sig som gamla och sjuka har också större svårigheter att komma ut i arbete. Oftast har de hittat ett fungerande sätt att leva och är inte längre motiverade till att arbeta.

»De som lever kvar i flykten och ännu inte landat«, är också en svår grupp som efter introduktionsperiodens slut ofta hamnar i försörjningsstödsstatistiken som sjuka, enligt en kommuns utsago. Motivationsarbete och attitydpåverkan används för att stötta dessa personer till ett arbete.

Även några enkätkommuner bl.a. Hallstahammar, Laholm och Varberg anger »motivationsarbete« och »personlig coachning« som mycket viktigt för att hjälpa personer till ett eget arbete. Personlig coachning ges till alla nyanlända i dessa kommuner. Det beskrivs som en handfast och konkret personlig vägledning och stöttning. Motivationsarbetet utgår från den enskildes behov och förutsättningar och är för individen satt i ett personligt sammanhang. Laholm skriver att metoden ger bästa resultat för att det finns »en person som hjälper, stödjer, hittar lösningar, lyssnar på erfarenheter och matchar mot arbetsmarknaden«.

Den individuella introduktionsplanen

Nyköpings kommun lämnar en närmare beskrivning av den individuella introduktionsplanen. Där arbetar man utifrån tydliga och avgränsade delmål som kontinuerligt följs upp tillsammans med den nyanlände och relevanta samverkansparter. Kommunen vill att den nyanlände får ett »kvitto« på de uppnådda delmålen. Syftet är att skapa motivation genom meningsfullhet. Genom att parterna tillsammans med den enskilde identifierar och noga beskriver delmålen innebär detta en fördjupad kartläggning. De kontinuerliga uppföljningarna säkerställer att individens behov och förutsättningar har tagits med i planeringen.

Organisationsförändringar

Flera besökskommuner nämner att man ändrat sin organisation och att detta förstärkt arbetsmarknadsinriktningen och lett till ökad effektivitet i arbetet. Till exempel har ansvar och

budget som tidigare varit fördelat på olika förvaltningar slagits samman under arbetsmarknadsenheten. För att förhindra att akuta, praktiska problem tar all tid har Nacka kommun förändrat ansvarsfördelningen mellan personalen. En del arbetar med att lösa de akuta problemen som ersättningsfrågor och boende och andra med mer långsiktiga introduktionsfrågor.

Specialutbildade arbetsförmedlare

I några av samtalen nämner arbetsförmedlingen att de ingår i en försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare. De har specialutbildade arbetsförmedlare s. k. SIN-förmedlare som på ett mera handfast sätt förmedlar arbete till invandrare. Det innebär att SIN-förmedlaren initialt konkret stödjer individen på arbetsplatsen. En kommun uppger att detta redan gett resultat. Försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion vid arbetsförmedlingarna startade den 1 september 2003 och bedrivs i sexton av besökskommunerna.¹³

Introduktionsersättning

Hur introduktionsersättningen används varierar. Det finns introduktionsersättning som utgår från försörjningsstödsnormen och introduktionsersättning som är löneliknande och kopplad till heltidssysselsättning. Några kommuner nämner att de tillåter en extrainkomst utöver försörjningsstödsnormen.

Introduktionsersättning handlar också om att förstärka det egna ansvaret. Genom att den nyanlände får möjlighet att påverka sin ekonomi, får den också ett ansvar för den.

En rad besökskommuner som bl.a. Jönköping, Kristianstad och Nässjö samt enkätkommuner som Hässleholm, Malung och Åmål nämner att de använder introduktionsersättning för att öka incitamentet för egen försörjning.

13 I propositionen 2002/03:44 *Arbetsmarknadspolitiken förstärks* föreslås att AMS får i uppdrag att bedriva en försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare under perioden 1 september 2003 till och med den 31 december 2005. Arbetsförmedlingar i följande besökskommuner ingår i verksamheten: Stockholm, Södertälje, Botkyrka, Uppsala, Eskilstuna, Linköping, Jönköping, Malmö, Helsingborg, Landskrona, Göteborg, Borås, Örebro, Västerås och Umeå.

Validering¹⁴

Resultaten visar att validering är ett aktuellt samverkansområde i många besökskommuner. De prövar sig fram i frågan, ofta i projektförhållanden och genom regional samverkan. I enkätkommunerna verkar validering förekomma sällan och av svaren framgår att kommunerna endast initialt har börjat arbeta med metoden. Burlöv, Falun och Värnamo är de enda enkätkommuner som nämner validering i sina svar.

Utveckling genom projekt

För att bättre rikta insatserna prövar både besöks- och enkätkommunerna ofta olika metoder och modeller genom att starta projekt. Projekten vänder sig till olika målgrupper i introduktionen, till exempel nyanlända med en yrkesidentitet, korttidsutbildade eller traumatiserade flyktingar. En del projekt handlar om samverkan. Projekten används inte enbart för att pröva nya metoder utan även för att skapa större flexibilitet i organisationen. Generellt sett är kommunerna försiktiga med att pröva nya arbetssätt inom ramen för ordinarie budget. Tillgång till externa medel för projektarbete har därför stor betydelse för utvecklingen av verksamheten.

Hinder för egenförsörjningen

Det som speciellt nämns som hinder för egenförsörjningen är att kommunens organisation fortfarande är för oflexibel för att möta individens behov och förutsättningar. Besökskommunerna tar även upp att kortutbildades väg till egenförsörjning tar för lång tid och är mycket tids- och resurskrävande. I några besökskommuner togs upp att arbetsförmedlingen prioriterar sjukförsäkrade individers arbetsinriktade rehabilitering före personer som uppbär försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Orsaken till denna prioritering uppges huvudsakligen vara resursbrist. I Norrköping föreslog en arbetsförmedlare att personer, som uppbär introduktionsersättning skulle kunna anvisas till arbetsmarknadsprogram med bibehållen ersättningsform. En sådan lösning är dock inte möjligt idag eftersom individen då skulle vara oförsäkrad.

14 Validering innebär att människornas kunskap och kompetens identifieras, värderas och dokumenteras på olika sätt. Det handlar om att den reella och faktiska kompetensen dokumenteras och även blir en formell kompetens – människor kan få »papper på vad de kan«. Validering av utländsk kompetens handlar dels om validering av lärande som skett i vardagen och ett arbetsliv som i större eller mindre utsträckning skiljer sig från det svenska, dels om att värdera lärande som skett i ett annat lands utbildningssystem.

I ett par kommuner tog man upp att Migrationsverket saknar ett motivations- och prestationsorienterat ersättnings-system för att stimulera asylsökande att arbeta eller praktisera. Vissa möjligheter finns till milersättning och busskort som kan upplevas som bonus men egentliga styrmedel saknas. Sett ur ett kedjeperspektiv varierar graden av verktyg. Arbetsförmedlingen har det starkaste verktyget med möjlighet att villkora a-kasseersättningen, kommunen har en mellanform genom introduktionsersättning medan Migrationsverket således helt saknar möjligheter.¹⁵

I en besökskommun framkom att kvinnorna sällan får praktik under asyltiden. I «nio fall av tio» är det kvinnorna som tar hand om barnen och det blir inte aktuellt med någon praktik för kvinnan. Det fanns en gemensam syn hos parterna såtillvida att man ansåg att mer kraft måste läggas på att redan under asyltiden få in genusperspektivet i arbetet. Hela kedjan i asyl- och introduktionsprocessen måste ha samma budskap i denna fråga.

En annan kommun konstaterade att kvinnorna får mindre del av introduktionsinsatserna än männen. Föräldrapenningens utformning uppgavs som en bidragande orsak till detta. För en nyanländ flerbarnsfamilj, genererar varje barn under åtta år föräldrapenning och ledighet. I regel är det kvinnan som nyttjar denna möjlighet. I praktiken innebär detta ofta att kvinnan inte påbörjar sin introduktion förrän efter flera års vistelse i Sverige.

En del kommuner pekar på yttre faktorer som arbetsmarknadsläge och negativa attityder och diskriminering i samhället.

Idéer om egenförsörjning

I samtalen framkom olika idéer om egenförsörjning som till exempel:

- ta fram ett databaserat utbildningsmaterial för olika branscher för validering,
- bättre möjligheter att tillgodogöra sig gymnasiepoäng för sitt hemspråk för att lättare komma in på högskolan.

15 Lagen (1994:137) om mottagande för asylsökande med flera ger möjlighet till att villkora dagersättningen. Den kan reduceras när individen uteblir från Migrationsverkets organiserade verksamhet. Problemet är att Migrationsverket inte kunnat erbjuda heldagssysselsättningen till alla och därmed blir omöjligt att villkora och reducera dagersättningen.

Diskussion och slutsatser – egenförsörjning

Trenden, att arbetsmarknadsfokusering dominerar introduktionsinsatserna är mycket tydlig.

Introduktionen är ju en sÄrlösning som syftar till att erbjuda individuellt anpassade insatser för att öka personens möjligheter till delaktighet och egenförsörjning. Det är på många sätt också positivt att samverkan och metoder för att öka individens förutsättningar för egenförsörjningen fokuserats. Så länge alla får en bra introduktion.

Risken är uppenbar att stora grupper som står längre från arbetsmarknaden t.ex. analfabeter, kvinnor med små barn, personer med funktionsnedsättning eller ohälsa, äldre och barn, inte erbjuds en introduktion som är anpassad efter deras behov och förutsättningar. Dessa personer kan alltför lättvindigt prioriteras bort, eftersom deras väg till egenförsörjning anses vara för lång eller helt enkelt orealistisk. Det finns en tendens att introduktionen smalnat av till att handla om »arbetsmarknadsintroduktion« på bekostnad av samverkan kring att öka allas förutsättningar för delaktighet i samhället. I vissa kommuner avskrivs personer från introduktionen direkt när de blir egenförsörjande, oavsett deras eventuellt kvarstående behov av svenskundervisning och annan introduktion. Följden kan bli att den enskilde inte kan ta tillvara sina rättigheter och förstå sina skyldigheter. Kan detta vara en effekt av att arbetsförmedlingens begrepp »anställbarhet« blivit allt för styrande och att samverkan kring personer som inte är direkt anställningsbara blivit socialtjänstens angelägenhet? Är det så att samverkansparternas interna resultatstyrning försvårar satsningar på personer som bedöms ha en alltför lång väg till egenförsörjning? Eller är det så att framtidens utveckling av introduktionen kommer att handla och måste handla om att både fördjupa och bredda samverkan för att nå en effektiv introduktion för alla?

Förhållningssätt i förändring

Trenden mot en tydligare arbetsmarknadsinriktning av introduktionen har fortsatt. Förskjutningen från ett socialtjänstperspektiv till ett starkare arbetsmarknadsperspektiv fanns redan år 2001. Det som hänt är att det ändrade förhållningssättet har etablerats som ett vedertaget och accepterat förhållningssätt. Det har påverkat arbetsmetoderna. Det finns en strävan att viktiga mål och delmål förankras hos den nyanlände och alla inblandade samverkansparter. Individens eget ansvar och delaktighet i introduktionen betonas.

Av resultatredovisningen framgick att speciellt enkätkommunerna tagit upp betydelsen av den personliga coachningen. Ett

arbetsätt som mycket konkret utgår från individens behov av stöd. Den personliga coachningen handlar om mer än endast motivationsarbete. Det handlar om att hitta en jämvikt mellan att ge individen det stöd som han eller hon behöver utan att falla in i en förmyndarroll eller omhändertagande attityd. Arbetsförmedlingens försöksverksamhet med specialutbildade arbetsförmedlare går i linje med den personliga coachningen. Det är en svår balansgång att ge tillräckligt stöd och vägledning utan att ta ifrån individen inflytande och ansvar.

Tyvärr kunde vi i vissa samtalsgrupper ana en diskrepans mellan förhållningssättet och verksamheten. Omhändertagandet hade ersatts med högre krav på den nyanlände, men utan att skapa bättre förutsättningar för personen. Intrycket blev att individen lämnats på egen hand istället för att han/hon fått ökat inflytande över planeringen av sin introduktion.

I årets handläggareundersökning bekräftas bilden av att individualiseringen och inflytandet fortfarande är eftersatta områden. Endast 58 procent av de vuxna får en i hög grad individualiserad introduktion och har kunnat påverka innehållet i introduktionen. Trots kommunernas strävan mot en högre grad av individualisering och egenkontroll för individen har många nyanlända för lite inflytande för att kunna känna ansvar för sin introduktion. Jämfört med handläggareundersökningen 2001 är skillnaden i graden av individualisering marginell.

När det gäller kontakten med arbetslivet framgår av handläggareundersökningen att endast strax över hälften av deltagarna i introduktionen får tidig och relevant kontakt med svenskt arbetsliv. Valideringen har ökat med 11 procent jämfört med undersökningen 2001 men är fortfarande sällsynt – 81 procent med yrkeserfarenhet från hemlandet har inte fått sina yrkeserfarenheter värderade eller validerade under introduktionen. Det är allvarliga resultat med tanke på att personer utan nätverk och referenser i det svenska samhället är starkt beroende av formella skriftliga betyg och intyg i sitt arbetssökande. Även av brukarundersökningen NKI (Nöjd Kund Index) framgår att fler är missnöjda än nöjda med hur snabbt man kan börja arbeta efter ankomst till Sverige.

I likhet med tidigare undersökningar visar årets handläggareundersökning att män generellt sett får bättre och en mer innehållsrik introduktion än kvinnor. Arbetsförmedlingen är också mer involverad i männens introduktion än kvinnornas. Männens måluppfyllelse uppges också vara bättre. En förklaring till könsskillnaderna är att andelen kortutbildade kvinnor är större än andelen kortutbildade män. Analysen visar dock att utbildningsnivån inte helt kan förklara könsskillnaderna eftersom den har mindre betydelse bland män än kvinnor. Resulta-

tet tyder på en strukturell diskriminering av kvinnor vad gäller introduktionsinsatserna.

Introduktionsersättning

Vid kommundialogerna framgick att en del besökskommuner använder introduktionsersättning istället för försörjningsstöd för att öka det egna ansvaret under introduktionstiden. Syftet med introduktionsersättningen är att motivera den nyanlände till arbete genom att ge honom eller henne möjligheter att påverka sin ekonomi. Tanken är att introduktionsersättningen till skillnad från försörjningsstödet, inte ska sänkas vid mindre extra inkomster. Introduktionsersättningen är vidare kopplat till en heltidsintroduktion, där aktivitet ska belönas till skillnad mot passivitet.

Enligt *Systemfel! Ett ersättningssystem i obalans*¹⁶ (Integrationsverket, 2003b) är kostnaderna högre i de kommuner som använder introduktionsersättning jämfört med kommuner som använder försörjningsstöd. Dessutom har introduktionsersättningskommunerna ett mindre antal personer i arbete jämfört med kommuner som använder försörjningsstöd.

Frågor som väcks i undersökningen är om introduktionsersättningen är ett led i en aktiv insats för snabbare vägar till arbete eller om kommunen enbart bytt namn på ersättningen utan att ändra sitt arbetssätt?

Förklaringar som kommunerna lämnat är att det är vanligt förekommande att introduktionsersättningen används på samma sätt som försörjningsstödet. Nivån sänks vid en egen inkomst eller vid ogiltig frånvaro. Storleken på introduktionsersättningen är ofta densamma eller endast aningen högre än försörjningsstödet. Handläggarundersökningen bekräftar bilden och visar att av de drygt 200 personer som hade introduktionsersättning och extra inkomst, hade mer än 75 procent fått sin introduktionsersättning reducerad med motsvarande belopp som redovisad extra inkomst.

Vi kan konstatera att många kommuners tillämpning av introduktionsersättningen går stick i stäv med tanken bakom den. Därför har också kritiker kallad den för »förtäckt socialbidrag«. Den har inte blivit det incitament som den var tänkt att bli. I sämsta fall kan den bli lägre än försörjningsstödet. Dess-

16 Rapporten visar att schablonersättningen som kommunerna får av staten enbart täcker kostnaderna för försörjningsstödet och inte räcker till för introduktionsinsatser. Det är framför allt storstäderna och de större städerna som har högre kostnader än vad de får ersättning för. (Integrationsverket 2003b)

utom kan man inte överklaga nivån vilket man kan göra med försörjningsstödet.

Tror kommunerna på sin introduktion?

I många kommuner finns, förutom möjlighet till svenskundervisning, ingen introduktion för personer som inte omfattas av ersättningsförordningen. Kommunerna drar en skarp gräns mellan introduktionen för personer som omfattas av ersättningsförordningen och andra nyanlända invandrare. Om kommunen tror att den individualiserade introduktionen verkligen är en effektiv väg till egenförsörjning och delaktighet – hur kommer det sig då att denna skarpa gräns dras? Ser kommunerna introduktionen enbart som ett uppdrag som de måste utföra åt staten? Eller är det helt enkelt så att det snarare handlar om en kortsiktig budgetplanering istället för ett långsiktigt perspektiv?

Svenskinläringen kopplas till arbetslinjen

Genomgående uttrycks direkt eller indirekt målen för introduktionen som detsamma som egenförsörjning och att en viktig förutsättning på vägen dit är svenskinläring.

Praktik och yrkesspråk

»När ni frågar mig om svenskundervisning börjar jag prata om praktik. Det säger väl något om vart vi är på väg?«

Biträdande rektor vid Komvux i Växjö.

Samtals- och enkätkommunerna prövar sig fram med olika metoder. Flertalet kommuner uppger att de strävar efter att ha heltidsintroduktion. Svenskundervisningens del i introduktionen är stor och kombineras allt oftare med praktik. Det som förekommer mest är att svenskundervisningen efter en tid kombineras med språk- eller yrkespraktik. I det första fallet för att effektivisera språkinläringen och göra den mer praktisk och levande. I det andra fallet en kombination där ambitionen också är att ta tillvara den enskildes yrkesintresse och/eller yrkesbakgrund. Det råder stor enighet om betydelsen av varvningen av svenskstudier med praktik trots svårigheter att hitta de individuella praktikplatserna. Praktikplatserna ger ingångar till arbetslivet och är ett led i att allt fler kommuner anammat egenförsörjningen som ett av de viktigaste målen för svenskstudier. Många kommuner uppger att de erbjuder yrkessvenska bl.a. i Falun, Landskrona och Södertälje. Falun ger till exempel utbildning i yrkesspråk inom handel, administration, ekonomi,

teknik, kök och vård. Flera kommuner uppger att det är viktigt med handledare som ger stöd under praktikperioden.

Den nya kursplanen uppskattas

Den stora förändringen är den nya kursplanen för svenskundervisning (Skolverket 2002/2003) sfi (svenska för invandrare). Samtals- och enkätkommunerna berömmar den. I Kristianstad uttrycker kommunen att den nya kursplanen »är en välsignelse«. Det är inte längre krav på att alla ska kunna skriva perfekt utan fokus har förskjutits till förmågan att kommunicera. Denna förändring är särskilt viktig för de lågutbildade som nu också tydligare kan se sina framsteg. Kursplanen har bidragit till bättre förutsättningar för nivåindelning¹⁷ och individualisering¹⁸ liksom ett ökat inslag av praktik och arbete. Några besökskommuner nämner att Migrationsverket tagit ett generellt beslut om att erbjuda svenskundervisning för asylsökande, enligt den nya kursplanen från och med januari 2004.

Helhetssyn på vuxenutbildningen på väg?

Några besökskommuner pekar på att man numera har ett samlat grepp om vuxenutbildningen. Svenskundervisningen har blivit en del av vuxenutbildningen och kan därför lätt kombineras med andra ämnen. I Jönköping finns till exempel ett centrum för all vuxenutbildning. I Kristianstad pågår en översyn av all vuxenutbildning.

Svenskundervisning för akademiker

I den tidigare rapporten om verksamhetsåret 2002 framgick att tolv kommuner samarbetar med högskolan. I samtalen framkom att även Karlskrona och Gävle nu har ett samarbete med högskolan. Ingen av enkätkommunerna uppger något samarbete med högskolan.

Högskolan i Borås har en speciell »Invandrarakademi«, som ger bred och djup kompetens för att kunna konkurrera om jobben. Utbildningen ger också lokal behörighet till högskolan

17 Nivåindelningen betyder »Nivåindelad är en indelning utifrån elevens förkunskaper i svenska som andraspråk, studievana, utbildningsbakgrund och andra faktorer som t.ex. ålder och om modersmålet är mycket olikt eller släkt med svenska språket.«

18 Individualisering innebär enligt Skolverket utbildningens anpassning utifrån individens behov och förutsättningar, exempelvis vad gäller utbildning, yrkeserfarenhet och den därmed sammanhängande individuella målsättningen med introduktionen, möjlighet att delta dag- eller kvällstid samt anpassning till funktionshinder och dylikt.

samt möjligheter till utbildnings- och karriärplanering. Södertälje och Botkyrka fortsätter sitt tidigare påbörjade samarbete om utvecklingen av svenska för akademiker (SFA) för sjukvårdspersonal, tekniker och pedagoger. Komvux i Södertälje, Kungliga Tekniska Högskolan och Södertörns Högskola är involverade i detta samarbete.

Även andra kommuner har speciella projekt för akademiker, till exempel Malmö kommun som har en speciell akademikerintroduktion.

Kedjeperspektivet beaktas ibland

Det finns en vilja att åstadkomma en obruten process i språkinläringen för individen från asyltid till bosättningen i kommunen. En tydlig förändring är att asylden används bättre som en förberedelse inför fortsatta studier efter uppehållstillståndet. Migrationsverket, region syd, har redan under år 2003 genomfört svenskundervisning enligt den nya kursplanen. I Borås har Migrationsverket och kommunen samma utbildningsanordnare. I Örebro finns förslag på att asylsökande ska ingå i kommunens svenskundervisning från år 2004.

Upphandling

I Helsingborg, Jönköping och Malmö har upphandlingen bidragit till att styra upp undervisningen och säkerställa att en mer individanpassad svenskinläring erbjuds. I Helsingborg har upphandlingsförfarandet fått ett allt starkare inslag av affärsmässighet. Det innebär att kommunen ställer höga krav på både innehåll och form. Antalet utbildningsanordnare har utökats. Varje anordnare arbetar med en viss målgrupp av studerande (lågutbildade, högutbildade och mellannivå). I upphandlingsavtalen har bl.a. säkrats att varvning av svenskstudier och praktik ska ske samt att det ska finnas svensk mentor på praktikplatserna.

Det finns också kommuner som enligt egen utsago »tappat kontrollen« över undervisningen i svenska, framför allt på grund av att de har för många utbildningsanordnare. Samordningen tar tid och utbildningstiden utnyttjas för dåligt. En del kommuner har också nämnt problemet med att kommunen är ansvarig för betygsättningen även i de fall där annan utbildningsanordnare har upphandlats och genomfört undervisningen. Samverkan fungerar inte alltid friktionsfritt dem emellan. Ett problem för att åstadkomma kedjeperspektivet just vid upphandlingen är till exempel när Migrationsverket väljer andra anordnare än kommunen.

Ingen av enkätkommunerna nämner frågan om upphandling.

Metoder i svenskundervisningen

Utöver *yrkesspråk och språkpraktik* på arbetsplatserna satsar flera kommuner, nu mer än tidigare, på *databaserad svenskinlärning* för att bl.a. förbättra den kommunikativa språkförmågan. En gammal metod som återigen fått mer utrymme i språkinlärningen bygger på *prosodi*¹⁹ nu kombinerat med IT-stöd. Det är ett interaktivt och nätbaserat IT program som gör det möjligt för eleven att själv öva och bedöma sitt uttal. Erfarenhet av den databaserade prosodin har bl.a. Karlskrona och Uppsala.

En annan metod som förekommer är *alfabetisering* på modersmål som används bl.a. i Landskrona och Västerås. Metoden är effektiv men i Västerås uppger man att den initialt kräver mycket resurser och tid. Ingen enkätkommun tar upp detta. Allt fler kommuner ger *samhällskunskap på modersmålet eller genom tolkar*. Detta har även underlättat dialogen om värdegrundsfrågor.

Arbetsplatsförlagd svenskundervisning har blivit vanligare jämfört med år 2001 i besökskommunerna. Endast ett fåtal enkätkommuner till exempel Järfälla nämner metoden.

Samverkan mellan kommuner för att effektivisera undervisning och praktik samt öka möjligheterna till individualisering förekommer men tyvärr i liten skala. Umeå uppger att de ingår i ett nätverk i Norrland för lärarna i svenskundervisning. Ett annat exempel på samverkan är Krokoms och Östersunds kommuner som samverkar om svenskundervisningen för analfabeter.

Generellt så visar enkätsvaren att man arbetar med individen i centrum och att målet är egenförsörjning. Ambitionen att vara flexibel och använda olika metoder efter individens förutsättningar märks tydligt.

Fler hinder

Ett problem som tagits upp i en del samtal är att arbetsförmedlingen inte har kunskap om den nya kursplanens olika betygsnivåer. De är osäkra på om de lägre betygsnivåerna kvalificerar till arbetsmarknadsutbildningar.

Analfabeters behov av undervisning och praktik är stort och flera kommuner talar om att det är tidskrävande och kostar mycket. Enligt en besökskommun har arbetsförmedlingen därför satsat mer på de högutbildade, eftersom de anses ha större chans att få arbete.

Enligt en del besökskommuner har förhållningssättet med en tydligare arbetsmarknadsinriktning av utbildningen i svenska

¹⁹ Prosodi är en del av ljudläran – en undervisningsmetod som innehåller uttalsträning. Det handlar om språkets rytm och melodi.

inte anammats av alla lärare. Behovet av kompetensutveckling uppges vara stort i dessa kommuner.

Hälsoproblemen hos eleverna lyfts upp av flera kommuner. Många klarar inte av undervisningen. I allvarligare fall av ohälsa, som psykiska besvär, har Gävle till exempel utvecklat en speciell modell för svenskinläring i samverkan med behandlingspersonalen.

Det finns flera kommuner, bl.a. Huddinge och Stockholm som anpassar undervisningen till dem med hörselnedsättning eller synskador. Växjö arbetar för att få till stånd ett nätverk för dyslexifrågor.

Diskussion och slutsatser – svenskinläring

Bilden av svenskinläringen är motsägelsefull. Å ena sidan bedöms den nya kursplanen som mycket positiv för utvecklingen. Den anses underlätta nivågrupperingen och innebära större förutsättningar för individualisering av studierna. Å andra sidan kräver den att en mängd förutsättningar uppfylls för att den ska fungera. Det behövs samsyn, samverkan och insatser samt även ett gemensamt förhållningssätt hos kommunen, arbetsförmedlingen och andra parter.²⁰ Om förutsättningarna inte uppfylls finns risken att följden av nya kursplanen blir att »ribban sänks« och att individen avslutar introduktionen utan tillräckliga kunskaper i svenska. Av handläggarundersökningen, framgår att endast 48 procent får svenskundervisning regelbundet varvat med praktik. Det är anmärkningsvärt med tanke på att kommunerna beskriver svenska i kombination med praktik som en framgångsrik metod för svenskinläring.

De som har svårast att tillgodogöra sig den teoretiska delen av svenskundervisningen, har störst behov av språkpraktik. Samtidigt har den gruppen svårast att få språkpraktikplatser. Risken är uppenbar för ett moment 22 om inte samsyn och samverkan fungerar mellan berörda aktörer. Detta är särskilt viktigt med tanke på att gruppen kortutbildade sfi-elever (skolutbildning från 0–6 år) har ökat från 13,6 procent år 1995 till 21 procent år 2003 (SOU 2003:77).

Handläggarundersökningen visar vidare att endast 34 procent av personerna som avslutat introduktionen når upp till språkkunskaperna som beskrivs i de nationella målen (Integrationsverket 2003f). Dessutom har endast 38 procent av individerna hög eller mycket hög grad av kunskaper om

21 I samband med lanseringen av den nya kursplanen har skolverket och Nationellt centrum för svenska som andra språk gjort intensiva satsningar på sfi – lärarna. Enligt en undersökning från Malmö Högskola har detta lett till att 80 procent av sfi-lärarna förändrat sitt arbetssätt.

svenska samhällsförhållanden, arbetsliv samt de medborgerliga fri- och rättigheterna och skyldigheterna. Det är alltså en låg nivå av måluppfyllelse som vi kan se.

De kortutbildades svårigheter och hälsoproblem som framkom vid samtalen kan till viss del förklara den låga andelen godkända i svenskundervisningen. I *Skolverkets lägesbedömning 2003* (2003) ges fler förklaringar, åtminstone för 1999/2000 års nybörjare där i genomsnitt 35 procent hade fått godkänt (enligt gamla kursplanen) t.o.m. läsåret 2001/02. Ca 50 procent (SOU 2003:77) av sfi-eleverna avbryter sina studier (eller gör studieuppehåll) utan godkänt betyg men vi vet inte hur stor andel av dessa som är elever under introduktion. De kända avbrotten beror på arbete, annan utbildning, sjukdom eller barnledighet men i ca 60 procent är orsaken till avbrotten okända för anordnaren.

En annan förklaring till avbrotten, enligt Skolverket, är att ett stort antal studerande i yrkes- eller arbetsmarknadsinriktad svenskundervisning saknar ekonomiskt stöd från samhället och inte heller är berättigade till a-kassa eller studiemedel. För många blir det svårt att delta i en heltidsutbildning och de avbryter därför studierna. Dessa uppgifter bekräftar våra tidigare invändningar att även andra elever, dvs. de som inte omfattas av ersättningsförordningen, bör erbjudas samma möjligheter till introduktion. Enligt Skolverket har många kommuner svårigheter att finansiera yrkes- och arbetsmarknadsinriktad svenskundervisning för denna grupp som utgör 80 procent av sfi-eleverna, trots att verksamheten visat goda resultat. Här behövs politiska krafttag för att en förändring ska komma till stånd!

Jämförelser

Några egentliga skillnader i svenskinlärningen mellan besöks- och enkätkommunerna framkommer inte.

Ambitionen att vara flexibel och använda olika metoder efter individens förutsättningar märks tydligt i både stora och små kommuner.

Däremot kan vi konstatera i skolverkets statistik (se bilaga 2) att det finns stora skillnader mellan kommunerna i kostnader för svenskundervisningen per individ, antalet godkända och avbrutna studier. Enligt Skolverket har resultatet i sfi starkast samband med den studerandes utbildningsnivå. Tilläggas bör att även kommunernas möjligheter att tillgodose elevernas individuella behov också spelar en roll.

I samtalen framgick att samverkan om svenskinlärningen har intensifierats och flexibiliteten i undervisningen ökat men att det fortfarande finns brister i samsyn, samplaneringen och

konkreta utförandet av insatserna. Frivilligorganisationer har en marginell roll i den ordinarie kommunala svenskundervisningen. En observation är att projekten utgör undantagen där arbetet inte stannar vid dialog utan genomförs gemensamt, även i det konkreta, praktiska arbetet.

Uppföljning – en akilleshäla

I alla utom en samtalskommun kom frågan om uppföljning av verksamheten upp. Alla enkätkommuner har däremot svarat på frågan om uppföljning.

Stort utvecklingsbehov

Många besökskommuner har på olika sätt uttryckt att uppföljningen behöver utvecklas mycket. En kommun säger så här: »Vi är dåliga på uppföljning och utvärdering och vi vet inte varför det blir bra eller dåligt.« En annan uppger: »Vi saknar kunskap om helheten.« En del lyfter särskilt fram den kvalitativa uppföljningen. Det är svårt att ta fram kvalitativa och mätbara mål för introduktionen. Flera vill ha hjälp med att utveckla uppföljningen och menar att det saknas bra metoder och verktyg för uppföljning. Register måste kunna samordnas och en modell för gemensam databas behövs. Flera har även betonat att det behöver utvecklas modeller för samarbetsparternas gemensamma uppföljningar och utvärderingar. En del ser gärna att dessa uppföljningar sker i dialogform med Integrationsverket.

Vissa besökskommuner lyfter särskilt fram att de arbetar med att utveckla metodiken. Ett nytt uppföljningsinstrument som bl.a. ska kunna redovisa måluppfyllelse håller på att utvecklas i Huddinge. I Göteborg har kommunen arbetat fram en mall i introduktionsplanen som ska stimulera till en bättre och mer systematisk uppföljning. Ett EU-projekt om uppföljningsinstrument pågår i Gävle tillsammans med Modena i Italien och i Karlstad planerar man att samarbeta med en norsk kommun om metodutveckling. Även i Umeå pågår utvecklingsarbete.

Enkätkommunerna har inte uttalat sig om de har behov av att utveckla detta område. Nästan alla uppger att de följer upp introduktionen på individnivå. Enkät svar om uppföljning på verksamhetsnivå är däremot mindre vanligt.

Vanligt med kvantitativa uppföljningar

De uppföljningar som görs i både besöks- och enkätkommunerna är oftast kvantitativa och skiftar till omfattning och inne-

håll mellan kommunerna. Vanligast innehåller uppföljningarna uppgifter om egenförsörjning, försörjningsstöd och svenskundervisning. Statistik om olika kostnader, flyttningar, väntetider, ohälsa och olika avbrott under introduktionen, förekommer också. Några kommuner till exempel Nässjö och Gävle nämner att de gjort uppföljningar utifrån en viss kontingent. Ett par kommuner lyfter fram att de använder sig av samma uppföljningssystem som för övrig verksamhet i kommunen, till exempel i Luleå, som använder metoden Balanserade styrkort²¹.

Några enkätkommuner bl.a. Järfälla och Burlöv redovisar hur de lyckats nå målet med egenförsörjning. I Burlöv har alla egenförsörjning efter tre år med undantag av kvinnor med flera barn och långtidssjuka.

Brukarnas synpunkter

En majoritet av besökskommunerna gör brukarundersökningar. De använder sig av uppföljningsmetoden Nöjd- Kund-Index, NKI (enkätundersökning av brukarnas upplevelse av introduktionen). Av de återstående besökskommunerna planerar nästan samtliga att starta med NKI. Förutom NKI har Eskilstuna egna brukarundersökningar och Gävle planerar också att införa en egen brukarundersökning. Stockholm har även använt sig av fokusgrupper och Nacka planerar att också använda sig av metoden.

Endast ett mindre antal besökskommuner har kommenterat NKI-metoden. Botkyrka anser att den varit till hjälp för att förbättra innehållet i introduktionen. Andra skilda synpunkter är bl.a. en missuppfattning att NKI endast kan användas av flyktingar, tveksamhet om vissa frågors relevans, önskemål att frågan »Har du själv gjort ditt bästa?« tillförs, resultaten är svåra att bryta ner och brukarna ger för positivt omdöme om introduktionen.

I enkätkommunerna är brukarundersökningar mycket ovanligt. Endast Kalmar och Nyköping nämner att sådana undersökningar genomförts.

Gemensamma uppföljningar saknas

I ca hälften av besökskommunerna kom frågan om parterna har gemensamma uppföljningar upp. Några av dessa uppgav att de inte har sådana och andra att de har viss uppföljning. De uppföljningar som görs handlar dock i första hand om avstämningar av samarbetet. En kommun säger att »vi följer upp vad

21 Metoden finns beskriven i *Styrkort i praktiken*, Ekonomistyrningsverket 2000.

som hänt«. Ett par kommuner säger att »vi följer upp den lokala överenskommelsen«. Samtidigt uppger en av dessa kommuner att parterna saknar gemensamma mål för introduktionen. Andra uttryck som förekommer är »vi jämför resultat« och »vi har gemensamma planeringsdagar«.

Ingen besökskommun uppger att de tillsammans med samverkansparterna följer upp NKI-resultat. Däremot framkom det i en kommun att samverkansparterna inte kände till att kommunen numera gjorde NKI-undersökningar.

Några enkätkommuner uppger att man följer upp tillsammans med samverkansparterna. Det är dock svårt att utläsa om det handlar om uppföljning av verksamheten eller av individer eller både och.

Specifika uppföljningar

Några besökskommuner har tagit upp specifika uppföljningar. Så har till exempel Västerås följt upp sjukfrånvaron och infört en karensdag samt gjort kvalitetsredovisningar om svenskundervisningen och om praktik. Växjö har följt upp introduktionsersättningen som visar att närvaron i svenskundervisningen har ökat och fokuseringen på arbete stärkts. Även Botkyrka har utvärderat introduktionsersättningen men här har inga synliga effekter konstaterats jämfört med försörjningsstöd.

Politikernas intresse svalt?

Politikernas stöd är viktigt för att få en fungerande introduktion men få kommuner har lyft fram deras roll och ansvar. Endast ett par besökskommuner berättade om återkopplingen till politikerna. Även i enkätkommunerna togs detta sällan upp. Nyköping hör till undantagen, där presenteras resultaten för nämnden varje månad.

Diskussion och slutsatser – uppföljning

Uppföljning – viktigaste utvecklingsområdet

Uppföljning är en av de kritiska punkterna och förekommer sällan som ett redskap för att utveckla verksamheten. Kommunerna har i större eller mindre utsträckning kvantitativ kunskap om resultaten av introduktionen. Kvantitativa mål är ju också lättare att ta fram och att mäta. Kvalitativa uppföljningar och analyser om varför resultaten blev just så som de blev är däremot ett klart eftersatt område. Djupare kunskaper om framgångsfaktorer och brister saknas. Det är också svårt att ta fram kvalitativa och mätbara mål. Det behövs enhetliga metoder och verktyg för att kunna utveckla och jämföra resul-

taten från olika introduktionsverksamheter både på kommunal och på nationell nivå.

Inga gemensamma uppföljningar

Vi har tidigare konstaterat att samverkan mellan parterna i introduktionsprocessen har utvecklats. Uppföljningar utifrån gemensamma mål verkar däremot inte förekomma. En sannolik förklaring är att parterna saknar gemensamma mätbara mål och varje part gör, i bästa fall, sina egna uppföljningar. Det finns heller inget som pekar på att NKI-resultaten följs upp gemensamt av aktörerna. Det behövs modeller och verktyg för att parterna tillsammans ska kunna göra gemensamma uppföljningar.

Brukarundersökningar – »den som bär skon vet bäst var den klämmer«

Det är anmärkningsvärt att inte alla besökskommunerna ännu genomför brukarundersökningar. Särskilt med hänsyn till att det redan finns ett utvecklat uppföljningsinstrument NKI med enkätformulär på 13 olika språk. Kommunen får dessutom utan kostnad del av brukarnas svar var fjärde månad. Det finns en ovilja mot att använda brukarundersökningar. Kan det bero på en rädsla för att få dåliga betyg? Eller att kommunerna inte har möjlighet att själva komplettera den webbaserade brukarenkäten med kommunspecifika frågor? Eller tror man sig redan veta vad brukarna tycker?

Vid jämförelse med enkätkommunerna är det ingen större skillnad i arbetet med uppföljningar förutom att brukarundersökningar är mycket ovanligt i enkätkommunerna. Dessa kommuner har dock hittills inte erbjudits möjlighet att delta i brukarundersökningar genom NKI, vilket gör att skillnaden är lätt att förstå.

Saknas krav från politikerna?

Vi vet inte i vilken utsträckning politikerna ställer krav på uppföljning av introduktionen. En inte alltför djärv tanke är att uttalade krav från politikerna också skulle få en positiv effekt på detta område.

Det regionala arbetet

Integrationsverket har under år 2003 tydligare inriktat arbetet på att stimulera regional samverkan. Betydelsen av regional samverkan har under de senaste tre åren blivit allt starkare. Det finns många frågor som behöver hanteras regionalt för att få en tillfredställande lösning. Validering är ett exempel på en fråga som ter sig nästan omöjlig att lösa inom den egna kommungränsen. För många kommuner, i synnerhet små kommuner med ett litet mottagande, är dessutom individanpassade insatser för dyrt och inte heller möjliga att genomföra på grund av ett för litet underlag. Regional samverkan handlar således om en effektivisering av arbetet för att bättre använda hela regionens resurser.

Det finns idag sju regionala överenskommelser, nämligen i Jönköpings län, Kronobergs län, Skåne län, Stockholms län, Södermanland län, Uppsala län och Örebro län. I Jönköpings län är den idag endast mellan två parter, länsarbetsnämnden och Migrationsverket men arbete pågår med att ta fram en ny överenskommelse som även ska omfatta Kommunförbundet, Landstinget och Integrationsverket.

I samtliga län pågår ett arbete för att öka den regionala samverkan om introduktionen. Integrationsverket deltar i flertalet regionala arbetsgrupper.

Jämte Integrationsverket är på de flesta håll länsarbetsnämnderna och ibland länsstyrelserna drivande i frågan.

I Uppsala sker arbetet med den regionala överenskommelsen inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen. De regionala tillväxtprogrammets mål är att genom samverkan och ett helhetstänkande främja tillväxt och sysselsättning i regionen. I sammanhanget betonas de nyanländas roll som tillväxtresurs för regionen. I Östergötland sker det regionala samarbetet i nära relation till det regionala tillväxtavtalet.

Under år 2004 förväntas flera regionala överenskommelser bli klara. En målsättning är att de regionala överenskommelserna ska leda till fler lokala överenskommelser. På flera håll

finns tankar om att arbetsmarknadsnämnderna, där viktiga parter finns representerade, ska driva genomförandet av lokala överenskommelser.

Rent allmänt finns en positiv inställning till regionala överenskommelser. Länets gränser verkar dock inte överallt vara den optimala lösningen. Det finns ibland etablerade nätverk mellan kommuner över länsgränsen där ett samarbete känns mera meningsfull än inom länet. En aspekt som gör samverkan mer komplicerad är, att parterna kan arbeta mot olika geografiska områden. Det skulle inte behöva vara ett hinder för samverkan inom regionen men ibland saknas motivation till att ingå i ännu ett nätverk.

Inlandsdelegationen

Inlandsdelegationen har regeringens uppdrag att långsiktigt stärka en hållbar utveckling i norra Sveriges inland. Länen som berörs är Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Dalarna. Delegationen ska bl.a. medverka till att sprida kunskap och utforma strategiska utvecklingsprogram för hållbara lokala arbetsmarknadsregioner. I detta arbete använder sig delegationen av utvecklingsseminarier som en metod för att stimulera till ett förändringsarbete som kan ge ökad tillväxt.

Frågorna om arbetskrafts- och kompetensförsörjning och kommunernas attraktivitet för människor att bo, arbeta och leva i tillhör de avgörande faktorerna i en kommuns långsiktiga tillväxt- och utvecklingsstrategi. Människors utflyttning från norra Sveriges inland och urholkningen av arbetskraft utgör ett hot på många sätt, både för offentlig service och näringslivets personalbehov.

Integrationsverket och Inlandsdelegationen har ett gemensamt intresse utifrån våra uppdrag att invandrade tas tillvara som en resurs för tillväxt och utveckling i regionen. Därför arbetar vi för att tillsammans med berörda regionala myndigheter påbörja ett utvecklingsarbete för att undanröja hinder så att invandrade lättare ska komma ut på arbetsmarknaden - antingen som arbetskraft eller som entreprenörer. Integrationsverket planerar i samverkan med delegationen två seminarier under våren 2004 som en start på detta arbete.

Integrationsverkets arbete för att förbättra introduktionen

Den övergripande strategin – alliansbyggande

Introduktionens främsta mål är att den nyanlände efter avslutat introduktion inte ska vara i behov av några särskilda insatser utan ta del av samhällets generella utbud på samma sätt som övriga medborgare. Det normala för individen ska vara att försörja sig själv. För att uppnå denna målsättning krävs en sammanhållen introduktion med en rad olika insatser som kan kombineras efter individens specifika förutsättningar och behov. Det kräver organisatorisk flexibilitet, helhetstänkande och samordnade insatser mellan berörda myndigheter i introduktionen.

För att genomföra uppdraget att utveckla introduktionen har Integrationsverket valt att verka för alliansbyggande mellan de viktigaste aktörerna i introduktionen. Motiven bakom strategin är insikten att samverkan är en förutsättning för att med kraft kunna driva målen för introduktionen. Samsyn på problemen och möjligheterna behövs för att bli överens om ansvarsfördelning och tillvägagångssätt. Tanken är att inom ramen för det uppdrag, den inriktning och prioritering olika myndigheter och andra aktörer har, hitta och tydliggöra beröringspunkterna och i samverkan förtydliga den egna rollen i utformningen av introduktionen. För att mera effektivt nå det gemensamma målet ska insatserna sättas in i samklang. Konkret handlar det om att parterna samordnar sin planering för att bättre svara mot de individuella behoven och ett snabbare arbetsmarknadsinträde.

Den centrala överenskommelsen

I april år 2001 mynnade dessa tankar ut i undertecknandet av en överenskommelse (Integrationsverket 2001) mellan de centrala parterna Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet.

Överenskommelsen anger den minsta gemensamma nämnaren och viljeinriktningen för att i samverkan utveckla introduktionen. En partsammansatt beredningsgrupp bildades med uppgiften att säkra den fortsatta centrala samverkan, leda och utveckla arbetet vidare och följa upp utvecklingen av överenskommelsen regionalt och lokalt. Idag ingår i beredningsgruppen även Nutek (Verket för näringslivsutveckling) och Högskoleverket. Efter att Skolverket blivit två myndigheter har den nya Myndigheten för skolutveckling också ingått i beredningsgruppen och väntas bli undertecknande part vid revideringen av överenskommelsen under år 2004.

Uppföljning av den centrala överenskommelsen

Överenskommelsen har följts upp vid tre tillfällen och reviderades senast januari 2003 (Integrationsverket, 2003e).

Den senaste uppföljningen (BDO Consulting Group 2003) av överenskommelsen genomfördes oktober 2003. Den bygger bl.a. på 170 intervjuer hos aktörer på central, regional och lokal nivå samt 30 intervjuer av en kontrollgrupp som inte arbetat med en lokal eller regional överenskommelse.

Från uppföljningen framgår att den centrala överenskommelsen och dess innehåll är allmänt känd och lett till en ökad samverkan internt och externt i organisationerna. Interna och externa samverkansgrupper har bildats och detta har i synnerhet vid samlokalisering lett till ett smidigare samarbete. Den centrala överenskommelsen uppges tydligt ha bidragit till tecknandet av regionala och lokala överenskommelser. Detta har inneburit att ett tidigare informellt samarbete formaliserats och därmed fått ökad stabilitet. Samarbetets beständighet är inte längre i samma utsträckning som tidigare beroende av personliga relationer.

En annan viktig effekt av den centrala överenskommelsen, upplevs vara, att introduktionen fått större uppmärksamhet än tidigare. Detta har ökat politikernas vilja att satsa mera på introduktions- och integrationsarbetet och skjuta till medel och resurser. Den politiska viljan uppges ha en avgörande betydelse för ett genombrott i samverkansarbetet, just på grund av kommunernas självständiga ställning.

Det som, enligt uppföljningen, upplevs som hinder i introduktionen är tillämpningen av regelverket för svenskundervisningen samt AMS:s regelstyrning och brist på resurser. Migrationsverkets dubbla uppdrag att både arbeta med integrationsförberedande insatser och avvísning upplevs också som ett hinder.

För att de partsammansatta arbetsgrupperna ska kunna arbeta mera effektivt föreslår utvärderarna att aktörerna lokalt och regi-

onalt får en målstyrd verksamhet med mandat att med gemensamma medel arbeta för målen i introduktionen. Ett sådant arbetssätt begränsas dock av lagstiftningen.

Samverkan fungerar väl, i verksamheter där parterna inser att de har mer gemensamt med varandra än med andra i sin egen organisation. Introsam²² (Samverkan för tidig arbetsmarknadsintroduktion) i Uppsala är ett exempel på ett sådant samverkansarbete.

Av uppföljningen framgår att flertalet av de intervjuade är nöjda med Integrationsverkets arbete som bollplank och stöd i det lokala arbetet. I sammanhanget anses det ändå viktigt att Integrationsverkets roll i det lokala arbetet förtydligas. De andra parternas roll och ansvarsfördelning behöver också förtydligas.

Uppfattningarna går isär om överenskommelsen behöver konkretiseras för att förhindra tolkningsproblem. En del anser att aktörernas olika åtaganden behöver markeras tydligare och bli mera tvingande. Andra menar att tvingande åtaganden kan minska olika parternas vilja till delaktighet i överenskommelsen. Utvärderarna kommer till slutsatsen att överenskommelsen behöver vara generell för att lokala lösningar ska kunna tillämpas.

En annan kritik som framförs är att både lokala och regionala överenskommelse inte är nödvändiga överallt. I regioner med många mindre kommuner med ett litet mottagande är en regional överenskommelse motiverad men inte nödvändigtvis en lokal överenskommelse. I en kommun med en fungerande lokal överenskommelse tenderar den regionala överenskommelsen att bli en pappersprodukt som ingen bryr sig om. Utvärderarna föreslår en situationsanalys för varje region i landet för att undersöka behovet av en regional överenskommelse.

Slutligen tas upp att flertalet intervjuade har pekat på att fler aktörer bör involveras i överenskommelsearbetet både lokalt och regionalt. Aktörerna som efterfrågas är parter inom näringslivet, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, Landstingsförbundet, landstingen, försäkringskassorna samt universitet och högskolor.

Uppföljningen av den centrala överenskommelsen visar att den har utgjort en plattform för att förankra och implementera dess intentioner på regional och lokal nivå. Den anger ramarna för samarbetet. Tydligheten och konkretiseringen av roll- och ansvarsfördelningen måste ske på den regionala och lokala nivån. Det sker inte helt utan svårigheter framför allt när det politiska engagemanget saknas.

22 Introsam började som ett projekt oktober 2002 för att erbjuda en sammanhållen introduktion och utveckla samverkansformerna mellan arbetsförmedling, introduktionsbyrån, svenskundervisning och Migrationsverket. Idag är arbetet en del av den ordinarie verksamheten och bedrivs i gemensamma lokaler.

Integrationsverket har under de senaste tre åren varit drivande för att utifrån den centrala överenskommelsen nå fram till lokala överenskommelser i de 30 största flyktingmottagande kommunerna. Otydligheten som upplevs i Integrationsverkets roll lokalt kan bero på att dess representanter deltar i de part-sammansatta arbetsgrupperna, trots att verket saknar lokal organisation.

Ser vi tillbaka på de senaste tre åren har den centrala överenskommelsen och överenskommelserna som följts på det regionala och lokala planet varit ett nytt sätt att stärka samverkan mellan olika myndigheter. Den har lett till att parterna i sina regleringsbrev för år 2003 fått tydligare uppdrag att verka för upprättandet av överenskommelser. Arbetet har drivits på ordentligt, framför allt av AMS. Enligt AMS statistik har lokala överenskommelser slutits i 40 kommuner och ca 60 är under utveckling. Förutom de sju regionala överenskommelser som slutits är utvecklingsarbetet mot regionala överenskommelser igång i samtliga 14 återstående län. Arbetet med överenskommelser för att förbättra introduktionen är på flesta håll förankrad.

Överenskommelse med arbetsmarknadens parter

I samma anda som tillkomsten av den centrala överenskommelsen har under år 2003 överenskommelser tecknats med arbetsmarknadens organisationer för att främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter i svenskt arbetsliv. Organisationerna är Försäkringskassaförbundet, Landstingsförbundet, LO, SACO, TCO, Svenska Kommunförbundet och Svenskt Näringsliv²³. Överenskommelserna mellan dessa organisationer och Integrationsverket är separata och skiljer sig sinsemellan. Gemensamt är att man genom ett mera fördjupat systematiskt samarbete vill möjliggöra inträdet och ett fortsatt avancemang på arbetsmarknaden för utrikes födda personer. Dessa överenskommelser är inte begränsade till samverkan om endast introduktionen för nyanlända. Konkret kan dessa överenskommelser till exempel leda till att praktikplatser för nyanlända utvecklas. Ytterligare exempel kan vara att möjligheterna för nyanlända att snabbt komma in på den svenska arbetsmarknaden utvecklas genom spetsprojekt eller avtal mellan fackförbund och arbetsgivare.

Tanken bakom dessa överenskommelser är ett långsiktigt samarbete där formerna ska växa fram och konkretiseras alltför snart och som ska leda till genomgripande förändringar.

23 Överenskommelserna finns på Integrationsverket hemsida www.integrationsverket.se.

Arbetet ska varje år följas upp på ledningsnivå i respektive organisation.

Idag pågår ett internt arbete på Integrationsverket för att samordna överenskommelserna med arbetsmarknadens organisationer med den centrala överenskommelsen.

Hälsa och ohälsa– en förutsättning och ett hinder för introduktionen

Under de tre senaste åren har, framför allt, kommunerna återkommande angivit hälsorelaterade problem som det kanske största individuella hindret för en effektiv introduktion.

Fokus har då oftast legat såväl på personer med funktionshinder som på personer med sjukdomar som långsiktig innebär en funktionsnedsättning. Svårigheterna har varit att skapa förutsättningar för att delta i introduktionen för personer som är sjukskrivna, personer som inte kan koncentrera sig i sfi-undervisningen och personer som behöver rehabiliterande insatser i kombination med introduktionen. Till problembilden kan läggas att alltfler nyanlända invandrare som kommer till Sverige, har olika former av funktionshinder och sjukdomar. Folkhälsoinstitutet (Statens Folkhälsoinstitut, 2002) har konstaterat att utrikes födda personer har en sämre folkhälsa än den inrikes födda svensken.

Det finns ingen tydlig nationell bild av ohälsans omfattning eller ohälsans konsekvenser för introduktionen och i förlängningen konsekvenserna för integrationen. Den kunskap vi har kommer från olika undersökningar i olika lokala sammanhang. Riksrevisionsverket uppskattade att ohälsa är ett direkt hinder för introduktionen för cirka 25 procent av introduktionsdeltagarna. Utvecklingen av introduktionen kretsar till stor del kring de parter som skapat samverkansallianser med utgångspunkt från den centrala överenskommelsen. I många fall har kommunerna, inom ramen för sin budget och kompetens försökt att lösa problemen. Kommunerna har ofta pekat på att de skulle behöva mer och bättre samverkan med de aktörer som inom det generella välfärdssystemet har i uppdrag att motverka ohälsa. De lokala aktörer som kommunerna ofta vill ha en tydligare medverkan från är oftast försäkringskassorna och landstingen. I vissa fall finns landstingen och/eller försäkringskassan med som part vid utveckling av introduktionen, men deras uppdrag i introduktionsfrågan är otydlig. En vanlig frågeställning som kommuner har är hur de ska hantera att så många personer helt eller delvis är »sjukskrivna« under introduktionen och därmed blir exkluderade från verksamheten.

En del av förklaringen går naturligtvis att finna i att begreppet hälsa har så många olika dimensioner. Följden av begrepp-

pets otydlighet har blivit att den metodutveckling som trots allt sker ofta är inom området rehabilitering och behandling. Metodutvecklingen är följaktligen mer inriktad på att finna lösningar för personer som redan uppvisar tydliga tecken på sjukdom. Betoningen läggs därmed ofta på sjukdom, snarare än på att förebygga sjukdom och den risk för passivitet och handlingsförlamning som sjukdom kan medföra. De insatser som görs berör i regel personer som redan är objektivt »sjuka« och kan exempelvis handla om sfi för personer med traumatisering. Bland de insatser som görs finns också flera exempel på utveckling av olika former av friskvårdande aktiviteter.

Ett annat och betydligt bredare angreppssätt för att hantera hälsorelaterad problematik är att använda ett bredare hälsobegrepp genom att arbeta »hälsöfrämjande«. Det handlar då mer om att stärka och erbjuda förutsättningar för individens egen förmåga att genomföra en effektiv introduktion. Forskningsprojektet »Hälsöfrämjande introduktion« är ett 4-årigt samarbetsprojekt (2001–2004) mellan Karolinska Institutet och Integrationsverket. En del av projektet har prövat metoder för att öka individens möjligheter att påverka innehållet i sin introduktion. Projektet har också undersökt på vilket sätt kopplingen mellan strukturer, tjänstemän och individ kan samverka för att introduktionen skall vara så hälsöfrämjande som möjligt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att många av de hälsorelaterade problemen har en tendens att hamna »i knät« på kommunen och att det i många fall saknas insatser för att arbeta med hälsofrågor ur ett helhetsperspektiv. De undantag som finns, där flera parter samverkar med kommunen för att både förebygga och erbjuda effektiv introduktion anpassad till personer med funktionsnedsättningar, är ofta konstruerade i projektform och svåra att överföra i den ordinarie verksamheten.

Kan en överenskommelse om hälsa och introduktion effektivisera introduktionen?

I februari 2003 initierade Integrationsverket utvecklingen av en överenskommelse om »hälsa och den första tiden i Sverige«. Utgångspunkten var de rapporter, i huvudsak från kommuner och RRV om ohälsa som hinder för introduktionens effektivitet och genomförande. Kommunerna har också beskrivit att de saknat samverkan med landsting och försäkringskassa. En annan utgångspunkt var att genom utvecklingen av en överenskommelse om hälsa och introduktion påverka utvecklingen av introduktionen för barn, unga, gamla och arbetshindrade personer. Anledningen var att dessa grupper står längre från

arbetsmarknaden och därför inte är lika tydligt berörda av den centrala överenskommelsen som vuxna i arbetsför ålder.

Under 2003 har Integrationsverket lett en nationell tvärsektoriell grupp av tjänstemän och forskare i syfte att åstadkomma ett förslag på en central överenskommelse om hälsa och den första tiden i Sverige. I arbetsgruppen finns representanter för: Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Folkhälsoinstitutet, Karolinska Institutet och Institutet för Psykosocial Medicin.

I arbetsprocessen framgick tidigt att det finns både strukturella och kunskapsrelaterade förklaringar till att det är svårt att få exempelvis försäkringskassa och landsting att arbeta aktivt inom ramen med hälsofrågor under introduktionen. Gruppen har också kommit fram till att hälsofrämjande strategier och perspektiv är minst lika viktiga som rehabiliterande och behandlande strategier för att effektivisera introduktionen.

Andra resultat från arbetsgruppen är att det behövs både förslag om kompetensutveckling, förtydliganden av respektive myndighets sektorsansvar samt förändringar i regelverk om samtliga parter ska kunna delta i en offensiv utveckling av introduktionen. Arbetsgruppen kommer att föreslå viktiga områden för en fortsatt central utvecklingsprocess i syfte att öka de lokala förutsättningarna för att nå målet om en mer jämlik livs- och hälsosituation genom introduktionen.

Medel för utveckling av introduktionen

Utvecklingsmedel 2001–2003

Under de senaste tre åren har Integrationsverket inom ramen för regeringens satsning för att öka sysselsättningen för invandrare ekonomiskt stött ca 70 olika projekt med drygt 33 miljoner kronor. De första två åren 2001–2002 beviljades medel i huvudsak till både en förbättring av den arbetsinriktade introduktionen och svenskundervisningen.²⁴ Medlen för år 2003 har i första hand använts till att stimulera regional samverkan. Syftet har varit att skapa förutsättningar för att effektivare nyttja hela regionens resurser och därmed öka möjligheterna till ökad individualisering i introduktionen.

²⁴ Medel som beviljats under år 2001 och år 2002 är redovisade i de tidigare rapporterna Integrationsverket 2002a och 2003a.

Utvecklingsmedel för år 2003

Under verksamhetsåret 2003 har Integrationsverket disponerat 10 miljoner kronor för att stimulera utvecklingen av introduktionen. Därutöver har verket använt ca 1,8 miljoner kronor av egna medel.

Totalt har 39 ansökningar kommit in under år 2003. De sammanlagda redovisade projektkostnaderna uppgår till cirka 113 miljoner kronor, varav ca 20 miljoner har sökts hos Integrationsverket. Verket har beviljat medel till 23 projekt till en kostnad av ca 11,8 miljoner kronor. I det beviljade beloppet ingår även kostnader för tre olika utvärderingar i anslutning till utveckling av introduktionen som verket beställt.

Uppföljning av utvecklingsmedlen 2001–2003

Integrationsverket anlätade hösten 2003 ett externt konsultteam för att utvärdera utvecklingsmedlen. En slutrapport över alla 70 projekten som beviljats utvecklingsmedel under åren 2001–2003, lämnas i april 2004.

Konsultteamet har lämnat en delrapport (Integrationsverket, 2003f) över de projekt som pågår och de 24 projekt som avslutats senast vid årsskiftet 2003–2004.

Utvärderingen bygger på enkätfrågor till olika aktörer i projekten, 15 djupintervjuer samt kompletterande telefonsamtal. Enkätsvaren har vidare satts i relation till annan information från djupintervjuerna, projekthandlingar och andra utvärderingar.

Utvecklingsprojekten generellt

Utvärderingen i delrapporten visar hur arbetet med att utveckla introduktionen med hjälp av utvecklingsmedlen kunnat stärkas regionalt, lokalt och nationellt, i enskilda organisationer, i grupper av organisationer i samverkan samt hos enskilda individer och eldsjälur.

Det har skett en utveckling av nya metoder och arbetssätt, vidareutveckling och implementering av mer prövade metoder och arbetssätt, samt samverkan som metod och arbetssätt i introduktionsarbetet.

Mer övergripande består resultaten i förbättrade möjligheter (arbete, språk, samhällskänedom) för enskilda invandrare och flyktingar men också av organisationers och individers lärdomar, förbättrade arbetsmetoder, lärorika misslyckanden och förkastade men intressanta projektupplägg.

Integrationsverket har med utvecklingsmedel som motor kunnat driva på arbetet med introduktionen i en specifik riktning.

Beslut om utvecklingsmedel för år 2003:

ABF Göteborg	Nya rekryteringsvägar	355 000
Region Blekinge	Resurscentrum för långsiktigt arbete med den s.k. »Blekingealliansen«.	200 000
Botkyrka kommun	Gemensamma introduktionsinsatser	800 000
Dalarnas mångfaldsråd	Implementering av regional överenskommelse i Dalarna	300 000
Göteborgs stad	Arbetsinriktad introduktion – samarbete mellan berörda aktörer	850 000
Inlandsdelegationen	Genom seminarium och dialog engagera Norrlands inlandskommuner till samverkan för att utveckla introduktionen för nyanlända invandare	125 000
Integrationsverket	Uppföljning av effekterna av den centrala överenskommelsen (460 900 kronor) Aktiv statistiksystem (20 000 kronor) Broschyr med lärande exempel (365 575 kronor) Effektutvärdering av verkets utvecklingsmedel för introduktion (268 484 kronor)	1 115 359
Introduktionsavdelningen	Broschyr med lärande exempel	
Introduktionsavdelningen	Effektutvärdering av verkets utvecklingsmedel för introduktion	
Jämtlands län	Arbetsmarknad och näringsliv	300 000
Jönköpings län	Kompetensförsörjning i Jönköpings län	100 000
Karlskrona kommun	Regionalt valideringscentrum	650 000
Karolinska institutet	Hälsöfrämjande introduktion	1 667 794
Kommunförbundet		
Jönköpings län	Uppföljningsindikatorer	566 000
Kommunförbundet		
Norrbottnens län	Medel till att förstärka arbetet med personalförsörjning i Norrbotten samt att utveckla regional samverkan kring nyanländas introduktion. Integration och mångfald som resurs för länet	300 000
Kronobergs län, länsarbetsnämnden	Samverkan i länet	100 000
Linköpings kommun	Utvärdering nyanlända kontra den regionala arbetsmarknadens möjligheter	200 000
Länsarbetsnämnden		
Gävleborgs län	Utveckla regional samverkan för utveckling av introduktion för nyanlända invandrare	333 000
Länsstyrelsen		
Stockholms län	Utveckla regional samverkan för utveckling av introduktion för nyanlända invandrare	750 000
Länsstyrelsen		
Västerbotten	Utveckla regional samverkan för utveckling av introduktion för nyanlända invandrare Integration och mångfald som resurs för länets tillväxt.	250 000
Pros-It	Individuellt anpassad undervisningsmetodik	1 200 000
Västernorrlands läns länsstyrelse	Arbetskraftsförsörjning – regional samverkan Integration och mångfald i länet	100 000
Västmanlands län	Regionalt samverkansprojekt	360 000
Åmåls kommun	Invandrarakademien för utländska akademiska utbildningar	500 000
Örebro län	Processutvärdering av regional utvecklingsverksamhet	475 000
Östsam – regionsförbund i Östergötland	Samverkan kring nyanlända för att bl.a. hitta samverkansformer för det operativa arbetet och därmed effektivisera introduktionen	250 000
	Summa	11 847 153

I utvecklingsarbetet har en *individuellt anpassad introduktion, inkluderande svenskundervisning och ett tidigt inträde i arbetslivet* prioriterats. *Samverkan som metod* genom *centrala, regionala och lokala överenskommelser* har genomgående prioriterats liksom att försöka åstadkomma »*parallellitet*« – att till exempel språkundervisningen bedrivs parallellt med arbetsplastförlagd introduktion.

Generellt kan också sägas att den önskade förändringen från fokus på sociala, omhändertagande insatser till fokus på egenförsörjning för en tillväxtfrämjande resurs speglas i projekten.

Projekten manifesterar samtidigt tänkande om integration och lösningarna är i hög grad »nedsänkta« (»*embedded*«) i specifika politiska/organisatoriska synsätt och de faktiska förutsättningar som råder. Detta innebär inte att inriktningarna kan karaktäriseras som »trendiga« eller »integrationspolitiska flugor«, snarare är de resultat av pågående processer som ständigt utvecklas, »anpassar sig« och tar tid.

De 24 projekten som slututvärderats kan fördelas på fyra kategorier: den stora gruppen utvecklingsprojekt med huvudsaklig inriktning arbete och språk samt tre mindre grupper utvecklingsprojekt med huvudsaklig inriktning *språkinläring, utbildning, lärande och samhällsinformation*. Samtliga projekt har på ett övergripande plan haft samverkan och egenförsörjning som tema.

Konsultteamet konstaterar att ansvariga i projekten generellt rapporterat en god målpuppfyllelse. Nästan hälften uppger att målen uppnåtts i hög grad. Det är dock svårt att peka ut rena misslyckanden eller succéer bland projekten. Viktiga lärdomar kan dras från de mindre lyckade projekten samtidigt som utvecklingsbehov kan skymta från lyckade projekt. Konsultteamet menar att generellt har en förutsättning för att nå framgång varit att projekten kunskapsmässigt och praktiskt kunnat förhålla och anpassa sig till lokala, ekonomiska och organisatoriska förutsättningar.

En viktig del av resultatet är att utvärderingen av projekten förtydligar utvecklingsområden för framtiden.

Utvecklingsområden

Olika uppfattningar om syfte och mål

Av utvärderingen framgår att aktörerna i en ganska stor grupp projekt angav olika svar om mål och syfte med projektet. Svaren stämde inte heller alltid med de mål och syften som överenskommit i avtalen med Integrationsverket eller formulerats i andra utvärderingar av projektet. Extra problematisk är detta om man förändrar syfte och mål för att få dem att stämma

överens med de resultat man uppnått, en tendens som funnits i ett eller ett par projekt.

Jämställdhets- och genusperspektivet saknas

Endast ett fåtal projekt hade en strategi för jämställdhets- och genusfrågor. Motiveringen var att projektets inriktning ändå är en individualiserad verksamhet. Enligt konsultteamet är risken med ett sådant arbets sätt att gruppen kvinnor och flickor »drunknar i havet av individer«. Ett starkt fokus på individen kan således dölja ojämlikheten mellan män och kvinnor. Med tanke på att det handlar om utvecklingsmedel och att kvinnor och mäns likvärdiga möjligheter särskilt ska uppmärksammas enligt de nationella målen för introduktionen, anser konsultteamet att jämställdhets- och genusperspektivet borde fått en större plats i projekten.

Fördjupa näringslivsrelevansen

I ett fåtal projekt finns relativt god näringslivsmedverkan men för övrigt är de samverkande parterna i projekten i hög grad olika offentliga aktörer. Med näringslivet som aktiv part i projekten skulle insatserna bättre kunnat anpassas till det som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Viktigt att säkra utvecklingsarbetets fortlevnad

Konsultteamet konstaterar att man ofta men inte alltid lyckats säkra fortlevnaden av projekterfarenheterna. Projektmedel och strategier för att implementera projekterfarenheterna är särskilt viktigt med tanke på att projektmedel oftast är den enda framkomliga vägen för en kommun med ansträngd ekonomi att pröva en otraditionell metod och utveckla verksamheten.

Exempel på strategier för utvecklingsarbetets fortlevnad är avtal mellan projektutföraren och Integrationsverket för att säkra förankring och spridning av projekterfarenheterna.

Europeiska flyktingfonden²⁵

För programåret 2003 fick Sverige närmare 25 miljoner kronor att fördela på projektverksamheter. Antalet ansökningar som registrerades var 117 stycken varav 68 procent berörde inte-

25 Målet för den europeiska flyktingfonden är att ge Europa en gemensam grund och en liknande struktur för arbetet med asylsökande och flyktingar. Medlen ska användas för att utveckla mottagningssystemet för asylsökande, för integrationsinsatser och för att hjälpa personer att återvända eller återvändra till sitt hemland. Det är Migrationsverket som förvaltar medlen och gör urvalen i samråd med Integrationsverket.

grationsområdet. Drygt 11 miljoner har fördelats på 19 projekt inom integrationsområdet. Inriktningen för dessa projekt har bl.a. varit effektivisering av samverkan utifrån ett kedjeperspektiv, hälsoområdet och värdegrundsfrågor. Vi har prioriterat insatser under den första tiden i Sverige.

Integrationsverket har bl.a. handlagt och lämnat förslag till beslut för ansökningar inom integrationsområdet, avgett yttranden över halvtids- och slutrapporter samt deltagit i beredningen av Sveriges ansökan till EU-kommissionen avseende programår 2004.

De olika programårens projekt utvärderas kontinuerligt av Migrationsverket genom en oberoende utvärderare. I dagsläget finns en utvärdering (Bonnevier 2003) av programåren 2000–2001. Den visar bl.a. att överensstämmelsen mellan planerade och genomförda insatser anses vara hög och att genomförda åtgärder ger goda effekter, framförallt på individnivå. På systemnivå är effekterna inte lika tydliga men åtgärderna visar ändå att dessa får effekter och då i första hand på lokal nivå.

Låt brukarna komma till tals

Kvalitetsmodellen NKI är framtagen och utvecklad av Statistiska centralbyrån och Handelshögskolan vid Stockholms universitet. Den bygger på att kvalitetsfaktorer för respektive verksamhet, i vårt fall introduktionen för nyanlända, tas fram. Vår modell för brukarundersökning har utvecklats i samråd mellan Integrationsverket, Statistiska centralbyrån och kommunerna Botkyrka, Eskilstuna och Uppsala och har funnits sedan år 2001. Modellen bygger på en webb-enkät, som alla nyanlända som avslutat sin introduktion har möjlighet att fylla i. Genom enkäten bedömer de innehållet i sin introduktionen.

Jämfört med år 2002, då nyanlända i nio kommuner besvarade enkäten, finns år 2003 svar från nyanlända i 22 kommuner.²⁶

Resultat från den senaste uppföljningen av NKI (Integrationsverket, 2004b) visar att generellt är fler nöjda än missnöjda med sin introduktion. Cirka 65 procent är nöjda över hur introduktionen hjälpt dem att leva och arbeta i Sverige.

Trots de över lag höga betygen från brukarna är det några aspekter av introduktionen som är mindre uppskattade än

26 Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Hudinge, Landskrona, Linköping, Luleå, Lund, Malmö, Nacka, Norrköping, Nässjö, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö, Örebro.

andra. De frågor som berör områdena arbete, hälsa och sjukvård samt kontakter har relativt sett få nöjda medan det för planering av introduktionen och bemötande är relativt sett många nöjda.

Erfarenhetsutbyte och spridning av kunskap

Webben som kunskaps- och inspirationskälla

Ett av Integrationsverkets uppdrag är att sprida nya metoder för att stimulera till utveckling av introduktionen. Introduktionsbanken²⁷ är ett av verkets viktigaste verktyg för att snabbt och enkelt sprida nya metoder till en bred skara av intressenter. Introduktionsbanken publicerades på Integrationsverkets hemsida i januari år 2002. Från och med hösten 2003 heter webbsidan »Första tiden i Sverige«. Här presenteras olika projekt och andra kunskaper och erfarenheter från verksamheter i stora och små kommuner runt om i landet. Erfarenheterna beskrivs av utförarna själva. Här finner man även centrala dokument och rapporter och annan litteratur, samverkansavtal mellan olika aktörer och mycket annat. Målgruppen är främst personer som på olika nivåer arbetar med introduktionen. Information finns även riktad till den som är nyanländ i Sverige. Webbplatsen hade ett fördubblat antalet besökare jämfört med tidigare år, drygt 20 000 besökare under år 2003.

Under hösten 2003 genomfördes en utvärdering. Besökarna på webbplatsen ombads att besvara fem frågor bl.a. om innehåll, struktur och användarvänlighet.

Resultatet visar att webbplatsen fyller sin funktion. Många av besökarna anser att det är lätt att hitta det de söker efter och ca hälften anser att informationen, strukturen och användarvänligheten är bra till mycket bra. Värt att notera är att så många som 47 procent av dem som besvarade frågorna var förstängsbesökare.

När det gäller utveckling och förbättring av webbplatsen finns ett uttalat önskemål om att informationen översätts till flera språk, i första hand till engelska. Överlag efterlyser man också att innehållet utökas. Slutsatsen är att informationen på webbplatsen är av intresse för besökaren och att den kan fungera som en kunskapskälla. Modellen där utförarna själva beskriver sin verksamhet, verkar vara framgångsrik. Slutligen är det av betydelse att webbplatsen ger möjlighet till att knyta kontakter och fördjupa sig vidare inom olika ämnen.

27 www.integrationsverket.se/forstatidenisverige.

En god början...

För att stödja förändringsarbetet tog beredningsgruppen för den centrala överenskommelsen under år 2003 beslut om att sprida goda exempel i introduktionen. Resultatet blev skriften *En god början...* (Integrationsverket, 2003d). Skriften beskriver den goda samverkan som utvecklats utifrån överenskommelsens intentioner, inom asylmottagningen, den kommunala introduktionen och i svenskundervisningen utifrån fem enskilda individers erfarenheter i asyl och introduktionsprocessen.

En god början... har spridits till alla viktiga aktörer i introduktionen.

Nordiska samarbetet

Den 3–4 september 2003 stod Introduktionsavdelningen som värd för ett nordiskt samarbetsmöte om »Utveckling av introduktionen i de nordiska länderna«. Norge tog 2002 initiativ till första mötet som då hölls i Oslo och där beslutades att nästa möte skulle förläggas till Sverige. Syftet med mötet är att utforska på vilket sätt länderna kan samverka för att utveckla introduktionen, utbyta erfarenheter och få kunskap om hur introduktionen genomförs i grannländerna. På mötet 2003 beslutades att en grupp med representanter från länderna skall utveckla kvalitetsstrategier och gemensam statistik och nyckeltal. Nästa nordiska möte hålls i Helsingfors 2004.

Integrationsverket har i samråd med Migrationsverkets kvotenhet ansvaret för Sverigeinformationen vid uttagningen av kvotflyktingar i samband med delegationsresor samt huvudansvaret för genomförande av Sverigeprogram. Under år 2003 har även ett samarbete med de nordiska länderna inletts om landsinformationen och bosättningen av kvotflyktingar.

Utredningar som befäster den pågående inriktningen för introduktionen

Parallellt med regeringens treåriga satsning för att öka sysselsättningen bland invandrare, utveckla svenskundervisningen och effektivisera introduktionen för nyanlända invandrare, beslutade regeringen om en Översyn av mottagande och introduktion för flyktingar (kommittédirektiv 2001:87). Drygt sex månader senare togs även beslut om att utreda utbildningen i svenska för invandrare (kommittédirektiv 2002:105.)

Översynen som fick namnet *Etablering i Sverige, möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) kom dock i gång först våren 2002. Utredningen om utbildning i svenska som i sin slutliga version fick namnet *Vidare vägar och vägen vidare, svenska som andra språk för samhälls – och arbetsliv* (SOU.2003:77) kom i gång senhösten 2002. Båda utredningarna arbetade parallellt och i nära samarbete. De båda utredningarna överlämnades till regeringen den 24 september 2003.

Förslagen i de båda utredningarna tar fasta på den utveckling som startats under 2000-talet mot tidig och tydligare arbetsmarknadsinriktning med målet egenförsörjning. Utredningarna beskriver delar av denna utveckling och flera av förslagen, speciellt i utredningen om svenska som andra språk, skiljer sig inte så mycket från det som i många kommuner redan prövas. Utredningarna ger för övrigt legitimitet till det arbetet som redan pågår. Utöver detta förslår *Etablering i Sverige* genomgripande förändringar både vad gäller mottagning av flyktingar och den statlig ersättningen för flyktingmottagandet.

Utredningen om svenskundervisningen föreslår att utbildningen skavara en fjärde skolform och inordnas under komvux. Fördelarna är att språkstudier i svenska blir en del av det generella utbudet. Det ger möjligheter till parallella studier i svenska och andra ämnen på komvux eller kan kombineras med arbete eller praktik.

Möjligheten för komvux att upphandla delar av undervisningen bör stimuleras. Större samarbete föreslås med högskolan,

flexibla arbetsmarknadspolitiska program och praktik poängteras. Man föreslår ett namnbyte – från svenska för invandrare till svenska som andra språk för samhälls- och arbetsliv. Samhälls- och arbetslivsorientering ska få större betydelse, likaså praktik och yrkessvenska. Noggrann vägledning – kartläggning och validering är viktiga ingredienser. Ett betydande förslag till ändring är finansieringen, från två till ett statsbidragssystem, på sikt mot det generella statsbidraget- med utjämning, men övergångsvis med riktat statsbidrag. Studiestödmöjligheter skulle också undersökas. Utredningen är nu på remiss och förslagen kan tidigast träda i kraft tidigast 2005 (eller 2006.)

Utredningen *Etablering i Sverige* föreslår bl.a. att Migrationsverket ska ha huvudansvaret för bosättning och övergripande samordning för planeringsperioden som i normalfallet ska vara 3 månader efter det att personen fått uppehållstillstånd.

Migrationsverket ska sammankalla till flerpartssamtal och individuell handlingsplan ska upprättas. Planeringen ska ha en tydlig inriktning på arbete och egen försörjning och ske i samverkan med berörda aktörer där den enskilde har en central roll. När en individuell handlingsplan är upprättad och personen bosätter sig i lämplig kommun utbetalas etableringsersättning under ett år. Ersättningen utbetalas direkt av staten till den nyanlända vis CSN.

Regionalt och interregionalt samarbete föreslås och länsstyrelsen och kommunförbundet föreslås få i uppdrag att utarbeta förslag till hur ett regionalt och interregionalt samarbete med fokus på nyanlända kan utvecklas.

Samhällsinformationens betydelse poängteras och här föreslås att Integrationsverket får i uppdrag att verka för att sammanhållen skriftlig samhällsinformation för nyanlända produceras. Dessutom får Statskontoret och Integrationsverket i uppdrag att i samverkan utarbeta förslag på internetbaserad samhällsinformation.

Alla dessa förslag utgår från integrationspolitikens intentioner att särlösningar ska undvikas och att de generella systemen ska anpassas till samhällets mångkulturella befolkning. De insatser som riktas till nyanlända under deras etablering i Sverige ska anpassas efter individuella behov och förutsättningar och de sektorsansvariga myndigheternas insatser ska präglas av samverkan. Förutsättningar ska ges i tydliga uppdrag till sektorsmyndigheterna.

Nödvändigheten av att uppföljningar genomförs och behovet av uppföljningsinstrument för att kunna se effekter av tidiga samlade insatser poängteras. Uppföljnings- och utvärderingsmodeller bör utvecklas och tydliga mål formuleras för att följa verksamheten över tiden. Här, som tidigare gäller, att förslagen kan träda i kraft tidigast 2005 eller 2006.

Slutsatser och förslag till förbättringar

Integrationsverket har tidigare lämnat förslag till förbättringar i rapporterna om introduktionens utveckling 2001 och 2002. Flera av dessa förslag har förverkligats av en del kommuner. Mycket återstår dock för att förbättra introduktionen. Det vi föreslagit tidigare är således fortfarande aktuellt och viktigt. I bilaga 3 presenterar vi dessa förslag.

Utifrån resultatet i årets rapport ser vi följande viktiga utvecklingsområden.

Uppföljning

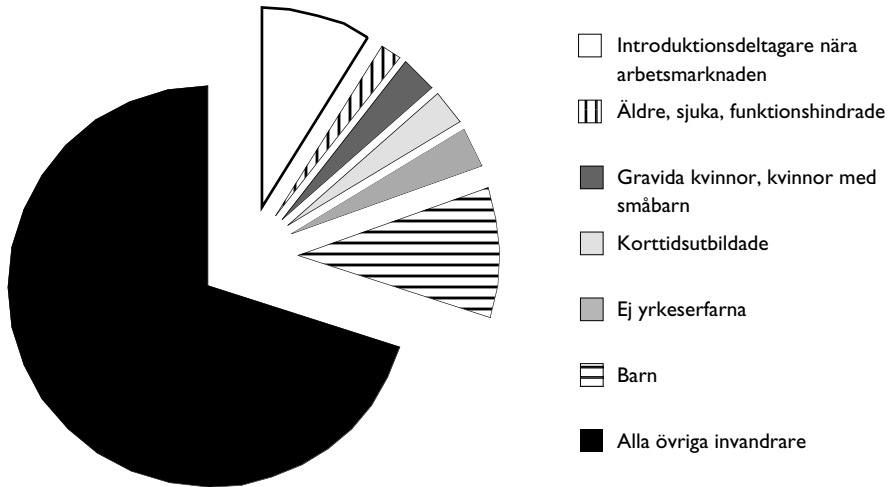
Metoder och verktyg för gemensam uppföljning av insatsernas effektivitet saknas och efterfrågas. I de fall det finns uppföljningar är de sällan jämförbara. Det är märkligt att i de fall Integrationsverket tillhandahållit verktyg som till exempel NKI eller uppföljning av kommunernas kostnader relaterat till schablonersättningen har intresset varit lågt från kommunernas sida.

För att få en nationell bild och jämförelser mellan kommunerna ska bli möjliga bör Integrationsverkets få uppdraget att utveckla sitt statistiksystem vidare. En förutsättning för detta är att huvudaktörerna i introduktionen, genom en ändring i förordningen (1990:927), åläggs att lämna uppgifter till Integrationsverket om introduktionens resultat.

Introduktionen är en gemensam angelägenhet, där kommunen fungerar som samordnare. Aktörerna bör därför utarbeta gemensamma mål för sina insatser och tillsammans genomföra regelbundna uppföljningar och utvärderingar av introduktionsverksamheten. Resultaten ska användas för utveckling av verksamheten.

Diagram I

Nyanlända invandrare i Sverige under 2000-talet



Introduktion för en minoritet – eller för de som har behov?

Bilden nedan visar att för ca 70 procent av de nyanlända invandrarna får kommunerna ingen statlig ersättning för introduktionen eftersom denna grupp inte omfattas av ersättningsförordningen. För år 2003 är siffran högre – ca 80 procent av målgruppen faller utanför förordningen.²⁸ De flesta kommuner erbjuder ingen introduktion, förutom svenskundervisning, till dessa personer. Det finns kommuner som erbjuder denna grupp introduktion men det är ovanligt. Detta är allvarligt och rimmar dåligt med allas »lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter«.

Den slutsats vi tvingas dra är att kommunpolitiker inte anser sig kunna erbjuda en introduktion till alla nyanlända av resurs-skäl. Många kommunpolitiker verkar också anse att introduktionen bara handlar om att utföra en betald tjänst åt staten.

Integrationsverket föreslår att:

en Introduktionslag övervägs i syfte att säkra alla nyanländas behov av stöd för att bli delaktiga och egenförsörjande i Sverige.

²⁸ Migrationsverkets statistik, www.migrationsverket.se. Under år 2003 fick 46 857 personer uppehållstillstånd, ungefär lika många som under de senaste åren. 12 procent var flyktingar, 8 procent anhöriga som omfattas av ersättningsförordningen och 34 procent andra anhöriga. Resterande fick sina tillstånd pga. gäststudier, arbetsmarknadsskäl, adoptioner och enligt EES-avtalet.

De små tårtbitarna visar de som omfattas av förordningen och som erbjuds introduktion. Även bland dessa genomgår inte alla en fullgod introduktion. Förklaringen är att introduktionen inte är tillräckligt anpassad till barn och unga, kortutbildade, äldre, personer med funktionshinder och kvinnor med barn. Detta innebär till exempel att kvinnorna oftast stannar hemma och tar hand om barnen istället för att delta i introduktionen. En del avstår från introduktionen för att de saknar motivation eller anser att den inte är meningsfull.

Många kortutbildade kvinnor, även analfabeter, har inte någon arbetslivserfarenhet från yrkesområden utanför hemmet.

Redan under asyltiden märks att i familjer med många barn får kvinnorna nästan aldrig praktik. Efter bosättningen i en kommun försenas introduktionen för kvinnor med många barn. Integrationsverkets undersökningar visar också att kvinnor får färre insatser jämfört med män.

Integrationsverket föreslår därför att:

Integrationsverket bör i samverkan med berörda myndigheter få i uppdrag att synliggöra de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och vilka insatser dessa behöver under introduktionen.

Vi kan också konstatera att en hög andel är sjukskrivna hela eller delar av sin introduktion och att det finns ett mörkertal av individer som pga. ohälsa inte kan använda sin fulla förmåga under introduktionen.

De som bedöms stå längst ifrån arbetsmarknaden upplevs som ett problem. Detta kan bero på att kommunens samverkan med arbetsförmedlingen har intensifierats och att arbetsförmedlingen i sin tur prioriterar åtgärder för dem som betraktas som anställningsbara och som står till arbetsmarknadens förfogande. Vi kan konstatera att parter som landsting, försäkringskassa och arbetsförmedlingen till stor del saknas som utförare av insatser i den ordinarie introduktionsverksamheten. Trots att arbetsförmedlingen har ett uppdrag att genomföra arbetsinriktad rehabilitering för personer som är arbetslösa så sker sådana insatser i praktiken av kommunen – om åtgärder ens kommer i fråga. Överhuvudtaget är det tydligt att kommunerna ofta är relativt ensamma om att försöka finna vägar för personer som står långt från arbetsmarknaden – om det ens sker i kommunens försorg.

Integrationsverket föreslår:

att ansvariga myndigheters sektorsansvar för att motverka och åtgärda ohälsa under introduktionen förtydligas.

De kommuner som erbjuder introduktion till alla och dessutom lyckats individualisera introduktionen har en stark lokal enighet i kommunen både mellan aktörerna och respektive aktörer och deras politiker. De har dessutom vågat tänka annorlunda och därigenom lyckats komma förbi strukturella hinder som traditionella förhållningssätt i tolkning av regelsystemen.

Risken är annars stor att kommunen i praktiken får ta ansvar för andra samhällssektors ansvarsområden och kan rimligen då inte tillgodose alla behoven. Kommunen kan därför av resursskäl tvingas att istället exkludera människor från en individanpassad introduktion. Följden blir att introduktionen allt mer riktas till den grupp som står närmst arbetsmarkanden.

Kan vi tillåta att det görs mest för dem som förmodligen behöver minst stöd för att bli delaktiga och egenförsörjande i Sverige?

Litteraturförteckning

- BDO Consulting Group 2003, *Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen – om utvecklingen av introduktionen – har för utvecklingen av samverkan som förutsättning för utvecklingen av introduktionsverksamheten*, INT-19-03-1796
- Bonnevier, Hans R., 2003, *Utvärdering av åtgärder som medfinansierats av europeiska flyktingfonden 2000–2001*, SICO AB Sweden
- DN 2003, Persson, Ann »Ny praxis kan stänga ute svaga. Migrationsverket befarar att den enskildes rättigheter kan äventyras.« DN 30/11 2003
- Edström, Nina, 2003, *Visioner och vardag i nybyggerland – utvärdering av »Strömsund nybyggerland Del 1«*, Botkyrka: Mångkulturellt Centrum 2003
- Ekonomistyrningsverket, 2000, *Styrkort i praktiken*, ESV 2000:16
- ErsF 1990:927 om statlig ersättning för flyktingmottagandet m.m.
- FBA, 2003, *Introduktionsutveckling #1 Delrapport i utvärderingen av särskilda utvecklingsmedel för introduktionen*, Stockholm, FBA
- Integrationsverket, 2000a, *Introduktion och bostadsorter*, Norrköping
- Integrationsverket, 2000b, *Kommunernas introduktion för nyanlända invandrare*, Norrköping, Integrationsverkets rapportserie 2000:5
- Integrationsverket, 2001, *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*, INT-19-01-538
- Integrationsverket, 2002a, *Utveckling av introduktionen år 2001*, Norrköping, Integrationsverkets rapportserie 2002:3
- Integrationsverket, 2002b, *Hur togs de emot? Enkätundersökning Om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*, Norrköping, Integrationsverkets rapportserie 2002:4
- Integrationsverket, 2003a, *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*, Integrationsverkets Rapportserie 2003:02
- Integrationsverket, 2003b, *Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans. Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjning av 1999 års mottagna flyktingar*, Norrköping, Integrationsverket rapportserie 2003:05
- Integrationsverket, 2003c, *Bosättning med förhinder – en intervjuundersökning om bosättningsinformation, Introduktion och bostadsorter*, Norrköping, Integrationsverkets stencilserie 2003:09

- Integrationsverket, 2003d, *En god början – en informationsskrift om goda exempel på arbetslivsinriktad introduktion.*
- Integrationsverket, 2003e, *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*, reviderad 16 januari 2003, INT-19-02-2389
- Integrationsverket, 2003f, *Mål för introduktionen för nyanlända invandrare*, Norrköping
- Integrationsverket, 2004a, *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001*, Norrköping, Integrationsverkets rapportserie 2004:01
- Integrationsverket, 2004b, *NKI – Nyanlända kommenterar introduktionen – Resultat av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat introduktionen*, Norrköping, Integrationsverkets stencilserie 2004:01
- Integrationsverket, 2004c, *Rapport Integration 2003*, Norrköping, Integrationsverket 2004
- Prop. 2002/03:44 *Arbetsmarknadspolitiken förstärks*
- Skolverket, 2003, *Skolverkets lägesbedömning 2003*, Dnr 01-2003:1547
- Skolverket 2002/2003, *Kursplan i Svenska för invandrare*, SFI 1071-1074
- SOU 2003:75, *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*
- SOU 2003:77, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*
- Statens Folkhälsoinstitut 2002:29, *Födelselandets betydelse – en rapport om hälsan hos olika invandrargrupper i Sverige*, www. Fhi.se

Övriga källor

- www.integrationsverket.se/forstatidensisverige
- www.migrationsverket.se
- www.skolverket.se
- www.skolmyndigheter.nu

Bilagor

Bilaga I

Enkätfrågor till kommunerna

Kommun:

Uppgiftslämnare:

Enhet/ titel:

Adress:

Telefonnummer:

e-postadress:

Enkäten består av öppna svar. Dokumentet är inte skrivskyddat. Skriv svaren direkt i enkäten och svara gärna så uttömmande som möjligt.

1) Hur har den centrala överenskommelsen* påverkat ert arbete?

2) Hur arbetar ni för att nå målen för introduktionen**?

3) Hur har introduktionen utvecklats sedan 2001? Vad anser ni är de viktigaste förändringarna?

4) Hur främjar ni egenförsörjningen för nyanlända flyktingar och invandrare?

Vilka metoder använder ni?

Vilka av era metoder anser ni ger bäst resultat?

5) Hur främjar ni svenskinläringen?

Vilka metoder använder ni?

Vilka av era metoder anser ni ger bäst resultat?

6) Hur följer ni upp introduktionsverksamheten?

Vad följer ni upp?

Vad visar resultaten?

Tack för att du svarade på enkäten. Vi återkommer med resultaten efter den 22 februari 2004.

* I april 2001 slöt fyra centrala myndigheter (Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket) och Kommunförbundet en särskild överenskommelse. Syftet var att skapa en plattform för ett samordnat förändringsarbete och stärka samarbetet mellan berörda myndigheter avseende asyl- och flyktingmottagande. Överens-

kommelsen reviderades januari 2003. (Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare, april 2001).

** Introduktion – den period när den nyanlände ingår i ett organiserat introduktionsprogram och deltar i insatser som syftar till att han/hon får möjlighet till egen försörjning och delaktighet i samhällslivet på lika villkor som övriga personer i Sverige. Individen ansvarar själv för sin introduktion och kommunen ansvarar för att personen får det stöd som behövs för att introduktionen ska bli framgångsrik. (På Integrationsverkets hemsida, www.integrationsverket.se finns de nationella målen för introduktionen under länken »första tiden i Sverige« och vidare »För dig som arbetar med introduktionen«).

Bilaga 2

Skolverkets statistiska lägesrapport* som utgavs november 2003 presenterar även resultaten och kostnaderna för svenskundervisningen i besökskommunerna. Tabellen nedan ger en överblick. Andelen nybörjare 99/2000 som uppnått målen för sfi och erhållit godkänt eller väll godkänt åren 99/2000, 2000/01, 2001/02.

Kommun	Godkänt sfi	Avbrutit	Kostnad per individ
Borås	38%	52%	33 000kr
Botkyrka	37%	58%	21 100 kr
Eskilstuna	23%	76%	52 500 kr
Gävle	47%	38%	47 700 kr
Göteborg	30%	59%	34 300 kr
Halmstad	36%	48%	44 000 kr
Helsingborg	24%	70%	22 800 kr
Huddinge	34%	55%	12 800 kr
Jönköping	33%	60%	23 500 kr
Karlskrona	33%	64%	13 100 kr
Karlstad	45%	36%	37 500 kr
Kristianstad	27%	59%	45 600 kr
Landskrona	28%	67%	39 600 kr
Linköping	29%	63%	33 800 kr
Luleå	38%	57%	27 100 kr
Lund	43%	45%	17 900 kr
Malmö	34%	56%	75 600 kr
Mölndal	39%	57%	55 200 kr
Nacka	33%	64%	26 200 kr
Norrköping	38%	56%	45 000 kr
Nässjö	31%	54%	15 900 kr
Stockholm	29%	61%	40 400 kr
Sundsvall	69%	27%	35 000 kr
Södertälje	31%	64%	32 900 kr
Uddevalla	42%	51%	96 500 kr
Umeå	27%	61%	50 100 kr
Uppsala	45%	41%	46 400 kr
Västerås	55%	37%	44 700 kr
Växjö	25%	66%	22 700 kr
Örebro	34%	59%	58 500 kr

* <http://www.skolverket.se/fakta/statistik/kommunblad/03/pdf>.

Andel nybörjare 99/2000 som uppnått målen för svenskundervisningen i enkätkommunerna och erhållit godkänt eller väl godkänt åren 99/2000, 2000/01, 2001/02

Kommun	Godkänt sfi	Avbrutit	Kostnad per individ
Alvesta	39%	50%	38 700 kr
Boden	18%	41%	106 300 kr
Burlöv	47%	44%	28 800 kr
Dorotea	41%	43%	43 900 kr
Eksjö	20%	80%	24 200 kr
Falun	25%	69%	70 300 kr
Gislaved	14%	81%	38 000 kr
Hallstahammar	43%	48%	32 700 kr
Heby	37%	53%	8 900 kr
Hässleholm	46%	48%	17 600 kr
Järfälla	62%	35%	39 700 kr
Kalmar	Uppgifter saknas		
Krokom	30%	70%	29 500 kr
Laholm	0%	86%	30 800 kr
Lerum	30%	70%	60 000 kr
Malung	Uppgifter saknas		103 600 kr
Nyköping	36%	60%	38 300 kr
Sigtuna	34%	66%	52 100 kr
Svalöv	38%	63%	10100 kr
Säffle	57%	43%	28 000 kr
Trelleborg	45%	48%	23 200 kr
Varberg	42%	52%	36 300 kr
Värnamo	18%	74%	57 000 kr
Åmål	30%	55%	12 300 kr
Östersund	26%	60%	44 900 kr

Bilaga 3

Utdrag från rapporten *Utveckling av introduktionen år 2001*

Förslag till förbättringar

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

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

Alla bör omfattas av introduktionen

De flesta nyanlända invandrare omfattas inte av kommunens introduktionsinsatser. Alla erbjuds förvisso att delta i svenskundervisning men oftast får enbart de personer som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) en planerad introduktion, med deltagande i introduktionsprogram. Detta gäller även möjligheten till introduktionsersättning som försörjningsform. En avgörande orsak till varför inte alla nyanlända invandrare erbjuds samma möjligheter till introduktion är utformningen av statsbidraget, som idag endast omfattar nyanlända flyktingar och deras anhöriga.

Integrationsverket föreslår att:

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

Förändringar i ersättningsförordningen

Det finns behov av en översyn av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) avseende ensamkommande barn. Kommunerna menar att deras kostnader för god man, utredningar av biståndsbehov, familjehemsutredningar, övervägande av vård etc. inte ersätts. Kommunerna kan idag inte heller återsöka kostnader för dessa barn efter att de har fyllt 18 år.

Integrationsverket föreslår att:

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

Särskilda insatser

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Individens ansvar

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

Integrationsverket föreslår att:

- 6 Individen ska ansvara för sin egen introduktionsplan.

Individuell svenskinläring

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

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Arbetsmarknadsperspektiv

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Annat samarbete

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

Integrationsverket föreslår att:

- 15 Frivilligorganisationer bör få en tydligare roll i individens introduktion.

Uppföljning och utvärdering

Alla kommuner ska genomföra uppföljningar och utvärderingar av introduktionens resultat i den egna kommunen.

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

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Kunskaps- och kompetenshöjande insatser

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

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

Integrationsverket föreslår att:

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

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

Bilaga 4

Utdrag från rapporten *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*.

Förslag till förbättringar

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

Integrationsverket föreslår att:

Introduktion för alla

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

Samverkan

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

Uppföljning och utvärdering

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

Nyanlända som rekryteringsbas

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

Kompetensutveckling

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