

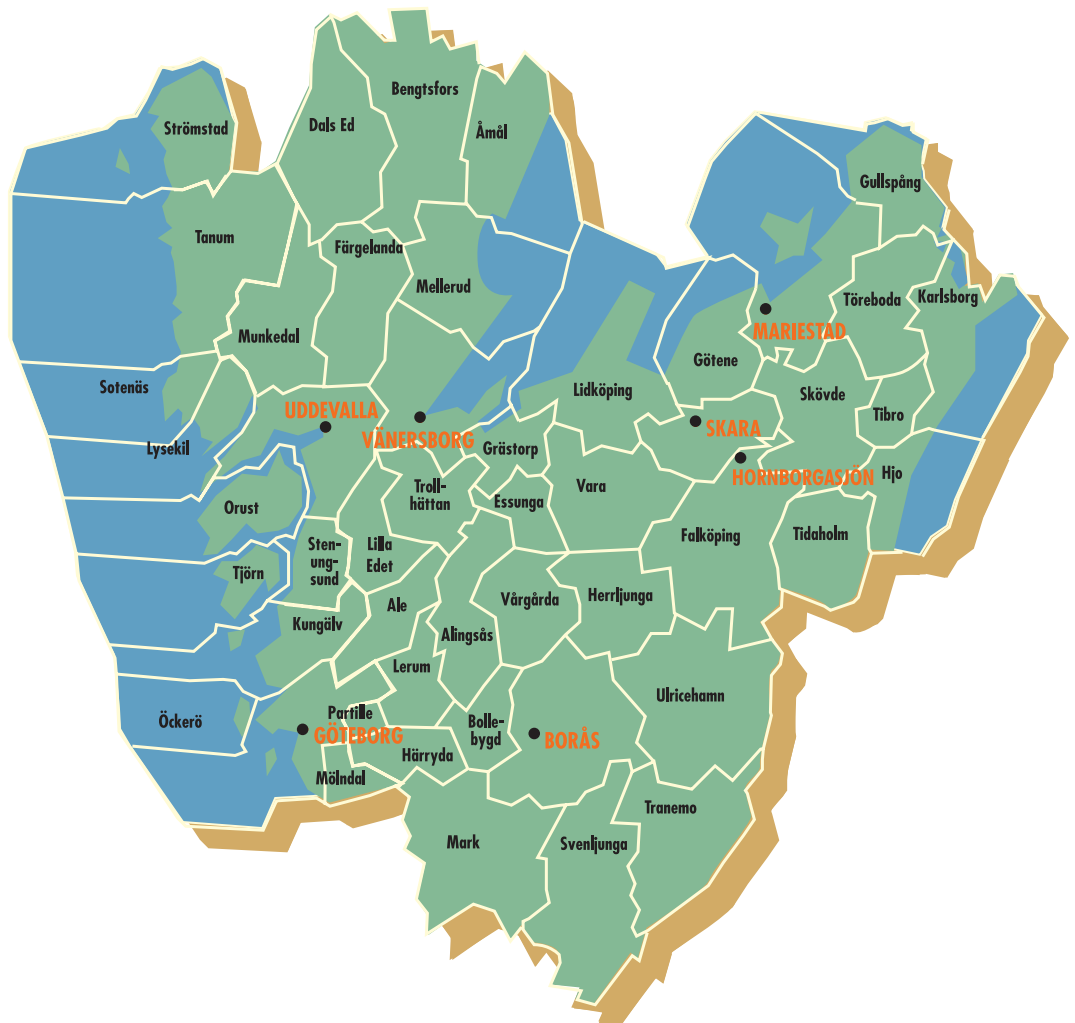


LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Rapport 2005:42

Samordning med förhinder?

Om mångfaldsarbetet och introduktionen
av nyanlända i Västra Götalands län



FÖRORD

Invånarna i Västra Götalands län har mycket skiftande bakgrund och erfarenheter och olika förutsättningar att komma in i samhället. En del av de nyanlända som bosatt sig i länet har kommit till Sverige på grund av svåra omständigheter och en del av dessa människor är svårt traumatiserade. Det handlar om både barn och vuxna, funktionshindrade och äldre. Det ställer krav på oss alla som medmänniskor och på de myndigheter och organisationer, som har till uppgift att underlätta de nyanländas etablering i vårt län.

Det är Länsstyrelsens uppgift att verka för att de nationella integrationsmålen förverkligas genom att samordna, analysera, följa upp och utöva tillsyn i vid mening i länet och verka för en socialt hållbar utveckling där mångfald är ett viktigt begrepp.

Länsstyrelsen ska bygga upp kunskap i integrationsfrågor och migrationsfrågor, sprida information till andra aktörer samt medverka till att utveckla och sprida metoder och modeller som främjar området. Länsstyrelsens arbete med integrationsfrågor ska präglas av ett tvärsektorielt synsätt.

Länets kommuner är viktiga aktörer i mottagandet av nyanlända flyktingar och andra invandrare och i arbetet med att verka för mångfalden.

Länsstyrelsen vill med studien visa på de insatser som görs inom ramen för kommunernas mångfalds- och introduktionsarbete. Förhoppningen är att den ska bidra till diskussioner och öka graden av samverkan över kommungränserna och med olika aktörer. Samarbete över både kommun-, myndighets- och organisationsgränser är en viktig förutsättning i detta sammanhang.

Simone Lindsten

Jämställdhetsdirektör och chef för enheten för integration och jämställdhet

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	3
INLEDNING	4
Bakgrund	4
Syfte med studien	5
Val av metod och material	5
Avgränsning	7
RESULTAT	8
Mångfaldsarbetet i länet	8
Inledning	8
Förekomst av mångfaldsansvariga i länet	8
Samverkan med kommuner och andra aktörer	9
Pågående mångfaldsprojekt	12
Mångfaldsplaner och mångfaldspolicys	12
Förekomst av mångfaldsplaner/policys i länet	12
Åtgärder/aktiviteter inom mångfaldsområdet	14
Inskickade mångfaldsplaner/mångfaldspolicys	15
Introduktionen för de nyanlända	17
Inledning	17
Vem ansvarar för de nyanlända?	18
Samverkan vid introduktionen av nyanlända	19
Mellankommunal samverkan	19
<u>Om och med vilka man samverkar</u>	19
<u>Vad man samverkar om</u>	19
Samverkan med andra aktörer	21
Samverkan mellan hälso- och sjukvård och introduktionsverksamheten	22
Individuella introduktionsprogram	24
Förekomst av individuella introduktionsprogram	24
Riktade introduktionsprogram för barn och ungdom, funktionshindrade och äldre	24
Inskickade introduktionsprogram för nyanlända	26
<u>Sammanfattande kommentarer</u>	26
<u>Skövde kommun – det goda exemplet?</u>	27
Problem och hinder för samverkan	28
Förekomst av problem med samverkan kring nyanlända	28
De viktigaste hindren för samverkan	28
Förslag på åtgärder för att åstadkomma en ökad samordning	29
ANALYS	31
Att arbeta för mångfald	31
Introduktion för nyanlända – kollektiv eller individuell?	33
Samordning med förhinder...	34
Avslutande kommentarer	39

[Bilagor](#)

SAMMANFATTNING

Regeringen har gett i uppdrag åt länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län att bedriva verksamhet på regional nivå i syfte att främja allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Särskild vikt läggs vid att utveckla en ökad regional samordning kring bostäder, arbete, utbildning, anskaffning av praktikplatser med mera, när det gäller de nyanländas etablering i Sverige. Storstadslänen ska också vidareutveckla arbetet med att förbättra den regionala samverkan mellan statliga myndigheter och andra aktörer i länet för att åstadkomma en mer effektiv och regionalt baserad etablering av de nyanlända. På Länsstyrelsen pågår även ett arbete med att införliva FNs barnkonvention i verksamheten. Introduktionen för nyanlända ses här som en del i det arbetet.

Mot bakgrund av ovanstående och som ett led i arbetet med mångfald och integrationsfrågor i samverkan med Integrationsverket, beslutade Länsstyrelsen i Västra Götalands län år 2004 att gå ut med en enkät till alla kommuner i länet, kommundelskontoren i Borås samt stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs stad för att få en överblick av hur arbetet med mångfald och introduktionen av nyanlända ser ut. Tidigt i april månad år 2005 hade vi fått in svaren från samtliga.

Det som studien belyser är hur mångfaldsarbetet och ansvaret samt organisationen kring introduktionen för nyanlända ser ut på ett mer övergripande plan.

Resultaten visar bland annat att det är förhållandevis få kommuner i länet som arbetar aktivt med mångfaldsfrågorna. Det handlar om mindre än en tredjedel av länets kommuner.

När det gäller introduktionen av nyanlända visar resultaten att omkring hälften av samtliga kommuner i länet upprättar individuella introduktionsprogram och graden av individualisering är förhållandevis låg när det kommer till framförallt barn och ungdomar, funktionshindrade och äldre.

Det har även visat sig vara få kommuner i Västra Götalands län som samarbetar med andra kommuner och aktörer när det gäller såväl mångfaldsfrågorna som introduktionen av nyanlända.

Studien visar också mycket tydligt på ett behov av ytterligare uppföljning av det mångfaldsarbete och den introduktionsverksamhet som pågår i länet samt av fördjupade studier och analyser, och då särskilt av frågor kring hur mångfalds- och introduktionsarbetet förändrats över tid.

INLEDNING

Bakgrund

Länsstyrelsens roll är bland annat att verka för att nå de av riksdagen beslutade regionala utvecklingsmålen samt bidra till ökad jämställdhet och integration i länet.

Ambitionen är också att utveckla en effektiv och tydligt samordnad statlig länsförvaltning på regional nivå, bland annat för att uppnå en hållbar regional utveckling, med hänsyn till de olika regionala förutsättningar och behov som finns. Begreppet hållbar utveckling inbegriper frågor som rör mångfald och integration. Med mångfald avses alla oavsett etnisk, religiös och kulturell bakgrund, kön, sexuell läggning och/eller funktionshinder¹.

Vidare ses exempelvis insatser som främjar integrationsperspektivet i samband med tillväxtprogrammen som något som bör uppmärksammas. Länsstyrelsen ska stödja länets arbetsplatser i deras mångfaldsarbete².

Regeringen har gett i uppdrag åt länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götalands län att bedriva verksamhet på regional nivå i syfte att främja lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Särskild vikt läggs vid att utveckla en ökad regional samordning kring bostäder, arbete, utbildning, anskaffning av praktikplatser med mera när det kommer till nyanlända kvinnors och mäns etablering i Sverige. Med nyanlända avses flyktingar och andra invandrare. Uppdraget ska ske i samverkan med Integrationsverket.

De tre storstadslänen ska vidareutveckla arbetet med att förbättra den regionala samverkan mellan statliga myndigheter och andra aktörer i länet för att åstadkomma en mer effektiv och regionalt baserad etablering av nyanlända kvinnor och män. Länsstyrelserna har bland annat fått i uppgift att redogöra för hur de håller sig underrättade om hur den löpande verksamheten vid statliga myndigheter och andra aktörer i länet följer arbetet med nyanlända. Därtill vilka insatser och initiativ som tagits för att få till stånd en ökad regional samordning av nyanlända. Uppdraget ska ske i samverkan med Integrationsverket³.

På Länsstyrelsen pågår även ett arbete med att införliva FNs barnkonvention i verksamheten. Uppdraget baseras på den nationella strategin för att förverkliga FNs konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop.1997/98:182) som anger att barnkonventionen och dess intentioner ska finnas med i allt beslutsfattande som rör barn. Introduktionen av nyanlända kan i sammanhanget ses som en del i det arbetet.

Sedan år 1999 har Länsstyrelsen i Västra Götalands län, i samverkan med Integrationsverket, arbetat med att bedriva ett integrationsbefrämjande arbete på regional nivå. Ett arbete som ska följa de nationella integrationspolitiska målen, det vill säga:

¹ se exempelvis *Regeringsbeslut 18, Fi2004/5012, Uppdrag om länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet*

² se exempelvis *Regeringsbeslut 15, Fi 2004/2236, regleringsbrev för budgetår 2004 samt Budgetproposition 2003/04:1 för budgetår 2004*

³ se exempelvis *Regeringsbeslut 33, Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna*

- Lika rättigheter och skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- En samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- En samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt, tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för

Mot bakgrund av ovanstående och som ett led i arbetet med mångfald och integrationsfrågor i samverkan med Integrationsverket, beslutade Länsstyrelsen i Västra Götalands län år 2004 att gå ut med en enkät till länets samtliga kommuner, för att få en överblick av hur arbetet med mångfald och introduktionen av nyanlända ser ut. Kommunerna är viktiga aktörer i detta sammanhang.

Syftet med studien

- Att få ökad kunskap om hur kommunerna i Västra Götalands län arbetar med såväl mångfaldsfrågor som mottagandet och introduktionen av nyanlända
- Att studera förekomsten av samordning mellan kommunerna inom länet, när det kommer till frågor som rör mångfaldsarbetet samt introduktionen av de nyanlända

Materialet ska ingå i en redovisning gällande behovet av en ökad regional samordning kring bostäder, arbete, utbildning och anskaffning av praktikplatser med mera, för nyanlända flyktingar och andra invandrare.

En annan tanke med studien har varit att samla in uppgifter för att kunna skapa en plattform för nätverksbildande bland kommunernas mångfaldsansvariga i länet.

Val av metod och material

Under hösten 2004 påbörjades arbetet med att utforma en enkät (se bilaga 1) för att få en överblick av hur arbetet med mångfald och introduktionen av nyanlända ser ut på kommunal nivå.

Enkäten delades upp i två delar, varav den första delen behandlade frågor om mångfaldsarbete medan den andra delen behandlade frågor om mottagande av nyanlända.

Vid valet och utformandet av de frågeställningar som skulle ställas i enkäten konsulterades bland annat Margaretha Johnsson på Integrationsverket i Göteborg. En genomgång av offentliga handlingar, dokument, protokoll och artiklar ägde också rum. Deltagande vid konferenser och seminarier som behandlat mångfald och integrationsfrågor samt litteraturstudier har även varit en del av processen. Datainsamlingen genomfördes under perioden september 2004 till och med april 2005.

Slutversionen av enkäten innehöll 15 frågor, varav ett fåtal av dessa var öppet ställda. De som besvarade enkäten kunde också skicka med sina eventuella mångfaldsplaner/policys och introduktionsprogram/planer.

Enkäten skickades ut till samtliga kommuner som ingår i Västra Götalands län samt till Borås stads 10 kommunalkontor (kdk) och Göteborgs stads 21 stadsdelsförvaltningar (sdf).

Tillsammans med ett följebrev (se bilaga 2) skickades enkäten ut en första omgång den 18 oktober 2004. Den 19 november skickades sedan en påminnelse ut (se bilaga 3) till dem som inte svarade vid det första tillfället.

I januari 2005 saknades svar från fyra kommuner, tre stadsdelsförvaltningar samt ett kommunalkontor i länet. I början av mars 2005 fattades beslut om att de skulle få en ny möjlighet att besvara enkäten. Tidigt i april månad hade vi fått in svar från samtliga kommuner i länet, kommunalkontor i Borås stad samt stadsdelsförvaltningar i Göteborgs stad.

I början av juli 2005 skickades en arbetskopia på rapporten ut via e-post till länets samtliga kommuner, kommunalkontoren i Borås samt stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs stad för granskning. Vi fick då in kommentarer från Kungälv, Mariestad, Skara samt Tanums kommun. Länsnätverket för integration⁴ har också fått möjlighet att kommentera innehållet. Justeringar i texten genomfördes i samband med detta.

Resultaten redogörs till stora delar med utgångspunkt från kommun- och kommunalförbundens uppdelning av länet i regioner, det vill säga Fyrbodalen, Göteborgsregionen (GR), Sjuhäradsregionen och Skaraborg. Kungsbacka kommun återfinns dock inte i studien, trots att kommunen ingår i GR, detta beror på att Kungsbacka inte är en del av länet. Samtliga kommuner som ingår i respektive region presenteras i nedanstående textruta.

Fyrbodalen: Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Lysekil, Mellerud, Munkedal, Orust, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg, Åmål

Göteborgsregionen: Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn, Öckerö

Sjuhäradsregionen: Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn, Vårgårda

Skaraborg: Essunga, Falköping, Grästorp, Gullspång, Götene, Hjo, Karlsborg, Lidköping, Mariestad, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Töreboda, Vara

När det kommer till mångfaldsfrågorna redogörs för såväl kommunernas svar som för de svar som vi fått in från Göteborgs stads stadsdelsförvaltningar samt Borås stads kommunalkontor.

När det gäller de frågor i enkäten som behandlar introduktionen av nyanlända redogörs endast för de kommuner och de tre stadsdelsförvaltningar (sdf Biskopsgården, sdf Frölunda samt sdf Gunnared) i Göteborgs stad som ansvarar för introduktionen, med undantag från den sista frågan som ställdes i enkäten (se bilaga 1), där samtliga svar har behandlats.

Redovisningen följer enkäten och dess uppdelning. Det innebär att svaren på de frågor som handlat om mångfald presenteras först och därefter svaren på de frågor som behandlar introduktionen för nyanlända.

⁴ Länsnätverket för integration består av representanter från Integrationsverket, Länsarbetsnämnden (LAN), Länsstyrelsen Västra Götalands län, kommun- och kommunalförbunden i länet, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Skolverket samt Västra Götalands Regionen (VGR)

Kartor används som analysredskap och för att på ett enkelt och illustrativt sätt beskriva hur situationen ser ut i länet. Regionindelningen är markerad på kartorna. De resultat som kartorna visualiserar presenteras mot viss bakgrundsfakta. Det handlar om:

- Vilka kommuner i länet som har en överenskommelse med Integrationsverket när det gäller flyktingmottagandet
- Hur stor andel av invånarna i respektive kommun som är utrikes födda

Noteras bör att begreppet utrikes födda avser samtliga personer födda utomlands. Det innebär rent konkret att personer födda i exempelvis närliggande länder som Norge och personer födda inom den Europeiska unionen räknas in i denna statistik. Begränsningen när det gällde tillgång till data var dock avgörande för detta val.

Att vi också valde att ha med vilka kommuner i länet som har slutit en överenskommelse med Integrationsverket som bakgrundsfakta beror bland annat på att vi ville bilda oss en uppfattning om huruvida det kan finnas en koppling mellan graden av aktivitet när det gäller mångfaldsarbetet i länet, samt de kommuner som undertecknat en central överenskommelse gällande utvecklandet av introduktionen för flyktingar och andra invandrare eller ej, och hur arbetet med introduktionen för nyanlända ser ut.

Avgränsning

Från början fanns en tanke att exempelvis ha med fler frågor om boendet och bostadssituationen samt om hälsa och sjukvård, än vad som nu är fallet. För att underlätta besvarandet har antalet frågeställningar i enkäten dock begränsats, vilket lett till att en del frågor därmed har utgått.

RESULTAT

Mångfaldsarbetet i länet

Inledning

Det finns en rad olika regeringsbeslut, propositioner, förordningar och handlingsplaner som tar upp vikten av ett aktivt mångfaldsarbete och som i hög grad präglas av en helhetssyn⁵. Därtill finns diskrimineringslagarna som har tillkommit för att slå vakt om alla människors lika värde och som ger skydd mot diskriminering och särbehandling baserat på kön, sexuell läggning, funktionshinder, etnisk tillhörighet och snart även ålder. Det är bland annat lagstadgat att samtliga arbetsgivare, såväl privata som offentliga, ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja mångfalden i arbetslivet och genomföra de åtgärder som krävs, för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare. Diskriminering, kränkningar och trakasserier får inte heller förekomma vid exempelvis bostadssökande, låneansökningar, inom hälso- och sjukvården och inom utbildningsväsendet.

Mångfaldsarbetet handlar om att skapa en inkluderande och icke-diskriminerande miljö såväl på arbetsplatser som i samhället i stort.

När man talar om att skapa en hållbar utveckling i samhället talar man också i termer av en socialt hållbar utveckling, och mångfaldsarbetet kan ses som en del i det arbetet.

Det som i detta avsnitt ska belysas är hur mångfaldsarbetet på ett mer övergripande plan fortgår på regional, kommunal och till viss del lokal nivå i länet.

Förekomst av mångfaldsansvariga i länet

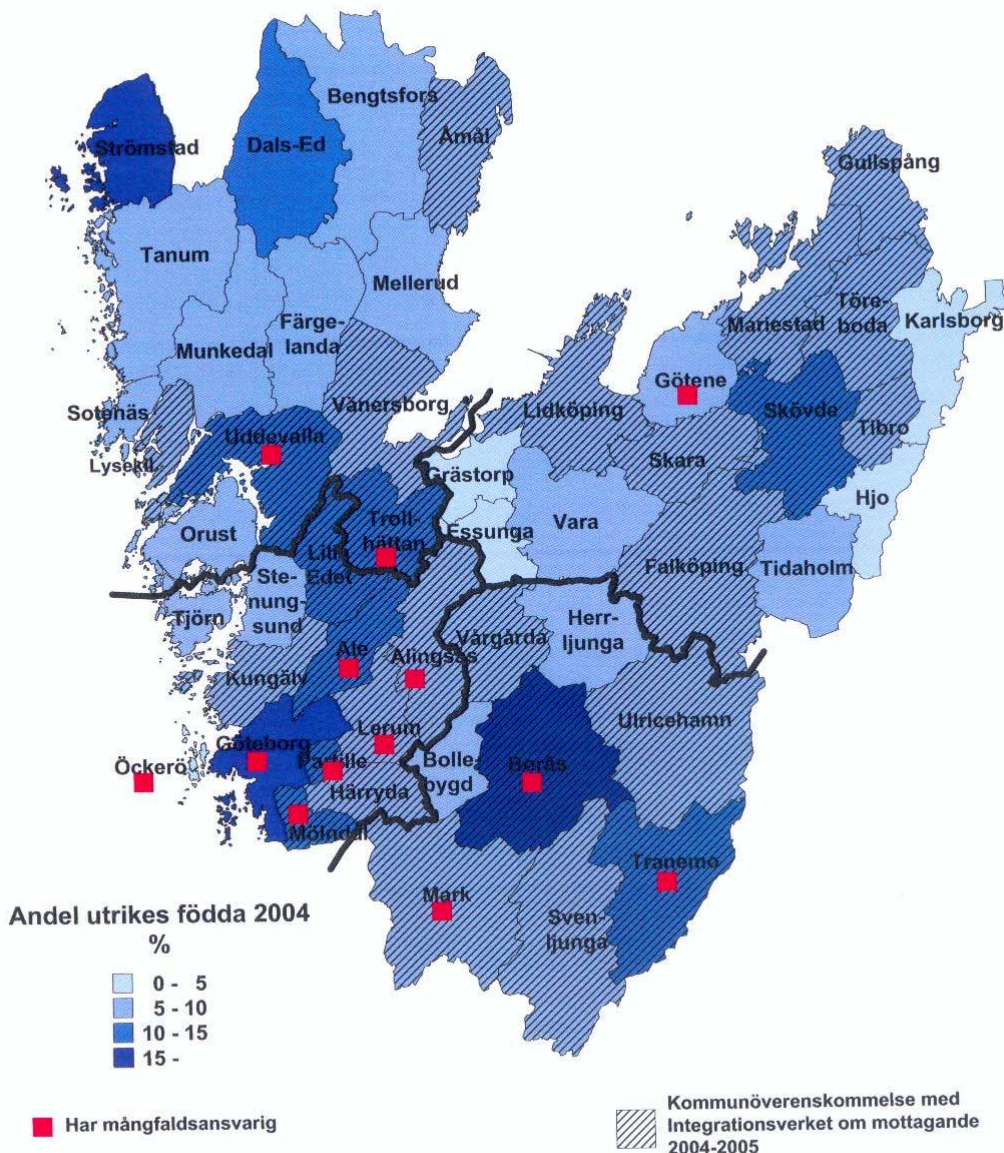
Den första fråga som vi ställde i enkäten handlade om man har utsett någon som är ansvarig för mångfaldsfrågorna. 13 av länets 49 kommuner svarade ja på frågan (se bilaga 4).

I Göteborgsregionen har man kommit längst när det gäller att utse personer som är mångfaldsansvariga. Det handlar om lite mer än hälften av kommunerna i regionen.

I Skaraborgsregionen finner man minst antal mångfaldsansvariga. Endast en kommun, Götene kommun svarade att de har utsett en ansvarig för dessa frågor. I Fyrbodalen svarade två kommuner ja på frågan och i Sjuhärad tre kommuner.

⁵ se exempelvis *Sverige, framtiden och mångfalden*, prop. 1997/98:16

Följande karta visar på vilka kommuner i länet det handlar om, som har mångfaldsansvariga.



På stadsdelsnivån i Göteborgs stad svarade 12 av 21 stadsdelsförvaltningar att de har en mångfaldsansvarig och på kommunelnivån i Borås stad svarade 6 av 10 kommundelskontor ja på frågan.

Samverkan med kommuner och andra aktörer

Vi önskade också ta reda på hur den mellankommunala samverkan samt samverkan med andra aktörer såg ut när det gäller mångfaldsfrågorna. Totalt svarade 12 av länets 49 kommuner att de samverkar med andra kommuner och 13 kommuner att de samverkar med andra aktörer (se bilaga 5).

När det gäller den mellankommunala samverkan på regional nivå visade det sig vara en större andel kommuner i Göteborgsregionen som samverkar över kommungränserna, än i övriga delar av länet. Den samverkan som sker är då främst inomregional, förutom i Göteborg där den även äger rum på nationell nivå.

I Skaraborgsregionen förekommer ingen samverkan alls, varken mellan kommuner eller kommuner och andra aktörer inom mångfaldsområdet.

Av de kommuner som ingår i Fyrbodalsregionen så har knappt en tredjedel (fyra av 14 kommuner) uppgett att de samverkar med andra kommuner, och då främst inomregionalt. De kommuner det handlar om är Mellerud, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg. Här nämns kommuner som i sin tur svarat något helt annat. Mellerud har svarat att de samverkar med Bengtsfors, Dals-Ed och Åmåls kommun och Vänersborg nämner bland annat Lysekils kommun som samverkanspartner. Dessa kommuner har dock i sin tur svarat nej på frågan om kommunsamverkan. Vänersborgs kommun har också svarat att de samverkar med Trollhättan och Uddevalla, men varken Uddevalla eller Trollhättan har uppgett samverkan med Vänersborg. Att svaren ser så här olika ut kan bero på en rad olika faktorer. För att kunna ge svar på vilka dessa är krävs dock ytterligare studier.

Trollhättan har svarat att de samverkar med kommuner utanför Fyrbodalsregionen. De kommuner som nämns är Ulricehamns och Kungälv kommun.

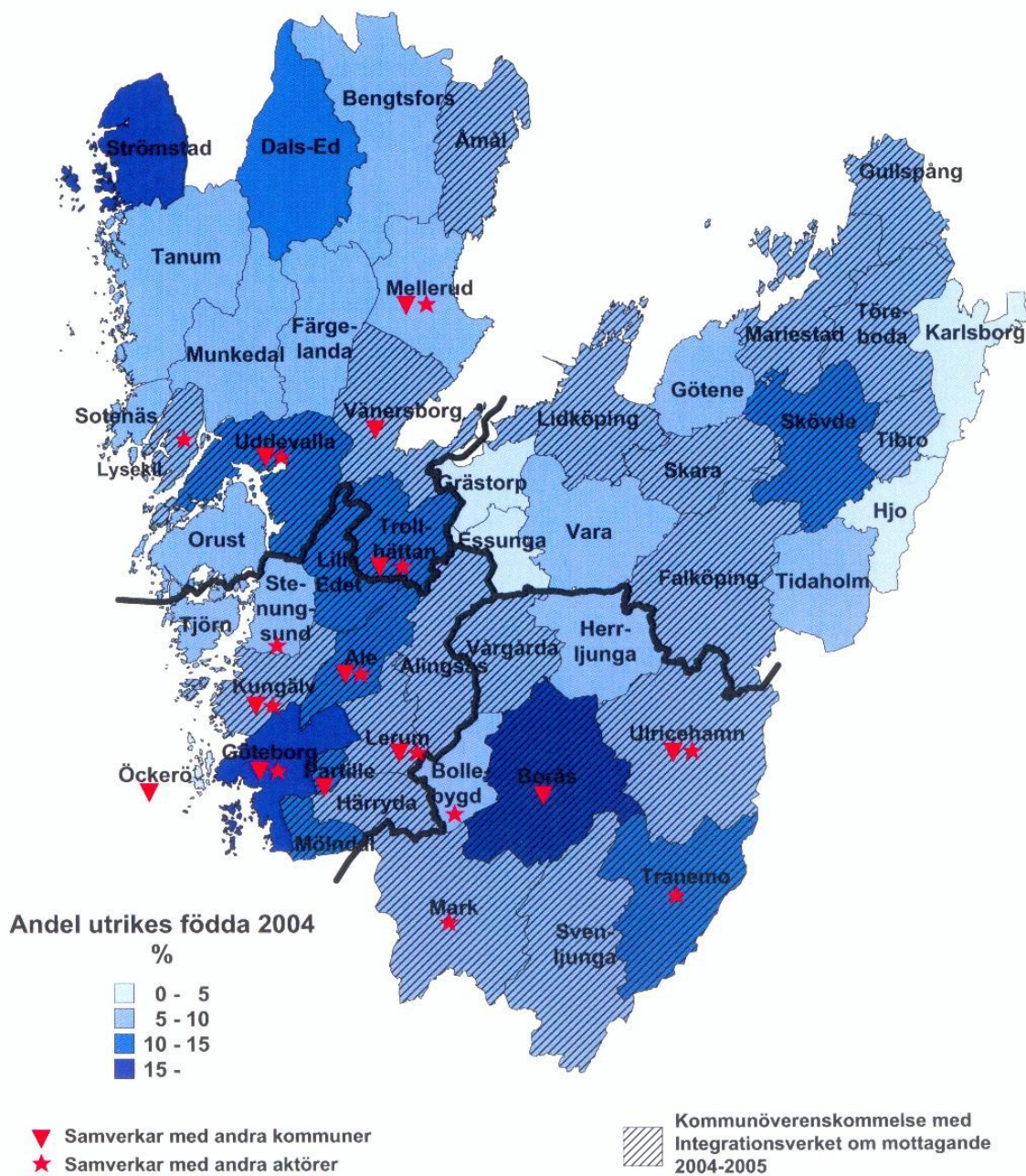
I Sjuhärad är det två kommuner, som svarat att samverkan sker över kommungränserna. De kommuner det handlar om är Borås och Ulricehamns kommun. Borås har svarat att kommunsamverkan bedrivs inom olika nätverk. Ulricehamn har svarat att de samarbetar med kommuner som ingår i regionen.

Inga av kommunalkontoren i Borås och stadsdelförvaltningarna i Göteborgs stad har svarat att de samverkar med andra kommuner.

När det gäller samverkan med andra aktörer så visar det sig att Sjuhärad är den region där andelen kommuner som bedriver samverkan med andra aktörer procentuellt sätt är högst i länet, i reella tal handlar det om fyra kommuner. I Göteborgsregionen är det fem kommuner, i Fyrbodalsregionen fyra kommuner, medan i Skaraborg har samtliga kommuner som ingår i regionen svarat nej på frågan.

Precis som när det gäller samverkan mellan kommuner, så är det även här så att det är förhållandevis få kommuner där samverkan sker.

Följande karta illustrerar hur svaren fördelade sig över länet på kommunnivå, när det gäller såväl samverkan mellan kommuner som med andra aktörer.



Av det fåtal kommuner som nämnt att de samverkar med andra aktörer så har flera av dessa svarat att de samverkar med arbetsförmedlingen, olika aktörer inom näringslivet, samt myndigheter av olika slag, vid sidan av exempelvis ideella föreningar och organisationer.

Liksom på kommunnivå i Borås och Göteborgs stad så sker samverkan med olika aktörer även på det lokala planet. I Borås stad så samverkar 70 procent av kommun-delskontoren med andra aktörer och i Göteborgs stad 57 procent av stadsdelsförvaltningarna.

Pågående mångfaldsprojekt

Det förekommer en rad olika åsikter om huruvida projekt är bra som arbetsform eller ej. Projekt kan dock sägas fungera som ett medel att testa nya metoder och arbetssätt på. Vid undersökningstillfället pågick olika former av mångfaldsprojekt i 16 av länets 49 kommuner på central nivå (se bilaga 6).

På delregional nivå så visade det sig vara flest kommuner som bedrev projekt i Fyrbodal. Det handlade om 6 kommuner av totalt 14, tätt följt av Göteborgsregionen där 5 av 12 kommuner svarade att det pågick projekt vid undersökningstillfället. I Sjuhärad svarade tre av de 8 kommuner som ingår i regionen ja på frågan och i Skaraborgsregionen var det två av 15 kommuner som svarade att de bedrev någon form av mångfaldsprojekt.

På den lokala nivån i Borås stad pågick projekt i hälften av kommundelarna och i Göteborgs stad i 9 av de 21 stadsdelarna.

Det här resultatet ger som sagt ingen vidare information om projekten i sig, men däremot en bild av hur projektaktiviteten såg ut i länet vid undersökningstillfället.

Mångfaldsplaner och mångfaldspolicys

Förekomst av mångfaldsplaner/policys i länet

En mångfaldsplan är en form av styrdokument som innehåller tydliga konkreta åtgärder för att öka den etniska mångfalden på arbetsplatsen.

Mångfaldspolicy är ett dokument som uttrycker en avsiktsförklaring eller en viljeriktning. Förutom åtgärder för att främja etnisk mångfald kan en plan eller policy också innehålla åtgärder för att exempelvis förhindra diskriminering på grund av funktionshinder, sexuell läggning och/eller åtgärder för att åstadkomma en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det finns idag (år 2005) ingen lag som säger att man ska upprätta en mångfaldsplan och/eller mångfaldspolicy. Statliga myndigheter har dock krav på sig från regeringen att upprätta handlingsplaner för att främja den etniska mångfalden bland sina anställda. Planen ska även avse myndigheternas regionala organisation där det förekommer.⁶ Myndigheterna är också skyldiga att i sina årsredovisningar redogöra för vidtagna och planerade åtgärder för att öka den etniska och kulturella mångfalden bland sina anställda.⁷ Lagstiftningen som finns mot diskriminering, trakasserier, kränkningar och särbehandling i form av diskrimineringslagarna bör här fungera som en pådrivande faktor i upprättandet av mångfaldsplaner och policydokument.

Det vi önskade få svar på, vid sidan av övriga frågor, var hur förekomsten av och innehållet i handlingsplaner och policydokument såg ut i länet.

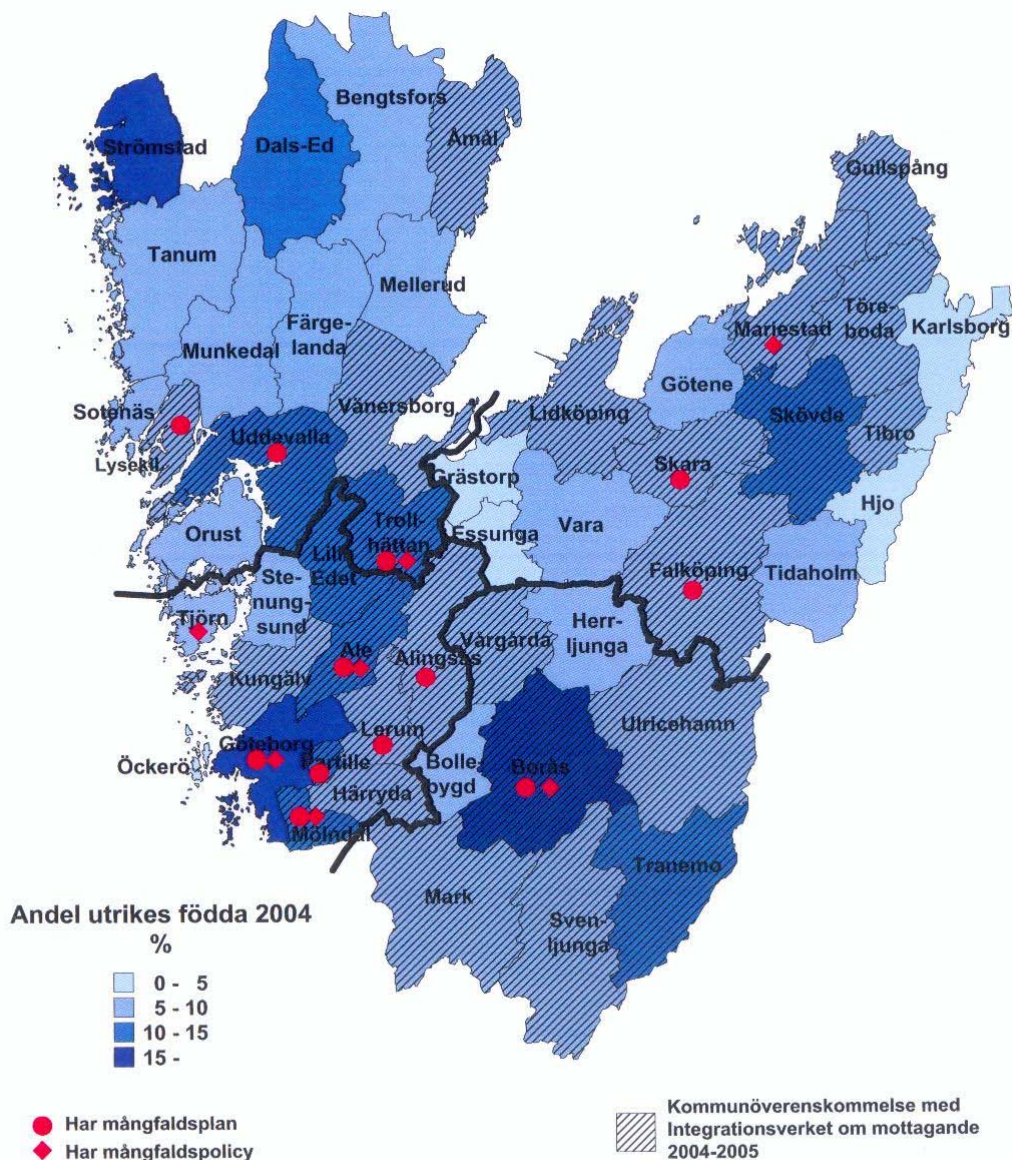
I hela länet har 14 kommuner upprättat en mångfaldsplan och/eller en mångfaldspolicy (se bilaga 6). Av dessa har 5 kommuner svarat att de har både en plan och en policy, 7 kommuner att de enbart har en mångfaldsplan och två kommuner att de enbart har en mångfaldspolicy.

⁶ se *Regeringsbeslut*, Ku 1999/2927/IM

⁷ se *Regeringsbeslut*, Ju 1999/4086/PP

Göteborgsregionen är den region som har störst andel kommuner som har upprättat planer och policies, varav hälften av kommunerna har en plan och en tredjedel en policy. Därefter kommer Fyrbodals där tre av 14 kommuner upprättat en mångfaldsplan och en kommun har även en policy. I Sjuhärad är det endast en kommun som svarat att de har en plan och en policy. I Skaraborg svarade två kommuner att de har en mångfaldsplan och en kommun att de har en mångfaldspolicy.

Följande karta visar på hur svaren fördelar sig på kommunnivå.



Omkring hälften av stadsdelsförvaltningarna (11/21) i Göteborgs stad svarade att de har en plan medan i Borås stad så svarade samtliga kommunaldelskontor att de har en plan och hälften av dem har också en policy.

För att sammanfatta den bild som här har framkommit så handlar det om mindre än en tredjedel av länets samtliga kommuner som vid undersökningstillfället visade sig ha en mångfaldsplan och/eller mångfaldspolicy. Av dessa finns det såväl de kommuner som har både mångfaldsplaner och mångfaldspolicys i länet som de som har antingen en plan eller policy. De som saknar planer och policydokument är dock i majoritet, vilket tydligt framgår av kartan på föregående sida.

Åtgärder/aktiviteter inom mångfaldsområdet

En annan fråga som vi önskade ta reda på var vilka konkreta åtgärder/aktiviteter som befintliga planer och policydokument innehåller. Av de 14 kommuner, 11 stadsdelsförvaltningar i Göteborg och samtliga 10 kommunaldelskontor i Borås stad som svarat att de har en plan och/eller en policy så redogjorde 7 kommuner, 5 kommunaldelskontor samt 7 av stadsdelsförvaltningarna för sina åtgärder och aktiviteter (se bilaga 7). Utifrån dessa svar kan man urskilja några åtgärder/aktiviteter som nämns av flera. Det handlar om:

- utbildningar för i första hand chefer/arbetsledare
- översyn av och åtgärder i rekryteringsprocessen
- åtgärder för kränkande särbehandling
- åtgärder för att underlätta för småbarnsföräldrar
- arbetsplatsträffar avsatta för mångfaldsfrågor

Uddevalla kommun utmärkte sig genom att de ställer krav på att samtliga förvaltningar inom kommunen årligen ska lämna in en redogörelse till verksamhetsplanen med beskrivning över vilka aktiviteter som man genomfört och som är kopplade till mångfaldsplanen.

Tanums kommun samt stadsdelsförvaltningarna Askim, Frölunda, Lundby, Torslanda och Tuve-Säve i Göteborgs stad, svarade på frågan hur de arbetar, trots att de varken har en plan eller en policy. Det visade sig att man i Tanums kommun och i stadsdelsförvaltningen Biskopsgården har skrivit in mångfaldsfrågorna i andra dokument. I Tanum finns ett avsnitt i folkhälsoplanen som heter ”delaktighet” och handlar om mångfald. Stadsdelsförvaltningarna Biskopsgården och Torslanda hänvisar till ett antal mål för mångfaldsarbetet som finns uppsatta i budgethandlingen för år 2005. När det gäller de övriga stadsdelsförvaltningarna som inte svarat att de har en plan/policy men som ändå redogjorde för aktiviteter/åtgärder så framgick bland annat att det i stadsdelsförvaltningen Askim pågår ett arbete med att integrera jämställdhetsplanen i en mångfaldsplan. I stadsdelarna Lundby samt Tuve-Säve arbetade man vid undersökningstillfället med att ta fram handlingsplaner i samarbete med Mångfaldsenheten, Göteborgs stad.

Göteborgs stad skiljer sig åt från övriga kommuner i länet då det saknas en central mångfaldsplan. Man behandlar istället mångfaldsfrågorna i budgeten. De åtgärder och aktiviteter som finns inom kommunen varierar också, precis som i Borås, mellan de olika förvaltningarna och bolagen. Frölunda stadsdelsförvaltning, som svarat nej på frågan om de har en plan eller policy, svarade ändå med att de använder sig av en plan/policy som finns på central nivå.

Inskickade mångfaldsplaner/mångfaldspolicys

Kommunerna i länet samt kommunaldelskontoren i Borås och stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs stad kunde i samband med studien bifoga sina planer/policys. Mångfaldsplaner,

mångfaldspolicys och liknande dokument kom in från sammanlagt 12 kommuner varav 5 kommuner från Göteborgsregionen, fyra kommuner från Skaraborgsregionen, två kommuner från Sjuhäradsregionen och en kommun från Fyrbodal. Dessutom skickade 8 kommunaldelskontor och 8 stadsdelsförvaltningar in sitt material (se bilaga 8 samt 22).

Dessa planer och policydokument har bland annat granskats utifrån de krav som finns i lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, och utifrån de rekommendationer som ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och Integrationsverket har uttryckt.

Lagen om etnisk diskriminering i arbetslivet föreskriver att arbetsgivare ska bedriva ett målinriktat och aktivt arbete för att främja den etniska mångfalden i arbetslivet. Det innebär att man planmässigt ska vidta olika relevanta åtgärder som går att utvärdera. Lagen pekar ut tre områden som särskilt viktiga. Dels handlar det om att arbetsmiljön ska lämpa sig för alla oavsett etnisk bakgrund, dels att arbetsgivaren ska se till så att det inte förekommer några etniska trakasserier. Därtill ska arbetsgivaren verka för att alla ska ges möjlighet till att söka lediga tjänster.

Mångfaldsplanens kort- och långsiktiga mål bör vara kopplade till organisationens vision eller verksamhetsidé. Det bör också klart och tydligt framgå till vem återrapporteringen ska ske.

Av de fem kommuner som ingår i Göteborgsregionen (Göteborg, Lerum, Mölndal, Partille och Tjörn) som har skickat in sina planer, så innehåller de flesta av dessa de aktiva åtgärder som lagen kräver. I Mölndals stads mångfaldsplan finns även avsatta resurser för att kunna förverkliga de åtgärder/aktiviteter som planen innehåller. Partille kommuns plan innehåller däremot få konkreta aktiva åtgärder och präglas istället av mer övergripande mål. Tjörn har en plan som innehåller samtliga diskrimineringsgrunder inklusive ålder, den innehåller policy mot trakasserier, konkreta aktiva åtgärder och ansvariga har utsetts för att se till så att de genomförs. Man har också en årlig uppföljning. Göteborgs stad har (vilket tidigare nämnts) frångått en central mångfaldsplan och istället har man skrivit in mångfaldsfrågorna i budgeten där uppföljning av det arbete som pågår på stadsdelsnivå sker. Där framgår det att samtliga förvaltningar och bolag med dess anställda ska delta i mångfaldsarbetet genom att arbeta i grupp, via utbildningar med mera. Fokus ligger främst på den etniska mångfalden, men på central nivå uppmanar man stadsdelsförvaltningarna till att vidga mångfaldsbegreppet till att innefatta samtliga diskrimineringsgrunder inklusive ålder och koppla dessa till ett jämställdhetsperspektiv. Man betonar också värdet av att ha ett verksamhets- och arbetsgivarperspektiv med sig i mångfaldsarbetet.

Uddevalla kommun, som var den enda kommunen i Fyrbodal som skickade in sin plan, har en årlig uppföljning. Det är en av de få planer som tar upp samtliga diskrimineringsgrunderna inklusive ålder. Beskrivningen av tillvägagångssättet gällande planerade åtgärder är dock något fåordig.

De planer som kom in från de kommuner som ingår i Skaraborgsregionen omfattar inte fullt ut de områden som beskrivs i lagen. Det saknas också till viss del planering för uppföljningar och uppdateringar av mångfaldsarbetet. Mariestads plan var exempelvis från år 2001.

Falköping har en integrationspolicy som berör kommunens alla verksamheter. Den innehåller övergripande mål som kan sägas uppfylla de krav som lagen ställer, man har utsett ansvariga för upprättandet av handlingsplaner samt för att mål och planer följs. Uppföljningen ska ske vart tredje år. Policyn behandlar etnisk mångfald samt integrationspolitiska frågor.

Borås och Tranemos kommun som ingår i region Sjuhärad skickade också in sitt material. Borås stad har en mångfaldsplan som avser samtliga diskrimineringsgrunderna inklusive ålder. Planen är kommunövergripande och Borås stad ansvarar för att intentionerna i diskrimineringslagarna och förordningar följs. Jämställdhetsplan och mångfaldsplan ses med fördel kunna slås ihop och det är utförligt beskrivet hur planen ska följas upp. Man anger också att åtgärder bör vara tidsbestämda och att en ansvarig bör anges för varje enskild åtgärd. Det yttersta ansvaret för att arbetet bedrivs, vilar på varje nämnd/styrelse.

Tranemo kommun har skickat in en projektbeskrivning som gäller ett samarbetsprojekt mellan privata och offentliga arbetsgivare som syftar till attitydförändringar när det gäller etnisk mångfald. Det som saknas är en beskrivning av aktiva åtgärder, policy och handlingsplan mot trakasserier.

Av de planer och de policydokument som skickades in av kommundelskontoren i Borås stad innehöll tre av dessa (Dalsjöfors, Fristad och Norrby) konkreta åtgärder medan de övriga (Sandhult, Sjöbo, Trandared samt Viskafors) innehöll få eller inga aktiva åtgärder och saknade preciserade måluppfyllelser.

Av de planer och policys som inkom från stadsdelarna i Göteborgs stad så innehöll 6 av dessa (Gunnared, Högsbo, Kortedala, Lärjedalen, Tynnered och Örgryte) konkreta åtgärder som följer lagen om etnisk diskriminering i arbetslivet och dess intentioner. Resterande två stadsdelsförvaltningar som skickade in sina planer var Bergsjön och Majorna. Dessa bägge stadsdelars planer innehöll däremot få konkreta åtgärder, vilket bidrar till svårigheter med att följa upp mångfaldsarbetet.

Avslutningsvis kan sägas att den sammanlagda bilden, när man ser till mångfaldsarbetet i länet, är att det är främst den etniska mångfalden som kommunerna syftar till när de talar om mångfald.

Introduktionen för de nyanlända

Inledning

Enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingar och deras anhöriga, har kommunerna krav på sig att ge de personer som omfattas av försörjningsstöd en individuell introduktion. Bakgrunden till beslutet att införa individuell introduktion för dessa individer var bland annat att många nyanlända blivit bidragsberoende sedan mottagningen av flyktingar och asylsökande kommunaliserades år 1985. Målet med de individuella introduktionsprogrammen var att nyanlända flyktingar och deras anhöriga på ett snabbare och effektivare sätt skulle ges förutsättningar för att etablera sig i samhället genom egen försörjning och delaktighet.

Samtliga kommuner i landet som har avtal med Integrationsverket bör också upprätta individuella introduktionsprogram för övriga nyanlända som inte omfattas av försörjningsstödet. Kommuner som tar emot nyanlända som flyttat från en annan kommun har då rätt till schablonersättning vid genomförande av ett introduktionsprogram, som ska ske i samråd med den enskilde. Kommunerna kan i princip inte vägra att ta emot de nyanlända, då det är en demokratisk rättighet att fritt kunna välja var man vill bo någonstans i Sverige. Däremot kan kommunerna avstå från att hjälpa till med att ordna bostäder åt dessa individer.

Syftet med de individuella introduktionsprogrammen är dels att individanpassa samhällsintroduktionen dels att öka samverkan mellan de parter som ingår i introduktionen.

Varje enskild person som kommer till Sverige och som fått någon form av uppehållstillstånd bör erbjudas en individuell introduktionsplan utformad i samråd med individen själv.

Det måldokument som Integrationsverket har för introduktionen innehåller inte några mer utförliga beskrivningar av vad som mer precist bör ingå. Vilken information som krävs och hur introduktionen ska utformas för olika målgrupper framgår inte. Det innebär att det är upp till varje enskild kommun med ett aktivt mottagande att avgöra hur man ska följa Integrationsverkets rekommendationer.

Målet med introduktionen är att samhällets insatser för flyktingar och andra invandrare under första tiden i Sverige, ska leda till möjligheter till försörjning och delaktighet i samhället. Efter introduktionen ska de enskilda individerna kunna ta del av och bidra till svenskt arbets- och samhällsliv, vilket i sin tur förutsätter kunskaper:

- om det svenska samhället
- om det svenska arbetslivet
- i det svenska språket

Kunskaperna ska kopplas till individens förutsättningar och livssituation. I målen för introduktionen står också att alla berörda aktörer ska samverka och samordna sina insatser så att det blir tydligt för individen att alla arbetar mot gemensamt uppsatta mål.

Som ett medel för att nå målen inledde Integrationsverket hösten 2000 ett arbete tillsammans med Arbetsmarknadsstyrelsen, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Statens skolverk och Svenska Kommunförbundet för att ta fram en central överenskommelse för att

utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare. I april 2001 undertecknades en överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare, som sedermera har åtföljts av lokala överenskommelser mellan statliga och kommunala aktörer, i kommuner som också har en överenskommelse med Integrationsverket om mottagande av flyktingar och andra invandrare.

Länsarbetsnämnden i Västra Götalands län har tillsammans med Integrationsverket spelat en viktig roll i tillkomsten av de lokala och regionala överenskommelserna. Den 14 april 2005 hade överenskommelser undertecknats av 22 kommuner i länet (se bilaga 9) av totalt 27 kommuner som har en överenskommelse med Integrationsverket. Undantaget är Göteborgs stad som saknar en överenskommelse när det gäller flyktingmottagandet, men som ändå har en överenskommelse om utvecklandet av introduktionen.

Arbetet syftar till att:

- kvinnor och män ska ha samma förutsättningar att tillgodogöra sig introduktionsinsatser
- barn, funktionshindrade och äldre samt personer som saknar yrkesbakgrund ska erbjudas individualiserade introduktionsprogram, för att de, utifrån sina förutsättningar, ska kunna bli delaktiga i samhällslivet
- barn och ungdomars introduktion ska ske i förskole- och skolverksamhet och ges likvärdiga möjligheter att nå skolans mål
- man ska beakta hela familjens behov vid utformning av individuella insatser för familjemedlemmar

Precis som när det gäller mångfaldsarbetet i länet så kan även introduktionen för nyanlända ses som en viktig del i strävan efter att åstadkomma en socialt hållbar utveckling. Det som i detta avsnitt ska belysas är hur ansvaret och organisationen kring introduktionen för nyanlända ser ut på regional, kommunal och till viss del lokal nivå i länet.

Vem ansvarar för de nyanlända?

En av de frågor vi önskade få svar på i detta sammanhang handlar om vilka förvaltningar/delar av kommunernas organisation som har det huvudsakliga ansvaret för mottagandet av de nyanlända.

I första hand visade det sig att det är främst inom omsorgen och den sociala förvaltningen som vi finner att det huvudsakliga ansvaret ligger (se bilaga 10). I Skaraborg är detta allra tydligast, då resultatet visar att det nästintill uteslutande är där ansvaret är förlagt bland de kommuner som har ett mottagande inom regionen. Undantaget är Essunga kommun (som saknar en överenskommelse om mottagande med Integrationsverket) där Bostadsbolaget också nämns. En mer skiftande ansvarsfördelning finner vi i Fyrbodalen och än mer i Göteborgsregionen. I dessa regioner finns bland annat special enheter, avdelningar och sektioner som enbart riktar sig till flyktingar och andra invandrare, här finner vi också olika former av utbildningscentra samt utbildningsförvaltningar som ansvarar för mottagandet. I Göteborgsregionen är det också så att flera kommuner har förlagt delar av ansvaret på arbetsmarknadsenheter och förvaltningar.

I Göteborgs stad ansvarar stadsdelsförvaltningarna Biskopsgården, Frölunda och Gunnared för introduktionen.

Samverkan vid introduktionen av nyanlända

Mellankommunal samverkan

Om och med vilka man samverkar

Samverkan över kommungränserna, med andra kommuner och med olika aktörer kan ses som ett sätt att underlätta och möjliggöra en anpassning av introduktionen efter varje enskild persons individuella förutsättningar och behov. Därför ville vi också ta reda på hur det ser ut med samverkan i länet. Den första frågan handlade om samverkan mellan kommuner. Det vi frågade var först och främst om man samverkar och i så fall med vilka. 13 av länets samtliga kommuner svarade att de samverkar med andra kommuner vid introduktionen av nyanlända (se bilaga 11).

På regionsnivå är det inom Göteborgsregionen vi finner att den största andelen kommuner samverkar över kommungränserna (se bilaga 12). Hälften av kommunerna i regionen (6 stycken) har svarat ja på frågan. Den samverkan som sker är i huvudsak inomregional, men det förekommer också samverkan med andra kommuner i västra Sverige via nätverk och samordningsträffar. I Fyrbodalen var det endast Trollhättan som svarat ja på frågan om kommunsamverkan. Den samverkan som sker där är främst utomregional, men man samverkar även med samordnare på regional nivå.

I såväl Sjuhärad som Skaraborg samverkar färre än hälften av kommunerna över kommungränserna. Det handlar om tre kommuner i Sjuhärad och två kommuner i Skaraborg. I Sjuhärad svarade två av de tre kommunerna att de samverkar med andra kommuner inomregionalt, kommuner vilka i sin tur svarat nej på frågan om samverkan. En av de två kommunerna i Skaraborg uppgav också samverkan med kommuner inomregionalt. Även här var fallet sådant att kommuner som man uppgett samverkar med i sin tur svarat nej på frågan. Vad det beror på att det ser ut så här framgår ej av svaren.

På stadsdelnivå i Göteborgs stad, har Biskopsgården, Frölunda och Gunnared svarat ja på frågan om samverkan, men ser man till vilka man samverkar med så skiljer sig bilden lite åt. Biskopsgården har svarat att den samverkan som sker är enbart inom kommunens gränser. I stadsdelarna Frölunda och Gunnared sker dock samverkan även med andra kommuner.

Vad man samverkar om

Vi ställde också en fråga om vad det är man samverkar om och de svarande fick följande alternativ att välja mellan, det handlade om boendet, att möjliggöra differentiering och effektivisering av Sfi, utbildningar, anskaffning av praktikplatser, anskaffning av arbete och övrigt, där man också kunde ange vad övrigt innebar.

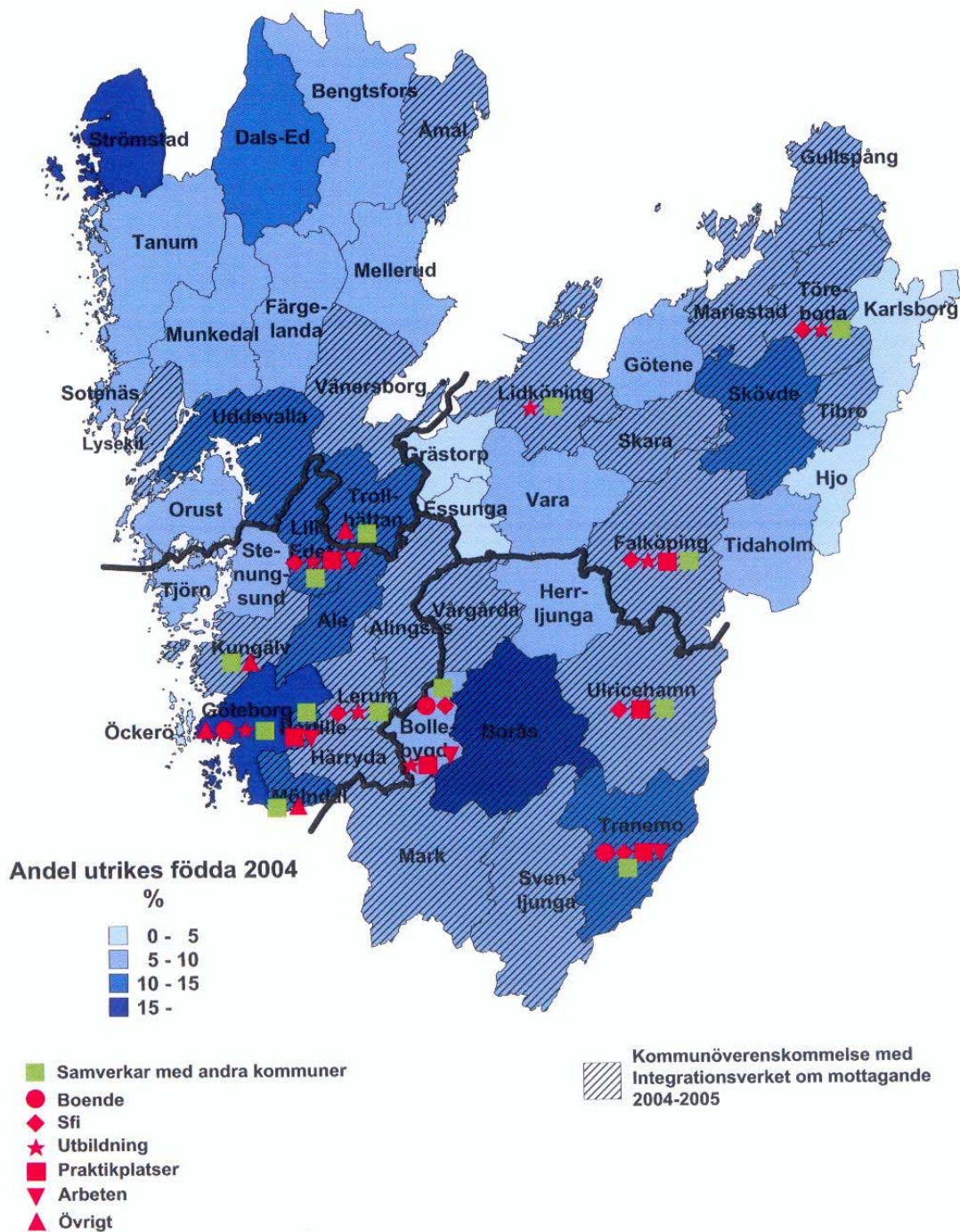
Vad kommunerna samverkar om visade sig variera, men resultatet tyder på att det i första hand handlar om följande tre områden, det vill säga att:

- möjliggöra differentiering och effektivisering av Sfi-undervisningen
- anordna utbildningar
- anordna praktikplatser

Det svarsalternativ som minst antal kommuner svarade ja på var om man samverkade när det gällde boendet. Det är endast tre kommuner (Göteborg, Bollebygd samt Tranemo) som svarat att samverkan sker över kommungränserna när det gäller just boendet.

När det gäller anskaffning av arbete är också graden av samverkan förhållandevis låg. Endast fyra kommuner har svarat att de samarbetar för att få fram arbeten till de nyanlända. Därtill har fyra kommuner svarat att de samverkar över kommungränserna när det gäller övrigt. Det handlar om Trollhättan samt tre kommuner i Göteborgsregionen. En av dessa kommuner är Kungälv som svarat att de samverkar i frågor som rör hedersrelaterat våld. Vilka kommuner de samverkar med inom detta område framgår dock inte.

Följande karta visar på hur svaren fördelade sig över länet när det gäller den mellankommunala samverkan.



Den enda kommunen i länet där samverkan visade sig ske inom samtliga områden som här berörts, med undantag från punkten övrigt, var i Bollebygds kommun.

På stadsdelsnivån i Göteborgs stad så svarade de tre stadsdelsförvaltningarna med ansvar för mottagandet att de samverkar när det gäller boendet. Stadsdelsförvaltningen Frölunda svarade också att de samverkar när det gäller utbildningar och när det kommer till att möjliggöra differentiering samt effektivisering av Sfi-undervisningen.

Samverkan med andra aktörer

Vid undersökningstillfället önskade vi också ta reda på hur det ser ut i länet när det gäller samverkan med:

- arbetsförmedlingar
- företagarföreningar
- näringslivet
- universitet/högskolor
- Valideringscentrum i Göteborgsregionen
- andra aktörer

Den främsta samverkanspartnern visade sig vara arbetsförmedlingen (se bilaga 14). Det handlar om totalt 38 av länets kommuner som svarat att de samverkar med arbetsförmedlingen vid introduktionen av nyanlända.

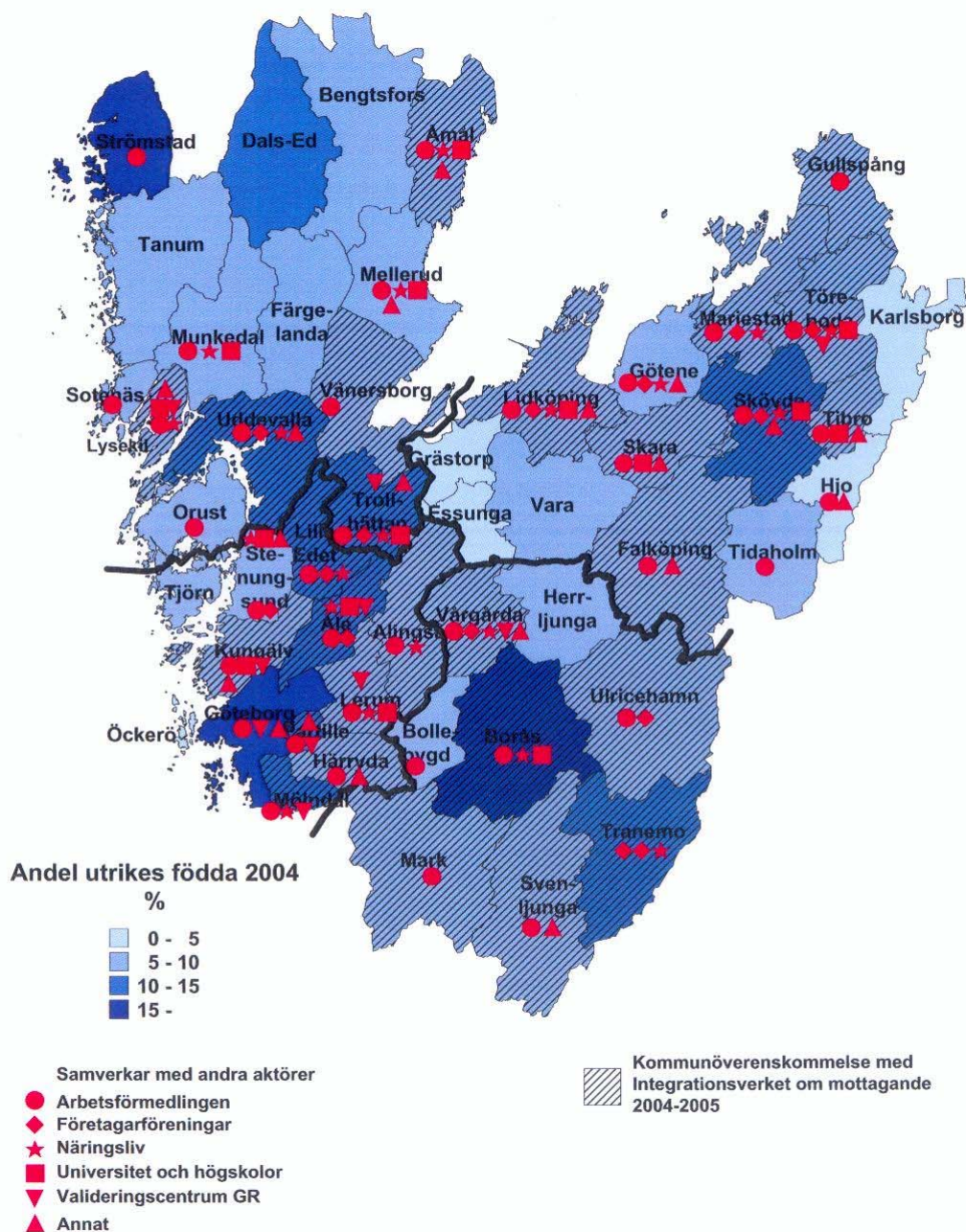
I Sjuhäradsregionen så var det bara en kommun som inte uppgett samverkan med arbetsförmedlingen och det var Herrljunga.

Näringslivet kom på andra plats. Omkring hälften av kommunerna i Fyrbodalen, Göteborgsregionen, Sjuhärad samt en tredjedel av kommunerna i Skaraborgsregionen svarade att de samverkar med näringslivet. Totalt handlar det om 21 kommuner i länet.

Lite mindre än en tredjedel av kommunerna svarade att de samverkar med universitet/högskola, följt av företagarföreningar och mindre än en fjärdedel av kommunerna uppgav också samverkan med Valideringscentrum i Göteborgsregionen.

När det kommer till Valideringscentrum i Göteborgsregionen så rör det sig om 10 kommuner varav 6 av dessa återfinns inom regionen. Nästan hälften av länets kommuner svarade också att de samverkar med andra aktörer. Vilka dessa andra aktörer är kan vi dock inte ge svar på.

Kartan på nästa sida visar hur svaren fördelade sig i länet på kommunnivå när det gäller såväl vilka kommuner som samverkar med andra aktörer, som vilka aktörer man samverkar med.

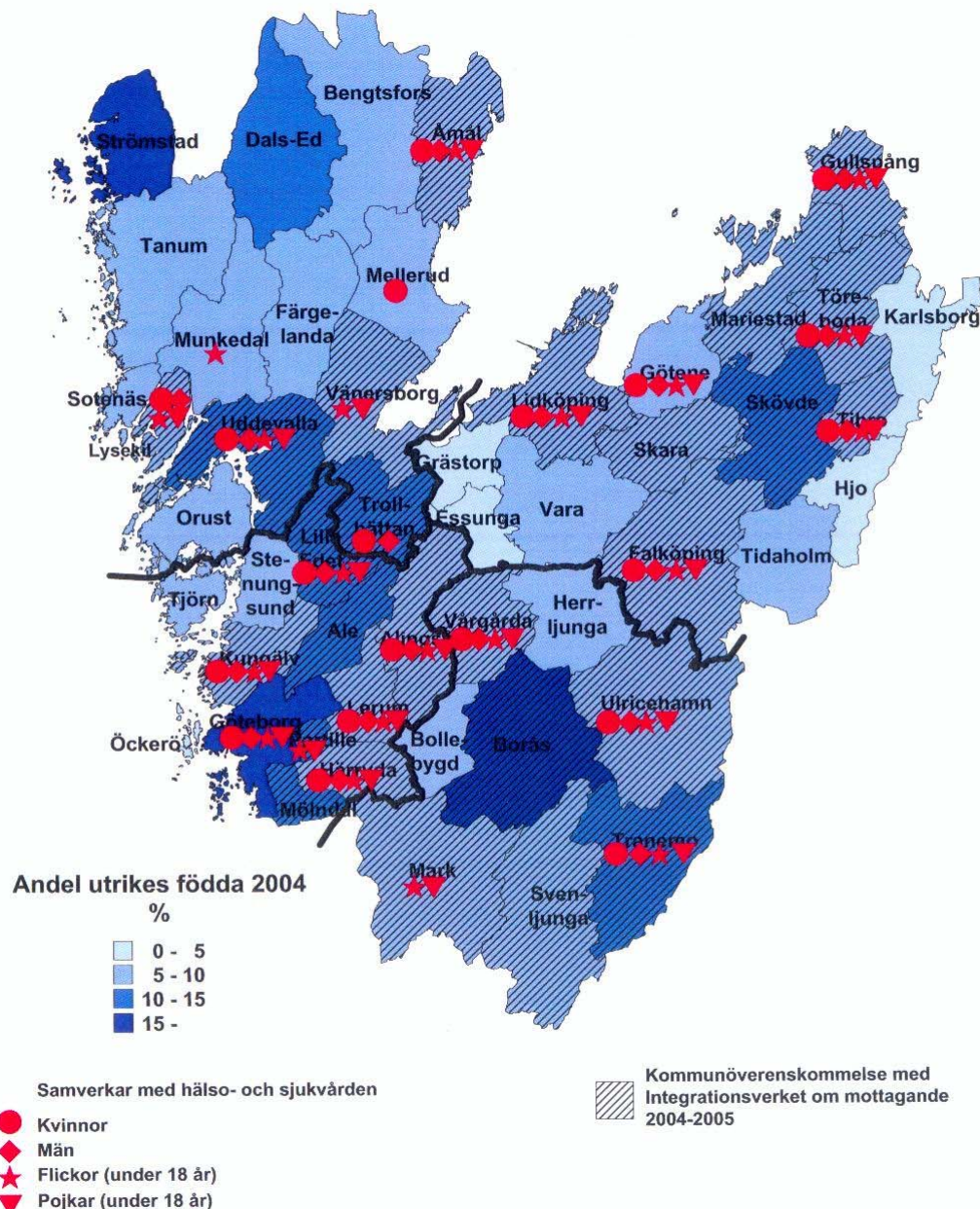


På stadsdelsnivå i Göteborgs stad så samverkar samtliga tre resursnämnder med arbetsförmedlingen, universitet/högskola samt Valideringscentrum i Göteborgsregionen. Biskopsgården och Frölunda uppgav också samverkan med näringslivet. Frölunda var den enda stadsdelsförvaltningen som svarat att samverkan även sker med företagarföreningar.

Samverkan mellan hälso- och sjukvård och introduktionsverksamheten

Hälso- och sjukvårdsfrågor är andra viktiga områden att bevaka i sammanhanget då både såväl den fysiska som den psykiska hälsan påverkar människors förmåga och ork att ta in och tillgodogöra sig ny kunskap och nya intryck. Det berör både barn och vuxna, kvinnor och män, pojkar och flickor. Därför ställde vi också frågan om det förekommer någon samverkan mellan hälso- och sjukvården och introduktionsverksamheten som behandlar de nyanländas

individuella livssituation, bakgrund och hälsa (se bilaga 15). I länet som helhet så har 20 kommuner svarat att de samverkar i dessa frågor när det gäller kvinnor, 19 när det gäller män, 21 kommuner när det gäller flickor (under 18 år) och 20 kommuner när det gäller pojkar (under 18 år). Det rör sig alltså om mindre än hälften av länets samtliga kommuner. De kommuner som samverkar i dessa frågor visade sig nästan uteslutande vara kommuner som har en överenskommelse med Integrationsverket om mottagande, med undantag från Mellerud, Göteborg och Götene kommun. Följande karta tydliggör hur situationen såg ut i länet vid tidpunkten för studien.



Göteborgsregionen ligger svarsmässigt bäst till bland länets regioner, då hälften av regionens kommuner svarat att samverkan sker både när det gäller barn och vuxna oavsett kön, därefter kommer Sjuhärad och Skaraborgsregionen. I Fyrbodalen var det mindre än en tredjedel av kommunerna som uppgav samverkan inom området.

Resultatet visar också på att i en del kommuner så sker samverkan enbart när det kommer till antingen barn, flickor eller kvinnor. Det gäller för exempelvis Marks och Stenungsunds kommun där man inriktar sig på samverkan när det gäller flickor och pojkar under 18 år, i Melleruds kommun riktar man istället in sig på samverkan när det handlar om kvinnor och i Munkedals kommun där sker samverkan enbart när det handlar om flickors livssituation, hälsa och bakgrund.

På stadsdelnivå i Göteborgs stad sker samverkan i två av de tre stadsdelarna med ansvar för mottagandet när det gäller såväl barn, vuxna, kvinnor och män, flickor och pojkar. Undantaget är Biskopsgården.

Individuella introduktionsprogram

Förekomst av individuella introduktionsprogram

Det vi också önskade få svar på vid undersökningstillfället var om kommunerna upprättar individuella introduktionsprogram. 31 kommuner svarade ja på denna fråga (se bilaga 16). Av länets samtliga kommuner så har 27 kommuner (år 2005) en överenskommelse med Integrationsverket om flyktingmottagande. Det innebär alltså att fler kommuner än de som har en överenskommelse med Integrationsverket svarat ja på frågan om de upprättar individuella introduktionsprogram.

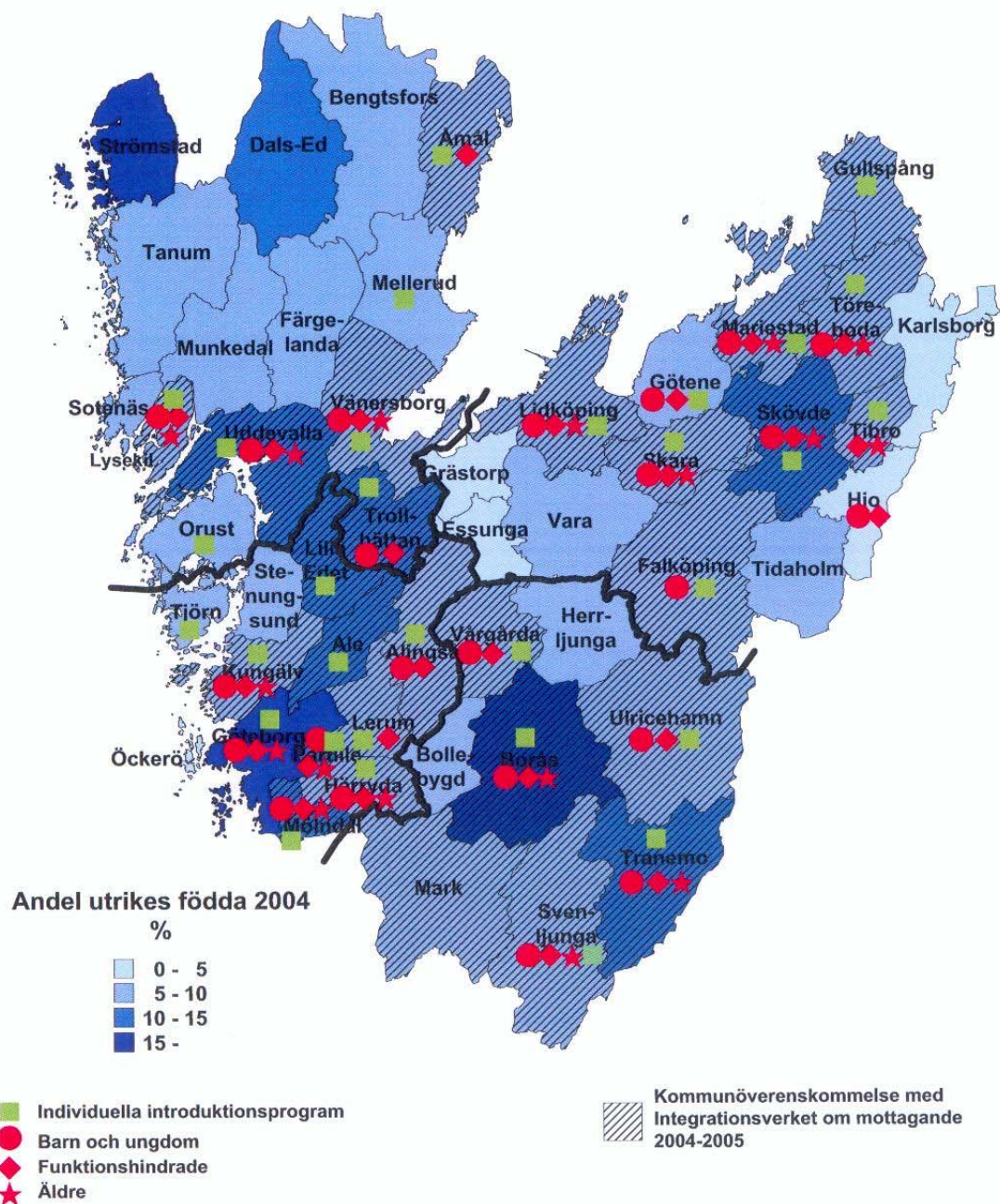
De kommuner som saknar en överenskommelse med Integrationsverket men som ändå svarat att de upprättar individuella introduktionsprogram är Melleruds och Orusts kommun i Fyrbodalsregionen, Göteborg och Tjörns kommun i Göteborgsregionen samt Götene kommun i Skaraborgsregionen. En kommun som har en överenskommelse med Integrationsverket om mottagande men som ändå svarat nej på frågan var Marks kommun.

I Göteborgsregionen har totalt 83 procent upprättat program (10 av 12 kommuner). I Sjuhärad svarade 63 procent (5 av 8 kommuner) av regionens kommuner att de upprättar individuella introduktionsprogram, tätt följt av Skaraborgsregionen där 60 procent (9/15) svarade ja. I Fyrbodalsregionen var det lite färre. Hälften av kommunerna i Fyrbodalsregionen svarade ja på frågan, det vill säga 7 av 14 kommuner.

I Göteborgs stad så har samtliga tre stadsdelsförvaltningar som ansvarar för mottagandet, svarat att de upprättar individuella introduktionsprogram.

Riktade introduktionsprogram för barn och ungdom, funktionshindrade och äldre

Att man upprättar individuella introduktionsprogram är ingen garanti för att introduktionen utformas utifrån varje persons behov och förutsättningar. Därför frågade vi också om man i kommunen upprättar individuella introduktionsprogram för barn och ungdom, funktionshindrade och/eller äldre. De som svarade på denna fråga var de som också svarat ja på frågan om de upprättar individuella introduktionsprogram. Kartan på nästa sida visar hur svaren fördelar sig över länet.



I Göteborgsregionen och Skaraborg finner vi störst antal kommuner som upprättar individuella introduktionsprogram för både barn och ungdomar, funktionshindrade och äldre. Det handlar om sex kommuner i vardera region. I Sjuhärad är det fyra kommuner och i Fyrbodal tre kommuner som upprättar anpassade program för dessa individer (se bilaga 17).

En del kommunerna som svarat nej på frågan om de upprättar individuella introduktionsprogram för barn och ungdom, funktionshindrade och äldre, gav skäl till detta. Ett av dessa var att man ansåg sig ha ett för lågt antal flyktingar och andra invandrare.

I länet som helhet så ser resultatet ut enligt följande:

- 23 kommuner upprättar individuella introduktionsprogram för barn och ungdom
- 25 kommuner upprättar individuella introduktionsprogram för funktionshindrade
- 20 kommuner upprättar individuella introduktionsprogram för äldre

De kommuner det handlar om är till stor del kommuner som har en överenskommelse med Integrationsverket om mottagandet.

Av de kommuner som svarat nej på något eller samtliga alternativ, trots en överenskommelse med Integrationsverket, finner vi exempelvis Lilla Edet som svarat nej på samtliga alternativen, Åmål som endast upprättar individuella introduktionsprogram för funktionshindrade, Falköpings kommun som upprättar individuella introduktionsprogram för barn och ungdom men inte för äldre och funktionshindrade samt Tibro som upprättar individuella introduktionsprogram för äldre och funktionshindrade men inte för barn och ungdom.

En del kommuner som svarat nej på något eller samtliga alternativ har undertecknat en lokal överenskommelse för utvecklandet av introduktionen för nyanlända, det handlar exempelvis om Gullspångs kommun som svarat nej på samtliga tre alternativen, Lerums kommun som enbart upprättar individuella introduktionsprogram för funktionshindrade, Ulricehamns kommun som upprättar individuella program för barn och ungdom, funktionshindrade men inte för äldre och Trollhättans stad som precis som i Ulricehamns kommun upprättar individuella program för barn och ungdom samt funktionshindrade men inte för de äldre. Ale kommun svarade varken ja eller nej på något av de tre alternativen.

Inskickade introduktionsprogram för nyanlända

Sammanfattande kommentarer

Kommunerna, kommundelskontoren och stadsdelsförvaltningarna fick i samband med studien bifoga sina planer/program om de så ville (se bilaga 8). Av de kommuner som har upprättat individuella introduktionsprogram, skickade Alingsås, Göteborg, Lerum, Mellerud, Skara, Skövde, Svenljunga, Trollhättan, Töreboda samt Åmål in sina planer (se bilaga 18).

Nästan samtliga av de 10 kommuner som det här är frågan om, har en överenskommelse med Integrationsverket om mottagande utom Göteborg och Mellerud. Nästan samtliga har också en lokal överenskommelse om utvecklandet av introduktionen för de nyanlända förutom Mellerud och Åmåls kommun.

Det man kan säga om kommunernas insända planer och program är att det inte går att finna någon större enhetlighet när det gäller hur de organiserar sitt arbete med mottagandet och etableringen av nyanlända. De som är engagerade i introduktionen inom de 10 kommunerna är:

- social-/omsorgsförvaltningen (Individ- och familjeomsorg, flykting- och invandrarenheten/service) som ansvarar för utredning, ekonomiskt bistånd och boende
- utbildningsförvaltningen (komvux) som ansvarar för svenskundervisning och praktikplatser
- barn- och ungdomsförvaltning som ansvarar för barnomsorg, förskola och skola

- hälso- och sjukvården som ansvarar för hälsoundersökningar och i förekommande fall även behandling och rehabilitering

Organisationsöverskridande samverkan sker i de flesta fall mellan kommunen och arbetsförmedlingen. Vid mottagningskedet samverkar respektive arbetsförmedlingen med Migrationsverket som kartlägger utbildnings- och yrkesbakgrund. Vid ankomsten har kommunerna i regel kontakt med försäkringskassan och skattemyndigheten. Ett ökat inslag av arbetsplatsförlagd språkinläring tycks i sin tur ha bidragit till ett ökat samarbete med näringslivet.

Organisationen omfattar nyanlända vuxna och barn bosatta i kommunerna. Den dominerande målgruppen i de individuella introduktionsprogrammen är arbetsföra män och kvinnor mellan 20-64 år.

Mottagningen av barn och ungdomar är främst kopplad till barnomsorg och skola. Kontakterna med hälso- och sjukvård tycks vara väl inarbetade när det kommer till den somatiska/kroppsliga vården, däremot inte när det gäller den psykiatriska/själsliga vården, exempelvis vid behov av traumabehandling.

Få av de här berörda kommunerna redovisar ett jämställdhetsperspektiv i sina introduktionsprogram.

Skövde kommun – det goda exemplet?

Skövde kommun nämns ofta i positiva ordalag när man talar om introduktion för nyanlända och Skövde var också en av de kommuner som skickade in sin introduktionsplan. Därför föll valet på att lyfta fram och granska Skövde lite närmre utifrån de uppgifter och det material som vi fått in.

Kommunen har en lokal överenskommelse med Migrationsverket, Integrationsverket och arbetsförmedlingen om mottagning av nyanlända. Man har också anpassade program för barn, äldre och funktionshindrade. Samverkan sker med af, företagarföreningar, näringslivet, universitet/högskola samt med andra aktörer, men inte med andra kommuner. Man samverkar inte heller med hälso- och sjukvården när det gäller de nyanlända barnens och vuxnas individuella livssituation, bakgrund och hälsa.

Det som skulle kunna tänkas vara bidragande till bilden av att Skövde kommun lyckas bra i introduktionssammanhang, skulle kunna vara de täta veckovisa planeringsträffarna som man har med varje individ, att man har en processuppföljning av de insatser som görs samt veckovisa samverkansträffar med arbetsförmedlingen, sfi-anordnaren, Migrationsverket och Integrationsverket. Ytterligare att utbildning och planering orienteras mot egen försörjning på ett tidigt stadium. En annan faktor som kan vara bidragande är att individens eget ansvar för sin egen utveckling i samhället tydligt markeras. Kommunens roll är inte omhändertagande utan fokus istället på individens egen förmåga. Med en kortare och avgränsad introduktionsperiod vill man ge individen en signal om att samhällets insatser i form av en planerad introduktion är begränsad och att ansvaret för den fortsatta utvecklingen därför ligger på individen själv. Det i sig kan bidra till positiva effekter och till den bild som finns av Skövde i introduktionssammanhang.

Hur hög andel av de nyanlända som deltagit i introduktionen och som är i arbete eller i annan åtgärd efter avslutad introduktion, framgår inte av enkätsvaret och insänt material (se bilaga 1, 8 samt 18). Hur de individanpassade programmen ser ut och vilka resultat och effekter de ger framgår inte heller av det material som vi har haft tillgång till.

Problem och hinder för samverkan

Förekomst av problem med samverkan kring nyanlända

Något som vi också önskade ta reda på vid undersökningstillfället var huruvida man upplever att det förekommer problem i samverkan kring de nyanlända. Det visade sig att 20 kommuner i länet anser att det förekommer problem (se bilaga 19). Nästan samtliga av dessa kommuner har en överenskommelse med Integrationsverket om mottagande och över hälften av dessa har tecknat en lokal överenskommelse om utvecklandet av introduktionen för nyanlända. På regional nivå handlar det om drygt hälften av kommunerna i Göteborgsregionen, knappt hälften av kommunerna i Fyrbodal och en fjärdedel av kommunerna som ingår i Sjuhärad respektive Skaraborgsregionen.

På stadsdelsnivå i Göteborgs stad svarade två av de tre stadsdelsförvaltningarna med ansvar för mottagandet också ja på frågan om det förekommer problem vid samverkan kring de nyanlända.

De viktigaste hindren för samverkan

Vi önskade också ta reda på vad man anser är de viktigaste hindren för samverkan. (se bilaga 20). Det som flertalet av kommunerna i länet likaså stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs stad som ansvarar för mottagandet nämner som problem är följande:

Bristande samsyn och samordning mellan olika involverade myndigheter och andra parter/aktörer. Det handlar exempelvis om otydlig rollfördelning, styrning/ledning, olika prioriteringar och definition av de nyanlända inom respektive organisation, avsaknad av gemensamma mål, bristande kontinuitet, skillnader i struktur samt brister i ansvarsfördelningen.

Därefter nämns **arbetsförmedlingen** som ett hinder för samverkan. Det handlar exempelvis om arbetsförmedlingens regelsystem och bristande resurser, de snabba ständiga förändringar som sker inom arbetsförmedlingen och om arbetsförmedlingens formkrav och uppdrag.

I ungefär lika hög utsträckning nämns **Migrationsverket, hälso- och sjukvården** vilket inkluderar den psykiatriska vården, samt frågor kopplade till **ekonomi**, som viktiga hinder för samverkan.

När det kommer till Migrationsverket så handlar det bland annat om att man anser att de förbereder kommunerna allt för dåligt vid de överflyttningar som sker. Det handlar också om bristande kommunikation och information.

Vad gäller hälso- och sjukvården nämns brister i samverkan och hanteringen av de barn och vuxna som har behov av hjälp och stöd som ett hinder.

De hinder som förknippas med ekonomi handlar bland annat om hanteringen av medel, att resurserna inte motsvarar de behov som finns för att nå satta mål och att det försvårar möjligheterna till individuella lösningar.

Hinder i form av svårigheter med **anskaffning av praktikplatser/sysselsättning/arbete** på grund av brister i språket hos de nyanlända är andra faktorer som nämns av ett par kommuner.

Mariestads kommun nämner också **bostadssituationen** som ett viktigt hinder för samverkan. Trots ett överskott på bostäder i kommunen så har man svårt att ordna bostäder åt nyanlända flyktingar.

Förslag på åtgärder för att åstadkomma en ökad samordning

Den sista frågan som vi ställde handlade om hur man ska kunna öka samordningen när det gäller mottagandet och introduktionen av nyanlända. Kommunerna, kommunaldelskontoren i Borås samt stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs stad fick möjlighet till att komma med förslag och beskriva de åtgärder som de ansåg som de mest centrala för att åstadkomma en ökad samordning. Förslag inkom från 34 kommuner, 11 stadsdelsförvaltningar och ett kommunaldelskontor (se bilaga 21). I huvudsak handlar förslagen om följande:

- ökat ansvar
- ökad tydlighet
- avtal/överenskommelser/planer
- ekonomi
- rutiner och metoder

Ökat ansvar: Med ökat ansvar avses bland annat att ansvaret för mottagandet tydligare borde omfatta även statliga myndigheter, det handlar om ökat statligt ansvar för exempelvis de asylsökandes boställning samt arbetsmarknadsåtgärder för nyanlända, det handlar också om att alla myndigheter och alla parter ska ta sitt ansvar. Ett annat förslag handlade om att en kommunal nämnd och förvaltning borde få ett uttalat ansvar för frågorna och att fler förvaltningar inom kommunen borde vara involverade, dessutom påtalas behov av ökade insatser från primärvård, psykiatri och arbetsförmedlingen.

Ökad tydlighet: Med ökad tydlighet avses bland annat att det finns behov av förtydligande av roll- och ansvarfördelning mellan stat och kommun, behov av klara direktiv för berörda myndigheter. Förslag ges om tydliga riktlinjer från regeringen om prioriteringar av nyanlända som ges till alla samverkande myndigheter, behov påtalas om fastställande av riktlinjer och rutiner, ett annat förslag är samverkansmöte där riktlinjer och rutiner fastställs så varje myndighet ansvarar för sitt område och att man behöver få igång fungerande nätverk mellan olika myndigheter och träffar för att få förståelse för varandras villkor och regelverk. Ytterligare nämns behov av förtydligande av hälso- och sjukvårdens ansvar, kommunala förvaltningarnas ansvar och definitioner av målgruppen.

Avtal/överenskommelser/planer: Förslag har också framförts gällande avtal/överenskommelser/planer för ökad samordning. Det handlar exempelvis om upprättande av ett lokalt samverkansavtal eller en utpräglad handlingsplan för mottagandet av de nyanlända. Det handlar om upprättanden av lokala överenskommelser mellan olika aktörer och gemensam introduktionsplanering mellan Migrationsverket, arbetsförmedlingen, primärvård, näringsliv och kommun samt andra aktörer. Ytterligare förslag är att man genom

ett politiskt antaget dokument om samverkan på lokal nivå mellan olika aktörer och intressenter, lokala och regionala överenskommelser ska kunna åstadkomma en ökad samordning.

Ekonomi: De förslag som här berörs handlar om behov av ökade resurser. Exempelvis nämndes att staten kan ta ett större ansvar för att kommunernas kostnader täcks för arbetet med nyanlända. Det handlar om prioriteringar av resurser som medel för att åstadkomma ökad samordning, resurser som täcker eventuella behov, ökade resurser på flyktingmottagningen/integrationsområdet i sin helhet, avsatt budget hos alla samverkande myndigheter till denna grupp och eventuellt gemensam budgetplanering. Ersättning för kommunernas insatser enligt finansieringsprincipen var ett annat förslag.

Rutiner och metoder: Behov av att finna fungerande rutiner och metoder var andra förslag som framfördes. Det handlar bland annat om införande av regelbundna möten med aktuella aktörer, rutinmässiga kontakter/samråd med berörda samhällsfunktioner, utarbetande av rutiner som alla känner till och använder, att utveckla bättre rutiner för samverkan mellan kommun, arbetsförmedling och företag. En del av förslagen var också direkt kopplade till en aktör. Ett av dessa förslag handlade om att hitta nya metoder för att aktivera arbetsförmedlingen i arbetet med målgruppen. Ett annat förslag handlade om att förbättra rutiner hos primärvården för medicinsk uppföljning av nyanlända. Ett ytterligare förslag handlade om att man borde samla samverkande myndigheter i en och samma lokal kopplat till ett lärcenter med integrerad svenskundervisning i olika former av sysselsättningar, med en samordningsfunktion. Det bland annat för att kunna ha sysselsättning/svenskundervisning 8 timmar per dag, för att åstadkomma en mer effektiv arbetsvecka samt för att de nyanlända fortare ska kunna lära sig svenska och få en bättre möjlighet till att få ett arbete.

Resultatet visar även på att mångfaldsarbetet i första hand pågår i de kommuner där man har ett aktivt flyktningmottagande. Det tycks också med några få undantag, finns en koppling mellan graden av aktivitet och hur stor andel av invånarna på kommunnivå som är födda utomlands.

Att utse en person som ansvarar för mångfaldsarbetet kan ses som en tydlig markering på att man tar dessa frågor på allvar. Det kan också vara en trygghet i att veta att det finns en kunnig person inom området som man kan vända sig till i olika ärenden som berör mångfald utifrån olika aspekter, på den ort eller den plats där man befinner sig. I en del kommuner sker mångfaldsarbetet dock endast genom samverkan med andra aktörer eller kommuner eller enbart i projektform (se kartan på föregående sida). Vad det innebär rent konkret för mångfaldsarbetet kan vi bara spekulera kring. Av resultatet framgår också att det finns kommuner i länet där man enbart har en plan eller en policy men ingen som ansvarar för frågorna. Frågan är vad det innebär i praktiken? Vart vänder man sig och till vem i ärenden som rör mångfald, när det inte finns någon som är direkt ansvarig för dessa frågor?

Resultatet visar också på att det finns kommuner där man har en ansvarig för frågorna men varken en plan eller en policy. Så ser det exempelvis ut i Götene, Marks och Öckerö kommun. Frågan är på vad sätt arbetet skiljer sig åt i dessa kommuner jämfört med de som redan har en utarbetad plan och/eller policy. Är det konkreta vardagliga mångfaldsarbetet i realiteten mindre effektivt på de platser och orter där mångfaldsplanerna/policys saknas? Tänkbart är att det bidrar till att försvåra uppföljningen av mångfaldsarbetet i dessa kommuner. Vi kan dock ana att det kan vara mer vanligt förekommande än vad som här har framkommit, att kommuner skriver in mångfaldsfrågorna i andra typer av dokument, så som exempelvis är fallet i Tanums kommun där man har skrivit in mångfaldsfrågorna i sin folkhälsoplan. Då vi direkt efterfrågade om man har en mångfaldsplan eller mångfaldspolicy och vilka åtgärder och aktiviteter som just dessa innehåller, kan det ha lett till ett visst bortfall av svar liknande det vi fick in från Tanum.

Totalt handlar det om 14 kommuner i länet som har svarat att de har en mångfaldsplan och/eller en mångfaldspolicy. Att ta fram en mångfaldsplan och/eller en mångfaldspolicy tyder på en viljeriktning och kan ses som ett led i utvecklandet av mångfaldsarbetet.

Två allmänna reflektioner när det gäller inkomna planer och policydokument är att det tycks vara svårt att konkretisera åtgärderna. Det blir lätt vaga formuleringar om åtgärder som kan bli svåra att följa upp. En annan reflektion är att det är få kommuner som har angivit att det finns resurser avsatta i form av tid för att kunna förverkliga de aktiviteter och åtgärder som finns med i mångfaldsplanerna/policydokumenten. Det man bland annat kan fundera över är varifrån tiden tas för att arbeta med frågorna? Hur påverkar det motivationen och hur sker prioriteringarna?

Av de kommuner i länet som har skickat in en plan eller en policy så har bland annat Borås, Lerum, Mölndal och Uddevalla väl utarbetade planer som kan utgöra goda exempel på hur man kan skriva en plan. Några av de andra kommunernas inskickade planer präglas också av goda ambitioner och med en del justeringar och kompletteringar kan även dessa fungera som goda exempel.

Kommundelen Norrby i Borås samt stadsdelen Lärjedalen i Göteborg har planer som kan anses tillhöra de bättre på det lokala planet i dessa bägge kommuner. Mångfaldsplanerna i stadsdelarna Bergsjön och Majorna i Göteborg är däremot mindre genomtänkta. Bergsjöns

plan innehåller exempelvis luddigt formulerade mål, som kan bidra till svårigheter med att följa upp det arbete som pågår i stadsdelen. Den innehåller också få konkreta åtgärder. Detsamma gäller för Majornas plan, som därtill saknar en nulägesbeskrivning. Dessa fyra områden kännetecknas samtliga av en etnisk, kulturell och social mångfald. Örgryte är däremot en av Göteborgs stadsdelar som har ett betydligt mer homogent sammansatt befolkningsunderlag, men som ändå har en jämförelsevis bättre plan än vad som är fallet i exempelvis Bergsjön. Det innebär rent konkret att befolkningsunderlaget inte är avgörande för hur väl genomtänkt/utarbetad en plan/policy är.

Mångfaldsbegreppet är för flertalet kommuner i länet liktydigt med etnisk mångfald. Det finns dock några kommuner som skiljer sig ifrån mängden i detta avseende. Det handlar bland annat om Borås och Göteborgs stad där man på central nivå har en betydligt vidare definition av detta begrepp och med mångfald avser samtliga diskrimineringsgrunderna inklusive ålder. Man uppmanar också sina respektive kommundelar/stadsdelar till att införliva ett jämställdhetsperspektiv i mångfaldsarbetet. Uddevalla och Tjörn är ytterligare två exempel på kommuner där man med mångfald avser samtliga diskrimineringsgrunder inklusive ålder. På Tjörn har man ingen mångfaldsplan men däremot en mångfaldspolicy som kan ses som ett bra exempel på hur man kan skriva en policy.

Den sammanlagda bilden är dock att det är få kommuner i länet som tycks arbeta aktivt med frågorna och som också ser mångfald som ett begrepp som innefattar samtliga diskrimineringsgrunderna. Det finns en rad tänkbara förklaringar till detta, men för att kunna få svar på vilka dessa är och vad det beror på att bilden ser ut som den gör, krävs ytterligare studier och analyser.

Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att alla måste agera för att främja mångfalden i samhället och förebygga trakasserier av olika slag och det oavsett hur befolkningsammansättningen ser ut.

Introduktion för nyanlända – kollektiv eller individuell?

Något som tagits upp i flera rapporter är användandet av kollektiva lösningar inom introduktionsprogrammen istället för att ta större hänsyn till de nyanländas individuella förutsättningar och behov. Det innebär att man inte svarar upp mot Integrationsverkets mål för introduktionen, som rent konkret innebär att varje enskild person som kommer till Sverige och fått någon form av uppehållstillstånd, ska erbjudas en individuell introduktionsplan utformad i samråd med individen själv.

När man ser till länets samtliga kommuner svarade över hälften av dessa att de upprättar individuella introduktionsprogram, vilket är fler kommuner än de som har slutit en överenskommelse med Integrationsverket om mottagandet. Det kan uppfattas som ett förhållandevis positivt resultat. När vi sedan ställde frågor om man upprättar individuella introduktionsprogram speciellt anpassade för barn och ungdom, äldre och funktionshindrade framkom dock en annan bild. Mindre än hälften av kommunerna visade sig göra det. I en del fall där kommunerna svarat nej på frågan gav de också skäl till detta. Ett av skälen var att man har en så pass låg andel flyktingar och andra invandrare och att man därför inte anser att man har tillräckligt underlag för detta. En fråga som man här är kan ställa sig är huruvida detta och liknande argument till att avstå från att upprätta individanpassade program är godtagbara? Man kan också fundera över hur förberedelserna för att kunna ta emot nyanlända i olika åldrar och med olika fysiska/psykiska förutsättningar ser ut i de kommuner som idag inte har ett aktivt mottagande.

Tidigare studier har visat på att barns och ungdomars introduktion inte uppmärksammas tillräckligt. Att samtliga kommuner i landet fortfarande inte upprättar individuella introduktionsprogram för nyanlända barn och ungdomar ses som ett tecken på det⁸. Föreliggande studie kan sägas bekräfta denna bild, då knappt hälften av kommunerna i Västra Götalands län visat sig upprätta program för dessa individer.

Graden av individualisering är mycket lägre när det kommer till barn och ungdomar än när det gäller arbetsföra vuxna. Enligt tidigare studier kan det ses som en indikator på detta när kommunerna för över ansvaret för introduktionen på den ordinarie skolverksamheten⁹. Det är också den känsla man får när man ser till studieresultatet. Barn och ungdomar ska dock kunna erbjudas en god pedagogisk utbildning och en samverkan ska ske mellan skola, föräldrar samt skolhälsovård för att underlätta introduktionen. Enligt FNs barnkonvention har barn också rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Funktionshindrade och äldre bör också erbjudas en individualiserad introduktion. Utifrån det material vi har haft att tillgå kan vi dock inte ge några mer uttömmande svar på hur den samlade bilden av den individanpassning som ändå förekommer i länet, när det gäller barn och ungdom, funktionshindrade och äldres introduktion, ser ut. För att kunna ge svar på den frågan krävs ytterligare studier.

Att ansvaret för introduktionen bland länets kommuner i huvudsak visat sig ligga inom omsorgen och den sociala förvaltningen bidrar också till funderingar över vilka utgångspunkter man har när man ser till de nyanländas introduktion och deras framtida möjligheter. Hur ser perspektiven ut på sikt? Bidrar det till att man hanterar de nyanlända som ett problem istället för att se till möjligheterna? Om så är fallet när det gäller de kommuner som här berörs, framgår inte av det inskickade materialet.

En ytterligare fråga som man med tanke på ovanstående resonemang kring en individualiserad introduktion kan fundera över är vart gränsen går för att en introduktionsverksamhet ska kunna betraktas som individuell.

Samordning med förhinder...

Det är få kommuner i Västra Götalands län som samarbetar med andra kommuner och aktörer när det gäller såväl mångfaldsfrågorna som introduktionen av nyanlända. Om vi ser till mångfaldsfrågorna handlar det om cirka en fjärdedel av länets samtliga kommuner som samverkar med kommuner och aktörer. Om vi ser till den mellankommunala samverkan i samband med introduktionen av nyanlända är svarsfördelningen densamma (se kartan på sidan 36).

Lite bättre ter sig resultatet när det kommer till samverkan med andra aktörer, men fortfarande handlar det om en förhållandevis låg aktivitet mot bakgrund av vad och med vem/vilka man samverkar. Hur effektiva insatserna är och hur väl den samverkan som ändå existerar fungerar i praktiken, går dock inte att utläsa av de svar som vi fått in.

Introduktionen av nyanlända kan samordnas över kommungränserna, mellan kommuner och med andra aktörer och görs också till viss del i länet. Denna samverkan kan ses som ett sätt att underlätta och möjliggöra en anpassning av introduktionen, efter varje enskild individs egenskaper, förutsättningar och behov.

⁸ se exempelvis *Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004*, Integrationsverkets rapportserie 2005:01

⁹ Se exempelvis *Nationell samsyn kring hälsa och första tiden i Sverige. Samverkande parter insatser 2004 och förslag till utvecklingsområden*, Integrationsverket, Maj 2005

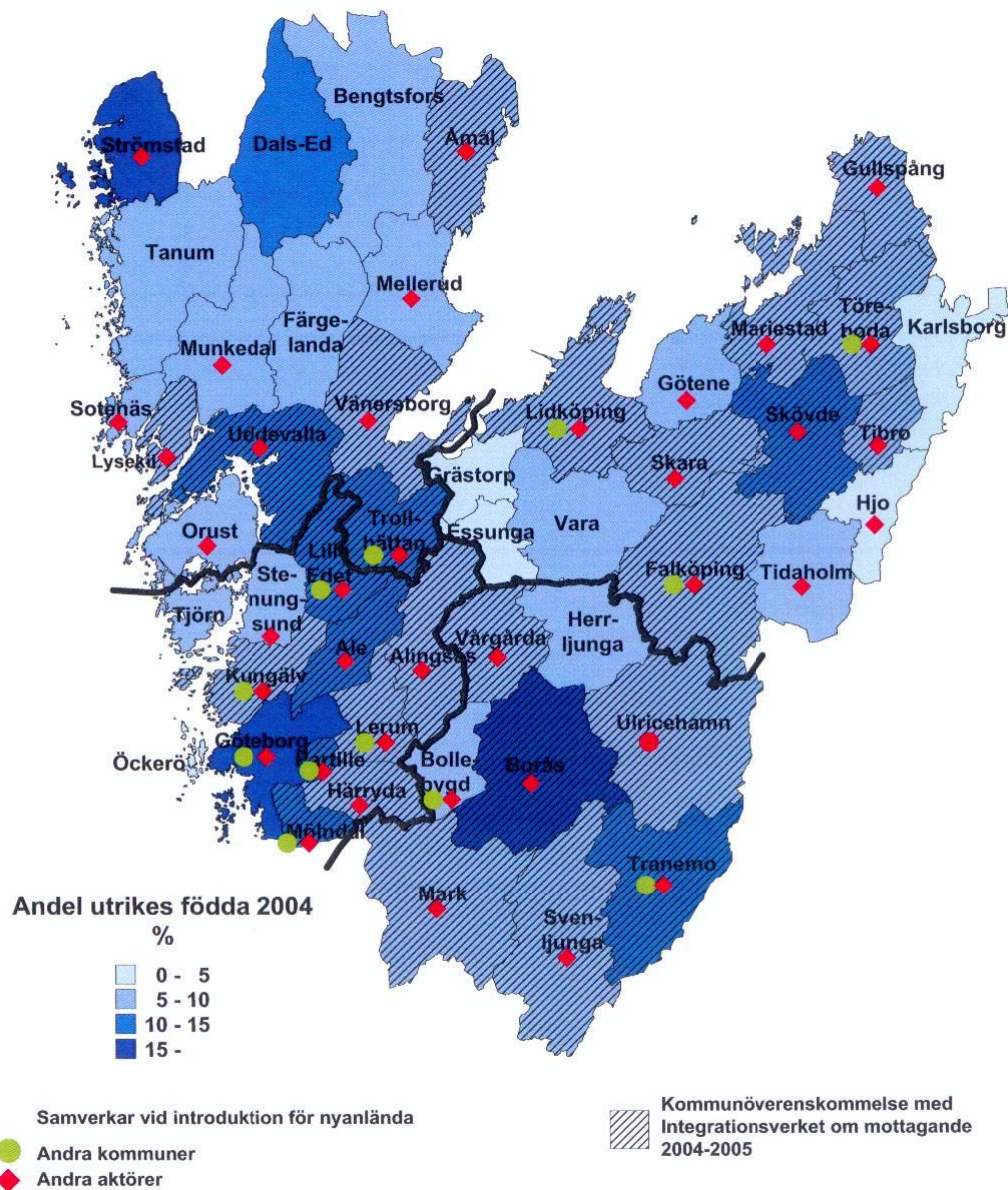
Enligt tidigare studier som Integrationsverket gjort och i olika forskningsrapporter¹⁰ framkommer även där en bild av att det är allt för få kommuner som samverkar med varandra och det sägs i sin tur leda till att det blir svårare att skapa en individuell introduktion, som inte är en kollektivt individualiserad introduktion, styrd av kommunernas resurser och prioriteringar, utan istället är anpassad efter varje enskild individs behov och förutsättningar.

Ekonomi har nämnts av ett par kommuner som ett hinder för samverkan. Det har då handlat om att resurserna inte motsvarar behoven för att nå satta mål och att det i sin tur försvårar möjligheterna till individuella lösningar. De kommuner som här berörs samverkar med andra aktörer, men samverkan med andra kommuner är däremot i princip obefintlig. Att ekonomi ses som ett hinder för samverkan kan bero på att man med samverkan de facto avser andra aktörer, där samverkan medför kostnader. Det framgår dock inte av svaren, men bilden tycks ändå stämma väl överens med den bild som framgått i tidigare studier och forskningsrapporter där den mellankommunala samverkan visat sig vara bristfällig.

Det är olyckligt om den kommunala organisationen i en kommun är avgörande för hur den enskilde individens väg in i samhället via introduktionsverksamheten ser ut.

Den mellankommunala samordning som ändå sker i länet är främst koncentrerad till storstadsregionen. Det kan bero på att Göteborgsregionens kommunalförbund har en lång erfarenhet av kommunal samverkan inom flera olika områden. I övrigt är det relativt få kommuner som samverkar med varandra. Den samverkan som sker är i huvudsak inomregional. Lite bättre är spridningen i länet när det gäller samverkan med andra aktörer, vilket framgår av kartan på nästa sida.

¹⁰Se exempelvis *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet*, Integrationsverkets rapportserie 2004:01, *Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004*, Integrationsverkets rapportserie 2005:01, Popoola, Margareta, *Integration, en samtidsspeglning. En översikt*, Åjour. En serie kunskapsöversikter från Svenska Kommunförbundets FoU-råd, nr 8, 2002.



Mellankommunal samverkan avser främst utbildningsfrågor. Sämre är det ställt med samverkan när det kommer till anordnanden av praktikplatser och anskaffning av arbeten. Ett av de hinder som nämnts av ett par kommuner när det gällde samverkan handlade också om svårigheter med anskaffning av praktikplatser och arbeten. En av de kommuner som gav uttryck för detta var Härryda kommun som samarbetade med Arbetsförmedlingen men däremot inte med andra kommuner när det gäller dessa frågor.

Arbetsförmedlingen har en viktig samverkansroll i introduktionssammanhang. När det gäller den samverkan som sker med andra aktörer ute i länet så samarbetade omkring tre fjärdedelar av kommunerna i länet med arbetsförmedlingen i introduktionssammanhang. Enligt förordningen (SFS 1990:927) ska arbetsförmedlingen också vara med och samråda i de fall nyanlända är i arbetsför ålder. Att samordningen mellan arbetsförmedling och kommun som huvudansvarig för introduktionen är bristfällig har tagits upp i flera rapporter. Arbetsförmedlingen nämns också av några kommuner som ett av de viktigaste hindren för

samverkan. Det handlar dock om ett fåtal kommuner som yttrat sig i frågan. Om man ska tolka det som att samverkan fungerar bra med arbetsförmedlingen i övrigt kan vi inte säga något om.

Den fråga som berörde minst antal kommuner i länet när det gällde den mellankommunala samverkan handlade om boendet. De enda kommunerna i länet som svarade att de samverkar med andra kommuner i denna fråga var Göteborg, Bollebygd samt Tranemos kommun. Hur samverkan för dessa kommuner såg ut när det gäller boendet, vem man samverkade med och så vidare framgår inte av svaren. Om man däremot ser till hur bostadsbeståndet såg ut i Göteborgs stad, Bollebygds kommun samt Tranemos kommun för år 2004¹¹ så rådde det brist på bostäder i både Göteborg och Bollebygd. I Tranemo fanns däremot ett överskott på bostäder. Mariestads kommun var den enda kommun i länet som nämnde bostäder som hinder för samverkan. Trots ett överskott på bostäder i kommunen har man svårigheter med att ordna bostäder åt de nyanlända.

Bostadsfrågorna har sedan länge varit omdiskuterade i introduktionssammanhang och att resultatet ser ut som det gör, det vill säga att så få ändå nämner bostadsfrågan, kan antas bero på en mängd olika faktorer. Vilka dessa är kan vi dock inte ge svar på här utan kräver ytterligare studier.

När det gällde samverkan med andra aktörer så visade det sig, vilket tidigare nämnts, att arbetsförmedlingen var den aktör som flertalet samarbetar med. Lite mindre än hälften av länets kommuner har också svarat att de samverkar med aktörer inom näringslivet, tätt följt av andra aktörer än de som specifikt efterfrågades, vilka dessa är går dock inte att utläsa. Ungefär samma antal kommuner som visat sig samverka med aktörer inom näringslivet samverkar också med hälso- och sjukvården i frågor som handlar om nyanlända vuxna och barns individuella livssituation, bakgrund och hälsa. Om man ser till den totala bilden så förekommer denna samverkan i mindre än hälften av kommunerna i länet. Ser man till situationen i Göteborgs stad så visade sig samverkan med hälso- och sjukvården ske i två av de tre stadsdelarna med ansvar för flyktningmottagandet.

Ett av hindren för samverkan som en del kommuner nämnt har handlat om kontakterna med hälso- och sjukvården. Brister har påtalats när det gäller hanteringen av både barn och vuxna som har behov av hjälp och stöd. Ett av de förslag som kom in för att förbättra situationen handlade om att åstadkomma en ökad samverkan med hälso- och sjukvården genom förbättrade rutiner när det gäller den medicinska uppföljningen av nyanlända.

Hälso- och sjukvårdsfrågorna är, vilket tidigare nämnts, viktiga områden att bevaka i sammanhanget, då såväl den fysiska som den psykiska hälsan påverkar människors förmåga och ork att ta in och tillgodogöra sig ny kunskap och nya intryck. Ändå har det visat sig att mindre än hälften av länets kommuner samverkar med hälso- och sjukvården under introduktionsperioden. I en del fall där samverkan ändå sker så riktar den sig enbart till barn, flickor eller kvinnor. Både barn och vuxna oavsett kön har dock rätt till vård och omsorg och kommunerna har också det yttersta ansvaret för att barn (flickor och pojkar) under 18 år inte far illa. Vad det beror att resultatet ändå ser ut som det gör framgår ej.

¹¹ *Byggande & Boende i Västra Götalands län. Bostadsmarknadsundersökningen 2004*, Informationsblad, Länsstyrelsen Västra Götalands län

Tilläggs kan att Integrationsverket i en ny studie¹² poängterat att det finns behov av att utveckla samverkan kring barnens bästa och att det också finns behov av en tidig samverkan när det gäller de nyanländas livssituation, bakgrund och hälsa. Det utifrån en professionell bedömning som utgår från en dialog med de nyanlända.

När vi ser till den totala bilden när det gäller samverkan så visade det sig att lite mindre än hälften av kommunerna i Västra Götalands län upplever att det förekommer problem och det viktigaste hindret för samverkan som flertalet av dessa tog upp handlade om bristande samsyn och samordning mellan olika myndigheter och andra aktörer. Det handlade exempelvis om otydlig rollfördelning, styrning/ledning, olika prioriteringar och definitioner av de nyanlända inom respektive organisation, avsaknad av gemensamma mål, bristande kontinuitet, skillnader i struktur samt brister i ansvarfördelningen.

Det kom också in en del förslag på åtgärder för att åstadkomma en ökad samordning. Till stor del kretsar dessa förslag kring hur man ska kunna gå tillväga för att lösa ovanstående problem. Bland annat handlade det om ett tydligare samt ökat statligt ansvar för frågorna inklusive ekonomin, ett förtydligande av roll- och ansvarfördelningen, fastställande av riktlinjer och rutiner, gemensam planläggning mellan involverade aktörer samt skapande av gemensamma rutiner som efterlevs av samtliga parter.

Som föreliggande studie visat på, så finns det en hel del att önska när man ser till den totala bilden av introduktionsverksamheten i länet, däribland behov av en ökad och väl fungerande samverkan. Skövde kommun har nämnts som ett exempel på en kommun där samverkan tycks fungera väl, åtminstone när man ser till arbets- och utbildningsfrågorna, men ser man till samverkan med hälso- och sjukvården så är bilden en annan.

Något som är viktigt att tänka på när man talar om goda exempel, framgångsrik introduktionsverksamhet och lyckade integrationsprocesser är vad man egentligen menar med detta. Det är också viktigt att tänka på att det är många samverkande faktorer som bidrar till goda resultat för individen och samhället. Det handlar om allt från den personal som arbetar med frågorna, bostadssituationen, arbetsmarknaden, utbildningsmöjligheter, hur vård och omsorg fungerar, hur samverkan ser ut mellan kommuner och kommuner samt andra aktörer, till de ekonomiska förutsättningar som finns på den plats eller ort där man befinner sig. Det handlar också om de människor, såväl unga som gamla som kommer till platsen och vad de har med sig i bagaget av såväl individuella egenskaper, livserfarenheter med mera, och förberedelsen på den plats man befinner sig för att bemöta dessa. Alla dessa faktorer påverkar och bidrar till resultatet.

För att kunna lyfta fram en introduktionsverksamhet som ett lyckat exempel, behöver man kunna göra en bedömning av vad det är rent konkret som gör att man lyckas. Det gäller så att säga att hitta de rätta ”nycklarna” till framgångsrika koncept för dem som kommer hit. Det i sin tur kräver ytterligare underlag, fördjupade studier och analyser.

¹² Se *Nationell samsyn kring hälsa och första tiden i Sverige. Samverkande parter insatser 2004 och förslag till utvecklingsområden*, Integrationsverket, Maj 2005

Avslutande kommentarer

Syftet med föreliggande studie har varit att få ökad kunskap om hur kommunerna i Västra Götalands län arbetar med såväl mångfaldsfrågor som mottagandet och introduktionen av nyanlända. Fokus har legat på samordning och samverkan mellan kommuner och kommuner och andra aktörer inom dessa områden.

Kartläggningen har lett fram till nya frågeställningar när det gäller såväl mångfaldsarbetet som introduktionsverksamheten i länet. Frågeställningarna handlar om allt från samverkan och hur den fungerar och kan förbättras, till hur väl insatserna fungerar utifrån individens och samhällets behov.

Intressant att följa upp och fördjupa sig i ytterligare vore också:

- hur man ute i kommunerna resonerar i sina val av samverkanspartners inom såväl mångfaldsarbetet som introduktionen av nyanlända
- vilka insatser som ges till barn/ungdom, funktionshindrade, äldre och arbetsföra kvinnor och män i samband med introduktionsprogrammen
- hur kommuner och andra aktörer följer upp och utvärderar mångfaldsarbetet och introduktionen av nyanlända
- om det finns någon borte gräns i tid och omfattning i kommunernas introduktionsplaner och hur man i sådana fall kommit fram till denna.

Avslutningsvis bör tilläggas att mångfaldsarbetet liksom utvecklandet av introduktionen för nyanlända kan, som redan nämnts, ses som en del i arbetet med att åstadkomma en socialt hållbar utveckling. Det i sig är ett bra skäl till att vi tar dessa frågor på allvar.