

Slutrapport från Programberedningen för integration i arbetslivet

Yrkesidentitet före etnicitet

– Att synliggöra nyanländ kompetens



Slutrapport från Programberedningen för integration i arbetslivet

Yrkesidentitet före etnicitet

– *Att synliggöra nyanländ kompetens*

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm, *Besök* Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00, *Fax* 08-452 70 50

info@skl.se, *www.skl.se*

© Sveriges Kommuner och Landsting

Grafisk form och produktion Jupiter Reklam

Foto Matton, *Pressens Bild*, Joakim Bergström, Thomas Carlgren, Kari Kohvakka

Tryck Alfa Print, Stockholm 2007

ISBN 978-91-7164-216-5

Eventuella frågor ställs till Arjun Bakshi, *arjun.bakshi@skl.se*

Innehållsförteckning

Förord	5
Inledning	6
Programberedningens uppdrag	7
Programberedningens arbete	7
Sammanfattning av slutsatser och förslag	8
Tre målområden	11
Introduktion för nyanlända flyktingar och invandrare	12
Ersättningssystemet för flyktingmottagande	13
Statens ersättning till kommunerna	13
Ersättningssystemet – statens dåliga samvete	13
Dåliga förutsättningar skapar säråtgärder	14
Utgångspunkter för ett förändrat ersättningssystem	14
Ett differentierat ersättningssystem	15
Behovet och inte tillståndsgrunden bör avgöra statsbidraget	15
Bosättning av flyktingar och introduktionen	15
Bosättning utifrån möjlighet till arbete	15
Mål och innehåll för introduktionen	16
Sysselsättningsmål	17
Alternativ sysselsättning som inte finns på den ordinarie arbetsmarknaden	17
Delaktighetsmål	17
Arbetsmarknadspolitik och introduktion	18
AMS resultatkrav	18
Mest yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar	18
Krav på D-betyg från Sfi – utbildningen för yrkesutbildning	18
Krav på arbetslöshet och långtidsinskrivning	18
Bristfällig samverkan i praktiken	19
Andra aktörer	19
Ansvar mellan kommun och stat	19
Interregional och regional introduktion	20
Migrationsverkets ansvar för den organiserade verksamheten	21

Diskriminering i arbetslivet	22
Programberedningens arbete mot diskriminering i arbetslivet	23
Det saknas kunskaper om diskrimineringslagstiftningen	23
Policy för integration i arbetslivet, aktiva åtgärder	23
Positiv särbehandling i arbetslivet på grund av etnicitet	24
Nulägesanalys med fokus på att förhindra diskriminering i arbetslivet	25
Hinder för integration i arbetslivet	25
Möjligheter och redskap	25
Rekrytera utan att diskriminera	25
Synliggörande av kompetens	27
Svenskundervisningen	28
Meritportfölj, yrkesbedömning och validering	29
Meritportfölj	29
Yrkesbedömning	29
Validering	29
Valideringsdelegationens uppdrag	30
Legitimationsyrken och behörighetsyrken	30
Korttidsutbildades kompetens	31
Målen behöver vara mer realistiska och möjliga att uppnå	31
Flexibla lösningar för att få tillgång till arbetsmarknaden	31
Kvalificerad yrkesutbildning	31
Försöksverksamhet i regionförbundet Östsam	32
Integration – europeiskt perspektiv	33
Särskilda yttranden	35
Kompletterande fakta	36
Antalet uppehållstillstånd ökar	36
Kommuner får inte ersättning för alla nyanlända	37
Olika nivåer och delar i den statliga ersättningen	37
Grundersättning	38
Schablonersättning – 2007 års nivå	38
Ersättning för särskilda kostnader	38
Extraordinära kostnader för flyktingmottagande	38
Ersättning för sjukvårdskostnader	38
Alla kommuner har inte överenskommelser med Integrationsverket	39
Många nyanlända ordnar eget boende	39

Förord

Få områden är så belysta, utredda och debatterade som mottagandet av nyanlända invandrade. Ett flertal statliga utredningar, betänkanden och propositioner har lagts fram under de senaste femton åren, men trots alla goda intentioner och förslag genom åren så kan det konstateras att något genombrott inte skett avseende en effektiv introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare. Fortfarande finns det många strukturella hinder som leder till att alltför många nyanlända står utanför arbetsmarknaden och därmed inte kan vara fullvärdiga samhällsmedborgare i vårt land. Programberedningen för Integration i arbetslivet hoppas att de analyser och förslag som presenteras i denna sammanfattande rapport kan användas för reell förändring, både på den nationella, regionala och lokala nivån.

Följande personer deltog inledningsvis i Programberedningens arbete
Hanke Joneklav, Landstinget Västmanland och Anders Lago, Södertälje kommun.

Stockholm i december 2006

Hans Toll (s)

Ordförande

Jönköpings läns landsting

Arne Sandemo (m)

Vice ordförande

Landstinget i Uppsala län

Vivi-Ann Nilsson (s)

Göteborgs stad

Björn Grip (v)

Landstinget

i Östergötland

Eskil Johansson (c)

Landstinget i Värmland

Sören Larsson (s)

Hallsbergs kommun

Lars Hamrin (fp)

Landstinget i Kalmar län

Birgitta Nordvall (kd)

Västerbottens läns
landsting

Kent Andersson (s)

Malmö stad

Rigmor Breidemalm (s)

Landstinget Sörmland

Arjun Bakshi

Programansvarig

Leif Lindberg

Roy Melchert

Sveriges Kommuner
och Landsting

Inledning

Den resurs som människor med utländsk bakgrund utgör i arbetslivet måste tas tillvara i hela sin potential. All kunskap visar att tidig kontakt med arbetsmarknaden är den allra viktigaste vägen till egen försörjning och en snabb integration. Det är därför angeläget att invandrades kompetens tas till vara så tidigt och så professionellt som möjligt.

För att öka invandrades tillträde till arbetsmarknaden krävs inte bara åtgärder inom den reguljära arbetsmarknadspolitiken utan också förändringar vad avser introduktionen för nyanlända invandrare, vuxenutbildningen och försörjningsstödet. Sannolikt behöver även resurser samordnas mer regionalt.

Att den generella politiken ska utformas så att den passar samhällets etniska och kulturella mångfald och att insatser som riktar sig specifikt till invandrare ska begränsas till den första tiden i Sverige är centrala utgångspunkter för integrationspolitiken.

Med tio års erfarenhet står det klart att det har varit svårt att få genomslag för dessa utgångspunkter. Den rapport som Programberedningen tagit fram Introduktion – ett sätt att göra nyanlända delaktiga i svenskt arbets- och samhällsliv visar tydligt på svårigheterna att begränsa såråtgärderna till tidiga och effektiva insatser och att få de generella systemen att fungera för dem som har ett annat modersmål än svenska. En utländsk yrkes- eller utbildningsbakgrund och ett icke-svenskt nätverk är viktiga förklaringar till den för många alltför långa vägen till arbete.

I alldeles för stor utsträckning har såråtgärderna blivit uppgifter för kommunerna utan stöd från staten eller andra aktörer. Frånvaron av relevanta aktörer, ett statsbidragssystem som spelat ut sin roll som incitament för effektiva insatser och brist på flexibilitet och samordning i systemen är några av skälen till att introduktionen alltför ofta blivit en återvändsgränd i stället för en bra start i livet.



Programberedningens uppdrag

I Programberedningens uppdrag ingår att identifiera hinder som försvårar för nyanlända invandrare och flyktingar att komma in på arbetsmarknaden och även föreslå nya metoder och vägar för att möjliggöra en bättre integration till arbetslivet.

Programberedningens uppdrag innefattar även två andra områden. Att motverka diskriminering i arbetslivet samt att främja ett kommunalt och landstingskommunalt mångfaldsperspektiv, det vill säga att verka för att personalen i verksamheterna inom kommuner, landsting och regioner bättre kan spegla befolkningens sammansättning.

Beredningen har även haft ett uppdrag att ha en samordnande roll för förbundens åtaganden i den avsiktsförklaring som undertecknades av Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SACO och regeringen i juni 2004.

Programberedningens arbete

Beredningen har under Programberedningens tvååriga uppdrag valt att inleda ett närmare samarbete med ett antal kommuner, landsting och regioner. Tanken var att nära praktiken utveckla metoder och verktyg med målsättningen att möjliggöra ett så tidigt arbetsmarknadsinträde som möjligt för nyanlända. Arbetsättet har givit beredningen goda kunskaper från praktiken om både det som fungerat mindre bra men framförallt om det som fungerar väl. Det har framförallt varit stimulerande att få ta del av det ambitiösa utvecklingsarbete som bedrivs hos kommunerna, landstingen och regionerna och som har tillfört värdefull kunskap till beredningen.

Utvecklingsarbetet har skett främst tillsammans med kommunerna Borlänge, Eskilstuna, Göteborg, Kalmar, Linköping, Sundsvall, Tyresö, Växjö, Örebro och landstingen Västernorrland, Östergötland samt Västra Götalandsregionen.

Sammanfattning av slutsatser och förslag

För att åstadkomma reella och långsiktiga resultat för nyanlända flyktingar och invandrare i form av en effektivare och snabbare väg till arbete och/eller utbildning anser Programberedningen att betydande förändringar måste göras. Vi anser att följande förändringar är nödvändiga:

Introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare

- **Ersättningsystemet** – Det nuvarande ersättnings-systemet för Kommunernas flyktingmottagande är underfinansierat och har dessutom spelat ut sin roll som incitament för utveckling av introduktionen. Ersättningsystemen bör ses över med sikte på full kostnadstäckning, pröva möjligheter för en ersättning som är differentierad och utgår ifrån de nyanländas varierande behov och förutsättningar. Systemet måste rymma reella incitament för en snabb integration.
 - **Målgruppen** – Starka skäl talar för att alla nyanlända invandrare ska ges samma förutsättningar från stat och kommun. Trots att sfi-undervisningen och arbetsmarknadspolitiken avser hela gruppen, är det enligt ersättningsförordningen endast för flyktingar som staten tar ansvar för merkostnaderna under introduktionsperioden. Det vore rationellt att erbjuda hela gruppen nyanlända introduktion.
 - **Mål för introduktionen** – Nuvarande mål för introduktionen ger inte kommunerna eller de nyanlända någon vägledning för planering av introduktionsperioden. Målen är i huvudsak kunskapsmål som är svåra att följa upp. Dessutom har de nyanlända flyktingarna och invandrarna svårt att förhålla sig till målen. Målen bör vara tydliga sysselsättningsmål.
 - **Tidig arbetsmarknadsinriktning** – Det absolut största hindret att åtgärda för en snabb och effektiv introduktion till arbetsmarknaden avser tillgängligheten och bristen på arbets-
- marknadspolitiska åtgärder parallellt med den kommunala introduktionen. Insatserna behöver vara konjunkturoberoende och även understödja mångfalden i arbetslivet.
- **Resursplanering** – Nationellt finns det inte någon kontinuerlig analys av de nyanlända invandrarnas behov av insatser från statens sida. Tilldelningen av resurser bör bygga på en systematisk analys av de nyanländas utbildnings- och arbetslivserfarenhet relaterat till förutsättningarna på arbetsmarknaden. Resursplaneringen syftar till att planera de generella insatserna inom arbetsmarknadspolitiken och vuxenutbildningen och underlätta metodutveckling.
 - **Ansvarsfördelning** – Kommunerna är idag samordnare för introduktionen för nyanlända flyktingar. Ansvar för nyanlända är tänkt att delas mellan stat och kommun. Emellertid har det tyvärr blivit så att kommunerna i princip stått ensamma med uppdraget att introducera nyanländ kompetens. Arbetsmarknadspolitiska insatser och högskoleutbildningar har i väldigt liten omfattning bidragit till att introducera nyanlända. Därför behövs en mer formaliserad samverkan i form av avtal mellan de olika aktörerna där ansvar och resurser över tid definieras.
 - **Nya aktörer** – I dag är introduktionen i princip ett slutet system mellan individ, kommun och stat. För att effektivisera introduktionen bör andra aktörer reellt medverka i och i vissa fall ta ansvar för introduktionen. Branschorganisationer bör systematiskt kunna medverka med att ta fram ändamålsenligt innehåll för nyanlända flyktingar och invandrare med yrkeskunskaper.
 - **Regionalisering** – För att klara av att erbjuda en kvalificerad introduktion behöver kommunerna samverka med varandra, förslagsvis inom det naturliga geografiska arbetsmarknadsområdet.

En väg för att effektivisera introduktionen samtidigt som ansvarsfördelningen mellan stat och kommun blir tydlig är att samlokalisera både kommunala, statliga och andra aktörers resurser.

- **Introduktionsfasen** – Att dela in introduktionen i två faser – introduktionsfas och etableringsfas – ökar synligheten för deltagarna vad introduktionen syftar till och vad den innehåller. En sådan uppdelning tydliggör även ansvaret mellan olika aktörer. Med en avgränsad och koncentrerad introduktionsfas som ger den nyanlände förutsättningar att planera en arbets- och studieriktad etableringsfas bör den sammanlagda introduktionstiden väsentligt förkortas.

Mot diskriminering i arbetslivet

- **Migrationsverkets organiserade verksamhet** – Det finns skäl att överväga att kommunerna får ett ansvar och finansiering för att erbjuda asylsökande organiserad verksamhet. Kommunerna skulle då kunna integrera de asylsökandes organiserade verksamhet med efterföljande introduktion som redan bedrivs av kommunerna. Man skulle då uppnå en helhet och vinna avgörande tid för en snabbare introduktion.
- **Förändrad diskrimineringslagstiftning – behov av ökad kunskap** – Mot bakgrund av att lagstiftningen har ändrats och kompletterats vid flera tillfällen de senaste åren, så finns det ett behov av mera utbildningar. Kunskaper om lagstiftningen måste uppmärksammas i det fortsatta arbetet med en ny sammanhållen diskrimineringslagstiftning som beräknas träda ikraft under 2008.
- **Policy för integration i arbetslivet, aktiva åtgärder** – Programberedningen anser att etnisk diskriminering faktiskt förekommer.

Programberedningen vill i detta sammanhang peka på möjligheterna till avtal istället för lagstiftning, som en förstärkning av de aktiva åtgärderna.

- **Positiv särbehandling i arbetslivet p.g.a. etnicitet** – Programberedningen tillstyrker inte positiv särbehandling p.g.a. etnisk tillhörighet. Det kan finnas fördelar med att tillåta positiv särbehandling vid likvärdiga meriter, dvs. att låta just etniciteten vara utslagsgivande. I de fall en sådan möjlighet skulle tillämpas anser Programberedningen att de negativa effekterna av positiv särbehandling överväger eventuella fördelar. Programberedningen anser att det är verksamheternas behov/medborgarnas behov som styr vilka kvalifikationer kommuner och landsting kan kräva vid rekryteringar till sina verksamheter.
- **Nulägesanalys med fokus på att förhindra diskriminering i arbetslivet** – Programberedningen anser att rekryteringsarbetet kan förstärkas på olika sätt, t.ex. kan tydliga riktlinjer förankras i större omfattning, än vad som sker för närvarande. Programberedningen anser för att en policy för integration i arbetslivet inom kommuner, landsting och regioner ska få legitimitet ska den vara förankrad i den högsta politiska ledningen och dess förvaltningar.
- **Rekrytera utan att diskriminera** – Programberedningen anser att det ska finnas en policy som tar fasta på verksamhetens krav och som bygger på genomarbetade kravspecifikationer och verksamhetsnyttan. Programberedningen anser också att en rekrytering utifrån ett mångfaldsperspektiv förutsätter någon form av uppföljning för att andelen anställda ska spegla befolkningens sammansättning.

Synliggörande av kompetens

- **Svenska för invandrare** – Programberedningen anser att Svenska för invandrare bör avskaffas som egen skolform för att ersättas med svenska för nyanlända som en del av introduktionen och som innehåller en språkutbildning som är anpassad efter förväntat arbete, det vill säga en utbildning i ett funktionellt språk. En sådan utbildning skulle till skillnad från dagens språkundervisning vara helt integrerad med övrig introduktion. I introduktionen ingår då även samhällsinformation. För övriga invandrade ska det finnas möjlighet att få svenskutbildning inom vuxenutbildningen såväl på grundläggande- som gymnasienivå beroende på individens behov.
- **Meritportfölj, yrkesbedömning och validering** – Programberedningens uppfattning är att validering, yrkesbedömning och meritportfölj är viktiga delar för att synliggöra individens kompetens. Metoderna är komplement till varandra och kan användas utifrån individens behov och bakgrund. Programberedningen anser också att meritportfölj och yrkesbedömning är verktyg som behöver utvecklas och användas i större utsträckning. Beredningen anser att validering ska kunna genomföras regionalt, men ska vara tillämpligt nationellt.
- **Legitimationsyrken och behörighetsyrken** – Högskoleverket ska vara den ingångsmyndighet, som ska bedöma alla utländska högskoleutbildningar samt att denna förändring ska genomföras så snabbt som möjligt. Högskolorna bör i större utsträckning medge dispens för kravet på Engelska B för de som genomför en kompletterande utbildning till ett legitimationsyrke inom vården eller för att få svensk behörighet som lärare.
- **Korttidsutbildades kompetens** – Målen för korttidsutbildade behöver vara mer realistiska utifrån individens behov och erfarenhet. Målen för introduktionen behöver därför bli differentierade. Sannolikt behöver mer flexibla lösningar hittas för att underlätta för nyanlända utan skolbakgrund att få en meningsfull sysselsättning.
- **Kvalificerad yrkesutbildning (KY)** – KY behöver möjliggöras för fler nyanlända. Programberedningens uppfattning är också att kvalificerad yrkesutbildning behöver utvecklas för att passa nyanländas behov utan att ge avkall på utbildningens resultat.



Tre målområden

I denna rapport redovisas Programberedningens förslag inom beredningens tre målområden.

1. Introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare
2. Mot diskriminering i arbetslivet
3. Synliggörande av kompetens



Introduktion för nyanlända flyktingar och invandrare

Organisationen för flyktingmottagandet omprövades i början av 1980-talet. AMS, som hade ansvar för mottagandet av flyktingar, föreslog att mottagandet borde föras över till någon annan huvudman. Arbetsgruppen för flyktingars ansvar AGFA, föreslog att kommunerna skulle

ansvara för flyktingar efter beviljat uppehållstillstånd och att Invandrarverket skulle vara statlig huvudman för att ansvara för förläggningar för asylsökande och för flyktingars bosättning i en kommun.

Det nya systemet trädde i kraft 1985. Fram till mitten av 90-talet ökade flyktinginvandringen radikalt och "Hela Sverige"-strategin skapades. En strategi som dåvarande Invandrarverket fann nödvändig när antalet asylinvandrare ökade kraftigt. Det innebar i princip att nästan samtliga av Sveriges kommuner hade avtal med invandrarverket under vissa år på 90-talet.

"Hela Sverige"-strategin har fortsatt att gälla som princip men har i praktiken inte gått att upprätthålla när andelen flyktingar sjunkit. De ökade möjligheterna till eget boende under asylprövningen har förhindrat statsmakterna att påverka bosättningen för en stor del av de nyanlända flyktingarna och invandrarna.

Att den generella politiken ska utformas så att den passar samhällets etniska och kulturella mångfald och att insatser som riktar sig specifikt till invandrade ska begränsas till den första tiden i Sverige är centrala utgångspunkter för integrationspolitiken.

En alltför låg andel av de invandrare som kommer till Sverige går vidare till egen försörjning via arbete eller studier. Detta trots att det i de flesta kommuner runt om i Sverige pågår ett ambitiöst arbete för att introducera nyanlända i det svenska samhället.

Syftet med en individualiserad och effektiv introduktion är att rusta individen för arbetsmarknaden. Varför fungerar inte denna introduktion bättre? Vilka är hindren? I del 1 i den rapport som beredningen tagit fram "Identifiering och kartläggning av hinder som försvårar för invandrare och flyktingar att komma in på arbetsmarknaden", ges en samlad bild av vilka hinder som finns hos olika aktörer och strukturer.

Ersättningssystemet för flyktingmottagande

Den statliga ersättningen för Kommunernas flyktingmottagandet är underfinansierad och konstruktionen har spelat ut sin roll som incitament för utveckling. Programberedningen anser därför att regeringen bör utreda ersättningssystemet i sin helhet med sikte på en reformering av systemet där ambitionsnivån för introduktionen bör åtföljas av resurser och incitament för utveckling.

Statens ersättning till kommunerna

Den statliga ersättningen till kommunerna ska täcka kommunernas kostnader för de nyanländas försörjning och för verksamhet (prop. 1989/90:105). I verksamhet ingår kostnader för sfi, övrig introduktion, administration, barnomsorg, social service och tolkverksamhet. Ersättningen är tänkt att täcka kostnader under 3,5 år. Den statliga ersättningen består av fem delar:

- Grundersättning,
- Schablonersättning,
- Ersättning för särskilda kostnader, samt
- Ersättning för extra ordinära kostnader,
- Ersättning för sjukvårdskostnader.

Ersättningssystemet är utformat så att den kommun som en person först blir mottagen i har rätt till 20 procent av ett schablonbelopp. Under de kommande 24 månaderna betalas den resterande delen av schablonbeloppet ut kvartalsvis i tiondelar till kommunen. Utbetalningen sker under en tvåårsperiod trots att ersättningen ska täcka 3,5 år.

Flertalet uppföljningar som regeringen och Svenska Kommunförbundet har gjort de senaste tio åren visar att framförallt storstäder med förortskommuner och de större och medelstora kommunerna inte fått full täckning för försörjningsstöd och introduktionsinsatser, främst p.g.a. ökade kostnader för försörjningsstöd.

Ersättningssystemet – statens dåliga samvete

Enligt betänkandet Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75) går merparten av den statliga ersättningen till försörjning under introduktionstiden, upp till 70 procent. Det innebär att en allt för liten del av ersättningen ska räcka till övriga kostnader såsom sfi, praktik, kompletterande utbildningar, tolkverksamhet samt merkostnader för barnomsorg och skola. Flera rapporter och uppföljningar visar otvetydigt att den riktade statliga ersättningen för flyktingmottagande till stora delar är underfinansierad och också ur andra aspekter har spelat ut sin roll. Förutom att ersättningssystemet i sin helhet är underfinansierat är systemet onödigt krångligt och ger inte de incitament som var tänkta för utveckling av introduktionen.

En konsekvens av ett system i obalans är att kommunerna inte kan erbjuda en kvalificerad individuell introduktion då största delen av ersättningen måste användas för försörjning. Den effektivitet som skulle bli följden av ett riktat statsbidrag som var grundstommen i systemet lyser med sin frånvaro. I stället blir det riktade bidraget snarare ett hinder för ansvars-tagande, det gör det legitimt för andra viktiga aktörer än kommunala att inte medverka i introduktionsarbetet. Statliga myndigheter tar inte sitt ansvar genom att hänvisa till att kommunen fått särskilda medel för att exempelvis introducera de nyanlända.

En annan allvarlig aspekt av ett underfinansierat system är att staten får svårigheter att följa upp ett i grunden statligt ansvar. Eftersom staten underfinansierar kommuner och medlen inte räcker till god introduktion så blir resultatet att staten inte kan ställa tydligare krav på ersättningsmottagarna, kommunerna, avseende resultat, innehåll och uppföljning. Det är troligtvis en av förklaringarna till de alltjämt otydliga ansvarsförhållandena mellan stat och kommun.

Dåliga förutsättningar skapar säråtgärder

En av grundstommarna i integrationspolitiken är att det endast är den första tiden i Sverige som ska innehålla inslag av särbehandling dvs. introduktionsperioden. Därefter ska det inte förekomma särbehandling utan de generella systemen ska anpassa verksamheten till de behov olika individer har. Riksrevisionens rapport "Från invandrapolitik till invandrapolitik" (RIR 2005:5) visar att den generella politiken riktar säråtgärder till invandrare som grupp. Särskilt pekar Riksrevisionen ut arbetsmarknadsområdet när det gäller att rikta säråtgärder mot personer som anses ha "invandrabakgrund". En av förklaringarna till att de generella systemen inte klarar att följa huvudregeln inom de integrationspolitiska målen är att introduktionstiden inte ger förutsättningar för individerna att kunna möta de generella systemen. En introduktion till Sverige innebär i de flesta fall en relativt omfattande insats, både för individen och från samhällets sida.

En kvalificerad introduktion som utgår ifrån individens utbildnings- och/eller yrkesbakgrund och arbetsmarknadens behov kan

kortsiktigt verka kostsam. Det allvarliga är att de ambitiösa målen för introduktion, dvs. att individerna ska vara självförsörjande efter introduktionsperioden inte följs av förutsättningar i form av finansiering för uppdraget att introducera nyanländas kompetens till arbetsmarknaden. Då i genomsnitt 70 procent av ersättningen till kommunerna går till individens försörjning och resterande andel kvarstår för huvuduppgiften, saknas förutsättningar att erbjuda en introduktion och sfi som ger möjligheter för ett snabbt arbetsmarknadsinträde.

Statens ovilja att ersätta kommunerna för en ambitiös integrationspolitik avseende introduktionen innebär i sin tur att kommunerna inte ges förutsättningar att erbjuda en kvalificerad introduktion som rimligen skulle öka chanserna för de nyanlända att ta del av de generella systemen såsom exempelvis arbetsmarknadsprogram, studier på högskola och universitet.

Konsekvensen då individerna inte fått rätt förutsättningar att på egen hand använda sig av samhällsservice och utbildningssystem p.g.a. av fel språklig nivå, otillräckliga kunskaper om svensk arbetsmarknad för att marknadsföra sina egna kompetenser, blir att de generella systemen skapar säråtgärder för gruppen "invandrare".

Utgångspunkter för ett förändrat ersättningssystem

Systemet med att betala ut samma schablonbelopp för olika individer med olika behov och förutsättningar i en kommun riskerar att skapa ett kollektiverande arbetssätt. Schablonen ger inget utrymme för att differentiera introduktionsinsatserna utifrån individernas olika behov. En tandläkare med behov av en kort kompletterande utbildning förutom svenskkunskaper jämföras resursmässigt med exempelvis en analfabet med behov av flera års utbildning, både på grundläggande- och gymnasienivå. Utgångspunkten för ett nytt ersättningssystem bör vara en renodling av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun där staten ska ha ansvar för att nyanlända flyktingar och invandrare som kommit till Sverige hittar vägar in i arbetslivet och redan från början deltar i introduktionen av de nyanländas kompetens och inte avvaktar tills den nyanlända genomgått introduktion och sfi.

Ett differentierat ersättningsystem

Programberedningens anser att en översyn av ersättningsystemet även bör pröva möjligheter för en ersättning som är differentierad och utgår ifrån de nyanländas varierande behov och förutsättningar. En sådan modell innebär att ersättningsnivåerna då kommer att variera mellan exempelvis olika grupper såsom kortidsutbildade, som har behov av längre utbildning och praktik än exempelvis gruppen akademiker, med behov av relativt kort introduktionstid. En differentiering av ersättningen skulle skapa bättre incitament för både den nyanlände och kommunen att snabbare nå målen för introduktionen.

Behovet och inte tillståndsgrunden bör avgöra statsbidraget

Ett annat problem är att kommunerna får ersättning endast för gruppen med flyktingstatus samt vissa anhöriga. Sedan flera år har gruppen nyanlända som kommunerna inte får ersättning för uppgått till ca hälften av samtliga nyanlända flyktingar och invandrare. Med kunskap om vad som behövs för ett snabbt och effektivt inträde på arbetsmarknaden blir det uppenbart att det är behoven som bör ange hur målgruppen ska avgränsas – inte tillståndsgrunden. Alla nyanlända med uppehållstillstånd som ger grund för folkbokföring bör erbjudas introduktion som påskyndar och effektiviserar deras integration. Tidiga behovsstyrda satsningar är inte bara till gagn för individen utan leder också till minskade kostnader för stat och kommun. Starka skäl talar för att alla nyanlända invandrare ska ges samma förutsättningar från stat och kommun.

Bosättning av flyktingar och introduktionen

En väl planerad och styrd bosättning är en viktig faktor för en snabb och effektiv introduktion. Det är av strategisk vikt att den nyanlände väljer bosättningsort utifrån möjlighet till arbete och studier. Varken tomma lägenheter eller rätten till eget boende skall styra bosättningen. Sedan 1994 har asylsökande rätt till s.k. eget boende vilket innebär att man under asyltiden har rätt att bosätta sig hos släkt eller vänner. I dag väljer mer än hälften av alla asylsökande formen eget

boende. Flera undersökningar har visat att de som väljer eget boende i stor utsträckning blir kvar i boendekommunen efter erhållet uppehållstillstånd trots annan kommunplacering. Flertalet kommuner, mestadels större kommuner, har under många år framfört kritik mot möjligheten till eget boende. De problem som främst lyfts fram av kommunerna är den relativt stora inflyttningen av nyanlända invandrare till redan segregerade områden som bidrar till att ytterligare förstärka den etniska segregationen. Andra konsekvenser av rätten till eget boende under asyltiden som försvårar integrationen:

- Trångboddhet där både värdfamiljen och den asylsökandes integration försvåras, inte minst barnens skolgång blir lidande.
- Familjeåterförening sker utan en ordnad boendesituation.
- Ingen eller knapphändig information till kommunerna var de som valt eget boende bor, resulterar i dåliga förutsättningar för planering av mottagande vid uppehållstillstånd.
- Statliga ersättningen täcker inte kostnader kommunerna har för asylsökande t.ex. vissa insatser inom socialtjänsten och kostnaderna för utbildning av barn och ungdomar.

Bosättning utifrån möjlighet till arbete

Det behövs ett tydligt perspektivskifte i bosättningsfrågan, utgångspunkten för bosättningen bör primärt ta sikte på en gynnsam integrationsprocess, dvs möjligheten till arbete och utbildning. Vidare är en effektiv asylprocess avgörande för vistelsetiden i kommunerna. Verkställigheten behöver förbättras så att handläggningstiderna blir minimala.

I dag planeras, i bästa fall, bosättningen mellan den asylsökande och myndigheten. Kommunen medverkar inte i de för individen avgörande besluten för framtida integration. Det är rimligt att en framtida introduktion till arbete och skola planeras främst mellan dessa tre parter; Migrationsverket, individen och kommunen i förhållande till bästa möjligheten till arbete, utbildning och god hälsa. Arbetsmarknadsverket bör ha en roll vid kartläggning av arbetsmarknaden och den nyanländes kompetens.

Mål och innehåll för introduktionen

Programberedningen anser att nuvarande mål för introduktionen inte ger kommunen eller individen vägledning för planeringen av introduktionsperioden. Nuvarande mål är i huvudsak kunskapsmål som är svåra att följa upp. Därför föreslår programberedningen nya mål som relateras till sysselsättningsmål och den nyanländes förutsättningar.

Det övergripande målet med introduktionen enligt propositionen ”Sverige, framtiden och mångfalden, från invandrapolitik till integrationspolitik” är att den skall underlätta nyanländas försörjning och delaktig i samhället.

Integrationsverket definierar målet för introduktionen:

”Efter avslutad introduktion ska individen kunna ta del av och bidra till det generella utbudet inom svenskt arbets- och samhällsliv. Detta förutsätter kunskaper om det svenska samhället, arbetslivet och språket. Kunskaperna ska relateras till individens kompetens, livssituation och förutsättningar för egen försörjning”.

Det övergripande målet att försörja sig är inte enkelt att följa upp. Uppföljning av hur stor andel som har försörjningsstöd vid olika tidpunkter efter uppehållstillstånd ger begränsad information om i vad mån en person har etablerat sig i Sverige via arbete eller utbildning. Beroende på familjestorlek så kan en större grupp av målgruppen behöva kompletterande försörjningsstöd. Det ger inte heller information om på vilket sätt en person etablerat sig i samhället, vilket kan vara en väsentlig uppgift för att analysera målgruppens behov av generella insatser. Det övergripande målet ger inte heller någon vägledning om vilken typ av sysselsättning introduktionen ska förbereda individen för efter introduktionstiden.

Möjlig sysselsättning för nyanlända invandrare är beroende av deras utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och förutsättningarna på den svenska arbetsmarknaden. Det övergripande

målet ger dessutom inte ledning inför vilken sysselsättning introduktionen ska förbereda individen för efter introduktionstiden. Innehållet i introduktionen är beroende av om den nyanländes sysselsättning är arbete och också vilket typ av arbete det är. Det är också avgörande om den nyanlände behöver komplettera sin utbildning på olika nivåer. Introduktionen behöver då inriktas på hur individen kan förbereda sig för dessa studier.

Programberedningens rapport ”Introduktion av nyanlända – kartläggning av hinder” sammanfattar bristerna i nuvarande mål för introduktionen:

- Dåliga resultat och låg måluppfyllelse efter introduktionen.
- Sannolikt har den nyanlände svårt att identifiera sig med målen.
- Försörjningsmålet ger inte någon information hur den nyanlände har etablerat sig i samhället.
- Fortsatt stor andel såråtgärder efter introduktionen visar att introduktionen inte fungerar.
- Det övergripande målet, försörjning och delaktighet, ger ingen vägledning om vad introduktionen skall innehålla.
- Integrationsverkets delmål är kunskapsmål som är svåra att följa upp och är snarare medel för att uppnå en viss sysselsättning.
- Analysen av målgruppens förutsättningar relaterade till uppsatta mål bör utgöra underlag för att avdela resurser för introduktionen. Det finns till exempel ingen synbar analys av de nyanlända invandrarnas behov av arbetsmarknadspolitiska medel under introduktionstiden.

Utgångspunkter för Programberedningen vid definition av mål för introduktionsverksamheten är att:

- De nyanlända invandrarna kan förstå och identifiera sig med målen.
- Innehållet i introduktionen kan utformas med ledning av dessa mål.
- Målen kan följas upp.

Sysselsättningsmål

Mål om sysselsättning ger en betydligt bättre indikation om de nyanlända invandrarnas etablering efter introduktionen. Programberedningens förslag på sysselsättningsmål direkt efter introduktionen är arbete inom utbildnings- och/eller erfarenhetsyrket eller inom ett näraliggande yrke samt eventuellt med stöd av arbetsmarknads-politiska insatser.

Är målet arbete så bör ju frågeställningarna för den enskilde och handläggarna då introduktionsplanen görs upp vara:

- Vilka är förutsättningarna på arbetsmarknaden i aktuellt yrke?
- Vilka svenskkunskaper krävs?
- Hur långt räcker min kompetens?
- Kan jag komplettera min kompetens under introduktionen?
- Vilket stöd kan jag få av arbetsförmedlingen under och efter introduktionen?
- Vilken utbildning saknar jag utifrån förutsättningarna i Sverige?
- Hur omfattande är mitt utbildningsbehov?
- Vad krävs det av mig vid studier och hur försörjer jag mig?
- Vilket stöd kan jag få av vuxenutbildningen under och efter introduktionen?

Kompletterande utbildning kan bli aktuell inom den grundläggande vuxenutbildningen, gymnasieskolan eller högskolan.

Alternativ sysselsättning som inte finns på den ordinarie arbetsmarknaden

Aktuella frågeställningar för den enskilde och handläggarna bör vara:

- Hur ser arbetsmarknaden ut i Sverige?
- Vilka jobb finns det som jag kan söka?
- Vilken utbildning behöver jag för att kunna få arbete i Sverige?
- Är jag beredd att bedriva vuxenstudier med beaktande av min familjesituation och mängden utbildning jag behöver, vid min ålder etc?

De föreslagna sysselsättningsmålen bör de nyanlända invandrarna bättre kunna identifiera sig med. De är också lättare att kontinuerligt följa upp. Relativt enkelt skulle sysselsättnings-situationen kunna kontinuerligt registreras vilket ger möjlighet till uppföljning både lokalt och nationellt. Syftet med introduktionen är ju att den nyanlände ska förberedas för nästa fas i etableringen i Sverige. Innehållet i introduktionen blir mer individuellt anpassat och stödjer en snabbare etablering då det relateras till realistisk sysselsättning med beaktande av den nyanländes förutsättningar.

Delaktighetsmål

Om mål kring delaktighet i samhällslivet ska sättas upp så måste det samtidigt finnas en idé om hur dessa mål skall följas upp. Det är svårt att mäta faktisk delaktighet. Hur mäter man att man förstått och agerar efter de demokratiska värderingar vi har i Sverige? Det som återstår att mäta är tillägnad kunskap. Det bör vara möjligt att i likhet med till exempel det teoretiska körkortsprovet ha en uppsättning av frågor som besvaras under introduktionen. Det bör vara möjligt att utfärda intyg. Men provet bör vara till för att mäta kvalitet och resultat i undervisningen och ge möjlighet att komplettera undervisningen.

Med detta utgångsläge skulle målen kring delaktighet kunna ha följande utformning:

Efter introduktionen skall den nyanlände ha kunskap om det svenska samhällets grundläggande demokratiska värderingar beträffande:

- Människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter.
- Jämställdhet mellan könen och barns rättigheter.
- Sveriges sätt att organisera och styra samhället, bl.a. via demokratiska val, samt
- Att ha handlingsberedskap och att vid behov söka kunskap om samhället i övrigt såsom arbete, boende, skola och utbildning, hälso- och sjukvård.

Arbetsmarknadspolitik och introduktion

Programberedningen anser att en tidig arbetsmarknadsinriktning den första tiden i Sverige är avgörande för den fortsatta integrationen. Det absolut största hindret att åtgärda för en snabb och effektiv introduktion till arbetsmarknaden är bristen på arbetsmarknadspolitiska åtgärder parallellt med den kommunala introduktionen. Insatserna behöver vara lättillgängliga, konjunkturoberoende och även understödja mångfalden i arbetslivet.

Stora grupper av nyanlända har begränsade möjligheter att ta del av Arbetsmarknadsverkets åtgärdsprogram. Detta är inte anpassat för dem. Enligt samstämmiga synpunkter från kommunala representanter som intervjuats inom ramen för denna rapport uppskattas att endast en tredjedel av de nyanlända invandrarna får hjälp från arbetsförmedlingen. Följande riktlinjer begränsar deras möjlighet att ta del av insatserna.

AMS resultatkrav

Inom arbetsmarknadspolitikerna är målet att andelen som får arbete efter genomgången arbetsmarknadspolitiskt program ska öka och att arbetsmarknadsutbildningen ska inriktas på bristyrken. AMS resultatkrav i verksamhetsplanen för 2005 var att andelen män och kvinnor som fått arbete 90 dagar efter avslutad utbildning skulle vara minst 70 procent. Det begränsar möjligheterna att ta tillvara, validera och ge kompletterande utbildning till nyanlända personer som har kvalificerad erfarenhet utanför yrken där det finns en tydlig efterfrågan på arbetskraft. Det innebär att arbetsmarknadsutbildningen inte medverkar till att öka mångfalden i arbetslivet enligt intentionerna i integrationspolitiken.

Mest yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar

AMS mål för den förberedande utbildningen är i första hand att den ska förbereda personer för den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen och att genomströmningen till den yrkesinriktade utbildningen ökar. Det medför att grupper av nyanlända invandrare i begränsad omfattning kan få del av denna åtgärd då de under en längre tid behöver en mer allmän förberedande utbildning.

Krav på D-betyg från Sfi – utbildningen för yrkesutbildning

Möjligheten till arbetsmarknadsutbildning, inklusive den förberedande utbildningen, begränsas generellt av att det i praktiken ställs krav på Sfi-betyg D samtidigt som de sökande oftast får göra tester innan de antas. Ibland är det inte tillräckligt, utan deltagarna får gå en provotid på några veckor. Hänger de då inte med i utbildningen får de sluta. En väg skulle vara att anpassa yrkesutbildningen till olika språknivåer.

Krav på arbetslöshet och långtidsinskrivning

Kravet på arbetslöshet och långtidsinskrivning för att få tillgång till ett antal åtgärder innebär sedan flera år att ett antal kommuner och arbetsförmedlingar skriver in samliga nyanlända i arbetsför ålder redan då de börjar läsa Sfi. Detta förefaller vara en administrativ insats utan reell innebörd, då de registreras som ej aktuell för arbete direkt. Det bör vara effektivare att deltagarna anmäler sig för att ta del av arbetsförmedlingens tjänster då de kommit en bit in i introduktionsprogrammet. De kan då också bättre tillgodogöra sig arbetsförmedlingens vägledning. Detta ställer dock krav på ändrade kvalifikationstider för de åtgärder som kan vara aktuella.

Bristfällig samverkan i praktiken

Samverkan mellan statliga myndigheter och introduktionens olika aktörer fungerar inte som det avses i olika policydokument. Det förekommer naturligtvis samverkan kring lokala överenskommelser om utveckling av introduktionen. Men det är inget som tyder på att denna samverkan är så konkret att till exempel arbetsförmedlingen medverkar vid utformningen av introduktionsprogrammet eller att man identifierar vilka insatser arbetsförmedlingen kan ställa upp med och i vilken omfattning.

Det förekommer sällan praktisk samverkan mellan kommunerna och arbetsförmedlingarna när det gäller kartläggning av nyanlända invandrare. Introduktionsplanen som den nyanlände gör upp tillsammans med kommunens flykting- eller invandarmottagning samordnas oftast inte med arbetsförmedlingens handlingsplan. Ibland kan de olika planerna också ha olika mål. Flera företrädare från kommunerna anser att samverkan försvåras av snabba ändringar i de arbetsmarknadspolitiska insatserna och ryckigheten i arbetsförmedlingens ekonomi. Detta försvårar också möjligheterna att lokalt upp- och arbetar en samsyn kring helhetsperspektivet, samsynen kring samverkan och samutnyttjande av de samlade resurserna.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna för nyanlända invandrare behöver ha en helt annan utformning. Insatserna behöver vara konjunkturberoende och även understödja utveckling av mångfalden i arbetslivet. Tilldelning av resurserna bör bygga på en analys av bland annat målgruppens utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet.

Kravet att vara långtidsinskriven på arbetsförmedlingen för att få tillgång till vissa arbetsmarknadspolitiska insatser är exempel på av regelverket skapade trösklar. Sådana bör slopas för nyanlända invandrare som deltar i kommunernas introduktionsprogram.

Samverkan och samutnyttjande av gemensamma resurser samt utveckling av en gemensam helhetssyn på nyanländas introduktion fungerar inte med nuvarande utformning av arbetsmarknadspolitiska insatser och i nuvarande organisationsformer. Arbetsförmedlingens personal behöver samlokaliseras med kommunens introduktionsverksamhet. Därutöver bör de arbetsmarknadspolitiska medlen endast få utnyttjas i samverkan med kommunen.

Andra aktörer

I dag är introduktionen i princip ett slutet system mellan individ, kommun och stat. För att effektivisera introduktionen bör andra aktörer reellt medverka i och i vissa fall ta ansvar för introduktionen. Branschorganisationer bör systematiskt kunna medverka med att ta fram ändamålsenligt innehåll för nyanlända flyktingar och invandrare med yrkeskunskaper. Exempelvis vore det rimligt att det faktiskt är målarbranschen som tillsammans med utförarna definierar vad en bra introduktion för nyanlända målare bör innehålla både språkligt och rent yrkesmässigt.

Även andra aktörer bör bjudas in för att reellt medverka såsom studieförbund, bemanningsföretag, folkhögskolor etc. Det är även viktigt att ta hänsyn till hälsoaspekten, dvs att individen vid behov har tillgång till en arbetsmarknadsinriktad rehabilitering och hälsoförebyggande insatser. I detta arbete har arbetsförmedlingen, försäkringskassan, landstingen och kommunerna ett viktigt ansvar att utveckla sin medverkan tidigt. Det gäller bl.a. inom psykiatri, där det finns ett delat ansvar mellan landsting och kommuner.

Ansvar mellan kommun och stat

Programberedningen anser att en mer formaliserad samverkan i form av avtal mellan de olika aktörerna där ansvar och resurser över tid definieras behöver komma till stånd. Kommunerna är idag samordnare för introduktionen för nyanlända flyktingar. Ansvaret för nyanlända är tänkt att delas mellan stat och kommun. Det har dock blivit så att kommunerna i princip stått ensamma med uppdraget att introducera nyanländas kompetens.

Kommunerna är i dag samordnare för introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare. Riksdagen har slagit fast att kommunerna har ett samordningsuppdrag där ansvaret ska delas mellan kommun och stat. Det har i praktiken dock blivit så att kommunerna i princip har stått ensamma i uppdraget att introducera flyktingar och invandrare den första tiden i Sverige.

Hittills används arbetsmarknadspolitiska åtgärder i alltför liten omfattning under introduktionen och direkt efter introduktionen. Det har i utvärdering inte framkommit att det finns en systematisk och strukturerad planering av hur arbetsförmedlingen skulle kunna användas under introduktionen.

I rapporten *"Introduktion av nyanlända – förslag till mål och modeller"* påvisas att olika samverkansformer som bygger på överenskommelser mellan viktiga aktörer såsom Arbetsmarknadsverket och kommunerna inte gett någon reell verkan för ansvarsfördelningen. Inte heller har de nyanlända kunna tillgodogöra sig tidigt förlagda arbetsmarknadspolitiska insatser parallellt med den kommunala introduktionen och Svenska för invandrare, helt enkelt för att det saknats resurser och uppdrag till myndigheten.

En nära och tidig kontakt med arbetsmarknaden är en framgångsfaktor för en snabb etablering på arbetsmarknaden. En logisk följd av detta vore att arbetsmarknadsmyndigheten får ett huvudansvar för introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare. Då skulle ansvaret flytta över från kommun till stat. För att få en effektiv introduktion behöver även svenskundervisningen ha samma huvudman. Sammantaget skulle det innebära att staten, AMV, får ett sammanhållet ansvar för både introduktionen och sfi. Det som talar emot en sådan ändrad ansvarsfördelning och organisering är först och främst AMVs nuvarande uppdrag och försörjningssystemets utformning.

Kommunerna har det yttersta ansvaret för de nyanlända, vilket bl.a. innebär försörjning via socialbidragssystemet. Det innebär att om AMV misslyckas med att få en större andel till egenförsörjning än idag riskerar kommunerna att få betydligt ökade kostnader för försörjningsstöd samt kostnader för kompletterande insatser. Andra argument är de svårigheter som AMV har idag med att klara sitt uppdrag med de av regeringen definierade prioriterade grupper.

Interregional och regional introduktion

Programberedningen anser att en väg för att effektivisera introduktionen samtidigt som ansvarsfördelningen mellan stat och kommun blir tydlig är att samlokalisera både kommunala, statliga och andra aktörers resurser regionalt.

Det finns i dag få kommuner som klarar att erbjuda en tillräckligt differentierad introduktion, dvs. en verksamhet som är tillräckligt individualiserad utifrån de mottagnas bakgrund och planerade framtid. De större kommunerna klarar detta tack vare att de har ett stort antal nyanlända flyktingar och kan på så sätt differentiera introduktionen utifrån exempelvis yrkesbakgrund.

För att förbättra och effektivisera introduktion för nyanlända invandrare finns det flera skäl som talar för att utbildning och introduktion i större utsträckning bör samordnas regionalt. En viktig faktor är att möjliggöra och tillsammans med individen planera introduktionen utifrån ett regionalt arbetsmarknads- och utbildningsperspektiv snarare än från ett lokalt perspektiv. En annan faktor som talar för en regionalisering är möjligheter för specialisering hos vissa kommuner att introducera exempelvis personer med en särskild utbildning eller yrkesbakgrund.

Ytterligare fördelar med en mer formaliserad regional introduktion och flyktingmottagande är möjligheten att samordna resurser mellan kommuner såsom gemensamma upphandlingar av introduktion och sfi, gemensam kartläggning och uppföljning, etc. Även tydliga vinster finns för individen med samordnad regional introduktion, där möjligheter att ta del av ett mycket större utbud inom regionen än den lokala kommunens utbud av introduktion. Detta innebär troligtvis en mer individualiserad och effektiv introduktion.

De kommuner som i andra sammanhang samarbetar, till exempel kring gymnasieutbildningen och vuxenutbildningen gör detta formellt via kommunalförbund. Denna organisationsform där ett kommunalförbund agerar som huvudman kan vara värt att prova som organisationsform även för regional introduktion. Det skulle kunna vara möjligt att samordna verksamheten kommunerna emellan och med arbetsförmedlingen genom en lag om finansiell samordning i likhet med den som avser rehabiliteringsinsatser mellan Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting för att uppnå effektiv resursanvändning (Lag SFS 2003:1210).

Det som försvårar för vissa regioner att samverka reellt är troligtvis geografiska och infrastrukturella begränsningar. De regioner som har stora avstånd mellan kommunerna begränsar möjligheten till att anordna viss introduktion i viss del av regionen. Till viss del kan säkert detta överbryggas med utveckling av distansstudier även inom introduktion och sfi. En annan svårighet att bedriva regional introduktion kan vara att introduktionen både resurs- och innehållsmässigt varierar väldigt mycket mellan kommunerna i en region och kan därför vara svårt att samorganisera.

Sammantaget pekar nuvarande organisering och resultat inom introduktionen på fördelarna med en ökad regionalisering och tillgång till formaliserad samverkan med delvis nya aktörer. Redan i dag går utvecklingen nationellt mot en ökad regionalisering i fråga om viss samordning av resurser och utnyttjande av regionala utbildnings- och arbetsmarknads möjligheter.

Migrationsverkets ansvar för den organiserade verksamheten

Programberedningen anser att det finns skäl att överväga att kommunerna får ett utökat uppdrag med åtföljande finansiering för att erbjuda asylsökande organiserad verksamhet. Kommunerna skulle då kunna integrera de asylsökandes introduktion med den introduktion som redan bedrivs av kommunerna

Migrationsverkets organiserade verksamhet för asylsökande syftar till att motverka passivitet och vara till nytta för den asylsökande oavsett om hon eller han får uppehållstillstånd eller inte. Den långa handläggningstiden är ett problem som kan påverka förutsättningarna för en snabb integration. Den asylsökandes tillvaro och kontakt med det svenska samhället under processen av ärendet är av betydelse för möjlighet till en bra integration i nästa steg. Det finns i dag inte en länk mellan Migrationsverkets organiserade verksamhet och den kommunala introduktionen. Det innebär att kommunerna många gånger får börja om från början med introduktionen.

Det saknas i dag en tydlig inriktning om vilka åtgärder staten bör erbjuda under tiden de asylsökande väntar på besked för att förbereda de asylsökande för en snabb integration i Sverige. Den organiserade verksamheten bör innehålla mer riktad kartläggning av de asylsökandes bakgrund, bedömning av utbildnings- och yrkeskunskaper, information om arbetsmarknad och samhällsliv i Sverige. Det vore även möjligt att erbjuda svenskundervisning som är mer tydligt arbetsmarknadsinriktad och även påbörja eventuella kompletteringar av yrkeskunskaper.

En möjlighet kan vara att kommunerna får ett utökat uppdrag med åtföljande finansiering att även erbjuda asylsökande organiserad verksamhet. Kommunerna skulle då kunna integrera de asylsökandes introduktion med den introduktion som redan bedrivs i kommunerna. Man skulle då uppnå en helhet och vinna avgörande tid för en snabbare introduktion.



Diskriminering i arbetslivet

Frågan om invandras integration i arbetslivet är central för hela vårt samhälle. Det är en förutsättning för att vi ska kunna säkra en långsiktig hållbar tillväxt och välfärd. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Regeringen, LO, TCO och SACO har enats om en rad insatser för bättre integration på arbetsmarknaden inom

ramen för Regeringens tillväxtsamtal. Arbetet med att motverka diskriminering har lyfts fram i Avsiktsförklaringen mellan parterna från juni 2004. Parterna har sedan slutet av 1990-talet arbetat inom ramen för Rådet för Integration i Arbetslivet med olika åtgärder för att underlätta integrationen på arbetsmarknaden.

Parterna har tagit fram en Vägledning för företag, myndigheter och organisationer. Dessutom har parterna med stöd av Integrationsverket tagit fram utbildningsmaterialet Scener ur ett arbetsliv tillsammans med en studiehandledning. Materialet har även producerats för att användas interaktivt på nätet.

Under 2005 beviljade regeringen dessutom arbetsmarknadens parter totalt 15 Mkr för utbildnings- och informationsinsatser enligt Avsiktsförklaringen från 2004. Informations- och utbildningsinsatserna kommer att genomföras under 2005, 2006 och 2007 av parterna i Rådet, dvs. även tillsammans med Svenskt Näringsliv och Arbetsgivarverket.

Programberedningens arbete mot diskriminering i arbetslivet

Programberedningens uppdrag omfattar att motverka diskriminering i arbetslivet samt att främja ett kommunalt och landstingskommunalt mångfaldsperspektiv.

Det framtagna materialet innebär att Sveriges Kommuner och Landsting tillsammans med kommuner, landsting och regioner kan informera om de krav som ställs i lagstiftningen mot etnisk diskriminering i arbetslivet, samt att sprida goda exempel på hur arbetsgivare kan arbeta för att främja likabehandling och motverka alla former av diskriminering.

I arbetet med att ta fram användbara verktyg för kommuner och landsting att arbeta mot diskriminering i arbetslivet har tio kommuner, två landsting och en region deltagit i programberedningens utvecklingssamarbete. Bland dessa kommuner och landsting har åtta kommuner, ett landsting och en region gått vidare med en s.k. Nulägesanalys. Programberedningen har även tagit fram en handbok för att motverka diskriminering vid rekrytering. Erfarenheterna och handboken kommer att sammanställas och bli tillgänglig för alla kommuner, landsting och regioner.

Det saknas kunskaper om diskrimineringslagstiftningen

Programberedningen anser att mot bakgrund av att lagstiftningen har ändrats och kompletterats vid flera tillfällen de senaste åren, så finns det ett behov av mer utbildning. Behov av ökade kunskaper understryks ytterligare i arbetet med en ny diskrimineringslagstiftning som beräknas träda ikraft under 2008.

Det har vid ett antal konferenser och vid förfrågningar från kommuner, landsting och regioner kommit fram att det behövs ytterligare kunskap om gällande och kommande lagstiftning. Under de senaste åren har antalet diskrimineringstvister ökat. En fortsatt utveckling med en decentraliserad personalrekrytering har lett till ett ökat behov av mer utbildning och information om aktuell diskrimineringslagstiftning, främst till dem som faktiskt rekryterar ute i linjeorganisationerna snarare än centrala funktioner såsom personalchefer. Även lagstiftningen har förstärkts, och de senaste årens ändrade lagstiftning har ökat behovet av mer information och utbildning i dessa frågor.

Det upplevs ofta av verksamheterna att den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet fungerar repressivt. Det är viktigt att ur ett verksamhetsperspektiv se fördelarna med en annan personalsammansättning. Det finns alltid behov av mera utbildning, och en kunskaphöjning om den nuvarande lagen mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

Policy för integration i arbetslivet, aktiva åtgärder

Programberedningen anser att etnisk diskriminering faktiskt förekommer. Beredningen vill i detta sammanhang peka på möjligheterna till avtal istället för lagstiftning som en förstärkning av de aktiva åtgärderna.

Det finns inom många kommunala verksamheter en viss skepsis till mångfaldsplaner/policy för integration i arbetslivet och vad de handlar om. Det förekommer diskriminering p.g.a. etnicitet i olika avseenden och på olika plan. En policy för integration har genomförts med olika utgångspunkter, ofta med förslag som har sin utgångspunkt i frågor som avser jämställdhet mellan könen.

Programberedningen anser att det är viktigt att slå fast att etnisk diskriminering förekommer, även om den ofta är omedveten. Parterna på arbetsmarknaden har i en gemensam artikel pekat på möjligheterna till avtal som ett alternativ och en förstärkning av de aktiva åtgärderna. Rekryterare, arbetsledare och fackliga företrädare är de viktigaste målgrupperna för arbetet med mångfaldsplaner/policy för integration i arbetslivet och aktiva åtgärder.

Positiv särbehandling i arbetslivet på grund av etnicitet

Programberedningen tillstyrker inte positiv särbehandling p.g.a. etnisk tillhörighet. Det kan finnas fördelar med att tillåta positiv särbehandling vid likvärdiga meriter, dvs. att låta just etniciteten vara utslagsgivande. I de fall en sådan möjlighet skulle tillämpas anser programberedningen att de negativa effekterna av positiv särbehandling överväger eventuella fördelar. Programberedningen anser att det är verksamheternas behov/medborgarnas behov som ska styra vilka kvalifikationer kommuner och landsting kan kräva vid rekryteringar till sina verksamheter

Positiv särbehandling innebär fördelar för en viss grupp och därmed diskriminering av en annan grupp. Programberedningen har diskuterat lämpligheten med olika aktiva åtgärder för vissa grupper och utbildningar för att öka antalet utrikes födda.

Det finns även en diskussion om vad man vill uppnå med positiv särbehandling, som inte är programberedningens uppdrag. Det kan handla om att påverka nyckelområden, och att den

vägen öka andelen utrikes födda bland de anställda i kommuner, landsting och regioner. Positiv särbehandling på grund av etnicitet kan innebära att vid en jämförelse mellan olika sökande så kommer personer med olika etnicitet att ställas mot varandra.

Det viktigaste är att se till vilken uppgift som man ska rekrytera till. Då blir befattnings- och verksamhetsbeskrivningen avgörande. Annars finns en risk med kompetensmodeller som reproduceras och att nyttoperspektivet försvinner i en mångkulturell vårdssituation/verksamhet.

Programberedningen har även diskuterat möjligheterna att arbeta med avidentifierade ansökningshandlingar. En utredning har pekat på denna möjlighet för offentliga verksamheter. Det behövs ingen lagändring för att arbeta med avidentifierade ansökningshandlingar. Inom ett antal kommuner och landsting pågår ett arbete med detta.

Det finns både bra och dåliga erfarenheter av att arbeta med avidentifierade ansökningshandlingar. I vissa fall har kommunerna genomfört en rekrytering med avidentifierade ansökningshandlingar, som har lett till att fler sökande med utländsk bakgrund har kallats till intervjuer. I andra fall har de avidentifierade ansökningshandlingarna lett till att ett fåtal eller ingen person med utländsk bakgrund har kallats till intervjuer p.g.a. av för kort arbetslivserfarenhet i Sverige.

Diskrimineringsfrågan hanteras av tradition som en arbetsgivarpolitisk fråga och inom arbetsrätten. Det finns idag många lagar med krav på en planmässigt och organiserat arbete, som påverkar verksamheterna inom kommuner och landsting. Diskrimineringskommittén har föreslagit att de nuvarande fyra diskrimineringslagarna sammanförs till en lag. Kommitténs förslag är nu ute på remiss och en kommande ändring med en gemensam diskrimineringslagstiftning kan genomföras tidigast 2008.

Nulägesanalys med fokus på att förhindra diskriminering i arbetslivet

Programberedningen anser att rekryteringsarbetet kan förstärkas på olika sätt, t.ex. kan tydliga riktlinjer förankras i större omfattning, än vad som sker för närvarande. Programberedningen anser för att en policy för integration i arbetslivet inom kommuner, landsting och regioner ska få legitimitet ska den vara förankrad i den högsta politiska ledningen och dess förvaltningar

Nulägesanalysen har genomförts hos åtta medlemmar. Den genomfördes för att bedöma vilka strukturella hinder och behov som finns för att nå de integrationspolitiska målen. Målsättningen var också att finna insatser för att undanröja eventuella hinder.

Till grund för nulägesanalysen låg intervjuer med nyckelpersoner och en enkät till de utvalda personerna. Målgruppen var politiker, chefer, personalstrateger och handläggare för integrations- och mångfaldsarbetet. Analysen gör inte anspråk på att vara en komplett inventering av vilka olika insatser och projekt som har genomförts eller planeras hos respektive huvudman.

Uppdraget för offentlig förvaltning i kommuner, landsting och regioner är bl.a. att ge bästa tänkbara service och tjänster till brukarna/invånarna. I arbetet med Nulägesanalysen visade det sig förvånande nog att detta övergripande uppdrag inte i någon högre grad hittills har kopplats till krav på en högre representativitet och brukarkunskap inom flertalet av de kommuner och landsting som ingick i Nulägesanalysen.

Hinder för integration i arbetslivet

De olika hinder som redovisades avsåg bl.a. att verksamheternas/arbetsplatsernas policy för integration och mot diskriminering och rutiner för att öka representativiteten ofta står i motsats till att ett fåtal invånare med utländsk bakgrund faktiskt söker arbete vid verksamheter inom kommuner och landsting.

Sammanfattningsvis uppfattar många kommuner och landsting sig själva som en ickediskriminerande organisation med goda rutiner och kunskaper, men också i behov av utveckling och förändring.

Attityder och arbetsplatsklimat är de delar i en strukturell diskriminering som ofta benämns internt som "tveksamheter" och "avvaktande hållning". Vissa verksamheter inom vård och omsorg är pionjärer i förändrad rekrytering, där man rekryterar utifrån omvårdnadskompetens och inte utifrån svensk bakgrund. De bästa möjligheterna till attitydarbete sker genom att det sker en faktisk ökning av mångfalden/andelen utrikes födda i personalen. Den egna majoritetskulturens normer måste återkommande analyseras inom alla verksamheter.

Möjligheter och redskap

Bland de möjligheter och redskap som redovisades fanns bl.a. engagerat och kunnigt ledarskap, konkreta styrdokument med mätbara mål, tydlig ansvarsfördelning och attitydarbete som framgångsfaktorer för det fortsatta arbetet för att förhindra diskriminering i arbetslivet.

Andra delar som uppmärksammats är möjligheterna till samarbete med högskolor som ger en ingång till analyser och utbildningar, EU-projekt som finansierar arbetsmarknadsprojekt och antidiskrimineringsarbete samt olika former av nätverksarbete och regional samverkan.

Rekrytera utan att diskriminera

Programberedningen anser att det ska finnas en policy som tar fasta på verksamhetens krav och som bygger på genomarbetade kravspecifikationer och verksamhetsnyttan. Programberedningen anser också att rekrytering utifrån ett mångfaldsperspektiv förutsätter någon form av uppföljning för att andelen anställda ska spegla befolkningens sammansättning.

Nulägesanalysen visade att det finns många delar i rekryteringsarbetet som kan förbättras. T.ex. kan tydliga riktlinjer förankras i större omfattning än vad som sker för närvarande. Det behövs ett ständigt ifrågasättande av vad som behövs för verksamheterna inför en kommande rekrytering. Intetsägande annonser får intetsägande ansökningar. Nulägesanalysen påvisade att det är få personer med utländsk bakgrund som söker arbete i kommuner och landsting. Trots det har rutinerna inte i någon avsevärd grad förändrats.

Avidentifierade ansökningshandlingar har av vissa setts som ett effektivt och rättvist medel för att öka integration i arbetslivet och förhindra diskriminering. Flera kommuner har prövat detta arbetssätt och en statlig utredning slog fast att det med nuvarande lagstiftning finns möjligheter att använda avidentifierade ansökningshandlingar.

Erfarenheterna från Nulägesanalysen visade emellertid att utan ett arbete med arbetsklimat- och attitydfrågor kan avidentifierade ansökningshandlingar motverka syftet att öka antalet med utländsk bakgrund bland de anställda i kommuner och landsting.

Att rekrytera utan att diskriminera förutsätter någon form av kartläggning, att känna till hur det ser ut i de egna verksamheterna. Det finns kongressbeslut från Svenska Kommunförbundet att andelen anställda ska spegla befolkningens sammansättning. Många kommuner och landsting har i sina policydokument angett att de har som målsättning en personalsammansättning som speglar befolkningen.

Statistiska Centralbyrån SCB:s befolkningsstatistik ger en bra uppfattning om andelen utrikes födda. Deras uppgifter finns summerade på kommunnivå. Det är därför inte en fråga om registrering på arbetsplatsnivå. En möjlighet vore att sammanföra integrationspolicy/mångfaldsplaner med personalpolicy, samt att använda SCB:s befolkningsstatistik för det fortsatta arbetet.



Synliggörande av kompetens

Tidigare har den ensidiga förklaringsmodellen till ett lågt arbetsmarknadsdeltagande för gruppen invandrare hämtats från individens eventuella tillkortakommanden i relation till samhället. Språkliga och kulturella hinder ansågs som styrande faktorer för hög arbetslöshet för invandrade. De senaste åren har fokus flyttats

till att även innefatta strukturella problem på arbetsmarknaden. Att inte invandras kompetenser blir synliggjorda och riktigt värderade förs ofta fram som ett av skälen till att många har svårigheter att snabbt ta sig in på arbetsmarknaden.

Svenskundervisningen

Programberedningen anser att Svenska för invandrare bör avskaffas som egen skolform för att ersättas med svenska för nyanlända som en del av introduktionen och som innehåller en språkutbildning som är anpassad efter förväntat arbete, det vill säga en utbildning i ett funktionellt språk. En sådan utbildning skulle till skillnad från dagens språkundervisning vara helt integrerad med övrig introduktion. I introduktionen ingår då även samhällsinformation. För övriga invandrade ska det finnas möjlighet att få svenskutbildning inom vuxenutbildningen såväl på grundläggande- som gymnasienivå beroende på individens behov.

Svenska för invandrare är en egen skolform och den reglerar rätten till svenskundervisning för personer som inte är födda i Sverige. Kursplanen i Sfi gör det möjligt för den studerande att kombinera eller integrera kurser inom Sfi med studier i grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning, sårvux, praktik, förvärsarbete eller annan sysselsättning.

För de nyanlända till Sverige anordnas svenskutbildning inom ramen för introduktionen. De har rätt enligt lag att få utbildning i svenska. Utbildningen utförs av kommunerna och bedrivs inom ramen för Svenska för invandrare, Sfi. Svenska för invandrare är grundläggande utbildning i svenska språket och om det svenska samhället för vuxna som inte har svenska som modersmål.

För ett snabbt arbetsmarknadsinträde och för att nyanlända i högre utsträckning ska kunna använda erfarenheter sedan tidigare är det centralt att man kan kommunicera på svenska. Vilken nivå som behövs beror mycket på inom vilket område man vill arbeta, men ofta finns det ett särskilt yrkesspråk som är specifikt för just det yrkesområdet. Det är därför avgörande att den språkutbildning som bedrivs är integrerad med övrig introduktion och anpassad för en snabb och fortsatt etablering i svenskt arbets- och samhällsliv.

Flera undersökningar av verksamheten visar att resultaten efter genomgången utbildning är otillräckliga. Enligt en undersökning av Integrationsverket fortsätter till exempel en opropor­tionerligt stor andel att läsa svenska, inom ramen för Sfi eller Grundläggande vuxenutbildning, även efter avslutad introduktion.

Det finns skäl att överväga en mer genomgripande förändring av undervisningen i svenska för nyanlända invandrare. De förändringar som genomförts under de senare åren har inte räckt till. Fortfarande anses en alltför stor andel ha otillräckliga svenskkunskaper efter Sfi-studier. Språkräningen behöver integreras bättre i en utvecklad introduktion som både tar fasta på den bakgrund och de förutsättningar den nyanlände har med sig och det den nyanlände ska göra i nästa fas av etableringen.

Svenskundervisningen bör vara en integrerad del av introduktionen, det vill säga ingen egen skolform. Men naturligtvis ska det ställas samma höga krav på lärarnas kompetens som idag. Sfi-betygen kan med fördel ersättas av intyg som beskriver hur och i vilka situationer deltagaren kan kommunicera på svenska. Idag används betygen ofta som sorteringsinstrument, det vill säga för att sortera bort personer. Till exempel de nyanlända invandrare som behöver arbetsförmedlingens stöd måste uppfylla D-nivå för att få tillgång till arbetsmarknadsutbildning. Samma krav ställs för studier inom vuxenutbildningen.

Målet med svenskundervisningen ska vara att deltagaren tillägnar sig de färdigheter i svenska språket som krävs för nästa fas i etableringen i Sverige, det vill säga för arbete, studier på olika nivåer etc. I normalfallet ska det inte behövas ytterligare renodlad svenskundervisning. Deltagarna ska kunna antas till och delta i efterkommande aktiviteter. Behövs det ytterligare svenskundervisning så ska det tillgodoses genom integrerade stödinsatser

I Programberedningens rapport "Introduktion för nyanlända – förslag till mål och modeller" föreslås en reformering av Sfi. Glappet mellan Sfi-nivåerna och det språk individen behöver på arbetsmarknaden, i arbetsmarknadsåtgärder och i vuxenutbildningen är alltför stort.

Svenskundervisningen behöver anpassas efter individens förutsättningar, utbildningsbakgrund

och studiemål – det vill säga en mer funktionell språkutbildning. I rapporten föreslås dessutom att språkutbildning behöver vara en integrerad del av introduktionen och att Sfi därför borde tas bort som egen skolform. Målet med språkutbildningen måste vara att den ska vara en tillräcklig nivå för nästa fas i etableringen. Introduktion och Sfi behöver därför styras av gemensamma mål. Sfi skulle då inte riskera att leva sitt eget liv eller bli en skolfråga som skulle försvinna i det stora skolfrågekomplexet.

Meritportfölj, yrkesbedömning och validering

Programberedningens uppfattning är att meritportfölj, yrkesbedömning och validering är viktiga delar för att synliggöra individens kompetens. Metoderna är komplement till varandra och kan användas utifrån individens behov och bakgrund. Programberedningen anser också att meritportfölj och yrkesbedömning är verktyg som behöver utvecklas och användas i större utsträckning. Beredningen anser att validering ska kunna genomföras regionalt, men ska vara tillämpligt nationellt.

Att ta tillvara nyanländas kompetens kan behöva göras på flera sätt. Olika metoder har utvecklats av kommuner, branschorganisationer och företag, beroende av det behov som har funnits hos individen och beställarna.

Meritportfölj

Meritportfölj är ett första steg för att dokumentera och samla kompetens från tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Arbetet med meritportfölj innebär att den nyanlände i ett tidigt skede efter att personen har kommit till Sverige i en process inventerar och reflekterar kring sina tidigare utbildningar, meriter och erfarenheter. Detta dokumenteras sedan på ett enhetligt sätt. Meritportföljen ägs av individen och följer med hela vägen ut på arbetsmarknaden, detta istället för att varje myndighet ska ha sin egen, oftast

bristfälliga dokumentation. Dessutom behöver personen inte berätta upprepade gånger om sin bakgrund för olika handläggare och myndigheter.

Meritportfölj har visat sig vara framgångsrikt som ett sätt för individen att strukturera och synliggöra sin kompetens och sin delaktighet. Detta är många gånger tillräckligt för att beskriva individens kompetens. I en del fall är inte metoden Meritportfölj tillräcklig.

Yrkesbedömning

Efter framtagandet av en meritportfölj är ett nästa steg att testa hur den egna kompetensen fungerar på ett arbete. Det kan till exempel göras genom yrkesbedömning. Den innebär dels ett utforskande samtal om individens kompetens, dels att en bedömare (yrkeslärare och/eller annan yrkeskunnig person) som är godkänd av branschen bedömer individens färdigheter. Bedömaren avgör om kompetensen är tillräcklig för det aktuella arbetet. Bedömningen kan användas som intyg. En yrkesbedömning tar tre till fem dagar.

Validering

Validering, bedömning mot gymnasiala betyg och andra officiella kriterier, är en betydligt mer omfattande process än meritportfölj och yrkesbedömning. Validering innehåller, precis som övriga metoder, en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation. Skillnaden är värdering av individens kompetens mot givna kriterier.

Valideringsprocessen innebär en möjlighet för individen att synliggöra kunskaper och kompetens som man har skaffat sig genom studier, i samhällsliv och i arbetsliv, det vill säga både formellt och informellt. Validering innebär således ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter, oberoende av hur den har förvärvats. En validering kan ta tre till fem veckor.

Många gånger är enbart meritportfölj tillräckligt för att bedöma individens kompetens. För en person med en specifik yrkeskompetens är yrkesbedömning kanske det som är mest lättillgängligt och tillräckligt för att synliggöra sin kompetens för en arbetsgivare, att planera en kompletterande utbildning etc. Validering är mer långtgående och en mer resurskrävande insats.

Valideringsdelegationens uppdrag

Valideringsdelegationen har regeringens uppdrag att främja utvecklingen inom validering och har sin utgångspunkt i den reformering som sker inom vuxenutbildningen. Valideringsdelegationen ska utforma förslag om vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa en verksamhet med validering efter år 2007. Programberedningen har haft löpande samråd med Valideringsdelegationen.

Valideringsdelegationen bedriver löpande utvecklingssamarbete med kommuner och regioner. Vissa kommuner och regioner har kommit längre än andra i detta arbete. Programberedningen hoppas att valideringsbedömningarna kommer att ske på olika ställen i landet och att regionerna kommer att specialisera sig på något eller några yrken. Men samverkan mellan utbildnings- och arbetsmarkandssektorn måste kunna fungera bättre än idag. Ett problem är förordningar mm försvårar för kommuner och arbetsförmedlingar att samverka.

Problemet med att uttrycka sig på svenska vid validering kan minimeras om meritportföljsarbetet tidigt integreras med undervisningen i svenska.

Legitimationsyrken och behörighetsyrken

Programberedningen anser att Högskoleverket ska vara den ingångsmyndighet som ska bedöma alla utländska högskoleutbildningar samt att denna förändring ska genomföras så snabbt som möjligt. Högskolorna bör i större utsträckning medge dispens från kravet på Engelska B för de som genomför en kompletterande utbildning till ett legitimationsyrke inom vården eller för att få svensk behörighet som lärare.

För människor från tredje land som har legitimationsutbildning eller utbildning i behörighetsyrken tar det lång tid att få utbildningen tillgodoräknad i Sverige. En orsak är svårigheterna att bedöma deras kompetens. Det förlänger tiden in i arbete och gör att personer många gånger får läsa om större delen av sin utbildning i Sverige.

Socialstyrelsen är idag den myndighet som bedömer utländsk kompetens för de 19 legitimationsyrkena. Ett problem är att Socialstyrelsen även är den myndighet som utfärdar legitimation till dessa yrken och får på detta sätt rollen att både bedöma den utländska kompetensen och att utfärda legitimation. Snarare borde bedömningen av alla högskoleutbildningar göras på samma ställe för alla högskoleutbildningar.

År 2004 tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp med social-, närings-, justitie- och utbildnings- och utrikesdepartementen för att undersöka hur arbetet skulle kunna förbättras. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet deltog i utredningen och skrev i september 2004 ett gemensamt remissvar som var ett stöd för arbetsgruppens förslag att Högskoleverket skulle vara ingångsmyndighet, på samma sätt som en tidigare modell för lärares kompletterande utbildning till behörighet i Sverige.

Programberedningen delar arbetsgruppen förslag att Högskoleverket blir den myndighet som kommer att bli en ingångsmyndighet för att bedöma alla utländska högskoleutbildningar.

En annan fråga som inte är löst gäller kraven på kunskaper i Engelska B, dvs. högskolebehörigheten som många från tredje land saknar. Högskolorna kan ge dispens från detta krav, vilket bl.a. Röda Korsets sjuksköterskeskola har gjort. Karolinska Institutet och Lunds universitet driver fortfarande detta krav, vilket försvårar vägen till legitimation främst för sjuksköterskor med utbildning från tredje land. Utbildningsdepartementet ska nu utreda frågan om kravet på kunskaper i Engelska B för de personer som har en utbildning från tredje land och där det krävs kompletterande utbildning för att få svensk legitimation (vårdyrken) eller svensk behörighet (lärare).

Ett bra exempel på hur man kan arbeta med att synliggöra personers kompetens är hur Västra Götaland har arbetat med projektet Korta vägen. Projektet har inneburit specialutbildning för läkare, ingenjörer och tekniker och andra utländska akademiker. Projektet har varit möjligt tack vare bristsituationen på arbetsmarknaden. Arbetet med att synliggöra kompetens borde ske på ett mer systematiskt sätt och inte vara beroende av den aktuella konjunkturen.

Korttidsutbildades kompetens

Programberedningens uppfattning är att målen för korttidsutbildade behöver vara mer realistiska utifrån individens behov och erfarenhet. Målen för introduktionen behöver därför bli differentierade. Sannolikt behöver mer flexibla lösningar hittas för att underlätta för nyanlända utan skolbakgrund ska få en meningsfull sysselsättning

En allt viktigare fråga framöver kommer sannolikt att bli hur man kan tillvarata kompetens och erbjuda effektiv introduktion för de flyktingar och invandrare som kommer till Sverige utan utbildning eller med kort sådan. Detta p.g.a. att en allt större andel av dem som får uppehållstillstånd i Sverige saknar eller har kort utbildningsbakgrund, samt att arbetsmarknaden idag ställer krav på formell kompetens som förhindrar dessa individer att få anställning. Att kunna hitta former för ett meningsfullt arbete eller sysselsättning är betydelsefullt för den enskilde individen, för integrationen och för delaktigheten i det svenska samhället. Det är också viktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv med bättre utnyttjande av befintliga resurser. Ur en konkret kommunalekonomisk aspekt är det naturligtvis centralt för att minska socialbidragskostnaderna.

Det övergripande integrationspolitiska målet för alla nyanlända är att deras första tid i Sverige ska ge möjligheter för var och en att försörja sig och bli delaktiga i det svenska samhället. En stor andel av dem som blir långtidsarbetslösa och därmed är hänvisade till försörjningsstöd är korttidsutbildade. Denna grupp har mer eller mindre varit "osynlig" i den nationella debatten gällande introduktion. Ofta har denna grupp fått en relativt ensidig hjälp som i första hand har handlat om utbildning. Vägen dit kan dock upplevas som alltför lång eftersom det innebär många år av studier i svenska för att kunna söka ett jobb. Många gånger har målgruppen långt till resultat och präglas därför av låg motivation.

Flera åtgärder behöver genomföras för att underlätta vägen till sysselsättning eller arbete.

Målen behöver vara mer realistiska och möjliga att uppnå

Målen för en person med kort utbildning behöver sannolikt förändras och bli mer realistiska och anpassade efter individens behov och bakgrund. I del två av Programberedningens rapport föreslås att målen för introduktionen blir differentierade. Målet för en analfabet kanske inte bör vara att bli självförsörjande utan kan handla om en alternativ sysselsättning med eventuellt anställningsstöd.

Flexibla lösningar för att få tillgång till arbetsmarknaden

Det finns exempel på annorlunda angreppssätt, exempelvis i Malmö. Där har man försökt att tillvarata varje individs kompetens och yrkesbakgrund oavsett vad man har arbetat med tidigare, i hemmet eller på en arbetsplats. Synsättet är att alla har någon kompetens att gå vidare utifrån. Med hjälp av ett strukturerat arbetssätt för att synliggöra individens kompetens har man i ett tidigt skede kommunicerat kompetensen utan några avancerade kunskaper i svenska. Språkitresset har å andra sidan blivit större utifrån behovet att kunna kommunicera den egna kompetensen.

Kvalificerad yrkesutbildning

Programberedningen anser att kvalificerad yrkesutbildning behöver möjliggöras för fler nyanlända. Programberedningens uppfattning är också att kvalificerad yrkesutbildning behöver utvecklas för att passa nyanländas behov utan att ge avkall på utbildningens resultat

Kvalificerad yrkesutbildning, KY, är en eftergymnasial utbildningsform som startade som försöksverksamhet 1996. År 2002 blev utbildningen en del av det reguljära svenska utbildningssystemet. KY-utbildning bygger på ett nära samarbete mellan arbetsgivare och utbildningsanordnare och svarar mot ett verkligt behov på arbetsmarknaden. Arbetsgivare är aktiva

i både utformningen av utbildningen och genom att ta emot studerande på arbetsplatsen under utbildningstiden. En kvalificerad yrkesutbildning kan anordnas av såväl ett privat företag, en kommun, en högskola eller ett landsting. Behörighetskraven till KY är desamma som till högskolan, dvs. minst grundläggande behörighet. Man kan också komma in med stöd av erfarenheter från arbetslivet. Utländsk utbildning ger också grundläggande behörighet.

Eftersom kvalificerad yrkesutbildning har en nära anknytning till arbetsmarknaden samtidigt som utbildningar främst anordnas inom yrken med efterfrågan är kvalificerad yrkesutbildning en utbildningsform som är lämplig för personer som behöver kontakt med arbetsmarknaden. Det vore därför angeläget att ge förutsättningar för nyanlända att få tillgång till utbildningen på samma sätt som övriga. Utbildningen behöver därför ha kompletterande språkutbildning i yrkesspråket.

Försöksverksamhet i regionförbundet Östsam

I Östergötland via regionförbundet Östsam planeras en KY-utbildning för nyanlända flyktingar med yrkeskompetens och en utbildningsnivå

likvärdig med gymnasienivå. Utbildningen kommer att omfatta 80-100 KY-poäng, det vill säga heltidsstudier under två till två och ett halvt år. Utgångspunkten för alla KY-utbildningar är att ungefär en tredjedel av tiden vara lärande på en arbetsplats och 15 procent arbetsplatsförlagd utbildning. Övrig tid och parallellt ska det ingå svenskundervisning, allmän och yrkesspecifik, arbetsmarknadsintroduktion, samhällskunskap mm. Utbildningsmomenten påminner alltså om en differentierad introduktion med dess ingående delar. Skillnaden är att arbetsgivaren är med och definierar innehållet.

Östsam har kontaktat Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning som ställer sig positiv till modellen. Behörighetskraven ska kvarstå och man ska arbeta med validering för tillgodoräknande. Man funderar på att använda Folkuniversitetet som utbildningsanordnare för att få tillgång till deras språkkompetens. Många av de nyanlända är tvåspråkiga och kan kanske inledningsvis kommunicera på ett andraspråk, t.ex. franska. KY-utbildningen planeras att starta till hösten 2007.



Integration – europeiskt perspektiv

Redan 1999 beslutade EU:s stats- och regeringschefer att successivt inrätta en gemensam migrationspolitik. Nationella lagstiftningar ska harmoniseras för att reglera migrationsströmmarna utifrån dels ekonomiska behov, dels utifrån EU-ländernas förmåga att absorbera och integrera nya invandrare. På toppmötet i juni 2006 erinrades om att en grundläggande prioritering för unionen

är utvecklingen av den övergripande strategi för migration som godkändes i december 2005. En särskild rapport om migration och säkerhet presenterades vid toppmötet i december 2006.

Även erfarenhetsutbytet kring ländernas integrationspolitik uppmuntras mer målmedvetet än tidigare. Programmet INTI (Integration of Third Country Nationals) ger ekonomiskt stöd

till olika integrationsprojekt och hade förra året en budget på fem miljoner euro. Programmet ersätts av en integrationsfond med större ekonomiska resurser år 2007.

Hösten 2005 presenterade kommissionen ett meddelande om en "Gemensam agenda för integration". Där betonas att ansvaret för integrationspolitiken i första hand vilar på det enskilda medlemslandet – och att de lokala och regionala myndigheterna har en viktig roll.

EU-kommissionen vill stimulera erfarenhetsutbytet kring integrationsarbetet genom:

- årliga rapporter om migration och integration,
- handbok om integrationsarbete (En andra, uppdaterad version ska komma ut under 2007),
- inrättat nationella kontaktpunkter för integrationsfrågor (F.n. regeringskansliet),
- ett "europeiskt integrationsforum" planeras äga rum hösten 2007,
- en "integrationshemsida" är under planering på kommissionen.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från Björn Grip (v) och Birgitta Nordvall (kd)

Angående positiv särbehandling i arbetslivet p.g.a. etnicitet, sidan 24

I huvudsak har Programberedningen konstruktivt arbetat sig fram till gemensamma ståndpunkter i rapporten. När det gäller frågan om positiv särbehandling i arbetslivet ser vi oss dock nödsakade att lämna ett särskilt yttrande.

Vi ser värdet av positiv särbehandling p.g.a. etnisk tillhörighet. Det handlar om att i begränsad skala kompensera för missgynnade gruppers strukturella underläge i samhället. Vi medger att det finns svårigheter med denna ordning vid utpekande av målgrupp, avgränsningar och kategoriseringar. Men om man är medveten om svårigheterna och utnyttjar handlingsutrymmet med praktiskt anpassade metoder kan dock riskerna begränsas för det som ibland med ett udda språkbruk kallas för ”omvänd diskriminering”. Vi menar att det rättsliga systemet inte får utgöra ett onödigt hinder mot en politik som syftar till jämlikhet och jämställdhet i praktiken.

Björn Grip (v) Birgitta Nordvall (kd)

Kompletterande fakta

Antalet uppehållstillstånd ökar

Under 2006 fick drygt 86 000 personer uppehållstillstånd. Det var en markant ökning jämfört med år 2005 då lite drygt 62 000 personer fick uppehållstillstånd. En förklaring till ökningen var en ökad flyktingström. En annan förklaring var de tillstånd som Migrationsverket fattade med anledning av den tillfälliga lag som gällde mellan den 15 november 2005 och 30 mars 2006. Lagen omfattade dem som redan hade ett av- eller utvisningsbeslut och som fortfarande var kvar i Sverige.¹

Grunden för uppehållstillstånd varierar. Under 2006 fick t.ex. nästan 20 700 personer uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, andra skyddsbehov och humanitära skäl, jämfört med lite drygt 8 000 personer år 2005. År 2006 beviljades nästan 26 700 personer uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Motsvarande antal var ca 22 000 år 2005.

Av tabellen nedan framgår hur många personer som fick uppehållstillstånd och på vilken grund under perioden 2004–2006.

Tabell. Upphållstillstånd år 2004–2006 fördelat på grund för uppehållstillstånd

Grund för uppehållstillstånd	2004	2005	2006
Flyktingskäl, andra skyddsbehov och humanitära skäl	6 140	8 076	20 663
Familjeanknytning (anhöriga)	22 214	21 908	26 668
Tidsbegränsade uppehållstillstånd	333	783	4 433
Arbetsmarknadsskäl (i huvudsak tidsbegränsade uppehållstillstånd)	8 529	5 865	6 094
Upphållstillstånd på grund av EES-avtalet*	14 959	18 069	20 461
Gäststuderande	6 021	6 837	7 331
Adoptivbarn	825	805	623
Övriga	123	120	163
Summa:	59 144	62 463	86 476

Källa: Uppgifter från Migrationsverket. Uppgifter för 2006 är preliminära. * = inklusive personer varaktigt bosatta i EES-land men inte medborgare i EES-land.

En stor andel av de som får permanent uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, humanitära skäl, skyddsbehov eller familjeanknytning är

under 18 år. År 2006 uppgick antalet under 18 år inom dessa kategorier till 13 313, jämfört med 7 590 föregående år.²

¹ Lag (2005:762) om ändring i utlämningslagen (1989:529).

² Uppgifter från Migrationsverket.

Kommuner får inte ersättning för alla nyanlända

Integrationsverket sluter överenskommelser med kommuner om att dessa ska ta emot nyanlända flyktingar och andra invandrade. Överenskommelserna syftar i första hand till att skaffa boende för individerna. I praktiken sluts dock även överenskommelser för individer som har skaffat eget boende.

För de individer som det sluts överenskommelser för har kommuner rätt att få ersättning från staten.³ Överenskommelser sluts dock inte för alla nyanlända. Således har kommunerna inte heller rätt till ersättning för samtliga nyanlända.

De individer som berättigar kommunerna till statlig ersättning är följande enligt den förordning som reglerar ersättningen:

1. utlänningar som kommer till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut, s.k. kvotflyktingar,
2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot i kommun efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,
3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med anledning av tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716), dvs. på grund av flyktinskäl, humanitära skäl eller på grund av att de har bedömts ha skyddsbehov,
4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en person som avses under 1–3 och som har ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.⁴

Förordningen innebär att kommunerna endast kan få ersättning för personer som har flyktingstatus och vissa av deras anhöriga. År 2006 tog kommunerna emot ca 24 300 personer efter överenskommelse med Integrationsverket. Det var nästan en tredubbling jämfört med 2005, då kommunerna tog emot nästan 8 700 personer.⁵ Det innebär att kommunerna inte får ersättning för en majoritet av dem som får uppehållstillstånd. Som nämnts ovan fick över 86 000 respektive 62 000 personer uppehållstillstånd år 2006 och 2005.

Framförallt är det många med anhörigan knytning som inte omfattas av ersättningen. Totalt fick nästan 22 000 personer uppehållstillstånd p.g.a. familjanknytning år 2005. Av de personer som kommunerna tog emot under året fick de bara ersättning för 2 402 personer. Övrig anhöriginvandring än den som kommunerna får ersättning för innebär kostnader för kommunerna.

Olika nivåer och delar i den statliga ersättningen

Regeringen bestämmer hur stor ersättningen ska vara till kommunerna. Ersättningen ändras årligen, baserat på den årliga ändringen av prisbasbeloppet. Under 2006 beslutade riksdagen dessutom om en höjning av de s.k. schablonbeloppen (se nedan) med 6 % utöver den årliga uppräkningsen.

Ersättningen till kommunerna består av olika delar och nivåer. Nedan redovisas de olika ersättningarna och nivåerna som gäller år 2007.

³ 2–3 §§ Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

⁴ Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

⁵ Uppgifter från Integrationsverket. På grund av viss eftersläpning av utbetalning m.m. kan siffrorna för 2006 komma att uppdateras under första halvåret 2007.

Grundersättning

Grundersättningen ges till varje kommun som tar emot nyanlända flyktingar och invandrade, oberoende av hur många personer kommunen tar emot.⁶ Ersättningen uppgår till 497 100 kronor per kommun och år.

Schablonersättning – 2007 års nivå

Staten betalar ett schablonbelopp för varje nyanländ flykting eller invandrad som kommunerna tar emot. Bidraget är åldersdifferentierat på följande sätt:

- 109 500 kronor för barn, dvs. personer under 16 år.
- 178 300 kronor för vuxna, dvs. personer som fyllt 16 år men inte 65 år.
- 65 900 kronor för pensionärer, dvs. personer som fyllt 65 år.⁷

För att en kommun ska få schablonersättning krävs att den genomför introduktionsprogram. Ett sådant program ska innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.⁸ Den statliga ersättningen ska inte bara täcka kommunens kostnader för den verksamhet som ingår i introduktionsprogrammen. Ersättningen är också tänkt att täcka kommunernas kostnader för individernas försörjning under den tid de deltar i introduktionen. Den statliga ersättningen betalas ut under två år, men är enligt Integrationsverkets riktlinjer avsedd att täcka kommu-

ternas kostnader under 3,5 år. Kommunerna får själva bestämma hur stor del av de medel som kommunerna får från staten som ska tilldelas individer i form av introduktionsersättning⁹.

Ersättning för särskilda kostnader

Kommuner har rätt till ersättning för ”särskilda kostnader”. Det handlar om att kommunerna, under vissa förutsättningar, har rätt till ekonomisk ersättning för kostnader för färdtjänst samt stöd och hjälp i boendet.¹⁰ Kommuner har också rätt till ersättning för vissa kostnader för barn under 18 år som kommit till Sverige utan egen vårdnadshavare och som har fått uppehållstillstånd. Det kan handla om kostnader för vård eller annan form av bistånd enligt socialtjänstlagen.¹¹

Extraordinära kostnader för flyktingmottagande

Kommuner kan också få ersättning för ”betydande extraordinära kostnader för flyktingmottagande”. Till exempel har Integrationsverket betalat ut särskild ersättning till de kommuner som ökade sitt mottagande under 2006 med anledning av den tillfälliga lagen.¹²

Ersättning för sjukvårdskostnader

Vissa sjukvårdskostnader kan täckas av statlig ersättning. Landsting och kommuner har t.ex. rätt till ersättning för ”betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser” för flyktingar. Ett annat exempel är hälsoundersökningar i samband med att personer placeras i kommuner.¹³

⁶ 9 § i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

⁷ 10 § i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

⁸ 11 § i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

⁹ Se 1 § i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

¹⁰ 16–19 § i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

¹¹ 21 § i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

¹² 26–27 § i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

¹³ 34–38 § i förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Alla kommuner har inte överenskommelser med Integrationsverket

År 2006 hade Integrationsverket slutit överenskommelser med 233 av landets 290 kommuner. Detta var en kraftig ökning jämfört med 2005 och 2004 då 173 respektive 174 kommuner hade överenskommelser med Integrationsverket. Det ökade behovet av kommuner som kunde ta emot nyanlända kom av att betydligt fler personer beviljades uppehållstillstånd 2006. Detta år var nästan 70 överenskommelser tidsbegränsade. År 2004 och 2005 hade Integrationsverket tidsbegränsade överenskommelser med två kommuner.¹⁴

Hur många nyanlända som kommuner tar emot varierar. Genom åren har storstäderna med omnejd tagit emot en stor del av de nyanlända. Under de första elva månaderna 2006 tog de tre storstadskommunerna emot 5 528 nyanlända. Det motsvarade 23 % av det totala antalet nyanlända som kommunerna hade tagit emot under perioden. Storstadslänen som helhet svarade för 52 % av mottagandet.¹⁵

Många nyanlända ordnar eget boende

I väntan på beslut om uppehållstillstånd kan personer antingen bo på Migrationsverkets anläggningar eller själva hitta boende i en kommun hos exempelvis anhöriga. Rätten att välja eget boende har funnits sedan 1994. Asylsökande har också haft rätt till särskilt bidrag för det egna boendet. Rätten till detta bidrag har tagits bort på senare år.

Av de 24 284 personer som kommunerna tog emot år 2006 hade ca 12 900 personer ordnat eget boende, motsvarande 53 %. År 2005 var motsvarande andel 36 % (omkring 3 100 personer).¹⁶

¹⁴ Uppgifter från Integrationsverket.

¹⁵ Preliminära siffror från Integrationsverket 2007-01-02.

¹⁶ Uppgifter från Integrationsverket. På grund av viss eftersläpning av utbetalning m.m. kan uppdatering ske upp till sex månader i efterskott.

Sveriges Kommuner och Landsting har under åren 2004–2006 bedrivit ett programarbete för att identifiera hinder som försvårar för nyanlända invandrare och flyktingar att komma in på arbetsmarknaden och föreslå nya metoder och vägar för att möjliggöra en bättre integration till arbetslivet. Arbetet har letts av en politisk programberedning med namnet Programberedningen för ökad integration i arbetslivet.

Programarbetet har även innefattat två andra områden. Att motverka diskriminering i arbetslivet samt att främja ett kommunalt och landstingskommunalt mångfaldsperspektiv, det vill säga att verka för att personalen i verksamheterna inom kommuner, landsting och regioner bättre kan spegla befolkningens sammansättning.

Resultatet av programarbetet redovisas här i slutrapporten *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens*. Förslagen i beredningens slutrapport bygger till stora delar på framtagna rapporter, *Introduktion av nyanlända – kartläggning av hinder* och *Introduktion av nyanlända – förslag till mål och modeller*.

Inom beredningens uppdrag avseende att motverka diskriminering har *Handbok för ökad integration i arbetslivet – kunskapsstöd och förslag till insatser* tagits fram som stöd för arbetsgivare i kommuner och landsting.

Även en exempelsamling, *Introduktionsarbete i sju kommuner – om konsten att synliggöra kunskaper hos nyanländ* har framtagits och som beskriver sju kommuners och en regions arbete med att introducera nyanlända flyktingar och invandrare.

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting beställs på www.skl.se eller på tel 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

ISBN 978-91-7164-216-5



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se