

»Den aktive deltagaren«

»Den aktive deltagaren« – Intervjuundersökning kring introduktionen av nyanlända invandrare

Integrationsverkets rapportserie 2006:03

© Integrationsverket, 2006

ISSN 1404-5370

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

Tryck: Elanders Berlings, Malmö, 2006

»Den aktive deltagaren«

Intervjuundersökning kring introduktionen av nyanlända invandrare

Innehåll

Förord	7
Sammanfattning	9
Summary	13
Bakgrund	16
Målen för introduktionen	16
Utveckling av introduktionen	17
Vad säger handläggareundersökningarna?	17
Vad betyder resultaten?	18
Metod	19
Att introducera(s) – roller, villkor och ansvar	20
Vikten av deltagaraktivitet	20
Språkbruket	22
Samspelet mellan deltagare och handläggare	23
Motverka passivisering	25
Incitament för större delaktighet och ökat ansvar	26
Handläggarnas roll	28
Den goda introduktionen	31
Arbetsspåret och problemet med ohälsa	32
Flyktingskapets innebörd för introduktionen	34
Förutsättningar för individualisering	36
Mål och verklighet	40
Att hinna fram och hinna med – tiden, en viktig faktor	41
Olika former av motstånd	44
Vad krävs av måldokument och teorier?	48
Samverkan	50
Involverade aktörer	51
Samsyn – ett nyckelord	53
Tanken om samlokalisering	54
Integrationsverkets kommentarer	56
Slutord	59
Litteraturförteckning	61

Förord

Den här rapporten är ett led i utvärderingen av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar och invandrare. Rapporten utgörs av en intervjuundersökning och skall ses som ett försök till fördjupning av frågeställningar som aktualiserats i samband med tidigare genomförda kartläggningsstudier av introduktionen, de så kallade handläggarsundersökningarna.

Rapporten ställer frågor om vilka synsätt som präglar introduktionen för nyanlända invandrare idag och vilka konsekvenser dessa har för det praktiska genomförandet av introduktionen. Nyckelbegrepp som individualisering och samverkan problematiseras utifrån intervjuerna.

Metodupplägg och frågekonstruktion har gjorts av analytikerna Elisabeth Bahngoura och Jonas Doll. De har också genomfört intervjuerna tillsammans med utvecklaren Margaretha Johnsson och Denise Thomsson, samhälls- och kulturanalytiker, vid Transferens AB.

Analysen har gjorts av Denise Thomson. Elisabeth Bahngoura, Jonas Doll och analytikern Ciya Karim har stått för sammanfattningen av analysen och har skrivit verkets kommentarer till analysens resultat.

Norrköping den 29 mars 2006

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Abdullahi Aress
Avdelningschef

Sammanfattning

Rapporten är ett led i utvärderingen av kommunernas introduktion för nyanlända flyktingar och invandrare. I samband med tidigare genomförda studier av introduktionen, de så kallade handläggareundersökningarna aktualiserades en rad frågeställningar. Frågan var bland annat varför individualisering och samverkan har så svårt att få genomslag i verksamheten. Denna undersökning är ett försök att få svar på dessa frågor och kan därför ses som en fördjupning av handläggareundersökningarna.

Rapporten bygger på 21 intervjuer med personer som är verksamma inom introduktionen i sex kommuner. Personerna har olika funktioner och ansvarsnivå. Intervjuerna genomfördes hösten 2005.

Intervjumaterialet belyser några centrala begrepp som präglar introduktionsverksamheten. Några av dessa begrepp är arbete och hälsa, mål och verklighet samt stöd och motstånd. Svårigheterna med individualisering och samverkan förtydligas genom analysen.

Delaktighet som också är ett centralt begrepp, finns återkommande i materialet. Analysen visar att en tydlig arbetsinriktning och en idé om delaktighet utgör grundläggande värden i introduktionen. Tanken om »den aktive deltagaren« är en utgångspunkt för hur introduktionen utformas.

Även av språket i intervjuerna kan man avläsa att introduktionsverksamheten vilar på föreställningen om »den aktive deltagaren«. Idén är så till den grad etablerad och vedertagen att det är svårt att tänka sig en annan form av introduktion än den som utgår från arbetslinjen och den stereotyp av den nyanlände som »aktiv deltagare« som enligt analysen har skapats.

Dessa tankar som präglar introduktionen formar fördelningen av roller och ansvar mellan handläggare och nyanlända. Eftersom den nyanlände förutsätts vara stark och handlings-

kraftig, bör handläggaren inte inta en alltför aktiv roll själv. Från analysen framgår att handläggarna tonar ner sin roll och handlar som jämbördiga samtalspartner och vägledare. Här har omhändertagandet, som dominerade den tidigare invandrarpolitiken, ersatts med en uppvärdering av flyktingars egen roll och ansvar i introduktionen. I analysen pekas dock på att när handläggarna tonar ner sin roll, kan detta skapa otydlighet i rollerna och ansvarfördelningen. Handläggarna har trots allt en annan position än de nyanlända och har både inflytande och ansvar för resultaten i introduktionen.

Frågor som aktualiseras är: Vilken roll intar handläggarna när de möter personer som avviker från den stereotypa föreställningen om aktiva deltagare? Hur passar dessa personer som avviker från normen in i en verksamhet som förutsätter aktiva deltagare?

Även här sker handläggarnas handlande i ljuset av förändringen från ett omhändertagandeperspektiv till ett arbetsmarknadsperspektiv. Deltagarna ska uppmuntras till delaktighet och till att ta eget ansvar. Handläggarens roll blir här att bolla tillbaka beslut och ansvar till deltagaren. Det gäller att inte ta på sig en förmyndarroll. Motivationssamtal och krav på prestation nämns som sätt att uppmuntra till större ansvarstagande. Handläggarens maktutövning kommer i dessa sammanhang tydligare till uttryck.

När det gäller personer som står långt från arbetsmarknaden uttrycker handläggarna frustration. Personer med till exempel funktionshinder eller ohälsa ryms inte inom en introduktion som är starkt inriktad på egenförsörjning och som förutsätter aktiva deltagare. Dessa grupper framstår som undantag från normen. Introduktionen är inte anpassad efter deras individuella behov och förutsättningar.

Individualisering framförs av handläggarna som en utgångspunkt för introduktionen. Analysen visar dock att möjligheterna till individualisering är begränsade. Dels förekommer föreställningar eller stereotypa bedömningar av vilka utbud av insatser som efterfrågas, dels saknas de praktiska förutsättningarna i form av till exempel tillräckliga resurser, tydliga uppdrag och mandat, tillgång till boende, praktik och arbete för de nyanlända.

Samverkan förs fram som ett sätt att skapa större flexibilitet i introduktionen. Det råder dock delade meningar om hur genomförbar samverkanstanken är i praktiken. Nyckeln till framgång i samverkan beskrivs bestå av att de involverade aktörerna har samma synsätt. För att få till stånd samsyn förespråkas samlokalisering.

I många intervjuer efterfrågas stöd från politiker och ledning, men mer sällan stöd i form av styrdokument och planer.

Slutligen präglas intervjumaterialet av paradoxer. Bland annat när det gäller målen för introduktionen i förhållande till de verkliga förutsättningarna. Kravet på en snabb introduktion krockar med behovet av mer tid för vissa grupper. Det krockar även med ett motstånd från omgivningen, som försvårar möjligheterna att skapa goda förutsättningar för introduktionen.

Summary

This report is a stage in the evaluation of the municipal introduction programme for newly arrived refugees and immigrants. In connection with studies of the introduction programme carried out previously, known as the case officer surveys, a number of questions arose. One of them was why individualization and co-ordination are so difficult to put into practice. The present study is an attempt to find an answer to these questions and may therefore be seen as building on the case officer surveys.

The report is based on 21 interviews with people working on the introduction programme in six different municipalities. The persons concerned have different functions and levels of responsibility. The interviews were conducted in the autumn of 2005.

The interview material illustrates some key concepts that characterize the introduction programme. These concepts include work and health, aims and reality, and support and opposition. The difficulties of individualization and interaction are brought out more clearly by the analysis.

Participation, which is also a key concept, appears repeatedly in the material. The analysis shows that employment and an idea of participation form basic values of the introduction programme. The idea of the "active participant" is fundamental to the design of the programme.

It can also be observed in the actual language of the interviews that introduction programme activity assumes the concept of "the active participant". The idea is so well established and accepted that it is difficult to think of any form of introduction other than that based on the placement policy (i.e. the employment policy, as opposed to the financial support policy) and "the active participant". The analysis suggests that a stereo-

type has been established of the newly arrived individual as an “active participant”.

These ideas behind the introduction programme shape the division of roles and responsibilities between case officers and new arrivals. When the new arrival is assumed to be strong and decisive, the case officer does not need to take an active role. From the analysis it is clear that the case officers are playing down their own role and acting as equal interview partners and counsellors. Here the caring role, which used to prevail in immigrant politics, has been replaced by an upgrading of refugees' own role and responsibility in the introduction programme. However it is emphasized in the analysis that when the case officers play down their own role, this may create uncertainty with regard to roles and division of responsibility. The case officers still have a superior position relative to the new arrivals and thus have both more chance of exerting an influence and responsibility for the results of the introduction programme.

Questions that arise are: What roles do the case officers adopt when confronted by people who depart from the stereotype conception of the active participant? How do those people who deviate from the norm fit into an activity that assumes active participants?

Here, too, the officers are acting in the context of the change from a caretaking perspective to a labour market perspective. The participants are to be encouraged to participate actively and to take responsibility. The role of the case officer here is to turn decision-making and responsibility back to the participant. For the case officer it is a matter of not assuming an over-protective role. Motivational interviews, requirements for performance and rewards for the participant's own effort are mentioned as ways of encouraging greater assumption of responsibility. In these contexts the exercise of power by the officer is more clearly expressed.

The officers express frustration with regard to people who are a long way from employment. People with physical disabilities or who are in poor health, for example, do not fit into an introduction programme which is so strongly focused on providing for oneself and which presupposes active participants. These groups are seen as exceptions to the norm. The introduction programme is not geared to their individual needs and capabilities.

Individualization is presented by the case officers as a basic feature of the introduction programme. However the analysis shows that the scope of individualization is limited. For one thing, there are conceptions or stereotypical assessments of the range of inputs that is demanded, and for another there

is an absence of the practical prerequisites in the form of, for example, adequate resources, clear instructions and mandates, access to accommodation, practical training and work for the new arrivals.

Coordination is put forward as a way of creating greater flexibility in the introduction programme. However opinions are divided as to how far it is possible to put the coordination idea into practice. The key to successful coordination is described as consisting in the achievement of a similarity of approach among the parties involved. For a harmony of view, a shared location is advocated.

In many interviews there is a call for support from politicians and management, and, less frequently, in the form of policy documents and plans.

Finally, the interview material contains its paradoxes. For example with regard to the purposes of the introduction programme in relation to the real preconditions. The demand for a quick introduction clashes with the need for more time for certain groups. It also clashes with opposition shown by parts of the surrounding community, which makes it harder to create good conditions for the introduction.

Bakgrund

Målen för introduktionen

Integrationsverket har i uppdrag att följa upp och utvärdera den introduktion för nyanlända som ges i landets kommuner. Ett sätt att göra detta har varit att genomföra de så kallade handläggareundersökningarna, där kommunens handläggare fått besvara frågor om kommunens introduktionsinsatser för ett urval av nyanlända som kommit till landets största flyktingmottagarkommuner under åren 1999, 2001 och 2002 (Integrationsverket 2002, 2004a, 2005).¹ Handläggareundersökningarna beskriver kommunernas introduktionsinsatser i förhållande till de nationella målen för introduktionen (Integrationsverket, 2003). Målen för introduktionen är framtagna av Integrationsverket i samråd med Arbetsmarknadsverket, Landstingsförbundet, Migrationsverket, Skolverket, Socialstyrelsen och Svenska Kommunförbundet. Det övergripande målet för introduktionen är att ge den nyanlände möjligheter att försörja sig och bli delaktig i samhällslivet. Efter avslutad introduktion ska personen ha fått kunskaper om det svenska samhället, det svenska arbetslivet och svenska språket. Insatserna ska vara anpassade efter individens kompetens, livssituation och förutsättningar för egenförsörjning.

¹ Handläggareundersökningarna har givits ut av Integrationsverket vid tre tillfällen. Undersökningarna utgörs av enkäter som besvaras av handläggare och rör insatser som givits nyanlända. Enkäterna besvaras två år efter det att individerna mottagits i kommunen. De tre publicerade undersökningarna har alltså gällt nyanlända som bosatt sig i de aktuella kommunerna under 1999, 2001 och 2002.

Utveckling av introduktionen

För att lättare kunna tillgodose en individuellt anpassad introduktion och snabbare nå målen för egenförsörjning och delaktighet i samhällslivet har Integrationsverket verkat för att öka samverkan mellan berörda aktörer inom introduktionen. Detta arbete resulterade i undertecknandet av en central överenskommelse om utveckling av introduktionen för nyanlända flyktingar och övriga invandrare våren 2001. De undertecknade parterna är Arbetsmarknadsverket, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Att formalisera samverkan har varit ett sätt att förtydliga berörda parter roll och ansvar i introduktionen, skapa kontinuitet i insatserna och öka och variera utbudet av insatser för att lättare kunna möta individens behov och förutsättningar. Den centrala överenskommelsen har lett till en rad lokala och regionala överenskommelser för att förbättra introduktionen.

Som ett komplement till den centrala överenskommelsen och för att skapa bättre förutsättningar för ett hälsofrämjande introduktion slöts även en överenskommelse om hälsa år 2004. Överenskommelsen heter Nationell samsyn kring hälsa och första tiden i Sverige (Integrationsverket, 2004 c). De undertecknade parterna är Integrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Myndigheten för Skolutveckling, Landstingsförbundet, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Statens Folkhälsoinstitut, Karolinska Institutet och Institutet för Psykosocial Medicin.

Vad säger handläggareundersökningarna?

Generellt visar handläggareundersökningarna att introduktionen endast i liten utsträckning är anpassad till individens behov och förutsättningar. Resultaten som tyder på detta är t ex att få individer får sin utbildning eller yrkeserfarenhet validerade. Samverkan med andra aktörer för att öka mångfalden av insatser är en annan faktor som visar graden av individualisering. Samverkan med arbetsförmedlingen har visserligen ökat mellan de tre undersökningstillfällena men kommunen och arbetsförmedlingen samarbetar fortfarande inte för 48 procent av kvinnorna och för 31 procent av männen. Samverkan över kommungränserna förekommer knappast alls, ibland trots lokala och regionala överenskommelser. Tydligt är också att introduktionen för kvinnor och män skiljer sig. Kvinnorna får i regel färre insatser och färre arbetsmarknadskontakter. Målet att alla ska få en relevant kontakt med arbetslivet nås inte heller. I den senaste undersökningen uppges endast 53 procent av de mottagna ha haft någon form av arbetsmarknadskontakt.

Endast 18 procent av de nyanlända som omfattas av ersättningsförordningen hade arbete 30 månader efter folkbokföring i kommunen.

Vad betyder resultaten?

När den senaste handläggareundersökningen gjordes under 2004 och 2005 kom mycket av diskussionerna att handla om i vilken grad introduktionen tjänar sitt syfte att vara en hjälp för individen att komma in i det svenska samhället.

Vid en jämförelse över tid av de insatser som möter individerna i introduktionen konstaterade Integrationsverket i denna rapport att utvecklingen mot en ökad individualisering av insatserna går långsamt och att samverkan såsom ett medel för individualisering alltjämt möter hinder i den praktiska verksamheten.

Varför går förändringarna så långsamt? Vad är det som är så svårt med individualisering och samverkan?

Föreliggande intervjuundersökning ska ses som ett försök att besvara dessa frågor. I en mening kan vi därför kalla den en fördjupning av handläggareundersökningarna.

I fokus för intervjuerna står kommunen i egenskap av huvudansvarig för introduktionen. Trots det faktum att många andra aktörer är inblandade i introduktionsarbetet förväntas kommunen till sist spela en sorts huvudroll för introduktionens upplägg och genomförande.

Undersökningens analys utgår från 21 intervjuer gjorda i sex kommuner. De intervjuade är alla personer som har att implementera de mål och visioner som gäller för introduktionen. Det huvudsakliga syftet med rapporten blir att genom dessa intervjuer försöka belysa förutsättningarna för kommunen och för kommunens tjänstemän att spela den roll man faktiskt har i uppdrag att spela.

Metod

Undersökningen består av totalt 21 intervjuer. De intervjuade är alla kommunala tjänstemän, vilkas yrkesroller har varierat från handläggare till enhetschef eller annan arbetsledande/strategisk nivå.

Kommunerna har valts ut av de rapportansvariga efter aktuell indelning i kommuntyper av Sveriges kommuner och lands-ting (SKL). Vi identifierade tre kommunpar i Integrationsverkets databas Stativ. Respektive par kan anses ha likartade förutsättningar i storlek, mottagande och övergripande förut-sättningar för mottagnings-/introduktionsarbete.

Intervjuerna kan beskrivas som semistrukturerade; rela-tivt fria samtal mellan intervjuare och informant men med ett identiskt frågeunderlag som kompass i samtalet.

Inledande tankar om att jämföra de intervjuade kommu-nerna med varandra övergavs med tiden till förmån för fokus på teman som förenade intervjuerna. På samma sätt övergavs i analysen intresset för den position som de intervjuade har geo-grafiskt och organisatoriskt. Det är som röster utan namn och plats de slutligen framträder i intervjuerna.

Samtliga intervjuer genomfördes under hösten 2005 på plats i de intervjuades lokaler, ofta i intervjupersonernas tjänsterum. Integrationsverkets tjänstemän samt en konsult utförde inter-vjuerna som spelades in och skrevs ut ord för ord. De fullstän-diga utskrifterna har därefter tematiserats i flera steg innan analysen genomfördes.

Analysen har skett utifrån ett övergripande perspektiv på inter-vjuunderlaget. Också här har det under arbetets gång kommit att ske en rörelse, från ett ursprungligen jämförande till ett tematiser-ande perspektiv.

Vad analysen vill fånga skulle kunna sägas vara gemensamma ramar/förutsättningar för möjligheten att utföra det uppdrag som kommunen har inom ramen för introduktionsverksamheten.

Att introducera(s) – roller, villkor och ansvar

Vikten av deltagaraktivitet

Det finns vissa teman, ord och uttryck som kommer att visa sig viktiga i denna rapport. Förväntad handlingskraft och förväntat engagemang hos deltagaren är kanske de mest centrala. Andra återkommande begrepp är arbete och hälsa, mål och verklighet och motstånd, stöd och samverkan. En stor del av den analys som presenteras är genomsyrad av dessa begrepp. Olika yttringar inom områdena för dessa teman diskuteras och analyseras, hela tiden utifrån informanternas berättelser.

Själva ordet »deltagande« blir ett nyckelbegrepp, mot vilket informanternas beskriver sitt arbete. Intervjuerna handlar till stora delar om deltagaraktivitet och engagemang. Informanterna beskriver hur fördelning av roller och ansvar påverkas av sådana grundläggande synsätt. De intervjuade, både handläggare och chefer² påtalar, vikten av en aktiv deltagare³ för att få introduktionen att fungera. Deltagaraktivitet framstår i intervjuerna som en utgångspunkt som präglar hela introduktionsarbetet och som förutsätts i själva dess utformning:

Det ingår i själva introduktionsprocessen, att de ska fixa saker och ting själva.

2 I det följande kommer både handläggare och personer i arbetsledande ställning att inkluderas i benämningen »informant«. Ingen åtskillnad kommer att göras mellan de två positionerna.

3 »Deltagare« refererar till den individ som tar del i introduktionen, därmed både invandrare och flyktingar. Vilken grupp som inkluderas i introduktionen varierar mellan olika kommuner och kommer inte att lyftas fram i följande text.

Det är de som ska vara aktiva, alltså det ligger ganska mycket ansvar på dem.

Till syvende och sist måste individen själv komma underfund med vad han vill göra.

Deltagarna förväntas inte bara vara delaktiga för att introduktionen ska flyta på bra, de förutsätts vara det. I intervjuerna målas en bild upp av en handlingskraftig flykting, i kontrast till föreställningar om flyktingar och invandrare som passiva eller passiviserade. Deltagarna tillskrivs av informanterna en styrka, som flera gånger härleds ifrån deras specifika situation och erfarenheter:

Jag brukar jämföra med om de har flytt från sitt eget land, lämnat hus och hem, då har man den här styrkan... Man har en oerhörd styrka, att utnyttja den här också då, i Sverige. Folk som har lyckats ta sig ända hit till Sverige... från Afghanistan eller vad det kan vara för nåt, ska kunna klara sig och ta sig in i samhället. Folk är väldigt handlingskraftiga faktiskt.

Vi utgår ifrån en tro där... där vi säger att alla kan och vill.

Att alla kan och alla vill är ett tydligt tema som präglar informanternas berättelser om sina arbeten med introduktionen. De lyfter bland annat fram att introduktionen är formad som ett erbjudande som riktas till deltagaren. En innebörd av detta är att de nyanlända själva kan välja att anta eller avböja deltagande i introduktionsprogrammet. De tillskrivs därmed möjligheten att själva bestämma över sin situation.

Du har chansen att göra nånting här, och syftet är att det ska leda till nånting. Och det är ju det det handlar om egentligen, att individen får ett erbjudande, och har en möjlighet att göra nånting åt det själv.

Här finns den möjligheten. Vill du gå vidare, är du rätt man, är du den som vill satsa på sin framtid, så finns vi. Fråga så får du svaret här.

Introduktionsdeltagarna tycks ofta bemötas utifrån en servicetanke, likt konsumenter som har möjlighet att skaffa sig (delar av) det liv de önskar, genom att nyttja den verksamhet de erbjuds.

I intervjuerna problematiseras samtidigt tanken om att de nyanlända kan och vill ta del av den introduktion de erbjuds. Informanterna tycks se en risk att de individer som saknar förutsättningar eller intresse att vara aktiva glöms bort.

Språkbruket

Det är också intressant att titta på *hur* informanterna talar. Genom att informanterna under intervjuerna använder sig av de idag så vedertagna och allmänna uttrycken *man*, *folk* osv., förmedlas en bild av att det de säger är viktigt, sant och omhuldat av många fler än de själva. Uttryck som »man måste klara sig själv«, »man måste kämpa« och »man ska veta vad som händer« framstår som allmänna sanningar. Generellt framstår därför informanterna som relativt eniga i sina tankar om vad som är bra och vad som är dåliga förhållningssätt och introduktionsverksamheter.

När de intervjuade refererar till en allmän deltagare använder de ofta ordet »han«, vilket kan tyckas både intressant och nämnvärt. Det kan också konstateras att kvinnor återkommande lyfts fram i intervjuerna först - eller främst - då samtalen handlar om föräldraledighet eller barnomsorg. Det omedvetna och oreflekterade sätt på vilket den gängse nyanlände presenteras och diskuteras under intervjuerna leder till frågan om - och i så fall hur - detta påverkar utformandet av introduktionen och vilka konsekvenser det leder till för olika individer. *Måste*, *ska* och *är* blir ytterligare exempel på uttryck som generellt kan ses förmedla objektivitet och maskera personliga hållningar eller åsikter till allmänt vetande, även om det sker omedvetet eller utan avsikt. I intervjuerna hörs uttalanden som »det är inte så att« eller »man ska egentligen« göra på ett viss sätt. Det vill säga - uttalanden som framstår som - och förmodligen är - underbyggda av kunskap och erfarenhet och som stärker uppfattningen om att informanterna har kunskaper inom området. Denna språkliga användning ger legitimitet åt informanterna och ger dem ett professionellt förhållningssätt gentemot omgivningen. Och kanske är detta viktigt när dessa informanter, som de själva säger, sitter som en mellanhand mellan politisk styrning och enskilda hjälpsökande individer, deltagare.

Även det lilla ordet *ju*, som ofta lyfts fram som ett ord som förmår legitimera uttalanden, märks tydligt i intervjuerna.⁴ Genom att spela an på en underliggande överenskommelse mellan talare och åhörare, eller i detta fall informant och intervjuare, framstår mycket av det som informanterna säger som självklart och därmed legitimt.

4 Det bör dock poängteras att användanden av sådana ord inte bör övertolkas eftersom de ofta används oreflekterat och möjligtvis mer frekvent i sammanhang som kan framkalla nervositet, t.ex. i intervjusituationer, då den intervjuade känner behov av att få stöd i sina uttalanden, att kommunicera och bli förstådd.

Sammantaget leder analysen av språkbruket till tolkningen att informanterna och andra i deras roll relativt samstämmigt ser deltagarna som handlingskraftiga och förväntar sig att de ska vara aktiva och att detta inte är något som ens vi intervjuare ifrågasätter. Den handlingskraftiga deltagaren blir till en utgångspunkt under intervjuerna.

Samspelet mellan deltagare och handläggare

Antagandet att deltagarna är och ska vara aktiva tycks påverka informanternas syn på sig själva och sina egna roller. I och med att introduktionen i intervjuerna beskrivs i termer av deltagaraktivitet, tonas handläggerollen som en fristående roll ofta ner av de intervjuade. Uttryck som handlar om ömsesidighet och gemenskap förekommer istället ofta, till exempel i följande resonemang:

Vi pratar ju hjälp till självhjälp, vi ser till vuxna individer. Vi bestämmer ju inte över någon utan, vi ska ju... tillsammans göra en introduktionsplan. Det är ju något man säger några gånger det, »tillsammans« är ett viktigt ord här, självklart!

Det är ju hela tiden... personen som måste styra sitt liv eller vad man säger, vi kan ju stå bakom och pusha lite grann så men...

Allting som vi gör är ju i ett samtal, så det är ju mer flykten vi pratar om så...

Det krävs ju två för att dansa...

När informanterna talar om ömsesidigheten i termer av hjälp till självhjälp och »pushande« finns en retorik som, säkerligen omedvetet, får det som sägs att framstå som givet. Diskursen om delaktighet, ömsesidighet och gemenskap tycks av det informanterna säger ha fixerats så starkt att det upplevs som självklart att det handlar om samtal mellan jämbördiga individer. Denna känsla eller tanke kan ses ligga bakom mycket av det som sägs. Informanterna gör säkra uttalanden och ingen, inte heller vi som gör intervjuerna, kommer på att yttra motsatsen. Motsatsen till ömsesidighetstanken skulle vara att handläggaren fostrar individen och vet vad som är bäst för denne, men genom att ingen informant uttrycker en sådan tanke, bekräftas diskursen om jämbördighet i relationen.

Informanternas utsagor utgår ifrån synen på introduktion som något som ska präglas av delaktighet. Att kommunerna inte bestämmer utan ger hjälp till självhjälp är en självklarhet, på samma sätt som alla vet att det krävs »två för att dansa«.

Att tona ner sin roll och framställa sig som jämbördig med de nyanlända skapar otydlighet i rollerna. Tanken på den önsk-

värda ömsesidigheten och viljan att deltagarna ska vara just deltagare och inte klienter, vilket poängteras av flera informanter, tycks ibland göra det svårt för informanterna att skapa sig en översyn och problematisera roller och maktförhållanden. Det gör det också svårt för dem att tala om sig själva i termer av ett »jag«. Istället refererar informanterna återkommande till deltagarna och vad de tycker och tänker. Emellanåt växlar dock informanterna över till ett »vi« som inkluderar dem själva i en större grupp. Företrädesvis med deltagarna men ibland med övriga kolleger eller tjänstemän kopplade till introduktionsverksamhet.

Vi har en introduktionsplan, klienten och flyktingkonsulenten, och det skriver vi på en gång. Och där står tydligt och klart vilka skyldigheter och rättigheter har vi gentemot varann.

Vi ser ju stora fördelar med introduktionsplaner till exempel som vi upprättar... Och det är ju ett avtal som skrivs mellan oss och individen.

Denna tanke om ett vi och en ömsesidighet, som framträder så tydligt i intervjuerna, kräver engagemang från två parter. Vad händer då om sådant saknas från deltagarens sida? För visst förekommer det undantag från normen om handlingskraft? Dessa frågor blir relevanta eftersom det under intervjuerna återkommande hänvisas till de avvikande, till »vissa« specifika individer och grupper, som till exempel i följande citat:

Vissa flyktingar klarar inte av det själva, de saknar kontaktnät och sånt här... I individuella fall så skulle man kunna göra lite mer insatser med just dem men... rent allmänt så...

Och så finns det de som: »ja men kan du inte beställa tid, kan du inte hjälpa mig«.

Sen finns det de som är lite vilsna...

Citatet ovan pekar just på undantag, hur vissa deltagare behöver mer hjälp och stöd än vad flertalet uppfattas behöva. De beskrivs som specifika grupper, med annorlunda behov som skiljer sig från den allmänna introduktionsdeltagarens.

Den gängse deltagaren förutsätts fortfarande agera på eget initiativ. Tron på deltagaraktivitet förekommer genomgående i intervjumaterialet och framstår som viktig att stötta för de intervjuade. Finns det inte en nyfikenhet eller motivation hos deltagaren lyfts lösningen fram i form av motivationsarbete. Uttalanden om bristen på deltagande och att oengagerade deltagare ska inspireras, stöttas och coachas och är vanligt förekommande i intervjuerna. Ord som *motivera*, *uppmuntra*, *coacha*, *vägleda*, *guida*, *lotsa*, *stödja*, *pusha* och *rådge* återkom-

mer när informanterna beskriver det arbete de bedriver. Så här säger tre av informanterna:

Är man inte delaktig och inte vill ha nån hjälp... Då är det egentligen motivationssamtal som gäller.

Det finns ju folk som är väldigt passiva och så, flyktingar som är passiva, som man får jobba mer med motivationsarbete...

Sen är det från den enskilde handläggarens sida uppmuntran och coachning. Coachning alltså. Det är väldigt viktigt.

Det motivationsarbete de intervjuade ger uttryck för framstår som viktigt i ljuset av en introduktionsverksamhet som är avhängig deltagarnas handlingskraft. Särskilt som denna handlingskraft kan saknas. Den självklara ömsesidigheten i kontrast mot handläggarens aktiva pushande, coachande och stöttande får de intervjuade att emellanåt själva rikta blicken mot handläggarrollen och dess kraft som eget subjekt. I följande citat beskriver en informant hur den egna rollen vävs samman med deltagarens och med resultatet:

Men vi gav inte upp utan hon fick vara kvar där och söka och söka och söka och jag ringde runt då och gjorde lite reklam för henne och till slut fick hon ett sommarjobb. Så att just det här att inte ge upp, det är viktigt, och ser hon då att vi ger upp, då ger hon också upp.

Genom att både understryka deltagarens aktivitet och peka på sin egen roll i termer av ett »vi« illustrerar denna informant ett komplicerat förhållande. Vem är det som står för handlandet i relationen mellan handläggare och deltagare? Vem har makten att påverka förhållandet? Det tycks som om antagandet om att deltagaren kan och vill vara aktiv ibland skapar svårigheter när det gäller avvägningar i samspelet mellan deltagare och handläggare.

Motverka passivisering

Under intervjuerna beskrivs ett dilemma som handlar om att de nyanlända ska uppmuntras och vägledas, samtidigt som de inte får passiviseras av alltför mycket hjälp och stöd. Här finns beröringspunkter med den kritik som riktats mot den gamla invandrapolitiken, i förhållande till dagens integrationspolitik. Denna invandrapolitik beskrivs av informanterna som att den fungerade som en »skyddad verkstad«, där flyktingar och invandrare passiviserades av alltför mycket hjälp. Detta diskuteras av en av informanterna på följande sätt:

Tidigare så fick ju flyktingmottagandet kritik för att man var för

omhändertagande och tillrättaläggande, så att man på det sättet försvarade för flyktingar att själva ta sig ut och klara sig i vårt arbetsliv och hitta jobb och så vidare. Så det gäller nog att ha en balanspunkt där man liksom kan jobba som personlig coach utan att gå in och alltför mycket så att säga vara... tycka synd om eller... överdrivet omhändertagande. Man måste verkligen... ha stor respekt för de enskilda människorna. Respekt och tolerans. Men samtidigt kunna ställa krav och vara en personlig coach till dem.

Citatet belyser just den balansgång som många av informanterna återkommer till, som handlar om att som handläggare stötta och hjälpa till men att samtidigt försöka få deltagaren att ta egna initiativ och eget ansvar. En alltför stark vilja att hjälpa deltagarna kan riskera att slå över och motverka sitt eget syfte, något denna informant tar avstånd ifrån. Även nästa citat belyser hur tidigare synsätt präglar de värderingar och arbetssätt som anläggs på verksamheten idag:

Vi har en tradition sen invandrapolitiken, alltså, vi sitter här som de som bestämmer, och omyndigförklarar genom vårt förhållningssätt till flyktingen, att det är vi som bestämmer och vi bestämmer vad ni ska göra. En sån tankegång finns i många kommuner, även de som har jobbat länge. Även flyktingar är skadade av invandrapolitiken idag, alltså, de förväntar sig att vi ska göra saker och ting åt dem. Och det måste man kämpa för... Kämpa emot, alltså. Att så är det, det är du själv som gör det.

Den här informanten trycker ännu tydligare på vikten av att kämpa emot den fostrande roll som handläggaren ofta haft tidigare och som denna informant tycker sig se på vissa håll än i dag. Dessutom anser informanten att deltagarnas inställning och roll påverkas av ett kvardröjande omhändertagande perspektiv inom dagens introduktion. Informanten understryker att individen som självständigt subjekt måste få större genomslag i utformandet av introduktionen.

Incitament för större delaktighet och ökat ansvar

Uppvärderingen av deltagarnas egen handlingskraft och avståndstagandet från en alltför stark handläggarroll visar sig bland annat genom informanternas motstånd mot beroendesituationer. Detta blir särskilt tydligt när det gäller bidragsberoende.

Uttryck som »han åkte ut ifrån introduktionsersättningen och hamnade på socialbidrag« eller »de ska inte lära sig det

här med bidragssystemet« förekommer på flera ställen i intervjuerna. Dessa uttryck kan tolkas som en distansering från att individen hamnar i beroendeställning, i motsats till den tidigare invandrapolitiken som präglades av en socialarbetar-diskurs, det vill säga en tanke om att det var socialbidrag och socialt stöd de nyanlända behövde. Socialbidrag betraktas av informanterna som en sista lösning, kanske för att det riskerar att ytterligare försvaga deltagarnas egenmakt, vilken många av informanterna istället påtalar att de vill stärka.

Informanternas berättelser visar på en vilja från deras håll att knyta introduktion till prestation.⁵ Detta blir extra tydligt när de talar om introduktionsersättningen, som ofta är utformad som en lön istället för ett bidrag, vilket följande citat illustrerar:

Och det här brukar vi kalla lön. Eller helt enkelt introduktionsersättning. Så att inte personen får den här bilden av att det är bidrag, och att det är självklart att man får det, utan att man får komma med nån insats. Introduktionsersättning kommer du få enligt förordningen, utifrån den prestation som du gör

Jag personligen kan ju säga att från den dag vi också fick ta över det ekonomiska ansvaret för flyktintroduktionen, så kände vi att här hade vi ju då totalansvaret att göra en bra introduktionsplan, men också möjligheten att ställa krav. Utifrån vad innehållet ska vara, kopplat då till ersättningen.

Dessa citat belyser tillsammans med många andra uttalanden i intervjuerna hur viktigt informanterna tycker att det är att deltagarna inte får intrycket av att de får pengar oberoende av sin egen roll eller insats. Ersättning ska, enligt informanternas berättelser, tvärtom betalas ut vid uppvisande av prestationer så att det får betydelse för deltagarens känsla av egenvärde och kompetens.

Som en konsekvens av denna syn på ersättning i termer av lön ser informanterna sina möjligheter att ställa krav; vid utebliven prestation kan deltagarna framtas rätten till ersättning. Detta resonemang kan ses som ett maktutövande från handläggarnas eller snarare systemets sida, samtidigt som det på sätt och vis kan bekräfta deltagarnas status som egna subjekt. Informanterna tycks väl förtrogna med tanken om att en omformulering från bidrag till lön inte bara möjliggör rätten att ställa krav på prestation, utan att det också handlar om sta-

5 I lagen om introduktionsersättning (SFS 1992: 1068) står att villkoret för introduktionsersättning är att utlänningen förbinder sig att följa en introduktionsplan som fastställs efter samråd med utlänningen och om utlänningen inte följer planen får kommunen bestämma att introduktionsersättning inte ska betalas ut eller helt utgå.

tusskillnader hos den som tar emot lön och den som tar emot bidrag. Ersättning -likt-lön-strategin ses som en möjlighet att, åtminstone på pappret, höja deltagarnas socio-ekonomiska status. Denna form av ersättning ligger också väl i linje med den vedertagna trend informanterna talar om i termer av egenmakt och krav på delaktighet.

Följande informants uttalanden belyser just tanken om att bidragsberoende bör undvikas, för deltagarnas egen skull:

Att de förstår att det här är också en prestationsfråga att, det hänger ihop med pengarna. Det här är din lön som du kommer att få. Du presterar någonting.

Och jag påpekar vid första besöket, nu har du två år max på dig. Du ska verkligen använda den här tiden så att du slipper att hamna i bidragsberoende.

Här kan man tolka informanterna som att det är självklart att ingen borde behöva bli beroende av bidrag – ett sorts ideologiskt ställningstagande för rättvisa och jämlikhet. Att någon ska göra sig beroende av systemet är ingenting som informanterna vill uppmuntra, tvärtom. De är tydliga med att bidragsberoende är svårförenligt med tanken på deltagarens eget bästa. Det är dock få av informanterna som i dessa intervjuer tar upp hur man ska hantera personer som behöver bidrag och som inte lever upp till kraven på självständighet. Stämplas de som »misslyckade«? Vilka insatser får de del av?

Handläggarnas roll

I en av intervjuerna berättar en person om hur han/hon försöker att bemöta nyanlända som inte är självständiga utan tvärtom själva intar en beroendeposition:

Tydlighet är väldigt viktigt för min del, att jag är tydlig med vad vi vill med introduktionen. Och jag accepterar oftast inte ett svar som »jag gör som du säger«, det går inte hem hos mig, utan de måste ha en egen vilja.

Den här informanten visar hur viktigt det är att deltagarna är självständiga, men samtidigt hur svårt det är att bemöta dem som inte är det utan att hamna i en tydlig maktposition.

Av intervjuerna framgår att deltagarna förväntas vara aktiva och ta eget ansvar för sin introduktion. Samtidigt framkommer det att det trots allt är handläggarna och själva introduktionsverksamheten som har ansvar för att skapa förutsättningar för denna aktivitet. Som en informant beskriver uppdraget ska de »lotsa folk ändå, till de möjligheterna som finns«. Det blir tydligt att det någonstans förutsätts ett aktivt agerande av infor-

manten. Detta agerande kan i sin tur innebära att ta ett steg tillbaka, eller att lämna över handlingskraft till deltagaren.

I citatet ovan problematiseras det egna handlingsutrymmet när deltagare lämnar ifrån sig ansvar genom att uttryckligen be sina handläggare att bestämma åt dem. Då får man försöka att »lämna tillbaka beslutet till personen«.

Det tyder på att informanterna är medvetna om sin överordnade position men att de försöker förhålla sig till den på olika sätt för att samtidigt kunna främja deltagaraktiviteten.

Detta är dock inte helt enkelt. I en intervju beskriver en informant sina upplevelser av sin roll så här:

När jag ser att vi har... satt in rätt resurser för en person, för den personen, när vi har gjort rätt bedömning av behoven, och kunnat... sätta in rätt resurser vid rätt tillfälle... Då tycker jag det fungerar bra.

Detta är en beskrivning av när rollen upplevs positiv. I en annan intervju uttrycker informanten liknande upplevelser så här:

Jag är stolt över att vi har lyckats med många många många... flyktingar, som jag träffar liksom som är... har kommit mycket bra in i samhället, har lyckats liksom...

Båda citaten tydliggör informanternas egna betydelser i introduktionsprocessen, genom att lyfta fram personliga upplevelser av framgång och tillfredsställelse när introduktionen gått bra. En annan informant uttrycker introduktionsarbetets vision med orden: »Man ska egentligen lyckas med alla!« Detta uttalande kan tolkas som en förväntan på handläggarnas prestationer snarare än deltagarnas. Deltagarna framstår här som de objekt som informanterna ska lyckas med. Det blir genom den här typen av uttalanden tydligt att deltagarna är objekt i viss mening, i och med att introduktionen är en verksamhet som riktas till dem.

Att helt tona ner handläggarnas eller systemets roll i introduktionen, eller att låta den överskuggas av deltagarens egen aktivitet, kan lätt bli missvisande. Om betoningen av deltagarens aktivitet och delaktighet däremot betraktas utifrån de motståndsdiskurser som etablerats gentemot invandrapolitiken och passiviseringen av deltagare blir det tydligt att man vill komma bort från något som man inte tyckte fungerade särskilt bra. Istället vill man skapa nya, mer framgångsrika sätt att handskas med introduktionen.

Analysen visar tydligt på problematiken kring deltagarnas och informanternas respektive ansvar och handlingskraft, men också på svårigheterna att sätta ord på och balansera de respektive parternas roller mot varandra. Uttalanden som handlar om

en önskan att inte själv behövas dyker upp här och var i intervjumaterialet. Det illustreras till exempel när följande informant visualiserar den ultimata introduktionen:

Det allra bästa är när jag inte behövs, höll jag på att säga, för att då har man redan... Då har man i stort sett redan hunnit anmäla sig till svenskan, då är man snabbare än vad jag är. Och då har man också en... en idé om vad man vill göra.

Vad betyder detta? När informanterna besvarar frågor om vad en lyckad introduktion består i eliminerar ofta deras egen roll i verksamheten. Vad finns då kvar? Här syns en problematik, som bland annat ställs på sin spets av en informant som menar att kravet på en aktiv deltagare inte alltid är möjligt, just för att en person är nyanländ. Handläggarens egen prestation blir då extra viktig:

När man kommer hit och inte känner till någonting om samhället, hur det fungerar... Hur ska vi kunna överlämna ansvaret för en introduktion till den personen? Hur ska vi förvänta oss att den personen ska kunna säga att: »Ja, jag behöver det här och det här och det här. Kan du tala om var jag ska få det?« Hur ska man kunna göra det?

Det uppstår en paradox i det att individen å ena sidan förutsätts vara aktiv och mer eller mindre självgående i introduktionen. Å andra sidan saknar individen just genom sin position som nyanländ förutsättningar för att verkligen spela denna roll. Därav det behov av säråtgärder som introduktionen utgörs av. Även handläggarens roll återfinns inom ramen för denna paradox.

Den goda introduktionen

Genom att lyssna på informanternas resonemang om hur introduktionen förutsätter en aktiv deltagare blir det möjligt att förstå föreställningarna om innehållet i en god introduktion.

Målet med introduktionen, som den ser ut i många svenska kommuner idag, beskrivs av informanterna vara att individen når egenförsörjning.⁶ Detta poängteras genomgående. Informanterna berättar därefter om de introduktions-*erbjudanden* som var och en får och kan nyttja efter eget sinne och egna behov. Detta för att deltagarna efter avslutad introduktion ska ha de bästa förutsättningarna för att leva ett liv på lika villkor som de grupper av människor som bott i samhället sedan tidigare. Som en informant förklarar det:

Vi avbryter ju introduktionen när människor har greppat tag i det normala samhället, alltså när man har de generella... när man kan leva... som vem som helst.

Vilka är behoven på vägen till egenförsörjning? Under intervjuerna återkommer informanterna till den breda och heterogena målgrupp till vilken verksamheten vänder sig. Flyktingar, invandrare, kärleksinvandrare, anhöriginvandring – beskrivningarna av målgruppen är många och differentierade. Men skiljer sig deras behov? Ja, säger vissa informanter. Det är en väsentlig skillnad mellan att fly sitt land på grund av krig och att flytta med någon man älskar till en ny tillvaro:

Vi brukar säga att de som har... är sambo eller gift med en svenska, de prioriterar vi inte, för de... de kommer lättare ändå in i samhället än andra.

6 Detta är i linje med det övergripande målet för introduktionen att samhällets insatser för flyktingar och andra invandrare under deras första tid i Sverige ska ge möjligheter för var och en att försörja sig och bli delaktig i samhällslivet. (Integrationsverket, 2003)

Många av informanterna håller med om att det är lättare för den som är kärleksinvandrare än den som är flykting att skapa en ny tillvaro. Man menar att olika målgrupper hamnar i olika situationer, med olika stor tillgång till förmåner som nätverk och kontakter.

Andra informanter hävdar dock tvärtom att behoven är lika, om inte identiska. I en intervju förklarar informanten att det viktiga är att förstå den problematik som ligger i att »vara ny«, framför orsaken till att man är det:

Att man är ny i Sverige har ingen betydelse egentligen i botten om man är flykting eller om man är kärleksinvandrare, eller om man... Man är ny. Man behöver...

Arbetsspåret och problemet med ohälsa

De intervjuade i denna studie beskriver hur kommuner utformar introduktionen enligt vad de kallar arbetslinjer eller arbetsspår. Fokus ligger på språkinläring, praktik och arbetsliv. Yrken och yrkeskompetens tycks vara viktiga ord i sammanhanget, liksom utbildning och erfarenhet. Deltagarna uppmuntras att se framåt, men siktet bör vara inställt på arbetslivet säger informanterna, vilket kan illustreras av uttalanden som detta:

Vi ställer stor vikt vid det här med att de ska tänka på framtiden. Vad är deras mål med att leva i Sverige, och då tänker vi arbete, utbildning...

Tankar om att deltagarnas framtid ska kläs i arbetslivstermer, speglar ett återkommande tema i intervjuerna. Deltagarna måste klargöra sina mål säger informanterna, gärna med avseende på arbete eller annan försörjningssituation.

I många av intervjuerna problematiseras dock det arbetsinriktade förhållningssättet, bland annat med hänvisning till grupper med ohälsa eller andra omständigheter som hindrar dem från att följa arbetslinjen:

Det är svårare med individualiseringen när det gäller människor med mycket speciella behov, alltså som har... olika typer av sjukdomar eller funktionshinder eller traumatisering och så vidare som inte, som inte passar in i det här... I den här vanliga arbetslinjen.

Eftersom arbetsspåret präglar introduktionen leder detta till en problematik för vissa grupper som återkommer regelbundet i intervjuerna. När informanterna uppmärksammar grupper som avviker från normen uttrycker de en frustration. Man

undrar hur man ska kunna ta hänsyn till individer som är sjuka eller handikappade och samtidigt följa en vedertagen mall för introduktionen.

Följande citat får illustrera detta:

Okej, i de här målen som finns, där står det en massa mål som gäller för handikappade och äldre och människor med funktionshinder och så vidare, men väldigt mycket blir ju fokuserat på den så kallade arbetslinjen i alla fall. Och det är ju bra. I grunden. Men det är så att vi även måste möta de andra människorna. Och en del av dem ska vi möta så att vi kan putta in dem i den här fåran som handlar om framtida självförsörjning och arbete. Men andra människor måste vi möta på ett annat sätt. För de kan-, det finns trots allt en grupp av människor som aldrig kommer att nå en arbetsmarknad. Och vi kan liksom inte bara skippa dem. Utan vi måste kunna möta dem med en vettig... en vettig introduktion, också. Och... Man jobbar ju på med det och försöker hitta andra vägar och så men... Alltså det är väldigt mycket som är inriktat på... på arbetslinjen.

Även i fall då behoven går att tillgodose fortsätter de handikappade, äldre eller kanske sjuka deltagarna att framstå som undantag. En av informanterna uttrycker det så här:

Antingen är de beredda att delta i arbetsmarknadsåtgärder eller inte. Då finns grupper som tar hand om dem. Vi ser till att saker och ting ordnar sig för den här personen.

Den här informanten illustrerar hur den vedertagna idén om att introduktionen ska vara arbetsinriktad tenderar att marginalisera icke arbetsföra individer och grupper. Trots att denna informant uttrycker sig positivt angående de möjligheter som finns för dessa deltagare, belyser uttalandet en norm som är vanligt förekommande i intervjumaterialet. Denna norm innebär ett antagande om att man »egentligen« ska kunna engagera sig på »vanligt vis«, en förmåga som vissa saknar.

En av de vanligaste orsakerna som hindrar de nyanlända från att delta aktivt i introduktionen tycks enligt informanternas erfarenheter vara hälsoproblem. I intervjuerna problematiseras psykisk och fysisk ohälsa och sjukdom, stress med mera i relation till möjligheterna att tillgodogöra sig en arbetsinriktad introduktion. Samtliga informanter anser att hälsa är en avgörande faktor för att individens delaktighet ska fungera, men för somliga är det svårare än för andra, vilket följande citat visar:

Är de sjuka så anpassar man introduktionen efter det. Det kan vara att... att de endast klarar av sf-undervisningen och då låter vi det vara på det sättet. Hälsan är ju väldigt viktig för att komma vidare.

Vi har många traumatiserade flyktingar, som skulle behöva ha som vi hade förut, egna grupper. Det är just det här, jag tänker alltid det att när folk inte mår bra, vad ska man göra? Hur lyhörd kan man vara?

I det senare citatet framträder förutom hälsans roll för introduktionen, informantens egen roll. Under intervjuerna märks denna frustration och denna undran över vad man egentligen kan uppnå. Sjuka eller på annat sätt icke arbetsföra deltagare riskerar att passiviseras, säger informanterna, men det kan inte enkelt avhjälpas på grund av den arbetsinriktning man beslutat är bäst för introduktionen. De poängterar att en starkare fokusering på de icke arbetsföra deltagarna kanske skulle behövas. Introduktionens innehåll skulle ibland behöva formuleras annorlunda och till exempel involvera starkare stödinsatser från handläggarnas och andras sida, menar de. Samtidigt är det ju stödinsatser som kritiserats i den gamla invandrapolitiken, för sin risk för att de leder till ytterligare passivisering.

I en intervju resoneras kring balansen mellan aktivitet och passivitet i termer av att rusta individer inför ett aktivt deltagande:

Det är klart, på det här området finns ju några som tidigare har blivit utsatta i hemlandet för... traumatiska upplevelser och liknande. Och då mår man fruktansvärt dåligt. Och vi har börjat nu att titta på vad vi kan göra i rehabiliteringsprocessen. Både när det gäller vården, försäkringskassa och arbetsförmedlingen så börjar vi samarbeta och skapa bättre forum för att kunna jobba med den här målgruppen. Det finns en hel del... som har egentlig arbetsförmåga, men de behöver... rustas en del innan de börjar.

Det här resonemanget synliggör försöken att skapa flexibilitet genom samverkan med andra parter i samhället, och att ta hänsyn till individer som behöver rehabilitering, samtidigt som arbetslinjen fortfarande ska få gälla. Citatet kan tolkas som att individer måste få rehabiliteras på egna villkor så att de uppnår den grad av aktivitet som är önskvärd i jakten på arbete och egenförsörjning.

Flyktingskapets innebörd för introduktionen

När passivisering i förhållande till hälsa förs på tal lyfts många gånger situationen som asylsökande fram. Det man då talar om är den långdragna period av väntan som förflyter medan personer på sätt och vis är inne i det svenska samhället, men ändå inte. Några informanter resonerar på följande sätt:

Den där tiden på flyktingförläggningen är alldeles för lång, man passiviseras. Och sen går man och drar och drar och sen... Sen kommer man in i den där trallen.

Folk som har väntat kanske jättelänge på att få uppehållstillstånd. Som inte har gjort nånting kanske under asyltiden, kanske varit gömda... Då märker vi att... De blir... lite svårare att motivera liksom, de behöver lite mer motivation än andra grupper.

I dessa utsagor står deltagarnas erfarenheter av väntan och passivitet i kontrast mot den handlingskraftiga deltagare och även flykting som målas upp genom intervjuerna. En informant reflekterar kring svårigheter som kan uppstå när bilder och upplevelser av aktivitet och passivitet krockar:

Man har fått en bild av att alla som kommer till Sverige som flyktingar, har lyckats ta sig jorden runt, att de är parata... att börja jobba med en gång, och det är de inte. Och har man den bilden så... att jobb-, alltså det... Det är det som har blockerat väldigt mycket och förstört mycket av integrationsarbetet.

I vad som många gånger framstår som försök att uppvärdera flyktingskapet, märks i intervjuerna en viss risk för etablerandet av en ny stereotyp. Den starka aktiva flyktingbilden tycks ibland ha en tendens att i informanternas resonemang fungera på samma sätt som den passiva hjälplösa stereotypen gjort. Det vill säga, det blir en schablonbild som underlättar arbetet, men som också riskerar att sudda ut enskilda individers behov.

Många deltagares, särskilt flyktingars, situation beskrivs av informanterna som nedbrytande på ork och energi, vilket kontrasterar mot förhoppningen, och antagandet, att de ska vilja och orka engagera sig. Så här berättar två informanter:

De personer vi mötte... upplevde vi var, redan när de kom till oss, desillusionerade vad gäller deras framtid. För då hade de alltså varit asylsökande här under lång tid, de hade hört, hade landsmän och släktingar som inte hade jobb, och de sa när de kom till oss första gången: »Ja jag förstår, jag kommer nog, väl aldrig att få ett jobb här och kunna försörja mig.« För det var vad de hade sett att andra inte kunde. Och då sa vi det såhär, att det här är inte klokt, så här får det inte vara! När man har fått uppehållstillstånd så ska man åtminstone ha hoppet kvar. Att jag ska ha en framtid här, det finns plats för mig också.

Det som vi ständigt pratar om i den här branschen, det är ju det här med den passivisering som sker genom de här väldigt långa väntetiderna då alltså, eller väntetider... ibland är det också människor själva som ställer sig i det genom att man inte accepterar beslut som fattas. Och då, utan att värdera det på nåt sätt, så leder det i alla fall till att man då har fått en väldigt lång period, som har

varit relativt passiv. Och fylld av... Ja, ångest och trauma liksom... Vartefter tiden går och osäkerheten om hur man, hur det ska bli och så vidare, så skapar det en mycket speciell situation, som jag tror i väldigt hög utsträckning fördröjer möjligheten att komma på fötter sen.

Båda dessa citat handlar om väntetider kopplat till introduktionens möjligheter. Ju längre tid som förflyter innan introduktionen tar vid (på grund av olika faktorer), desto större är risken att individerna tappar hopp och energi – egenskaper som behövs för att lyckas med sin introduktion. Negativa föreställningar och upplevelser från andra invandrade beskrivs av informanterna dessutom påverka de nyanlända på ett sätt som gör dem mindre benägna att engagera sig i och ta till vara de möjligheter som introduktionen kan erbjuda dem.

På frågan hur dessa specifika fall ska hanteras och hur introduktionen ska utformas så att deltagarna på bästa sätt kan ta del av den, finns det inte några enkla svar i detta material. Samtidigt som traumatisering, stress och passivitet beskrivs av informanterna som undantag, lyfter de gång på gång fram svårigheter i att behandla dem just som sådana. En informant problematiserar sitt eget förhållningssätt till att flyktingar kan behöva särskilda aktiviteter:

Då och då slås jag utav att vi i verksamheten för flyktingmottagande tänker som att vi måste bygga liksom särskilda aktiviteter för flyktingar. Alltså... alla kan inte gå ett så kallat arbetspår, det behövs andra typer utav aktiviteter för nyanlända flyktingar, så att man får liksom en... ett vettigt innehåll i introduktionsprogrammet. Och då... När jag ifrågasätter det jag tycker från min horisont, att... men det är inte rimligt att vi bygger den här typen av såg aktivitetscenter för enbart flyktingar utan att... Där tycker jag att man måste se till att de här människorna är en del utav den här befolkningen i en stadsdel och då handlar det ju också om att se till vilka möjligheter som finns i hela stadsdelen.

Här kan man utläsa en rädsla för särartstänkande som handlar om risken att förstärka strukturer i samhället som skapar och/eller upprätthåller utanförskap och som istället för att hjälpa enskilda grupper motverkar aktivering. Informanten tydliggör en tematik i intervjuerna som handlar om svårigheten att balansera mellan individualisering och stöd till undantagen och en helhetssyn i vilken även undantagen har rätt att inkluderas.

Förutsättningar för individualisering

Att introduktionen ska vara individuell är en utgångspunkt för dem vi intervjuat. Det anges inte bara i målformuleringar och

riktlinjer utan tycks för informanterna framstå som det enda möjliga sättet att förhålla sig på. Som en informant beskriver det:

Jo individualisering är ju när introduktionssekreterarna kan jobba med varje individ i familjerna utifrån deras behov, alltså mer individuellt kan det ju inte bli.

Ja men samtidigt, det här är ju en individualisering när det gäller den enskilde personen. Man upprättar ju en individuell introduktionsplan och det utgår ju från individen, vad individen bär med sig, och vad individens önskemål om framtid också är.

Samtidigt återkommer problemet med hur man ska tillgodose de individuella behoven hos deltagarna på flera ställen i intervjuerna. Inte bara flyktingsituationen eller hälsan utan också andra aspekter av individers liv kan få konsekvenser för deras introduktion. I intervjuerna märks till exempel att deltagarnas könstillhörighet kan spela en roll i valet av vilka aktiviteter som ska erbjudas. Deltagarnas könstillhörighet antas både påverka deras generella livssituation och deras behov av insatser. En informant berättar om några kvinnor vars specifika omständigheter påverkat deras förutsättningar för att delta i en introduktion, och beskriver därmed kvinnornas situation som ett undantag:

Det var åtta kvinnor, lågutbildade kvinnor med många barn, som inte hade kommit in i sfi:n, därför att de varken orkade eller klarade av det.

Dessa kvinnors livssituation, med kort utbildning och många barn, påverkar enligt informanten deras introduktionsmöjligheter. Det här betraktar informanten som faktorer man måste ta hänsyn till.

Inte bara reella omständigheter, utan också föreställningar om deltagarnas livssituationer tycks få konsekvenser för hur introduktionen utformas för olika grupper. Ibland styrs valet av introduktionsinsatser för en person av informanternas uppfattning om denne persons självbild och idé om vad som är manligt och kvinnligt. Informanterna menar att en individs självbild påverkar vägen till egenförsörjning. Intressant här är att valet av introduktionsinsats inte enbart påverkas av personens egen självbild, utan också av den uppfattning som informanterna har av personens självbild och värderingar. En informant berättar om hur man kan behöva ta hänsyn till deltagares självbilder som ibland kan ligga långt ifrån arbetslinjen:

Är man kvinna och lågutbildad eller analfabet och uppvuxen på landet så har man kanske en... bild av sig själv, att man i och med det står långt ifrån arbetsmarknaden, och då är det ju såna saker

som man måste börja titta på... i förhållande till de krav som ställs på egenförsörjning i Sverige.

En annan informant berättar om hur olika inställningar och tankestrukturer kan få konsekvenser för deltagarna. Här berättar informanten om ett tillfälle då detta blev tydligt:

Jag träffade en ung tjej förra veckan, som sa: »Varför ska jag gå och läsa arabiska extra, jag har gått gymnasiet, jag kan arabiska, jag kan både läsa och skriva!« »Ja men har du inte sagt till läraren då?« »Joo, då så sa hon att jag skulle gå på en sykurs, men jag är inte intresserad av att sy«, sa hon. Så att... Ja, så jag vet inte riktigt... vad de ska göra med henne.

I detta citat märks en viss uppgivenhet. Här krockar informantens ambition med både deltagarens och lärarens tankar och handlanden. Det här kan belysa hur föreställningar och idéer om vad det innebär att vara kvinna (och kanske kvinna från en särskild kultur?) påverkar det utbud av resurser som ställs till deltagares förfogande. Först när deltagaren själv uttrycker ett motstånd mot det fack i vilket hon placeras blir problematiken tydlig och skapar förvirring.

Ur denna typ av resonemang som återkommer i många intervjuer, tydliggörs förutsättningarna för individualisering, och frågan om behov kontra utbud och stereotypa bedömningar ställs på sin spets. Här blir behovet av att iaktta vilka resurser som de facto står till buds och i vilken mån resurserna är anpassade efter de målgrupper som informanterna ska bemöta tydligt. Och – kanske främst – här reser informanterna omedvetet frågan om utifrån vilka föreställningar utbudet av insatser utformats.

Till detta kommer frågan om de egna mandaten i individualiseringsprocessen. En informant säger:

För det första är det väldigt viktigt att bli medveten om det och fundera på då vad individualisering innebär utifrån mitt uppdrag och vad jag har för mandat och vad jag har för möjligheter och vad jag har för verktyg.

Citatet visar att individualisering sker inom vissa avgränsade ramar. Alla möjligheter är inte öppna. Utan rätt förutsättningar framstår individualiseringen inte som lika enkel och självklar som det först kan synas. Den här informanten poängterar att det fortfarande finns förbättringar kvar att önska, till exempel en större flexibilitet i det som här omnämns som de »svenska strukturerna«:

Det har man pratat om, den här problematiken i det svenska systemet sedan länge, att man har en kostym som passar alla. Och där förväntar jag mig att det bör kunna ske förändringar kring indi-

vidualisering av åtgärder, anpassade till individens behov. Kanske har det skett lite förändring på vissa nivåer men det är segt... fortfarande. Och den kostymen kanske inte passar alla. Utan vi, det krävs flexibilitet i svenska strukturer, så man kan möta allas behov.

Tanken på individualisering framstår som lika önskvärd och självklar som förut. Här blir det dock tydligt att stereotyper och föreställningar om deltagarnas behov, tillsammans med begränsade mandat gör individualiseringen problematisk. Informanterna tydliggör att »den goda introduktionen« i själva verket bygger på vad som många gånger är stereotypa bilder eller antaganden om hur deltagares behov, önskningar och situationer ser ut. Detta får konsekvenser för deltagande individer och grupper.

Mål och verklighet

Intervjuerna präglas av en ambivalens mellan introduktionens mål och verklighetens förutsättningar. De intervjuade uttrycker svårigheter i att upprätthålla en balans mellan att vägleda, guida och lotsa och samtidigt tillskriva deltagarna aktiv handlingskraft. Samtidigt lyfter de fram de reella förutsättningarna, där de menar att det finns brister som de inte kan göra något åt.

Informanterna sätter ord på ett dilemma som handlar om att se möjligheter men samtidigt vilja ge deltagaren tolkningsföreträde. De tycks slitas mellan att å ena sidan vilja presentera enkla lösningar, å andra sidan vilja ge deltagare utrymme för egna initiativ. Det här blir tydligt i intervjuerna på olika sätt, när ord som »frustrerande«, »svårigheter«, »avvägningar« och »myndighetsutövning« används:

Ja det är ju, det blir ju väldigt frustrerande. För ibland kan man ju också, vi kan ju också se att för individen, i ett kartläggningssamtal så kan ju vi se en väldigt tydlig plan att det här vore det som vore bäst, eller vore bra. Men att då individen själv inte har engagemanget, eller orken eller motivationen.

Det blir en svårighet med, naturligtvis... med personens egna drömmar i förhållande till hur realistiska de är och så.

Sen kommer vi ibland till en situation där personen inte vill delta, i nånting. Och då är det en avvägning, ska man göra som personen vill eller ska man sätta sina krav i det här fallet? Alltså om myndighet, personen får introduktionsersättning, och då måste man ha en viss... presentation...

Man får inte introduktionsersättning... om man inte uppfyllt vissa villkor. Och det är därmed en form av myndighetsutövning.

I ovanstående resonemang ger informanterna uttryck för en diskrepans mellan upplevelserna av introduktionens idealtyp

och verkligheten. Här framkommer en tydlig komplexitet, där både deltagarnas och informanternas drömmar och verklighet ska anpassas till varandra. Det finns en spänning mellan den tilltro till individen och hennes möjligheter som informanterna genomgående uppvisar, och en tveksamhet inför personernas egna förutsättningar.

Att hinna fram och hinna med – tiden, en viktig faktor

En av de kanske tydligaste paradoxer som informanterna berättar om handlar om upplevelser av tid. Uttalanden som handlar om begränsningar i tid - om vikten av att komma igång med introduktionen så snabbt som möjligt, och att vara tydlig redan från början med förväntningar och målsättning – är vanligt förekommande i intervjumaterialet. Tiden kopplas till motivationen på ett sätt som kan betraktas som ytterligare uttryck för den grundläggande aktiva deltagarsynen som präglar introduktionsverksamheten; ju tidigare en deltagare kan engageras i sin introduktion, desto större beskriver informanterna att chansen till aktiv medverkan är. Och tvärtom, ju längre tid som förflutit utan kontakt med introduktionsverksamheten, desto mindre tilltro, lust och nyfikenhet till vad introduktionen har att erbjuda:

Det jag kanske tycker är svårt är att... Att få dem... att känna hur viktigt det är. Att man har bott här ett tag och man är inte nyfiken.

Precis som under flyktingsituationen menar informanterna att tiden efter ett uppehållstillstånd kan verka negativt på deltagarnas förutsättningar för engagemang. De beskrivs ha rotat sig i en tillvaro som de inte längre har ork eller vilja att påverka.

Introduktionen förväntas flyta på i en bestämd, gärna snabb, takt, under en bestämd tid⁷. Men här blir också en frustration hos informanterna tydlig, en frustration som till stor del handlar om yttre orealistiska krav på snabba resultat. Informanterna menar att de yttre kraven försvårar en process som i sig är tillräckligt problematisk ändå.:

Det är svårt att jobba med, därför att det är... mycket krav från alla håll och kanter. Det ska gå så fort som möjligt, det ska vara raka rör och det ska vara... Man ska inte vänta på nånting eller vänta in nån människa.

⁷ Bakgrunden till dessa tidsramar är att introduktionen är en säråtgärd för nyanlända. (Integrationsverket, 2003)

I och med att vi har krav på att de ska ha ett ganska snabbt mottagande, snabbt information om bostad, blablabla, och snabbt information om pengarna också... Det finns såna här honnörsord, att man är effektiv och såna grejer, det finns ju med.

I ovanstående citat talas om tid och pengar som pressande faktorer. Den begränsade tiden upplevs av många informanter som ett problem, som skapar ytterligare svårigheter för grupper med ohälsa eller sjukdom. En informant berättar om hur deltagare som mår psykiskt dåligt kräver viss långsamhet i processen:

Vi har så många olika, vi har massa med folk som mår psykiskt dåligt och då måste vi bromsa lite grann med dem, och det är också en avgörande... Vad vi ska göra; vi samarbetar med psyketer, vi kanske har kontakt med dem och vi... låter folk vänta lite grann. Innan de börjar på sfi. Så att det är massa kurativ verksamhet. Vissa behöver inte alls annat än att bli mottagna och sen tuta och köra. Vissa behöver verkligen kontinuerligt, dagligen... Det är individuellt.

Men det är inte enbart hälsotillståndet som påverkar individers möjligheter till snabbt engagemang i ett arbetspar. I intervjuerna diskuteras själva situationen att vara ny i det svenska samhället och deltagarnas möjligheter att snabbt involvera sig i verksamheten problematiseras med tanke på den tid som också går åt till omställning och till att landa i en ny tillvaro. Här problematiserar några av informanterna de svårigheter som kan uppstå när man ska lära sig att förhålla sig till ett nytt samhällssystem:

Kommer man från ett annat samhälle, som inte har demokrati, eller som... ja, från ett samhälle som aldrig har haft en demokrati eller det har varit krig eller... Då tar det kanske en tid att förhålla sig till... hela det svenska samhället.

Och det är det som är ju lite... ska man säga, svårighet, när det gäller flyktingar ibland. Därför att det tar längre tid för dem att ha, att hoppa på tåget, alltså man har svårt att förstå det som händer. Det är inte bara att förklara hur det är, det behövs tid innan de förstår. Alltså att veta är en sak, att förstå är en annan sak. Det kan ta väldigt lång tid ibland, och det måste det finnas acceptans runt... bland samarbetspartnerna.

Informanterna förmedlar en förståelse för många deltagares situation, men menar att denna insikt saknas från omgivning och regelverk. Informanterna talar om väntetider som knäcker folk och om människor som behöver tid för att kunna delta aktivt i introduktionen. En informant berättar:

Det är den här väntetiden som knäcker folk. Och sen när de äntligen får tillstånd, då är de så knäckta att, antingen har de legat på psyket eller barnet har blivit omhändertaget precis som det så ofta händer. Och sen ska man börja igen.

I en intervju beskrivs de svårigheter som uppkommer när introduktionstiden av olika anledningar inte följer ordinarie mall och man inte har möjlighet att förlänga introduktionstiden:

Och de här första tre månaderna eller fyra månaderna, det går åt bara för att hämta upp, alltså hämta sig. Och det är det, då kan man inte placera folk, liksom, man kan inte direkt säga varsågod nu ska du sätta dig vid skolbänken. Personen kan knappt andas, och man säger så. Och det, också det här, regelverket säger att inom två månader ska folk vara sysselsatt. Efter kartläggningstiden. Det funkar inte alltid. Och ändå kan man inte förlänga introduktionstiden för den här personen. De förlorar tid från början.

Även i detta citat pekar informanten på problem som har att göra med tiden; individer som inte nyttjat introduktionen har på något sätt förbrukat sin rätt till den.

Vissa informanter kan dock jobba med tiden på mer flexibla sätt. En informant berättar att specifika förhållanden kan vara anledning till att låta tiden gå i vissa fall.

Men under mycket specifika förhållanden så kan du förlägga de här tre och ett halvt åren efter att du har varit i Sverige i ett år. Och sen starta. Men då, det är liksom utpekad, det är liksom då till exempel att man har varit barnledig, så man inte har varit med från start. Eller haft en dokumenterad sjukdomshistoria innan, som har gjort att man inte kan starta.

I vissa kommuner kan man också utforma en mer flexibel introduktion för de deltagare som beräknas ha stor möjlighet att »lyckas« skapa en självständig tillvaro:

Introduktion är minst på två år. Det kan förlängas ett år till, det beror på omständigheterna, om vi upplever att personen... har lyckats med introduktion i samhället. Vi kan tänka... att vi ser att personen har möjlighet att börja arbeta och bli självförsörjande inom ett år. Då kan vi förlänga ärendet.

Den här informanten illustrerar hur vissa deltagare kan få mer flexibla lösningar ordnade åt sig inom ramen för introduktionen. Samtidigt kan man fråga sig vad som händer med dem som inte uppenbart kommer att lyckas. Ska de få kortare tid på sig? Att hantera deltagare såväl som omgivning skapar problem, som gör att handläggarna inte kan genomdriva introduktionen på de sätt som de vill. Tiden är helt klart ett sådant problem.

Det som informanterna lyfter fram är ofta en önskan om mer flexibilitet vad gäller introduktionens innehåll och längd, både för dem som behöver mer och dem som behöver mindre.

Olika former av motstånd

I många kommuner upplever informanterna motstridiga krav och förväntningar som inte harmonierar med möjligheter eller resurstillgång. Att man rent praktiskt inte upplevs ha möjlighet att erbjuda boende, praktik eller jobb sänker individens motivation att delta i introduktionen. Informanterna berättar om känslor av att sitta i kläm mellan system och deltagare. Boendet lyfts ofta fram som en knäckfråga där man önskat att det fanns mer resurser. Några citat illustrerar:

De sitter här, folk, och gråter. »Jag är ute på gatan imorgon, vad ska jag göra?« Och sen säger ledningen till oss, ni får inte hjälpa till. Sen hänvisar vi ju bara till socialen. Det är inte rätt. Vi kan inte! För vi har inget avtal⁸ och vi har ingen skyldighet. Och ändå sitter vi här och försöker jobba. Jag har faktiskt fått en fråga av en flykting, när, de vill inte ha nån annan hjälp än att få en egen bostad. Jag sa, tyvärr, jag kan inte hjälpa till. »Vad gör du här då?« Då känner man verkligen... Vi hamnar i kläm, mellan... mellan systemet och den personen.

De saknar ordentligt boende liksom. Ett fungerande boende. Så det är ganska... en ganska stor tid liksom av individens... energi och kraft och allt det här tas åt att leta efter en bostad...

Det kan inte... diskuteras så mycket för att, det är utanför våra bestämmelser, våra ramar och resurser...

Regelverk och ramar upplevs av informanterna som att de inte harmonierar med verkligheten. Informanterna beskriver sin frustration och de beskriver möten med ledsna, irriterade och arga deltagare som vill ha mer, eller något annat än det de kan erbjuda.

Under intervjuerna återkommer också utsagor som handlar om ett samhälleligt motstånd mot introduktionsverksamheten. Det här syns bland annat i hur en informant beskriver meningen med introduktionen, med fokus på negationer och avlägsnandet av hinder snarare än skapandet av möjligheter:

Inom två år är vår uppgift helt enkelt att se till att minimera, reducera, eliminera om det går, de käppar som finns i hjulen för flyktingars integration.

⁸ Integrationsverket har överenskommelse med en rad kommuner om att ta emot flyktingar. I det här fallet saknas en sådan överenskommelse mellan kommunen och Integrationsverket.

Enligt denna informant handlar alltså introduktionen om att minimera ett upplevt motstånd, att forcera och bearbeta krafter som motverkar introduktion och integration i samhället. Det här är ett illustrativt exempel på hur det upplevs existera olika former av hinder som måste övervinnas för att få introduktionsprocessen att fungera.

Det viktiga politiska stödet och intresset

En faktor som tycks verka antingen möjliggörande eller hindrande för informanternas försök att bedriva en bra introduktion är stöd kontra bristande stöd från politiker och ledning. Stöd, men också intresse beskrivs som grundläggande förutsättningar för en fungerande introduktion. Både de praktiska möjligheterna att öka resursutbudet och orken och viljan att engagera sig i sitt arbete beskrivs som beroende av attityder från ledningshåll. Problem och brister i interaktionen med ledningen och med politiker beskrivs dock som vanligt förekommande av informanterna. En informant berättar om hur ledningen skakar på huvudet åt saker som för informanten ter sig viktiga. En annan berättar om hur politiker och ledning kan ha gjort andra prioriteringar och att det påverkar kvaliteten i arbetet:

Jomen det är just det här med att vi inte kan introducera folk som inte har någonstans att bo. Och vi har tagit upp det med högsta ledningen och de bara skakar på huvudet, att nej vi har inget avtal, vi behöver inte skaffa fram lägenheter, folk kommer hit ändå...

Har man prioriterat nåt annat, då kan man inte vänta sig någon kvalificerad... kvalitet i arbetet, det är omöjligt.

Också motstånd från övriga samhället, som negativa attityder och ovilja till samarbete från till exempel arbetsgivare och bostadsförmedling, upplevs svårare att forcera utan förankring hos de lokala politikerna. Angående möjligheten till praktik i kommunen säger en informant:

De vill inte ta emot. Och då känner jag såhär att... om vi nu ska ha ut våra elever som vi har här på skolan, då måste vi få hjälp politiskt.

Informanter från kommuner som har detta stöd lyfter på samma sätt fram det som något positivt och kanske avgörande för en god introduktionsverksamhet. En informant uttrycker det så här:

Det är en sak som är väldigt viktig i det hela också. Vi har ju hela tiden haft, alltså politikernas stöd. Vi har aldrig i vår kommun någonsin kämpat i motvind. Vi har aldrig behövt hävda... Alltså,

politiskt. Sen folkviljan är en annan sak. Men alltså vi har aldrig ifrågasatts politiskt.

Tydligt intresse och engagemang från viktiga personer framstår som grundläggande förutsättningar för framgång, även med svåra frågor som till exempel flyktingfrågan som ibland inte varit någons prioritet:

Flyktingfrågan har väl egentligen inte varit någons prioritet vågar jag nog säga. Att introducera flyktingen då i vårt samhälle, det har inte varit helt enkelt och det blev väl inte det förrän det var en väldigt stark man från kommunledningen här då...

På samma sätt kan bristande stöd ovanifrån påverka vilka åtgärder och insatser som står till introduktionsverksamhetens förfogande:

Då bestämde politikerna att vi ska dra ner på verksamheten, och då plockade man bort praktikansaffären som jag tycker är, var nästan det allra viktigaste i hela det här gänget. För det var ju den här tiden när man pratar väldigt mycket, i alla kommuner om att, hur viktigt det är med praktiken.

Intresset uppåt, blir väldigt svagt. Och det gör kanske att man plattar till den här verksamheten. Det finns ingen nyfikenhet. Och... Det som jag tyckte kanske var.. det blommade lite grann mer förr, så.. känns det att nu... är det ingenting.

Politiska prioriteringar och en god samverkan med ledning och politiker tycks ha stor bärighet på hur väl arbetet med introduktionen förlöper.

Kontaktnät och engagemang

Vid sidan av stödet från ledning och politiker framhåller informanterna att deras egen personliga initiativkraft och egna kontaktnät är viktiga pusselbitar i en lyckad introduktionsverksamhet. Mycket tycks ligga på vad de och andra handläggare har för kontakter:

Olika handläggare har kontakt med olika ställen beroende på... vad man tycker är nödvändigt eller bra för en klient.

I citatet ovan ger informanten uttryck för just behovet av ett brett kontaktnät. I flera intervjuer understryker informanterna detta som nästintill avgörande för att introduktionsinsatserna alls ska gå att genomföra. Men inte bara deras eget, utan även andra tjänstemäns engagemang och vilja att delta i och dela med sig av kontaktnät lyfts fram som förutsättningar för arbetet. Det gäller att ha »rätt« kontakter, att hitta »rätt« personer

med »rätt« inställning och »rätt« attityd, säger informanterna. Det vill säga, man behöver personer som prioriterar kontaktbyggandet och som är samarbetsvilliga och flexibla.

Därför kan det tyckas nämnvärt att frivilligorganisationer och andra »externa« aktörer till stor del lyser med sin frånvaro i informanternas kontaktnätsberättelser. Istället tycks mycket av kontaktbyggandet ligga på informanterna själva. Det är informanterna som söker människor i andra verksamheter som är engagerade i sitt arbete och som är villiga att stötta introduktionsverksamheten. I följande citat poängteras just vikten av att hitta rätt personer:

Att hitta eller skapa de här kontakterna, att försöka hitta nya vägar, för man kan få till en bra dialog, och framförallt det här som jag var inne på förut, att hitta människor i andra verksamheter som verkligen är engagerade i sitt arbete. Då går det. Så vi, mycket handlar ju det här om att hitta dem. Hitta rätt kontaktnät. Då kan man fixa det mesta.

Men till slut hittar man rätt och det gäller också personer, att man har rätt personer, alltså det handlar mycket om personer, hur folk vill släppa sina ålägganden, alltså om de vill samarbeta, så att man inte håller på sitt hela tiden.

Mycket handlar ju om individer som sitter på... på det här intresset för arbetsmarknadsfrågor, det är ju överhängande va. Du kan mycket väl hamna på en annan enhet och få en handläggare som inte är intresserad av arbetsmarknadsfrågor, och då blir det därefter.

Av det informanterna berättar tycks kontaktnäten vara en av introduktionens förutsättningar, men också en av de aspekter som enskilda informanter kan uppleva ta för mycket kraft och tid i anspråk. En stor del av kraften beskrivs av informanterna gå åt till att bearbeta olika former av samhälleligt och politiskt motstånd. Hyresvärdar, arbetsgivare med flera är inte alltid odelat positiva till att anpassa sig och samarbeta med introduktionens mål och former. Inte bara ovilja utan också ointresse upplevs som tungt att jobba emot av informanterna. Samtidigt underlättas det av intresse, stöd och tydliga prioriteringar från politiker och ledning. Detta är en tydlig faktor som lyfts fram i intervjuerna. Tydlighet från politiskt håll med att introduktionsverksamheten stöds och prioriteras tror informanterna skulle kunna påverka andra typer av motstånd, som många av dem i nuläget är ensamma om att försöka forcera. Motstånd som de många gånger inte upplever sig ha makt och inflytande nog att egentligen påverka nämnvärt på egen hand.

Vad krävs av måldokument och teorier?

I intervjuerna märks att informanterna tar ett stort personligt ansvar för att introduktionen ska fungera. De beskriver sitt arbete som både mångfacetterat och avancerat, men också som kravfyllt på ett personligt plan. En informant berättar om hur uppdraget upplevs som gränslöst:

Att se till att de... kommer in i kommunen, kommer in i systemet, får pengar... Får all den hjälp de behöver för att komma in i samhället. Allt möjligt! Det finns inga gränser.

Som stöd i arbetet finns dokument - planer, överenskommelser och mål - som satts upp för att guida verksamheten kring introduktionen. I intervjuerna framkommer dock en ambivalens i förhållande till dokumentens användbarhet. Teorin framstår inte alltid väl anpassad till den upplevda praktiken. Informanterna menar att för tydliga nedskrivna planer kan styra för mycket, genom att det skapar rutiner man inte kan frångå. Andra berättar att man har sina egna planer och sina egna mål, som man tagit ner från de mer övergripande målen:

Har man ett antal dokument så är man väldigt styrd av det, om det ska vara väldigt uppspaltat och så va. Och då blir det ju ett problem. Man kan inte frångå den och den rutinen, utan det viktiga är ju en dialog alltså att kunna hitta... snabba vägar.

Och sen har vi suttit lite och tittat igenom, tagit ner målen där. Så vi har våra egna mål utifrån det. För de är ju så stora! Det är så visionärt.

Dokumentet kan med andra ord upplevas som alltför styrande men ibland också alltför visionära. Det framkommer en ambivalens kring deras nytta i teorin och i praktiken. En viss överenskommelse tycks dock råda om att dokumentet egentligen inte behövs:

Det sitter i ryggmärgen. Jag behöver inte de dokumenten. För att det, det är ju en pappersprodukt och vi har ju verkligheten här.

De menar att dokumentet sällan används praktiskt, ibland med motiveringen att de är så väl implementerade i tankesätt och handling att de inte upplevs fylla något behov. En informant berättar:

De finns ju där... Alltså jag menar, jag känner ju till dem så väl att det... Det är inte så att jag har dem framme på mitt bord och tittar på dem när jag ska jobba, utan... Jag känner till dem så pass väl, de är integrerade så pass väl i, inte bara i mig utan i hela vår verksamhet här. Måste jag säga. Det är en grund, jo precis, det är det.

Dokumenten utgör dock en grund för det praktiska arbetet och ibland ett stöd, vilket illustreras ovan. Däremot tycks deras praktiska roll ibland vara oklar. Informanterna talar om pappersprodukter och skrivbordsprodukter. En av dem säger så här:

Det är det andra, samarbetet med andra myndigheter, den här överenskommelsen vi har här och alla skriver på... Men sen hur det ser ut i realiteten, ja... Det får de andra grupperna besvara, för jag ser och hör ju att det är lite si och så om det...

De dokument som finns tycks inte utgöra något större stöd för det gränslösa arbete och det stora ansvarstagande som informanterna berättar om, åtminstone inte påtagligt. Däremot har de på något plan format de tankesätt och vanor som gjort att informanterna inte längre behöver dem i pappersformat.

Samverkan

De intervjuade talar mycket om samverkan, ett nyckelord som också finns förankrat såväl i teorier om introduktion som på politisk nivå. En informant beskriver samverkan som själva hjärtat i verksamheten:

Ja samverkan är ju hjärtat, som vi ser det, i integrationen, att fungerar inte vår samverkan mellan myndigheter, då blir det sämre introduktion.

Samverkan identifieras av informanterna som en viktig förutsättning för att introduktionsinsatserna ska fungera. Den har prioriterats bland annat genom framtagandet av gemensamma överenskommelser kring introduktionen. I intervjuerna problematiseras samverkanstematiken. Informanterna påtalar både omfånget av det samarbete de förväntas delta i och konkreta fall där personkemi eller attityder inte samspelar. Informanterna berättar att det inte alltid är lätt att förverkliga visionen om att samverka:

Vår uppgift är att försöka då... förverkliga den här visionen som vi har i förvaltningen, att få... de här delarna att liksom överbygga varandra.

Och det stora jobbet är ju egentligen att... i kommunen få till det här samverkansarbetet med socialtjänsten och arbetsförmedlingen. För vi... Det här är ett jättejobb.

Ett återkommande tema i intervjuerna har att göra just med attityder och inställningar från aktörer som introduktionshandläggarna förväntas samarbeta med. Olika aktörer styrs av olika regelverk, synsätt och ideologiska värderingar, vilket får konsekvenser för samarbetsklimatet. En informant berättar om hur det som från deras håll upplevdes som viktigt enbart betraktades som jobbigt av den samverkande parten:

För man får höra så här, att det finns gränser för hur mycket man orkar samarbeta. Jaha! Då blir vi väldigt förvånade, vi vill jättegärna samarbeta med de andra. Men de andra tycker bara att det blir jobbigt. Att det blir extra uppgifter på dem.

Samtidigt tycks samverkan kunna fungera bra, med hjälp av samstämmighet och täta relationer. Informanterna berättar om vikten av att ingå i en relation med dem man ska samverka med:

Ja det är engagemang och tät kontakt, att man träffas ofta... Jaa... Att man är intresserad av varandras arbetsuppgifter också, och att man informerar varann: nu tänker jag såhär eller nu gör jag såhär eller vad säger du eller... Ja, att man håller varandra ajour på nåt vis, och underrättade... Det är liksom tajt.

Förutsättningarna för samverkan tycks enligt vad informanterna i denna studie berättar vara den ömsesidiga viljan. Så länge den inte finns från de samverkande aktörerna är det svårt att driva denna linje, trots att det för många är en hjärtefråga.

Involverade aktörer

En intressant problematik som kan vara värd att stanna till vid är den mängd av instanser som tycks involveras i introduktionen och som beskrivs medföra såväl omständlighet i arbetet som oklarheter i fördelning av roller och ansvar. Informanterna lyfter fram olika regelverk, synsätt, förväntningar och krav som faktorer som försvårar samverkan. De är eniga om att samarbete krävs och att det till stora delar finns och fungerar, men att det fungerar i olika grad mellan olika aktörer. De största svårigheterna poängteras ligga i förmågan att samköra de olika verksamheterna på ett smidigt sätt. I många intervjuer är informanterna klara över att problemet är just rollfördelningen:

Kärnpunkten nu över att det inte alls funkar så bra det är att vi inte har hittat vem som gör vad, vi är för många ibland.

Det är ett myller av trådar som ska länkas samman berättar informanterna - ett nät i vilket handläggaren sitter som spindeln i mitten. Alltifrån skolväsende och hälsoinsatser, till försäkringar och vägledning till ett framtida arbetsliv ska vägas in i planering och utförande:

Vi ska kartlägga, vi kartlägger... familjens situation eller den som kommers situation, när det gäller bland annat hälsa, boendesituation, social situation, ja allting som kan vara aktuellt, för människor här och nu. När man nu har fått uppehållstillstånd i Sverige.

För att täcka de skilda och överlappande områden som till-

sammans formar en individs liv och levnadssituation betonar informanterna att såväl deltagare som handläggare måste komma i kontakt med en mängd instanser utanför introduktionsverksamhetens väggar. Kartläggningen och kontakten med dessa externa aktörer ligger till stor del på introduktionshandläggarens ansvar, vilket poängteras av bland andra denna informant:

Och jag har ju också... totalansvaret när det gäller samverkansarbetet med... andra aktörer och myndigheter kan man säga. I mitt jobb ingår ju mycket då att skapa kontakter med... utbildnings-samordnare, med socialtjänsten, med arbetsförmedlingen, försäkringskassa... Allt som egentligen vi som flyktingintroduktion har behov av att ha kontaktnät med.

I intervjuerna finns beskrivningar av de svårigheter som uppstår när man ska organisera en samverkan mellan så många skilda aktörer. Följande citat illustrerar denna problematiska situation:

Vackra slagord alltså, från politiker, sen när det kommer till fältet... Tänk såhär: Man ska flyga. Och så finns det fyra personer. Den ena är en snickare, den andra är en målare och den tredje, förhoppningsvis, är en pilot, och den fjärde är ett vårdbiträde. Alla de här fyra krävs för att det här flyget ska flyga. Piloten kan se till att det lyfts upp, men på vägen när det dyker upp nåt problem så måste det finnas nån annan, piloten hinner inte med att lösa alla problem på flyget då. Det är en sån grupp, som ska samverka helt enkelt. Det är omöjligt.

Det är dock inte samverkan som metod som betraktas som problematisk av informanterna, tvärtom tycks de vara positivt inställda till det samverkansfokus som präglat introduktionen under senare år. Däremot framstår det som komplicerat att göra verklighet av denna vision, av styrdokumentens och politikernas koncept. Bristande resurser är ett återkommande tema:

Samverkan är jättebra, men det är liksom att... man säger till flera målare att måla ett hus, och det ska gå under en enda dag, men man ger dem en enda borste för att måla med. Och då, hur man än gör så kommer man inte bli klar med att måla det här huset.

Samverkan betraktas som viktigt och bra, men i praktiken tycks olikheter mellan de samverkande parterna dyka upp som ständiga snubbeltrådar.

Samsyn – ett nyckelord

En viktig poäng som lyfts fram i intervjuerna handlar om skillnaden mellan samarbete och samsyn. Uppifrån kommande krav på samverkan betyder inte, även om de är förankrade i verksamheterna, att de olika aktörerna delar samma synsätt. Detta blir tydligt i intervjuerna. Inte bara personliga inställningar utan också olikheter i tolkningar av de olika och ibland gemensamma regelsystemen försvårar samarbete i praktiken:

Men här finns det en del strukturella hinder, alltså regelsystem och annat som man tolkar olika och som... gött att vi liksom inte kommer riktigt fram till det här att vi har samma ansvar.

Det tycks även som att olika aktörer tillskriver sig själva och varandra olika grad av ansvar för introduktionsprocessens olika moment. Informanterna berättar om hur de ska samverka med återkommande hänvisar till såväl tid och ork som nedskrivna eller uttalade regler. En informant beskriver att det funnits problem tidigare i verksamheten men att de avlägsnats efter hand. I detta fall gäller det samverkan med skolan:

Från att... att lärarna har varit ganska... ja, avogt inställda till oss, om jag tänker bakåt i tiden... undrat ungefär vad vi har där att göra, varför man ska ha trepartssamtal med oss, så är de väldigt positivt inställda numera.

Vad som orsakat denna attitydförändring lämnas i citatet osagt, men beskrivs senare i intervjun som ett resultat av en starkt engagerad chef och av tydliga ansträngningar för att skapa tätare kontakter mellan olika aktörer. En annan informant från samma ort hänvisar till dokument och nedskrivna överenskommelser och pekar tydligt ut deras positiva roll för kontinuitet i samarbetet. Härigenom blir samarbetet inte beroende av enskilda personer:

Sen fick vi naturligtvis så småningom även en lokal överenskommelse här och det kändes som att det var det där vi behövde ha i ryggen... För att det skulle inte stå och falla med vilken personal vi hade på arbetsförmedlingen eller här hos oss, utan det skulle finnas förankrat i strukturen att ett samarbete ska ske.

Här tycks de dokument som finns till hands fylla en funktion, genom att de sätter på pränt att samarbete ska ske. Utan dessa dokument riskerar samverkan ibland att betraktas som enbart personliga inställningar, önskemål eller teorier.

Tanken om samlokalisering

En återkommande reflektion i intervjuerna är tanken om samlokalisering. Vare sig det är något som finns, som har funnits eller som aldrig har funnits, påtalar informanterna gärna det önskvärda i att rent fysiskt kunna förena samtliga berörda instanser på samma plats. En sådan åtgärd framstår som positiv både för deltagare och för handläggare, vilket följande citat illustrerar:

Jag tror på den här idén, faktiskt. Därför att jag tycker, ju närmre vi kommer varann, desto bättre så att säga. Så att man förstår varandras verksamheter och... Man lär känna varann på det personliga planet, och så inte minst för att klienterna då slipper springa ifrån sina lektioner för att komma till oss. För det är jättesvårt att... pricka in så att säga att de inte har lektion och så.

Att befinna sig i samma eller närliggande lokaler lyfts fram både som praktiskt och som en möjlighet att skapa den samsyn som annars kan vara svår att få till stånd. Möjligheten att träffas och se varandra ger enligt vad informanterna berättar helt andra möjligheter till samverkan. Kanske är det till och med en förutsättning:

Ja jag har ju alltid tyckt att samlokalisering, det är... en utav de bästa medlen för att få en aktiv, levande samverkan. Ju närmare man är geografiskt... desto bättre samverkan. Det behöver inte vara enbart det, men alltså det... det är en viktig förutsättning.

Det funkade jättebra på 90-talet. Då hade det blivit så bra, vi hade liksom, allihopa var sammanslagna.

Frågan är bara hur realistiskt det skulle vara att samlokalisera alla de aktörer och instanser som berörs av introduktionen. I intervjuerna tycks det främst vara introduktionenhet, skola och praktikanordnare med flera som placerats eller som önskas placeras nära varandra:

Det är själva finessen då med den nya organisationen just det att vi... äntligen har fått en sammanslagning av... vuxenutbildningen, arbetsmarknadsfrågorna och stora delar av det primära integrationsarbetet, nämligen introduktionen.

Detta är instanser som tydligt arbetar med samma målgrupp. En vidareutveckling av tanken om samlokalisering är, enligt informanterna, att involvera även arbetsförmedling och i längden socialkontor och vårdcentral. Informanternas berättelser om det problematiska i att tillgodose deltagare med särskilda behov skulle kanske kunna lösas med en samlokalisering? Flera informanter är inne på det spåret. En samlokalisering av ett utvalt antal instanser skulle enligt informanterna kunna tänkas

inverka positivt på introduktionsverksamheten, både genom att underlätta arbetet rent praktiskt och genom att bidra till skapandet av den samsyn och samverkan de vill åstadkomma.

Integrationsverkets kommentarer

De frågor som föranledde den här undersökningen var dels varför förändringen mot ökad individualisering i introduktionen går så långsamt, dels vad det är som är så svårt med individualisering och samverkan. En förklaring skulle kunna vara att de som arbetar inom introduktionsverksamheten varken har tagit till sig intentionerna i dagens integrationspolitik eller Integrationsverkets nationella mål för introduktion (Integrationsverket, 2003).

Föreliggande intervjuundersökning föreslår ett annat svar. När informanterna talar om introduktionen gör de det helt i linje med intentionerna i dagens integrationspolitik och också i linje med Integrationsverkets nationella mål för introduktionen. Problemen i introduktionen tycks alltså inte bestå i att man inte tagit till sig dessa tankesätt och rekommendationer. Det är andra saker som ställer till problem; de praktiska förutsättningarna för introduktionen hindrar genomförandet. I introduktionsbegreppet finns också en möjlig själv motsägelse – introduktionen är i sig en säråtgärd, samtidigt som säråtgärder ofta kopplas samman med en invandrarpolitisk diskurs. Också bakomliggande föreställningar och synsätt påverkar hur väl man kan genomföra en individuell introduktion.

Det framkommer till exempel att stereotypa bedömningar som traditionella könsrollsmönster kan förhindra individuellt anpassade insatser. Vid en första anblick tycks intervjuerna dessutom tyda på att individualisering är en självklar utgångspunkt, men den djupare analysen ger vid handen att denna självklarhet är svår att omsätta i praktiken. Begränsningarna finns bland annat såväl i handläggarnas handlingsutrymme och deras svaga mandat som i politiska beslut och regelverk i den egna kommunen.

Analysen tar också upp otydligheten i både handläggarens och deltagarens roller. Ansvarsfördelningen är oklar vilket både komplicerar arbetet och påverkar resultaten. Ytterligare

en otydlighet som illustreras i undersökningen är att handläggaren faktiskt fungerar både som coach och som kontrollant. Eftersom introduktionsersättningen är kopplad till prestation har handläggarna ofta till uppgift att dra av introduktionsersättningen om deltagaren inte deltar fullt ut i introduktionen. Dessa två roller skapar möjligen en konflikt och kan också bidra till otydligheten i handläggarens uppdrag.

Idén om den aktive deltagaren är ett grundläggande begrepp i introduktionen idag och återkommer också i informanternas sätt att tala om socialtjänst och socialbidrag. Begreppet socialbidrag tycks kopplat till föreställningar om passivisering. Socialbidraget och därmed passiviseringen associeras med det äldre tänkande som låg till grund för invandrapolitiken. Introduktionsersättningen däremot associeras med integrationspolitik och arbetsmarknadsinriktning. Därför tycks det viktigt för informanterna att göra tydliga markeringar mot socialbidragsberoende. Sådana föreställningar om varandra, som kan finnas på båda sidor, kan vara en av flera anledningar till de samverkanssvårigheter mellan introduktion och socialtjänst som återfinns i vissa kommuner.

Om den aktive individen är en norm, faller de som avviker från detta utanför normen. I aktuell forskning (Andersson och Berglund 2005) slås fast att den dominerande arbetsinriktningen inom introduktionen innebär att nyanlända funktionshindrade flyktingar, som ju skulle behöva det stöd som en individualiserad introduktion innebär, riskerar att exkluderas från dessa program. Även i Integrationsverkets tidigare undersökningar framgår att stora grupper som står längre från arbetsmarknaden till exempel analfabeter, kvinnor med små barn, personer med funktionsnedsättning eller ohälsa samt äldre och barn - inte får den introduktion som är anpassad efter deras behov och förutsättningar (Integrationsverket, 2004 b).

Det verkar som om inriktningen mot egenförsörjning skapar strukturer inom introduktionsverksamheten som gör det mycket svårt att möta dessa gruppers behov inom ramen för en introduktion. Analysen antyder också att en rädsla för att hamna i den gamla invandrapolitikens omhändertagande kan göra att man tvekar att ge det stöd som dessa personer behöver. För att en person med ohälsa eller funktionsnedsättning ska få det stöd som den personen behöver krävs samverkan av ett flertal aktörer. Som stöd för detta har Integrationsverket initierat en nationell samsyn kring hälsa och den första tiden i Sverige, där ett flertal myndigheter är involverade och där deras uppdrag i introduktionen förtydligas (Integrationsverket, 2004 c).

Informanterna upplever också, precis som många tidigare undersökningar visat, att individer passiviserats under asyltiden. Detta gör att inte heller de motsvarar bilden av den aktive

deltagaren. Därmed riskerar de att inte få sina behov tillgodosedda. Att asyltiden ska tas till vara och fungera som en första länk i den kedja av insatser som introduktionen består av har uppenbarligen inte slagit igenom (Integrationsverket, 2004 d).

Integrationsverket har under många år fört fram att *samverkan* är en förutsättning för individualisering. Analysen visar att informanterna hellre talar om *samsyn*. De menar att samverkan inte ger önskat resultat genom att samsynen ofta saknas. De olika aktörerna uppges istället ha skilda synsätt när det gäller mål och syfte med sina respektive verksamheter.

Att man har olika regelsystem kan vara en av orsakerna till detta. Helt klart är att den bristande samsynen i vart fall försvårar samarbetet. Samverkan beskrivs *dessutom* som omständligt och man menar att det finns oklarheter i fördelning av roller och ansvar. De lokala överenskommelser som arbetats fram som en följd av den nationella överenskommelsen om utveckling av introduktionen underlättar däremot samverkan (Integrationsverket, 2004 d).

Intervjuerna vittnar om hur tjänstemännens egna kontaktnät och personliga initiativkraft har stor betydelse för den introduktionsverksamhet de kan driva. En konsekvens av detta som slutligen kan vara värd att dröja vid är att den introduktion en individ ytterst får riskerar att bli beroende av den handläggare man möter. *På samma vis* har individens bostättningskommun betydelse eftersom resurser och politikens prioriteringar ofta tycks styra introduktionens möjligheter mer än de nyanländas individuella behov.

Slutord

Resultatet från denna rapport har blivit en komplex och delvis motsägelsefylld berättelse om hur de centrala begreppen individualisering och samverkan i praktiken verkar; hur de kompliceras när de bryts ned från att vara mål till att vara verksamhet. Komplexiteten som undersökningen belyser har som det verkar sin upprinnelse i en del oklarheter i/kring introduktionens centrala begrepp, kanske även i det allra mest grundläggande förhållandet att introduktionen är en sårbarhet där målen är formulerade på nationell nivå men ska förverkligas lokalt av kommunerna.

Ett exempel på detta är den centrala överenskommelsen och den så kallade nationell samsyn kring hälsa och första tiden i Sverige. Både dessa överenskommelser är såväl tydliga viljeriktningar på central nivå om betydelsen av samverkan som verktyg för att formalisera och skapa förutsättningar för samarbete på den regionala och lokala nivån. Undersökningen visar dock att samtidigt som det lokalt finns en medvetenhet om nödvändigheten av samverkan för att skapa större flexibilitet i verksamheten, uppges en rad hinder i förverkligandet av samverkan.

Undersökningen aktualiserar därför en rad frågeställningar. Hur ser förutsättningarna ut för en effektiv samverkan i introduktionsverksamheten? Hur ser aktörernas arbetsformer och resurser ut? Hur förverkligar aktörerna intentionerna bakom samverkansarbetet? Vilka problem uppstår på vägen?

En framtida implementeringsstudie skulle kunna ge svar på dessa frågor.

Genom denna rapport hoppas Integrationsverket kunna bidra till en djupare förståelse för komplexiteten i uppdraget att åstadkomma en individualiserad introduktion byggd på samverkan. Vi vill också se innehållet som ett underlag för dialog och utveckling, såväl utifrån ett statligt som ett kommunalt perspektiv.

I den här texten saknas förvisso klara framgångsrecept. Vad som däremot ges är en samlad fördjupning av det komplexa och paradoxala i introduktionsarbetet. Det är Integrationsverkets förhoppning att genom att lyfta fram detta så kan en mer genomgripande förändring så småningom bli möjlig.

Litteraturförteckning

- Andersson, Gisela och Berglund, Else, 2005, *Funktionshindrad introduktion? Fallstudie i fyra kommuner av funktionshindrade flyktingars introduktion*. Örebro Universitet, D-uppsats, Samhällsvetenskapliga institutionen, 2005
- Integrationsverket, 2002, *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*, Integrationsverkets rapportserie, 2002:04
- Integrationsverket, 2003, *Mål för introduktionen för nyanlända invandrare*, Integrationsverket, 2003
- Integrationsverket, 2004 a, *Integration –vara god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet*, Integrationsverkets rapportserie 2004:01
- Integrationsverket, 2004 b, *Introduktion –men inte för alla. Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2003*, Integrationsverkets rapportserie 2004:02
- Integrationsverket, 2004 c, *Nationell samsyn kring hälsa och första tiden i Sverige*, Integrationsverket, 2004
- Integrationsverket, 2004 d, *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*, Integrationsverket, 2004
- Integrationsverket, 2005, *Introduktion för nyanlända invandrare –enkätundersökning 2004*; Integrationsverkets rapportserie 2005:01

