



Nyanländ i Östergötland

Introduktionen i länet -
nuläge och framtida
möjligheter



Förord

Flyktingmottagande eller mottagande av skyddsbehövande som har beviljats uppehållstillstånd är ett nytt verksamhetsområde på länsstyrelserna sedan sommaren 2007. Vårt uppdrag är att överlägga med kommunerna om flyktingmottagande samt att utveckla och följa upp flyktingmottagandet i länet. Utvecklingsarbete har pågått i länet under flera år men delvis hämmats av bristen på uppföljning. Vad som bland annat har saknats för en god uppföljning är jämförbara uppgifter från de olika kommunerna. Detta är den första sammanställningen av grundläggande information om flyktingmottagandet i alla Östergötlands kommuner.

Rapporten har författats av praktikanten Laura Machat, under handledning av integrationssamordnare Nima Poushin.

Förhoppningen är att föreliggande rapport ska utgöra en del av underlaget för utvecklat samarbete i länet.

Björn Eriksson
Landshövding



Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Syfte	5
1.2 Metod och avgränsningar	5
2 Om flyktingintroduktionen i Sverige	6
3 Flyktingmottagandet i Östergötlands län	8
4 Introduktionen i Östergötlands län	11
4.1 Intern organisation och finansiering	11
4.2 Introduktionens deltagare och omfattning	13
4.3 Svenskundervisning för invandrare och tillgång till andra utbildningar	17
4.4 Validering av tidigare utbildning och bedömning av yrkeskunskaper	19
4.5 Praktik och arbetsliv	19
4.6 Samhällsinformation och kontakter med samhället	20
4.7 Introduktionens individualisering	21
4.8 Jämställdhet	23
4.9 Hälsa	23
4.10 Samverkan med andra aktörer	24
4.11 Regional samverkan och regler kring introduktionen	25
5 Slutdiskussion	27
Källförteckning	30
Bilaga 1 – Enkät	32
Bilaga 2 – Intervjuguide	40

1 Inledning

Länsstyrelserna har efter Integrationsverkets avveckling den 1 juli 2007 ålagts att ta över delar av dess verksamhet. I det nya uppdraget ingår bland annat att verka för att kommunerna tar emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och att se till att dessa får en bra introduktion i det svenska samhället. Att överlägga med kommunerna, att utveckla introduktionen och att följa upp insatserna utgör viktiga delar av detta arbete.

Denna rapport utgör en utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att utveckla och följa upp introduktionen i länet. Grundtanken har därför varit att systematiskt sammanställa jämförbara uppgifter om introduktionsinsatserna i alla kommuner i länet. En liknande sammanställning har tidigare gjorts av Regionförbundet Östsam år 2005,¹ men en uppdaterad kartläggning är av stort intresse inte minst därför att alla av länets kommuner numera tar emot flyktingar.

1.1 Syfte

Undersökningens syfte är först och främst att kartlägga flyktingintroduktionen i Östergötlands län och därmed att skapa en helhetsbild av nuläget. Att lyfta fram goda exempel och att utforska vad som fungerar bra eller dåligt har kommit i andra hand. Nulägesbeskrivningen och -analysen är en viktig förutsättning för att kunna utveckla och följa upp arbetet med introduktionen i framtiden.

1.2 Metod och avgränsningar

Undersökningen som presenteras i denna rapport är varken en utvärdering eller en uppföljning, utan en kartläggning. Syftet med kartläggningen är att presentera en nulägesbild av hur samtliga kommuner i länet arbetar med introduktionen av nyanlända. En enkät bedömdes vara den mest effektiva metoden för att på kort tid samla in jämförbara fakta från samtliga kommuner i länet. Enkäten (se bilaga 1) skickades till de avdelningar i länets kommuner som arbetar med flyktingmottagandet. För att komplettera nulägesbilden som framträdde av enkätsvaren och kunna gå in mer på djupet kring ett begränsat antal frågor genomfördes även intervjuer med tjänstemän från ett urval av kommuner. Urvalet består av två större (Linköping, Norrköping), två mellanstora (Mjölby, Motala) och två mindre (Kinda, Söderköping) kommuner i länet. Se inledningen i kapitel 4 för mer detaljer kring urvalet.

Den information som har samlats in med hjälp av enkäten och intervjuerna har sedan analyserats i förhållande till de mål och ideal som är vägledande för kommunernas arbete med de nyanländas introduktion. De vägledande målen och idealen presenteras i kapitel 2. I kapitel 4 redovisas den sammantagna nulägesbild som framträder när enkätresultat, intervjudata och egen analys vävs samman till en helhet. Rapporten avslutas (kapitel 5) med några reflektioner kring den nulägesbild som har framträtt och dessutom diskuteras några framtida möjligheter att förbättra introduktionen av nyanlända.

¹ *Kartläggning av introduktionsinsatser för flyktingar i kommunerna i Östergötland*, Regionförbundet Östsam, Catherine Szabó, januari 2005.

2 Om flyktingintroduktionen i Sverige

Med flyktingintroduktion (även kallat för introduktion) menas enligt Integrationsverkets definition (2006a):

(...) den tidsperiod under vilken individen får individuellt anpassat stöd, för att öka sina möjligheter att nå ett långsiktigare mål, egen försörjning och delaktighet i samhällslivet. Stödet skall i sin helhet och i sina delar stärka individens självbestämmande, egenvärde, egen aktivitet, eget problemlösande, delaktighet och ansvar.

Integrationsverket formulerade övergripande mål för introduktionen som endast är vägledande då kommunerna själva kan utforma egna mål utifrån dessa och kan utforma introduktionen efter behag. Det övergripande målet är att individen efter avslutad introduktion själv kan ta del av och bidra till det svenska samhällets utveckling och är självförsörjande, vilket förutsätter kunskaper i det svenska språket, om det svenska samhället och om det svenska arbetslivet (Integrationsverket 2006a).² Det fastställs i 11 § SFS 1990:927 att introduktionsprogrammet för personer över 16 år ska innehålla svenskundervisning, praktik i den mån det är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och samhällsliv, samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden. En skriftlig introduktionsplan ska fastställas i samråd med individen. Enligt regeringspropositionen (1989/90:105, även 1997/98:16) ska introduktionen vara individanpassad och utgå ifrån den enskildes behov och önskemål.

De integrationspolitiska målen i stort ska uppnås inom ramen för den generella politiken; introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare är dock en säråtgärd som är undantagen denna regel. Som nyanlända betecknas de som har fått uppehållstillstånd och har varit folkbokförda i Sverige i upp till två år; det är inom den tidsramen som kommuner kan få ersättning för introduktionsinsatser enligt SFS 1990:927. Det innebär att även någon som har bott i Sverige en längre tid, exempelvis i väntan på uppehållstillstånd, då räknas som ”nyanländ”, trots den missvisande beteckningen.

Grundtanken bakom propositionen (1997/98:16) är att nyanlända har ett behov av samhälleligt stöd för att etablera sig i samhället därför att de inte behärskar språket och kanske inte har något socialt nätverk i landet. Huvudansvaret för introduktionen ligger hos kommunerna som får ersättning från staten enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande (SFS 1990:927) samt förordningen om extra ersättning (SFS 2007:662). Av ersättningsförordningen omfattas skyddsbehövande och andra utlännningar som överförs till Sverige i enlighet med ett särskilt regeringsbeslut (t.ex. kvotflyktingar), asylsökande som har fått uppehållstillstånd och mottagits i kommunen från ett anläggningsboende, andra som har fått uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser, samt anhöriginvandrare som ansöker om uppehållstillstånd inom två år efter att deras anhörige har fått uppehållstillstånd och tagits emot i en kommun (3 § SFS 1990:927). Det är dessa kategorier av nyanlända som kommunerna får ersättning för, men även andra nyanlända³ kan erbjudas introduktionsinsatser. Integrationsverket (2006a) rekommenderar att målen för introduktionen ska omfatta alla nyanlända, såväl flyktingar som andra i behov av introduktion.

I budgetpropositionen 2008 föreslår regeringen att politiken även i fortsättningen ska vara inriktad på att nyanlända vuxna så snart som möjligt ska lära sig

² Integrationsverkets definitioner, målformuleringar och rekommendationer fortsätter att gälla även efter verkets avveckling.

³ Andra nyanlända kan då exempelvis vara de som får uppehållstillstånd genom sin anknytning till en annan flykting, som dock ansöker om uppehållstillstånd efter mer än två år efter att den anhörige har fått sitt uppehållstillstånd.

svenska och komma ut på arbetsmarknaden under det första året i Sverige. Enligt denna "arbetslinje" går introduktionen ut på att individen så snart som möjligt ska bli självförsörjande. En aktuell utredning om flyktingmottagandet förväntas att till sommaren föreslå hur introduktionen och ersättningssystemet kan förändras så att individen snabbare etablerar sig på arbetsmarknaden (Kommittédirektiv dir. 2007:52).

3 Flyktingmottagandet i Östergötlands län

Antalet flyktingar som kommer till Sverige och ansöker om asyl påverkas givetvis av vad som händer i världen. Under de senaste åren har antalet beviljade uppehållstillstånd ökat kraftigt, med en stor ökning år 2006 som till stor del beror på den tillfälliga asyllagstiftningen som gjorde det möjligt för de som tidigare hade fått avslag och var kvar i landet att ansöka om uppehållstillstånd igen. Denna tillfälliga lagstiftning var främst riktad till barnfamiljer med lång vistelsetid i Sverige samt personer från länder dit det inte gick att avvisa med tvång. Variationer i antalet nyanlända syns även tydligt i Östergötland och i siffrorna kring mottagandet av nyanlända, som visas i tabellen nedan:

Tabell 1: Antal mottagna nyanlända flyktingar i Östergötlands län och överenskommelser (ÖK) om flyktingmottagande⁴

	Invånare 31 december 2006 ⁵	ÖK 2008	ÖK 2007	Mottagna			
				2007	2006	2005	2004
Boxholm	5 226	30	30	12	20	6	18
Finspång	20 812	50	50	42	46	32	33
Kinda	9 918	40	40	27	43		
Linköping	138 580	406	344	584	559	164	118
Mjölby	25 348	70	25	25	56	13	31
Motala	41 959	155	132	133	160	72	51
Norrköping ⁶	125 463			477	550	108	49
Söderköping	14 051	35	35	22	13	<5	8
Vadstena	7 541	20	20	36	26	<5	
Valdemarsvik	8 038	30	30	21	<5	12	
Ydre	3 822	40	40	<5	<5	<5	
Åtvidaberg	11 775	25	20	20	36	14	24
Ödeshög	5 433	30	30	12	21	<5	
Östergötlands län - totalt	417 966	931	796	1 412	1 537	429	332
Riket	9 113 257	21 254	18 070	22 983	27 138	8 674	9 202

Källa: Migrationsverket

Efter Integrationsverkets avveckling tilldelades länsstyrelserna uppdraget att överlägga med kommunerna om att ta emot nyanlända. Länsstyrelserna överlägger med kommunerna om introduktionsplatser och lämnar förslag, medan Migrationsverket slutligen undertecknar överenskommelser med kommunerna.

Tabell 1 visar stor variation mellan länets kommuner när det gäller invånartal, antalet mottagna samt tidsperioden inom vilken kommunen har tagit emot nyanlända. I vissa fall är introduktionsverksamheten fortfarande under uppbyggnad, vilket visar sig

⁴ Överenskommelserna (ÖK) om flyktingmottagandet innebär att kommunerna åtar sig att ta emot ett visst antal flyktingar per år. I vanliga fall fastslås antalet i överenskommelsen – se dock undantaget Norrköping, fotnot 6.

⁵ Uppgifterna i denna kolumn är hämtade från Statistiska centralbyrån, www.scb.se.

⁶ Norrköpings kommun, som har ett stort flyktingmottagande, har valt att inte fastslå något antal i överenskommelsen.

även i enkätsvaren då alla frågor inte kunde besvaras.⁷ Numera har alla kommuner i länet överenskommelser med staten om flyktingmottagande.

Genom att introduktionen inte är lagreglerad har kommunerna en relativ stor frihet i utformandet av introduktionsverksamheten. Med Integrationsverkets målformulering och förordningar som utgångspunkt kan kommunerna formulera sina egna mål och organisera verksamheten efter eget tycke. Organisationen kring introduktionen kan därför se mycket olika ut i olika kommuner, vilket den här rapporten kommer att visa. Förutom introduktionsverksamheten i sig finns det stora variationer mellan kommunerna i övrigt, såsom befolkningens sammansättning, arbetslöshet och bostadsmarknaden – dessa bakgrundsfakta redovisas i tabell 2 (se nästa sida), för att skapa en bild av varje kommun.⁸ Arbetsmarknaden är relevant därför att den påverkar individens möjligheter att hitta ett arbete och bli självförsörjande, medan bostadsmarknaden påverkar människors möjligheter att flytta till en kommun och därmed även kommunens möjlighet att ta emot överenskommet antal nyanlända. I Söderköping menade man exempelvis att man inte har kunnat ta emot det antalet nyanlända som står i överenskommelsen därför att det inte har funnits tillgång till bostäder.

⁷ Ydre kommun har precis börjat med en verksamhet kring flyktingmottagandet och har därför endast besvarat ett fåtal frågor. Även andra kommuner har inte kunnat svara på alla frågor, exempelvis när det gäller introduktionens längd, eftersom ingen deltagare har avslutad introduktionstiden ännu.

⁸ Givetvis finns mycket mer som kan vara intressant att tänka på. Den som är intresserad kan gå in på www.ostsam.se och läsa om "Fakta om Östergötland", eller läsa rapporten *Gemensamma planeringsförutsättningar 2005*, författat av Regionförbundet Östsam, som återfinns på samma webbplats.

Tabell 2: Antal invånare, andel utländsk bakgrund, bostadsmarknad och arbetsmarknadsstatistik i Östergötlands kommuner, länet och riket

	Invånare ⁹	Utländsk bakgrund (andel) ¹⁰	Bostadsmarknad ¹¹	Arbetsmarknadsstatistik ¹²	
				Arbetslösa	Program med aktivitetsstöd
Boxholm	5 226	5,2 %	Överskott	2,3 %	1,1 %
Finspång	20 812	12,8 %	Överskott	3,0 %	0,9 %
Kinda	9 918	5,2 %	Överskott	2,4 %	0,8 %
Linköping	138 580	13,6 %	Bostadsbrist	3,3 %	1,0 %
Mjölby	25 346	7,4 %	Balans	2,7 %	1,2 %
Motala	41 959	12,4 %	Balans	3,7 %	1,1 %
Norrköping	125 463	18,0 %	Balans	4,6 %	1,9 %
Söderköping	14 051	5,8 %	Bostadsbrist	2,1 %	0,9 %
Vadstena	7 541	7,1 %	Bostadsbrist	2,7 %	1,0 %
Valdemarsvik	8 038	5,8 %	Balans	2,8 %	0,8 %
Ydre	3 822	6,0 %	Överskott	1,7 %	0,6 %
Åtvidaberg	11 775	5,3 %	Balans	3,7 %	1,1 %
Ödeshög	5 433	6,4 %	Överskott	2,7 %	0,7 %
Östergötlands län	417 966	13,2 %		3,6 %	1,3 %
Riket	9 113 257	16,8 %		2,9 %	1,0 %

⁹ Källa: Statistiska centralbyrån, www.scb.se. Gäller 31 december 2006.

¹⁰ Källa: Statistiska centralbyrån, www.scb.se. Utländsk bakgrund = utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar (SCB:s definition). Gäller 31 december 2006.

¹¹ Källa: Boverkets bostadsmarknadsenkät, januari 2007. Kommunernas egen uppskattning. Överskott = det finns ständigt fler lediga bostäder eller bostäder till salu än vad som efterfrågas. Brist = det finns hela tiden en efterfråga som överstiger utbudet. www.boverket.se

¹² Källa: Arbetsförmedlingen, www.arbetsformedlingen.se. Årsmedeltal 2007.

4 Introduktionen i Östergötlands län

Det här kapitlet innehåller en systematisk beskrivning av undersökningens resultat från både enkät och intervjuer. Sammanställningen är tematisk och valet av delområden är till stor del baserat på de skrifter och förordningar som redovisas i kapitel 2 ovan, samt annan existerande litteratur som rör introduktionen av nyanlända.

Enkäten var elektronisk och bestod av 50 frågor, varav de flesta erbjöd ett antal olika svarsalternativ (se bilaga 1). Utrymme för kommentarer och ytterligare svarsalternativ fanns där det ansågs relevant. Samma enkät skickades till alla kommuner, i vetskap om att alla inte skulle kunna svara på alla frågor eftersom alla inte har haft en introduktionsverksamhet under tillräcklig lång tid. Frågorna rörde bland annat introduktionen i allmänhet, sfi, praktik och introduktionens individualisering.

Intervjuerna ska ses som en fördjupning där kommunerna hade tillfälle att yttra sig om sina behov och önskemål, sin syn på samverkan samt olika tematiska områden som även berörs i enkäten. En intervjuguide (se bilaga 2) togs fram och var mestadels vägvisande – tanken var att de olika frågorna skulle täckas i intervjun, inte nödvändigtvis att de exakta formuleringarna skulle användas. Samtliga intervjuer spelades in och var mellan en och en och en halv timmar långa; anteckningar gjordes både under respektive intervju och efteråt, samt efter att ha lyssnat på inspelningarna. Individerna som intervjuades har olika befattningar – sekreterare, samordnare och chefer – och talade som representanter för respektive kommun.

Dessvärre kunde inte alla kommuner intervjuas på grund av den begränsade tidsperioden inom vilken denna rapport måste färdigställas. I urvalsprocessen togs hänsyn till ett antal faktorer såsom de som presenteras i tabell 2, kommunernas fysiska tillgänglighet¹³ och deras intresse och förmåga att bidra till kartläggningen.¹⁴ Efter viss diskussion valdes Linköping, Norrköping, Motala, Mjölby, Kinda och Söderköping. Därmed finns två större, två mellanstora och två mindre kommuner representerade, samtidigt som två kommuner från varje arbetsmarknadsområde¹⁵ är med i urvalet. På så sätt är även de västra, mellersta och östra delarna av länet representerade med två kommuner var.

4.1 Intern organisation och finansiering

Det kommunala självstyret tillåter kommunerna att organisera verksamheten kring flyktingmottagandet och –introduktionen efter eget tycke. Någon lagstiftning finns inte utan det är det som står i kapitel 2 ovan som gäller. I Östergötland har kommunerna valt följande interna organisationsformer:

¹³ Vissa kommuner har en resväg kring två timmar från Linköping; att därmed tillbringa fyra timmar med att resa för en timmes intervju bedömdes ta för lång tid i det här fallet.

¹⁴ Vissa kommuner som inte har arbetat med flyktingintroduktion särskilt länge har upplevt att de inte kan svara på alla frågor och ville delvis avstå från att svara. Det kändes därför mer meningsfullt att tala med kommuner som verkade mer entusiastiska gentemot kartläggningen.

¹⁵ Arbetsförmedlingens nya organisation den 1 januari 2008 innebär bland annat att landet har delats in i 68 olika arbetsmarknadsområden. I Östergötlands län återfinns tre områden: Norrköping med Finspång, Söderköping och Valdemarsvik; Linköping med Åtvidaberg och Kinda; samt Motala med Mjölby, Vadstena, Boxholm och Ödeshög. Ydre kommun tillhör området Nässjö.

Tabell 3: Kommunernas interna organisation kring flyktingmottagande

Kommun	Nämnd/Styrelse	Förvaltning	Enhet
Boxholm	Socialnämnd	Individ- och familjeomsorgen	Flyktingmottagningen
Finspång	Kommunstyrelsen	Socialförvaltningen	Barn och familjeenheten
Kinda	Kommunstyrelsen	Barn- och utbildning	Flyktingkontoret
Linköping	Bildningsnämnden	Utbildning	Jobbtorget ¹⁶
Mjölby	Utbildningsnämnden	Utbildnings och arbetsmarknadsenheten	Arbetsmarknadsenheten
Motala	Bildningsnämnden	Bildningsförvaltningen	Ekenäs Lärcenter/ Centrum för arbete och vuxnas lärande
Norrköping	Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden	Arbetsmarknadskontoret	Flyktingintroduktion
Söderköping	Socialnämnden	Socialförvaltningen	Främjandesektorn
Vadstena	Kommunstyrelsen	Intern Service	Arbetsmarknadsenheten
Valdemarsvik	Kommunstyrelsen	Socialförvaltningen	Flyktingmottagningen
Ydre	Kommunstyrelsen	Socialförvaltningen	Flyktingmottagningen
Åtvidaberg	Kommunstyrelsen	Kommunledningsförvaltningen ¹⁷	Arbetsmarknadsenheten ¹⁸
Ödeshög	Socialnämnden	Socialförvaltningen	Individ- och familjeomsorg

De kommuner som intervjuades var i stort sett nöjda med den interna organisationen. I vissa fall (Kinda och Söderköping) känner man dock att verksamheten inte verkar prioriteras inom kommunen, att man hamnar ”vid sidan om”. Det finns en önskan om att verksamheten synliggörs mera och att dess position stärks. Ett relaterat problem är att de som har mandat att fatta beslut inte alltid är insatta i ämnesområdet och därmed exempelvis mest ser kostnader i stället för nyttan som olika insatser åstadkommer. De som verkade mest nöjda var de som har tillgång till exempelvis arbetsmarknadskonsulenter och studievägledare inom kommunen (Motala, Mjölby), där allt är samlat på en plats och dessa resurser kan utnyttjas. Andra efterlyser likaledes just en ökad samverkan med andra delar av kommunen.

Svaren på frågan om man var nöjd med den interna organisationen avseende exempelvis ansvarsfördelningen, personalresurser och möjligheten att göra det man vill göra var också främst positiva. I ett antal kommuner hade man nyligen anställt flera medarbetare eller var mitt under en större omorganisation. Underbemanning har varit ett problem i Söderköping då man inte har kunnat göra allt man ville, och även i Linköping har det varit en stor arbetsbelastning. En ny enhet har skapats i Linköpings kommun utifrån existerande Invandrarservice och Resurstorget, som medför en större satsning på arbetslinjen. Därmed finns en viss optimism om att förändringen leder till förbättringar när det gäller både introduktionens utformande¹⁹ och dess resultat.²⁰ Även

¹⁶ Som ett led i en intern omorganisation skapades en ny enhet den 1 mars 2008 genom en sammanslagning av Resurstorget och Invandrarservice. Vid rapportens färdigställning hade namnet ”Jobbtorget” precis valts.

¹⁷ Sedan 2008. Tidigare Vård- och omsorgsförvaltningen.

¹⁸ Tidigare Individ- och familjeomsorg.

¹⁹ Exempelvis genom att introduktionen utökas till heltid, med större fokus på arbete som mål i stället för språket mm.

i Åtvidaberg har verksamheten anpassats för att satsa mer på arbetslinjen. Mjölby tyckte att det borde finnas en större fokus på arbetslinjen och självförsörjning som mål i allmänhet i samtliga kommuner, och att alla därför borde lägga flyktningmottagandet under arbetsmarknadsenheten och inte under socialförvaltningen – för att markera från början att det inte handlar om ett omhändertagande utan om eget ansvar med arbete som mål.

Att se i vilken mån som kommunerna hade mål- och styrdokument som rör introduktionen har varit intressant för att få ett intryck av arbetet med denna – angående exempelvis mål som har satts upp samt eventuella riktlinjer. Två kommuner (Boxholm och Mjölby) har mera omfattande introduktionsprogram, fyra kommuner²¹ har kombinerat ett introduktionsprogram och/eller regler för introduktionen med riktlinjer för introduktionsersättning, en kommun²² har kortfattad information om vad som introduktionen innebär och fyra kommuner²³ har separata riktlinjer för introduktionsersättningen. Detta material har inkommit i samband med enkäten; det är möjligt att vissa kommuner har mer material som de inte skickade. I övrigt har några kommuner även mål rörande introduktionen som en del av övriga verksamhetsplaner.²⁴

Kommunerna kände i stort att det finns en viss brist på resurser, att det finns mycket mer man skulle kunna göra om det fanns finansiering. Utvecklingsplaner fanns på många håll men inga finansiella möjligheter att förverkliga dessa. Samtidigt var man i de flesta fall ganska nöjd med det man kunde åstadkomma under rådande omständigheter. Några kommuner påpekade att arbetet var svårplanerat eftersom man aldrig kan veta vilka behov som kommer att finnas i framtiden och det tar tid att exempelvis rekrytera nya medarbetare.

Frågan om resurser och finansiering har varit omdebatterad.²⁵ I enkäten svarade fem kommuner att den statliga ersättningen för flyktningmottagandet täcker de faktiska kostnaderna, sju svarade att de inte vet och en svarade att ersättningen bara täcker ca 80 procent av kostnaderna. Nio kommuner angav att pengarna enbart går till flyktningmottagandet och redovisas separat, en att pengarna används efter behov i kommunen och de övriga tre uppgav att pengarna går till flyktningmottagandet samt sfi, personal och skolan.

4.2 Introduktionens deltagare och omfattning

I alla kommuner omfattas samtliga deltagare av ersättningsförordningen. Samtliga angav att det är just flyktingar och övriga skyddsbehövande som omfattas av förordningen som erbjuds introduktion. Dessutom uppgav två kommuner (Söderköping och Boxholm) att även andra nyanlända anhöriga erbjuds introduktion, men det är inte aktuellt för de nuvarande deltagarna.²⁶ Integrationsverkets rekommendation är att alla nyanlända – både flyktingar och andra nyanlända i behov av introduktion – skulle erbjudas detta, men det är inte fallet i det här länet. I Motala tyckte man att alla som är

²⁰ Under seminariet ”Samordning av integration och arbetsmarknadsinsatser för flyktingar och invandrare”, anordnad av Bildningsnämnden och Kommunstyrelsen i Linköpings kommun den 19 mars 2008, framkom det att det exempelvis finns en intern målsättning om att 60 % av de nyanlända har ett arbete efter avslutad introduktion – den nuvarande siffran ligger vid 17 %.

²¹ Kinda, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik

²² Ödeshög

²³ Finspång, Motala, Vadstena, Åtvidaberg

²⁴ Linköping bl.a.

²⁵ Exempelvis *Systemfell! Ett ersättningsystem i obalans*, Integrationsverkets rapportserie 2003:5, samt *Räcker ersättningen? Kommunernas kostnader för försörjning för 2000 års mottagna flyktingar* (Integrationsverket 2005).

²⁶ Dessa kommuner tolkade frågan som en principfråga – att även andra nyanlända kan erbjudas introduktion – medan ingen av de aktuella deltagarna faller i denna kategori.

nya i Sverige borde ha möjlighet att få någon form av introduktion genom att även EU-medborgare kan behöva få en inblick i samhället och hur det fungerar.

Under 2007 deltog följande antal kvinnor och män i kommunernas introduktion:

Tabell 4: Antalet kvinnor och män som har deltagit i kommunernas introduktion vid något tillfälle under 2007

	Deltagande kvinnor 2007	Deltagande män 2007
Boxholm	22	15
Finspång	24	24
Kinda	15	21
Linköping	611	747
Mjölby	Ca 40	Ca 50
Motala ²⁷	Sammanlagt ca 365	
Norrköping	400	467
Söderköping	12	12
Vadstena	19	18
Valdemarsvik	9	7
Ydre ²⁸		
Åtvidaberg	18	22
Ödeshög	10	8

Att det är fler män än kvinnor som deltar i introduktionen kan bland annat förklaras genom att det statistiskt sett är fler män som kommer till Sverige och beviljas uppehållstillstånd.²⁹

Introduktionen är frivillig och alla deltagare har därmed möjlighet att avsluta deltagandet när de vill, eller avstå från att delta. I de fall där introduktionsersättning ges är den kopplad till ett aktivt deltagande – vill man inte delta måste man alltså ha en annan inkomstkälla. Frågan om det finns information om icke-deltagare togs upp under intervjuerna, men i stort sett hade man knappt hört talas om att någon skulle ha valt att inte delta. I Linköping har det hänt att en eller annan redan hade hittat ett jobb eller start ett eget företag under asyltiden, och då var det mindre intressant med introduktion.

Bara hälften av kommunerna svarade på frågan om under hur lång tid individerna deltar i introduktionen i genomsnitt. Att alla inte svarade kan förklaras genom att de inte alltid för statistik om detta och att det kan vara för mödosamt att ta fram den informationen – möjligen desto mer på grund av att det fanns separata frågor om mäns och kvinnors deltagande. Av de sex kommuner som svarade på frågan uppgav en (Mjölby) att alla deltar under mer än 24 månader, två angav att kvinnor deltar 18-24 månader, tre att män deltar 18-24 månader, samt tre att kvinnor och två att män deltar

²⁷ Motala lämnade dessvärre inga uppgifter om detta. Det sammanlagda talet räknar in alla som har tagits emot under 2005, 2006 och 2007, som alltså kan förväntas ha varit kvar vid något tillfälle under 2007 – Linköping och Norrköping har räknat på detta sätt. Man kan dock tänka sig att det faktiska antalet är något lägre då vissa kan ha avslutat introduktionen tidigare eller kan ha flyttat till en annan kommun.

²⁸ Ydre har inte lämnat något svar heller. Det verkar som att de första nyanlända kom till kommunen mycket sent under året och det handlar bara om ett fåtal.

²⁹ Se Migrationsverkets statistik som finns på dess webbplats, t.ex. *Tabell 4 2007 – Översikt av beviljade förstagångstillstånd efter kön*. I kategorin ”flyktingar m.fl.” finns exempelvis 11 519 män, jämfört med enbart 6 859 kvinnor år 2007. Någon statistik över antalet mottagna uppdelat efter kön finns dessvärre inte.

under 24 månader i genomsnitt. Ur intervjuerna framgick att reglerna i de flesta fall fastslår att det är exakt 24 månader som kan erbjudas – genom att den statliga ersättningen (enligt SFS 1990:927) endast tilldelas under de första 24 månaderna efter kommunplaceringen. Hur länge man deltar kan dock variera väldigt mycket mellan olika individer, då vissa kan bli klara snabbare medan andra behöver längre tid, om de exempelvis inte har haft någon tidigare skolgång i hemlandet. I Mjölby har man som princip att man inte vill släppa någon från introduktionen om man vet att han eller hon blir beroende av försörjningsstöd. I många men inte alla kommuner finns möjlighet att ta ett uppehåll från introduktionen för att exempelvis vara föräldraledig, där introduktionsperioden förlängs med motsvarande tid. Reglerna i Linköping ändras nu i samband med omorganisationen till att standarden för introduktionen blir 18 månader, med möjlighet till förlängning till upp till tre år. I Kinda får man 24 månaders introduktion som ska genomföras inom tre år.

Introduktionen är tänkt att vara en heltidssysselsättning. På frågan om introduktionens genomsnittliga omfattning per vecka svarade fem kommuner 15-20 timmar, fem angav 21-30 timmar och tre 31-40 timmar. Därmed har endast tre kommuner – Finspång, Motala och Söderköping – ett genomsnitt som ligger vid heltid. Att genomsnittet inte når upp till heltid kan i vissa fall ha att göra med att inte alla individer deltar på heltid. Introduktionen ska anpassas till individen, dennes förutsättningar och behov; om någon exempelvis är sjukskriven på deltid kan han eller hon bara delta hälften av tiden. Det påverkar i sin tur det totala genomsnittet.

Formen av ersättning som deltagarna får är en viktig fråga. Elva kommuner ger deltagarna introduktionsersättning (i enlighet med SFS 1992:1068), medan två – Boxholm och Ödeshög – ger försörjningsstöd. Kommunerna kan själva bestämma hur hög introduktionsersättningen ska vara, men tanken är att den i genomsnitt ska ligga över det man kan få som försörjningsstöd. Introduktionsersättningen ska dessutom vara löneliknande, som innebär att den i vanliga fall är kopplad till ett aktivt deltagande i introduktionsinsatser och även i övrigt är reglerad som en anställning i de flesta fall – med karensdag, avdrag vid ogiltig frånvaro osv. Ett antal kommuner har angett att kostnaderna för försörjningen utgör 90 procent av den statliga ersättningen för flyktningmottagandet, som andra utredningar har visat.³⁰

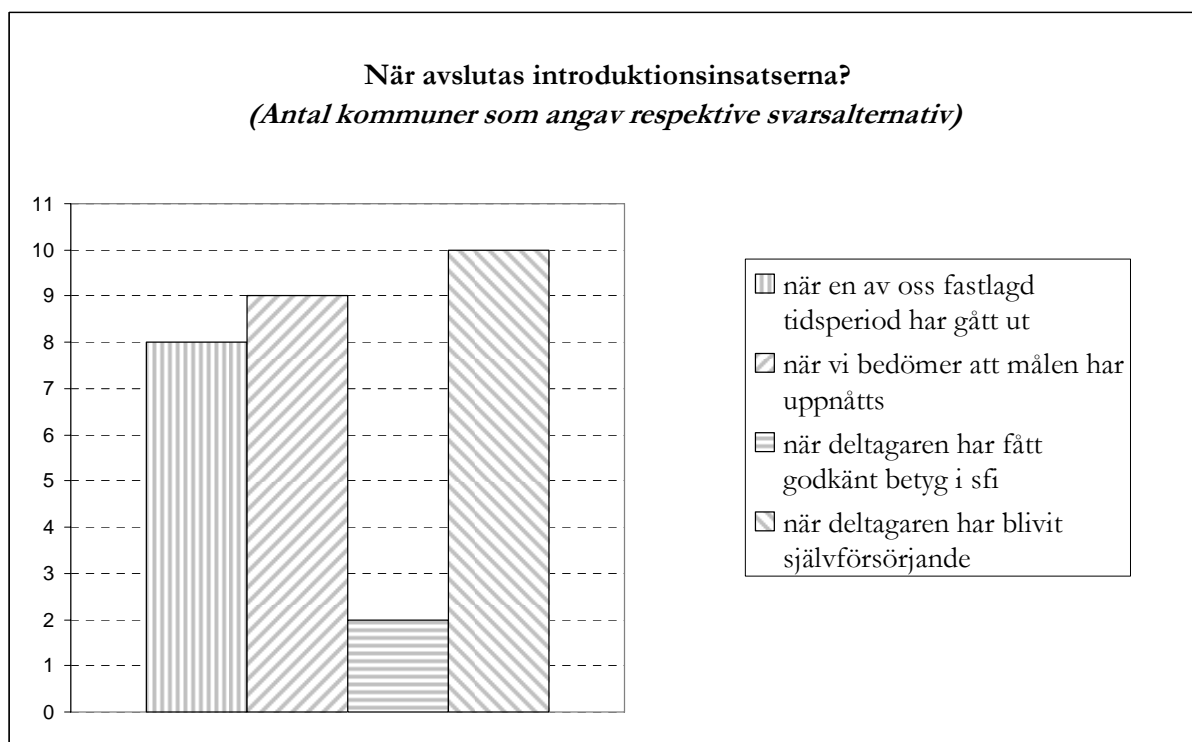
Förutom veckotimmarna och introduktionens sammantagna längd har det även varit av intresse att få veta i vilken utsträckning som introduktionsinsatser erbjuds under ett kalenderår. Drygt hälften av kommunerna svarade att de erbjuder insatser alla 12 månader, där deltagarna får ett visst antal semesterdagar per år; två³¹ uppgav att de erbjuder insatser på samma sätt som ordinarie skolverksamhet, dvs. med sommarlov, påsklov osv.; och de övriga svarade i stort sett att det är individuellt, att det beror på vilken utbildning man går eller om man gör praktik under sommaren. Där sfi är stängd under sommaren har man i vissa fall anordnat andra aktiviteter som emellertid resulterar i färre veckotimmar än vanligt (t.ex. i Kinda).

En annan viktig fråga har varit när introduktionsinsatserna avslutas. Som tidigare nämnts finns det i vissa fall strikta regler kring längden av tidsperioden under vilken man får delta i introduktionsinsatser. Vidare kan deltagarna själva välja att sluta. Ett antal svarsalternativ erbjöds i enkäten där flera kunde anges. Nästintill alla uppgav minst två svarsalternativ, med följande resultat:

³⁰ Exempelvis *Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans*, Integrationsverkets rapportserie 2003:5.

³¹ Finspång, Valdemarsvik

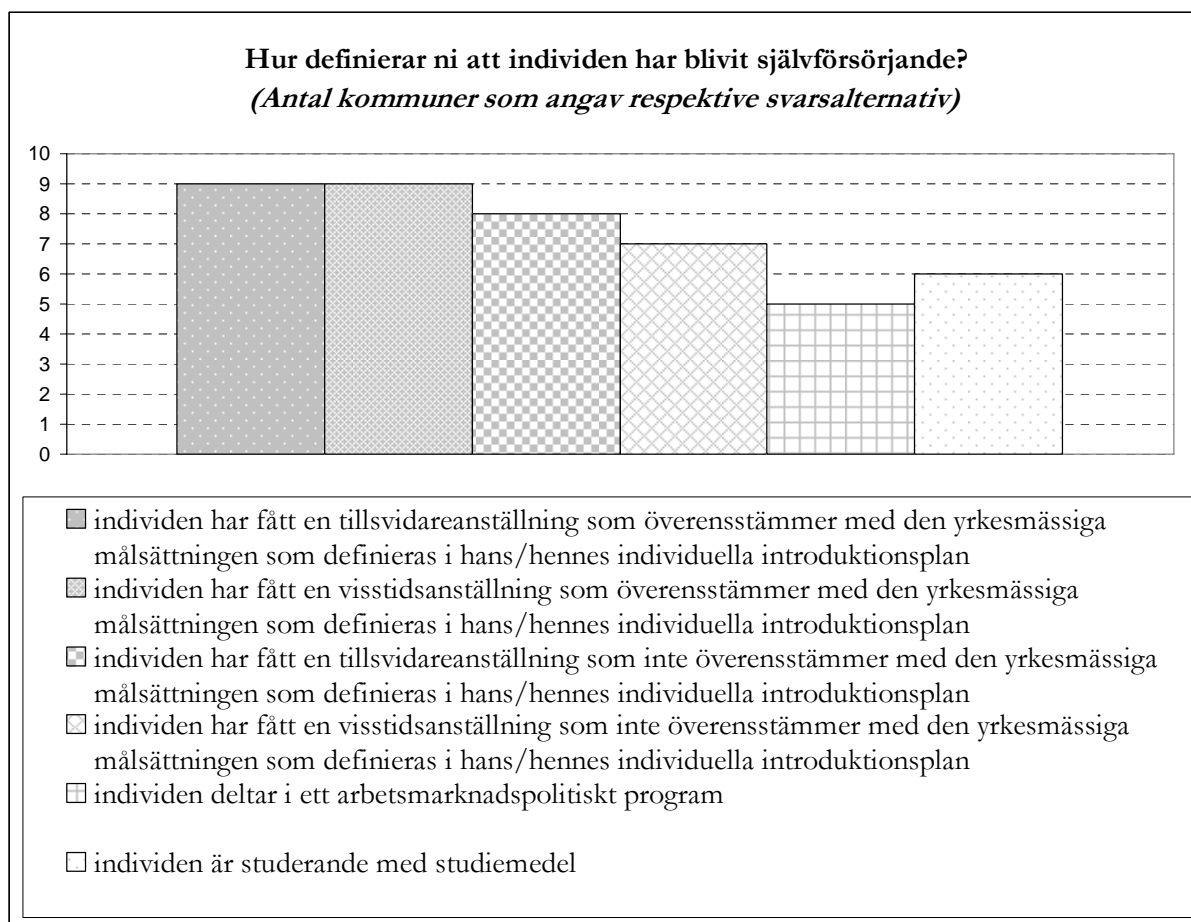
Diagram 1: Introduktionsinsatsernas avslutning



Tolv kommuner svarade på denna fråga. Det framgår ur diagrammet att självförsörjning är det vanligaste, tätt följt av måluppfyllelse och slutet av en fastlagd tidsperiod. I ett fall (Boxholm) är självförsörjning det enda kriteriet som nämns, och i ett annat (Åtvidaberg) är den fastlagda tidsperioden det enda svaret. Av dem som svarade är det endast Åtvidaberg och Norrköping som inte kryssade i självförsörjningsalternativet. Det är tydligt att det inte finns något enhetligt sätt att hantera denna fråga i alla kommuner.

En fråga som har varit av särskilt intresse är hur de olika kommunerna definierar att någon har blivit självförsörjande, inte minst därför att självförsörjning är arbetslinjens huvudmål. Även här kunde flera svarsalternativ anges. Diagram 2 visar hur kommunerna har svarat. Boxholm hade en annan definition, nämligen att man är självförsörjande när man kan tillgodose sina behov och sin livsföring i övrigt samt att man har en inkomst över normen. Genom att individen uppbär försörjningsstöd är det Socialtjänstlagen och motsvarande bestämmelser som gäller i Boxholm. Linköping håller på att ta fram en definition som man hoppas ska antas av alla kommuner i länet. Man kan konstatera att det framförallt är en anställning som gäller, följt av studier och arbetsmarknadsinsatser – kort och gott, att man har en inkomst. I de flesta fall är det dock möjligt att exempelvis kombinera ett arbete/studier på deltid med introduktion på deltid, och sfi kan man i princip alltid fortsätta läsa.

Diagram 2: Definitioner av självförsörjning³²



4.3 Svenskundervisning för invandrare och tillgång till andra utbildningar

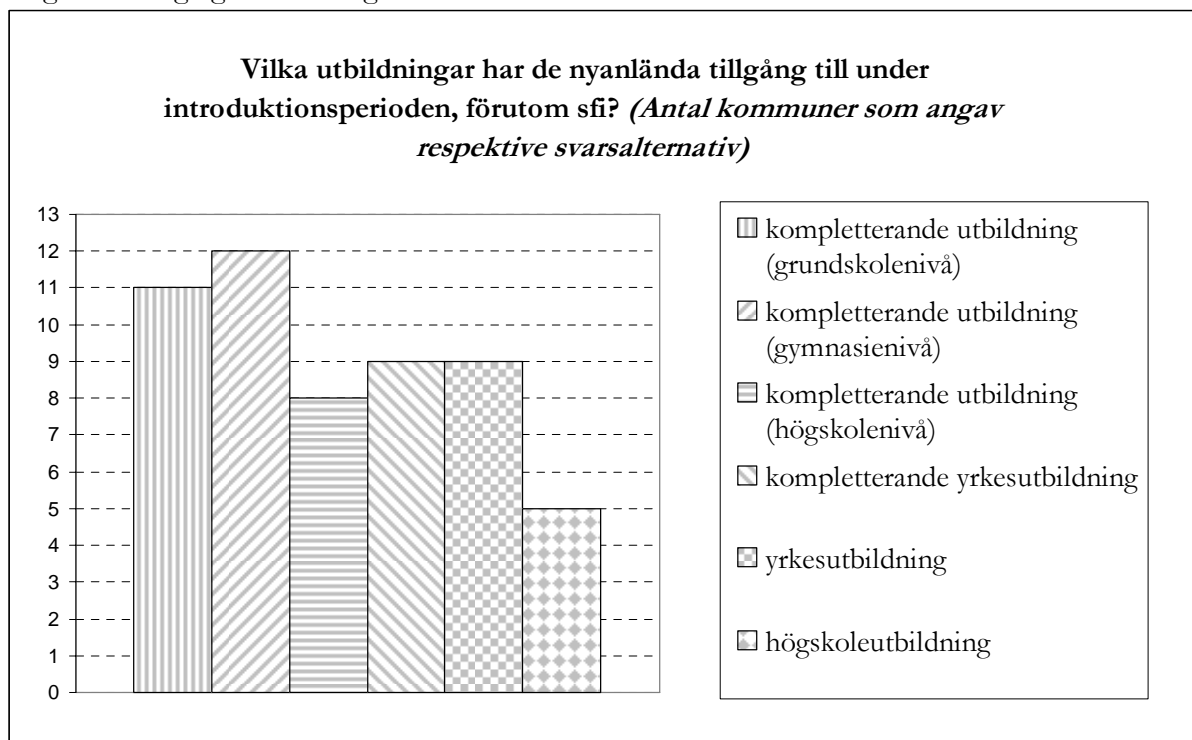
Enkätfrågorna kring svenskundervisningen har varit begränsade till huruvida det finns olika spår, vad kurser och deltagare delas in efter samt om det sker ett samarbete över kommungränser för att åstadkomma en individanpassad undervisning. Fördjupade frågor rörande sfi skulle ha behövt ställas till andra personer än de som enkäten var riktad till. Det visade sig att alla kommuner utom en delar in kurser och deltagare efter kunskaper i det svenska språket och därmed enligt sfi-förordningen (SFS 1994:895), med A, B, C och D kurser. Undantaget är Ydre där man precis har börjat med att bygga upp en introduktionsverksamhet – där finns det bara en kurs för alla deltagare. Sju kommuner har endast en kursuppdelning efter språkkunskaper, medan fem dessutom har angett att de delar in kurser efter utbildningsnivå. Därtill har Norrköping även yrkesbakgrund som kategori, samt intressen och hälsotillstånd. De flesta samarbetar med andra kommuner på så sätt att deltagarna läser i en annan kommun än den egna – Valdemarsvik läser exempelvis sfi i Söderköping, Boxholm i Mjölby och Vadstena i Motala. Detta möjliggör ett större kursutbud och bättre möjligheter för individen att läsa en kurs som passar just denne. I Motala har man önskemål om att ha en mer flexibel svenskundervisning, med bättre möjligheter att kombinera språkstudier med andra aktiviteter och att exempelvis kunna läsa svenska på distans, och att ha en undervisning i

³² Svarsalternativet ”vi har ingen definition” har tagits bort eftersom ingen kryssade i det. ”Annat” togs också bort då förklaringarna inte får utrymme i diagrammet.

yrkessvenska som ges av yrkeskunniga i stället för sfi lärare. I intervjuerna visade det sig att andra kommuner än Norrköping också har ett visst mått av yrkessvenska och ibland arbetsplatsförlagd utbildning. Förmodligen angavs inte detta i enkäten eftersom frågeställningen använde ”sfi” som är en separat, lagreglerad undervisningsform.

Utbudet när det gäller andra former av utbildningar varierar mellan kommunerna, men i stort sett är det många som erbjuder mycket. Tolv kommuner svarade på frågan om vilka utbildningar som finns tillgängliga, med följande resultat (flera svarsalternativ angavs):

Diagram 3: Tillgång till utbildningar under introduktionstiden³³



De andra utbildningarna som nämndes är de som erbjuds genom Arbetsförmedlingen och kortare utbildningar (såsom truckkort, fastighetsskötsel mm). I några av de mindre kommunerna³⁴ är det i första hand kompletterande utbildning på grundskole- och gymnasienivå som finns, förutom eventuella utbildningar genom Arbetsförmedlingen. Det finns målsättningar om ett större utbud. I intervjuerna med kommunerna kom det fram att det finns önskemål om att kunna köpa utbildningar själv i större utsträckning, samt att anpassa existerande utbildningar genom att å ena sidan ändra kraven på språkkunskaper och å andra sidan titta mer på lämplighet än på papper som kanske inte finns. Det upplevdes som att mycket var stängt för målgruppen genom att existerande antagningskrav inte tar hänsyn till deras särskilda omständigheter. Att inte kunna köpa utbildningar själv medför längre väntetider där man går miste om goda möjligheter. I Mjölby stod deltagare exempelvis i kö för att gå en svetsutbildning hos Arbetsförmedlingen och när det blev deras tur hade efterfrågan på svetsare redan sjunkit.

³³ Svarsalternativet ”ingen särskild utbildning” har tagits bort från diagrammet därför att ingen valde detta alternativ. ”Annat” togs också bort då förklaringarna inte får utrymme i diagrammet.

³⁴ Ätvidaberg och Valdemarsvik

4.4 Validering av tidigare utbildning och bedömning av yrkeskunskaper

Valideringen³⁵ av tidigare utbildning dröjer i de flesta fall flera månader och ibland mer än ett halvår – om det sker överhuvudtaget. Som skäl till fördröjningen angavs i intervjuerna främst att det är ett tidskrävande åtagande. Papper – i den mån som de finns – måste skickas iväg till översättning samt till relevanta instanser (t.ex. Högskoleverket). Det fanns delade meningar om det var något som var ett problem eller inte. I Söderköping tyckte man inte att det påverkade introduktionen, medan man i Norrköping var övertygad om att det vore mycket bättre att ha det från början för att kunna se exakt vilka kompletteringar som behövs för att kunna arbeta med olika saker. Mjölby lade stor vikt vid att det görs för att stärka individen; Linköping däremot menade att det inte var så stor vits med validering av tidigare utbildning.³⁶

Bedömningen av yrkeskunskaper sker fortare och verkar därmed prioriteras mer. I de flesta kommunerna är det Arbetsförmedlingen som gör bedömningen. Ibland sker bedömningen i samarbete med Arbetsförmedlingen, medan andra kommuner använder sig av meritportföljmetoden³⁷ eller andra sätt att göra en fördjupad kartläggning, exempelvis i samarbete med en yrkeskunnig eller genom fördjupade samtal. I vissa fall används även praktik för att göra en yrkesbedömning.

4.5 Praktik och arbetsliv

I alla kommuner har deltagarna möjlighet att praktisera under introduktionstiden. Alla kan praktisera samtidigt som de läser sfi och därmed varva de olika aktiviteterna. I några kommuner fanns det därtill möjlighet att praktisera innan sfi-studierna påbörjas,³⁸ och i andra efter avslutad sfi.³⁹ Det finns en viss variation mellan kommunerna när det gäller typer av praktik samt tillgången till och anskaffningen av praktikplatser. De vanligaste praktikformerna är språkpraktik och arbetspraktik som förekommer i ungefär lika stor utsträckning. Några kommuner har även orienteringspraktik. Deltagarna kan få olika typer av praktik vid olika tillfällen under introduktionen.

I vissa fall är praktiken kopplad till sfi⁴⁰ och andra utbildningar. Några kommuner försöker aktivt att hitta praktikplatser åt deltagarna, medan det i andra kommunerna i stort sett är upp till individen att hitta en praktikplats.⁴¹ Oftast kommer språkpraktiken först, som då i första hand handlar om att få tillfälle att träna språket snarare än att få erfarenhet från arbetslivet – någon koppling till individens yrkesmässiga önskemål finns då inte alltid.

Angående praktikens koppling till den yrkesmässiga målsättningen som definieras i individens individuella introduktionsplan angav sex kommuner att kopplingen finns i den mån som det finns möjlighet inom kommunen, fyra i den mån

³⁵ Termen validering används här i enlighet med Valideringsdelegationens definition, som lyder: "Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats."

³⁶ Det råder en viss förvirring kring begreppen validering och ekvivalering. I Linköping menade man att validering i så fall mest handlar om att kunna hoppa över vissa delar av en utbildning och därmed spara tid.

³⁷ Information om meritportföljmetoden finns under www.valideringsdelegationen.se.

³⁸ Söderköping, Motala

³⁹ Söderköping, Boxholm, Motala

⁴⁰ I Linköping löper praktik via svenskundervisningen och i Norrköping är det främst de som läser yrkessvenska som får tillfälle att praktisera genom detta.

⁴¹ Dessvärre finns inga exakta uppgifter om fördelningen då frågan inte togs upp i enkäten. Det framgår ur kommentarer i enkäten samt ur intervjuvaren att det finns olika förhållningssätt.

som det finns möjlighet inom regionen, och tre att en koppling finns ibland.⁴² Man kan då fråga sig i vilken mån praktiken leder till ett arbete.⁴³

Sju kommuner angav att de samarbetar med både Arbetsförmedlingen och näringslivet i anskaffningen av praktikplatser och två att de samarbetar endast med Arbetsförmedlingen. Dessutom finns samarbeten med föreningar och i ett fall⁴⁴ även svenska kyrkan. I vissa kommuner använder man även arbetsmarknadskonsulenter, eller så löper praktiken via Komvux.

Frågan om hur stor andel kvinnor respektive män i arbetsför ålder som praktiserar under introduktionstiden lämnades obesvarad av ett antal kommuner. Vissa motiverade detta genom att påpeka att det blir missvisande när man har få deltagare överhuvudtaget, medan andra med större grupper inte för statistik om detta och det därmed hade varit svårt att ta fram informationen. Bland dem som svarade fanns stor variation, med tyngdpunkter omkring 30-40 procent samt kring 90-100 procent. Fördelningen mellan män och kvinnor var ganska jämn, med Norrköping som undantag. Där uppgavs siffrorna för dem som läser yrkes-sfi där praktik ingår – 30 procent av kvinnorna och 70 procent av männen läser dessa utbildningar.

I intervjuerna fanns tillfälle att fråga om vad det kan bero på om någon inte praktiserar under introduktionstiden. En förklaring är att det inte finns tillräckligt många praktikplatser för att alla ska kunna få praktik. I Mjölby tyckte man att kommunen som arbetsgivare borde bli bättre på att ta sitt ansvar och öppna upp sin verksamhet för målgruppen. Det kan även finnas svårigheter att hitta platser åt särskilda yrkesgrupper och akademiker. Dessutom menade man att man gör individuella bedömningar som innebär att praktik kanske inte är intressant eller relevant för alla. Om någon från början har en stark fokus på utbildning kan det vara mindre intressant med praktik, likaså i fall någon redan har ett arbete. Med arbetslinjen som utgångspunkt borde det vara en självklarhet att alla nyanlända i arbetsför ålder ska praktisera.

4.6 Samhällsinformation och kontakter med samhället

Samtliga kommuner ger samhällsinformation som en del av introduktionen. Enkäten visade att de flesta har ett antal olika insatser i detta område: samhällsinformation inom ramen för sfi-undervisningen (åtta kommuner), genom föreläsningar (fem kommuner), informationsbroschyrer (sju kommuner), genom en bemannad servicefunktion (i Linköping) och genom enskilda samtal med handläggarna (minst fem kommuner). I flera kommuner bjuder man in olika samhällsfunktioner och föreningar för att berätta om sin verksamhet. Vissa erbjuder även informationsträffar och andra aktiviteter för särskilda grupper såsom föräldrar. I en kommun⁴⁵ förmedlas samhällsinformation enbart genom sfi och uppgiftslämnaren visste inte i detalj vilka generella tematiska områden som ingår. Vissa ger information enbart kring tre till fyra områden, men de flesta täcker ett stort antal teman såsom vård och omsorg, föreningsliv, arbetsmarknad, försäkringar, skatter, rättsväsendet och myndighetsstrukturen. Några nämnde även jämställdhet, barnets rättigheter samt föräldraskap.

Insatser för att främja kontakter mellan de nyanlända och de som redan bor här varierar mycket och är ibland nästintill obefintliga. Endast två kommuner har en fadderverksamhet. En av dessa kommuner är Mjölby där verksamheten fungerar mycket

⁴² Ett antal kommuner svarade både ”inom kommunen” och ”inom regionen” – Kinda, Boxholm och Valdemarsvik.

⁴³ Kopplingen mellan praktik och arbete kommer att utredas av en praktikant på Länsstyrelsen Östergötland under hösten 2008.

⁴⁴ Söderköping

⁴⁵ Boxholm

bra. Många är engagerade och ställer upp och faddrarna måste gå igenom en ansökningsprocess för att bli godkända. De blir även utbildade i vad det innebär att vara fadder och vad man ska tänka på. Andra kommuner har delvis för avsikt att starta en fadderverksamhet medan andra har haft en verksamhet som har runnit ut i sanden. Vissa anser att det är svårt att matcha personer som verkligen kommer att fungera tillsammans.

Hälften av kommunerna samarbetar på ett eller annat sätt med ideella föreningar, främst genom att dessa får presentera sig för deltagarna inom ramen för en föreläsning. I vissa fall agerar särskilda fritidskonsulenter eller handläggarna själva som länk till föreningslivet. Det finns en viss förhoppning om att föreningar skapar mötesplatser, samtidigt som man anser att aktiviteter som praktik och arbete leder till kontakter på ett mer naturligt sätt. I Linköping exempelvis anser man att kontaktfrämjandet inte ingår i uppdraget; man beviljar dock bidrag till organisationer som arbetar med olika slags integrationsfrämjande insatser.

4.7 Introduktionens individualisering

Introduktionen ska vara individanpassad och utgå ifrån individens behov och önskemål (prop. 1997/98:16). Ett antal enkätfrågor syftade till att ta reda på i vilken mån introduktionen individanpassas i olika kommuner. På frågan om introduktionen individualiseras med hänsyn till nyanlända kvinnors respektive mäns kompetens, behov och förutsättningar svarade en kommun⁴⁶ ”i hög grad för alla”, nio kommuner ”i ganska hög grad för alla” och en kommun⁴⁷ ”i ganska låg grad för alla”, med samma svar för både kvinnor och män.⁴⁸ Elva kommuner svarade dessutom ”vi gör vad vi kan för att uppfylla hans/hennes önskemål, även i samarbete med aktörer utanför kommunen” på frågan i vilken mån som individen kan påverka inriktningen av introduktionsinsatserna. En kommun (Valdemarsvik) tillade att det saknas resurser för individanpassade introduktionsinsatser men att man har den målsättningen. En annan kommun (Ydre) svarade att individerna kan välja bland ett antal alternativ som finns i kommunens utbud. I Motala menar man att individen kan påverka hela upplägget, med begränsningen att utbildningen inte får vara för dyr och måste finnas att tillgå inom upphandlade områden. Som även Söderköping konstaterar måste önskemålen dessutom vara realistiska.

En av enkätfrågorna syftade till att ta reda på om det finns särskild anpassade introduktionsinsatser för olika grupper: förskolebarn, barn upp till 16 år, ungdomar 16-20 år, 60 år och äldre, funktionshindrade, analfabeter, traumatiserade och andra. Resultatet var blandat då svaren för respektive kategori var kring hälften ja och kring hälften nej. Intressant nog var fördelningen av svaren bland kommunerna så att den ena hälften svarade ja på alla eller nästintill alla, medan den andra hälften svarade nej på alla eller nästintill alla frågor. Nästan alla kommuner och därmed både de som svarade ja på de flesta och de som svarade nej på de flesta frågorna tillade som kommentar att alla insatser är individanpassade, och en del menade att särskilda insatser utformas när behovet uppstår. Därmed kan man konstatera att kommunerna anstränger sig för att åstadkomma en individanpassad introduktion; det finns dock begränsningar som förhindrar att introduktionen alltid blir så som individen önskar sig, såsom brist på resurser, en stängd arbetsmarknad och ett begränsat kursutbud.

⁴⁶ Mjölby

⁴⁷ Ätvidaberg

⁴⁸ Ydre och Valdemarsvik svarade inte på frågan.

Det finns även andra hinder som kan inskränka olika individers möjligheter att tillgodogöra sig introduktionen till fullö. I Motala påpekade man att samarbetet med vården inte alltid fungerar bra genom att individer ibland blir sjukskrivna på heltid i stället för att de ges möjligheten att delta i olika insatser åtminstone någon eller några timmar i veckan. Föräldralediga går också miste om mycket. I Norrköping har man därför för avsikt att utveckla en förberedande förskoleverksamhet där småbarnsföräldrar kan läsa svenska samtidigt (och i samma byggnad) som barnen går i förskolan. Där finns även redan en mamma-barn grupp.

En annan fråga som har med individualiseringen av introduktionsinsatserna att göra är frågan om upprättandet av en individuell introduktionsplan, som enligt ersättningsförordningen (SFS 1990:927) ska ske i samråd med individen. Samtliga kommuner svarade att individen är delaktig i upprättandet av introduktionsplanen, varav detta alltid är fallet i tolv kommuner och ”för det mesta” i en kommun (Valdemarsvik).

Under kartläggnings- eller planeringstillfället används alltid tolk i samtliga kommuner. I fem kommuner är tolken alltid närvarande, tre använder alltid telefontolk, tre använder för det mesta en närvarande tolk men ibland telefontolk och två använder oftast telefontolk men ibland en närvarande tolk. Det är mycket positivt att alla har standarden att använda en tolk. Ibland kan det dock finnas svårigheter då tolkarna inte alltid behärskar alla facktermer för olika yrken.

I samband med frågorna kring individualisering och kartläggningen/planeringen har det även varit av intresse att få veta huruvida kommunerna får någon skriftlig information om vilka insatser som individerna har påbörjat under asyltiden. Två⁴⁹ svarade att de aldrig får någon information, fem⁵⁰ att de ibland får någon, fem⁵¹ att de oftast får information och en⁵² att kommunen alltid får information. Tre kommuner tyckte att informationen var tillräcklig, sju att den var otillräcklig och en att den var mycket dålig. Man menade att uppgifterna ofta var mycket kortfattade och att en del visade sig vara felaktiga. Mjölby förklarade felaktigheterna i exempelvis uppgifter om yrkesbakgrund genom att påpeka att man under asyltiden kan känna sig mentalt instabil, leva i ovisshet och därmed kämpa främst för att få stanna. Först när man har fått uppehållstillstånd infinner sig ett lugn och en trygghet där man kan känna att man kan berätta exakt som det är. Olika yrkesbeskrivningar kan dessutom tolkas på olika sätt. Någon som säger att han har arbetat som bilmekaniker kan exempelvis visa sig ha arbetat med att byta däck. Felaktigheter i dokumentationen kan med andra ord bero på annat än Migrationsverkets tillkortakommanden. Dokumentationens omfattning och kvalitet kan enligt uppgift variera mycket mellan olika förläggningar.

På många håll tyckte man att en fördjupad kartläggning borde genomföras redan före kommunplaceringen, för att bättre kunna matcha individerna med kommuner som erbjuder de bästa möjligheterna för att uppfylla individuella målsättningar, främst med hänsyn till arbetsmarknaden. Detta borde då enligt vissa ske direkt efter att uppehållstillståndet har beviljats. Ett pilotprojekt med denna grundtanke är under utveckling i Östergötland.⁵³ Samtidigt har vissa kommuner varit tveksamma till vilka krav man kan ställa på Migrationsverket med avseende på förarbete inför kommunplaceringen. I övrigt tyckte man exempelvis i Motala att det borde finnas en dialog mellan Migrationsverket och handläggarna ute i kommunerna inte minst för att bestämma vilken information som ska ingå i bosättningsblanketterna. Det har

⁴⁹ Mjölby, Vadstena

⁵⁰ Boxholm, Linköping, Motala, Söderköping, Åtvidaberg

⁵¹ Finspång, Kinda, Norrköping, Valdemarsvik, Ydre

⁵² Ödeshög

⁵³ Aktörer i samarbetet är Migrationsverket, Arbetsförmedlingen i Östergötland, Länsstyrelsen Östergötland, Regionförbundet Östsam, Kommunerna och möjligtvis fler. Projektet är under utveckling och projekt pengar kommer att sökas från tredje europeiska flyktingfonden.

exempelvis hänt att man har hittat en lägenhet på tredje våningen utan hiss åt en nyanländ som sedan visat sig vara rullstolsbunden. Likaså är det bra att veta i förväg i fall någon kommer att behöva särskilda rehabiliteringsinsatser.

4.8 Jämställdhet

Ett antal enkätfrågor delades upp så att svar kunde lämnas separat för kvinnor och män. Detta gällde exempelvis frågor kring längden av introduktionen, validering och hälsoundersökningar. Bortsett från frågan om praktik angav alla utom en kommun⁵⁴ exakt samma uppgifter för kvinnor och män. I den kommunen som gav olika svar var det endast längden av introduktionen (där kvinnor deltar 24 månader och män 18-24 månader i genomsnitt) och yrkesbedömningen (som sker direkt när introduktionen påbörjas för kvinnor, men inom sex månader för män) som visar vissa skillnader. Vissa kommuner menade att man inte för någon könsuppdelat statistik vilket gör det svårt att lämna separata uppgifter. Man kan även tänka sig att svaren blir likadana dels därför att man i saknad av motbevis förutsätter att det är lika för alla, dels därför att man möjligtvis känner att det ska vara jämställt och därför inte vill medge att det inte är det.

I övrigt är det bara uppgifter om praktik (vilken andel som praktiserar) som visar skillnader mellan kvinnor och män – men som tidigare nämnts har inte alla lämnat uppgifter om detta. Av dem som lämnade uppgifter var det endast tre kommuner där kvinnor och män praktiserade i lika stor utsträckning; i samtliga övriga fem kommuner praktiserade männen i större utsträckning än kvinnorna.

En mer nyanserad bild av könsskillnaderna i introduktionen i övrigt uppdagades i några av intervjuerna. Skillnaderna gällde främst förutsättningarna för deltagandet, men även deltagandet i sig. I Norrköping menade man exempelvis att det är ofta kvinnorna som är hemma med barnen och därmed går miste om en del av introduktionen. Man försöker åtgärda detta genom det planerade försöket med en förberedande förskoleverksamhet som beskrivs ovan, och det finns även särskilda mamma-barngrupper. Samtidigt menade man att det kan vara svårare för kvinnorna att hitta ett yrke och ett arbete i Sverige genom att det kan ha varit så att mannen i familjen arbetade i hemlandet och försörjde familjen. Likaså menade man på flera håll att kvinnorna i större utsträckning kan se introduktionen och livet i det nya landet som en stor chans, och det finns flera exempel på kvinnor som har kommit väldigt långt trots att de var lågutbildade. I ett antal kommuner har man dessutom sett att kvinnorna lyckas bättre med språkstudierna. I Motala upplevde man att man möjligen hade färre insatser för kvinnor och att de inte deltar i lika stor utsträckning, bland annat på grund av föräldraledighet. Andra skillnader har visat sig mera i samhället i övrigt, på så sätt att det fortfarande finns yrken som domineras av olika kön – detta reflekteras i utbildningarna som finns att tillgå. Samtliga intervjuade menade att könsskillnader och jämställdhet är något man tänker på och i vissa fall arbetade man även med att aktivt förbättra situationen för att alla ska kunna erbjudas en bra introduktion.

4.9 Hälsa

Hälsofrågan har uppmärksammats i ett antal utredningar och rapporter.⁵⁵ *Nationell samsyn kring hälsa och den första tiden i Sverige* (Integrationsverket 2004) går ut på en ökad samverkan, förbättrad information, hälsoundersökningar och ett bättre mottagande av

⁵⁴ Finspång

⁵⁵ *Rapport Integration 2005* (Integrationsverket 2006b), *Integrationens svarta bok* (SOU 2006:79) m.m.

olika grupper avseende hälsofrågor. Den nyanländes hälsa avseende både det fysiska och det psykiska tillståndet påverkar förmågan att tillgodogöra sig introduktionen. I de flesta kommunerna verkade det inte finnas något särskilt samarbete med hälso- och sjukvården, som delvis vållade problem genom att det inte riktigt fanns beredskap att hantera målgruppen och lite förståelse för introduktionsverksamheten i sig. Det innebär exempelvis att individer kan bli sjukskrivna på heltid i stället för att ha möjligheten att delta i introduktionsinsatser åtminstone någon timme i veckan, som Motala påpekade.

Frågan som ställdes i enkäten var om de nyanlända erbjuds att genomgå en hälsoundersökning efter kommunplaceringen. Svaren avseende kvinnor och män var likadana: i två kommuner⁵⁶ erbjuds alltid en hälsoundersökning, i fem kommuner⁵⁷ endast om man vet att det inte har erbjudits tidigare och i tre kommuner⁵⁸ erbjuds ingen hälsoundersökning då man förutsätter att detta har gjorts tidigare. Bland dem som inte erbjuder en hälsoundersökning menade dock några att man hjälper de som vill få kontakt med vården, och att direktinresta alltid får en hälsoundersökning. En kommun (Vadstena) rekommenderar de nyanlända att själva ta kontakt med vården och i Motala menar man att det är hälso- och sjukvårdens uppdrag att se till att de som inte tidigare har undersökts får en undersökning. I Norrköping har man en projektanställd sjuksköterska (i samarbete med Landstinget) som snabbt uppmärksammar ohälsa och lotsar vidare in i sjukvården.

4.10 Samverkan med andra aktörer

Kommunerna har huvudansvaret för genomförandet av introduktionen medan staten har ett ekonomiskt ansvar (prop. 1997/98:16). Samverkan med andra aktörer förekommer också och ett antal kommuner har ingått lokala överenskommelser med andra parter – se tabell 5 nedan.

På frågan om hur samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar svarade de intervjuade för det mesta att det fungerade bra eller mycket bra. I många fall menade man dock att personalstyrkan hos Arbetsförmedlingen (som arbetar mot den aktuella målgruppen) var för liten, att arbetet begränsades för mycket av myndighetens regelverk och att det inte fanns så mycket att erbjuda för målgruppen. Samtidigt menade de flesta att det fanns ett bra samarbete med personliga kontakter. I några kommuner hade man en kontaktperson som stod till förfogande några timmar varje vecka.

När det gäller samarbetet med Migrationsverket var bilden också övervägande positiv, men kommunerna menade att man egentligen inte hade så mycket kontakt. Som tidigare nämnts finns det vissa önskemål angående Migrationsverkets arbete som främst handlar om vilket förarbete som sker och vilken information som man får. Till skillnad från de övriga kommunerna har Norrköping ett nära samarbete med Migrationsverket där man har regelbundna träffar där olika frågor diskuteras. I Motala däremot efterlyste man just ett sådant samarbete där handläggarna skulle kunna förmedla sina behov och samverka exempelvis kring framtagningen av informationsblanketter inför kommunplaceringen. Det är tänkbart att det är den fysiska närheten i och med Migrationsverkets kontor i Norrköping som har lett till ett fungerande och nära samarbete i denna kommun.

⁵⁶ Linköping och Ydre

⁵⁷ Boxholm, Finspång, Kinda, Åtvidaberg, Ödeshög

⁵⁸ Mjölby, Söderköping, Valdemarsvik

Tabell 5: Lokala överenskommelser (LÖK)⁵⁹

	LÖK	Samverkansparter (förutom kommunen)
Boxholm	ja	(ingen uppgift)
Finspång	ja	Arbetsförmedlingen, Migrationsverket
Kinda	ja	Kommunstyrelsen, Lärcentrum, Växtkraft Kinda, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan
Linköping	ja	Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan
Mjölby	ja	Arbetsförmedlingen, Komvux
Motala	nej	
Norrköping	ja	Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan
Söderköping	ja	Arbetsförmedlingen
Vadstena	nej	
Valdemarsvik	ja	Vårdcentralen, Arbetsförmedlingen och utbildningsanordnare
Ydre	nej	
Åtvidaberg	ja	Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Vårdcentral, Svenska Kyrkan, Polisen
Ödeshög	ja	Arbetsförmedlingen

4.11 Regional samverkan och regler kring introduktionen

Regionförbundet Östsam har i samarbete med andra parter drivit olika projekt kring introduktionen av nyanlända sedan 2003. Det finns sedan tidigare en regional överenskommelse om flyktingintroduktion; för närvarande pågår arbetet med att formulera en ny strategi för utvecklingen av introduktionen för nyanlända i Östergötland. Strategins huvudmål är att åstadkomma en likvärdig introduktion i hela länet, oavsett var man bor. I partnerskapet ingår samtliga kommuner, Östsam, Länsstyrelsen, Landstinget, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

De kommuner som intervjuades hade i stort sett en positiv inställning till regional samverkan. Ett antal synpunkter kom fram som är värda att nämna. Vissa tyckte att samverkan borde ske kring ett begränsat antal områden, såsom upphandling av utbildningar och kunskapsutveckling. I Motala tyckte man att statistik och forskning borde bedrivas även i fortsättningen åtminstone på den regionala nivån eftersom det har uppstått ett tomrum efter Integrationsverkets avveckling; instansen som skulle kunna göra det borde då vara fristående från staten för att kunna utöva kritik, menade man. Även arbetsmarknadsfrågor och utvecklingen av introduktionen kunde man se på regional nivå, inklusive en effektivisering och kostnadssänkning. Vissa tyckte att samarbetet hittills har inneburit mycket prat utan direkta resultat för den enskilde nyanlände. Samtidigt uppskattade man möjligheten till utbyte av erfarenheter och idéer. I Söderköping menade man att ett arbete riktat mot att öka likvärdighet i större utsträckning borde ta hänsyn till olika kommuners individuella förutsättningar. Ett antal kommuner har utvecklat sin introduktionsverksamhet först på senare år och har då

⁵⁹ En lokal överenskommelse (LÖK) om introduktionen av nyanlända innebär att ett antal olika parter – såsom exempelvis en kommun, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket – åtar sig att samarbeta kring introduktionen på lokal nivå och fastslår vem som ska ansvara för vad.

hittat stöd hos andra kommuner. De mindre kommunerna menar att man känner större samhörighet med andra mindre kommuner än med de större kommunerna.

I vissa fall var man mycket nöjd med friheterna som den icke-existerande lagstiftningen kring introduktionen erbjuder. I andra fall tyckte man att det vore rimligt med riktlinjer kring vissa områden för att kvalitetssäkra arbetet, samtidigt som man inte var säker på vilka delar detta skulle gälla. Ett förslag i Motala var att introduktionsersättningen borde vara enhetligt reglerad och ge utrymme för flexibilitet när det gäller uppehåll och fördröjningar av introduktionen. Några av de mindre kommunerna har känt att de måste hitta på allt själv genom att det inte ens finns några riktlinjer kring vad en tjänst som flyktingsamordnare ska innebära. I Kinda kommun menade man exempelvis att det skulle vara bra om det var tydligare vad som gäller angående olika sakfrågor, och även att ha en sorts grundparadigm som pekar på hur man ska tänka och hur man ska handla i olika situationer. Som Linköping påpekade så tolkar man sitt uppdrag på olika sätt i olika kommuner. Några kommuner efterlyste tydligare regler och som en logisk konsekvens av detta även tillsyn och kontroll. Alla tog inte ställning till den frågan men de som hade en åsikt kunde se Länsstyrelsen ta en roll som tillsynsmyndighet i frågan om introduktion. På några håll tyckte man även att Länsstyrelsen skulle kunna företräda kommunernas intressen gentemot politiker och staten för att få mer gehör och/eller genomslagskraft. Man tyckte även att Länsstyrelsen exempelvis kan arbeta för att det ska finnas en dialog mellan alla berörda parter.

Förutom eventuella regleringar kring vissa områden efterlyste ett antal kommuner en tydligare ansvarsfördelning mellan kommuner, myndigheter och andra aktörer. Man menar bland annat att alla måste ta sitt ansvar och att en tydligare ansvarsfördelning – där arbete med introduktion och särskilda insatser för nyanlända – även ingår i andras uppdragsbeskrivningar. Det anses vara orimligt att en liten enhet på en kommun ska ha hela ansvaret för verksamheten; en samordnande funktion vore då mer meningsfull.

5 Slutdiskussion

De föregående kapitlen har belyst introduktionen i Sverige samt mottagandet i Östergötland, och resultaten av enkäten och intervjuerna har redovisats. Hur ser helhetsbilden ut, vilka goda exempel kan lyftas fram och vilka slutsatser kan man dra? Dessa och andra frågor diskuteras i detta kapitel.

Det som är mest slående med helhetsbilden är att det finns så mycket variation i introduktionens utformande i länets kommuner. Givetvis finns vissa grundläggande gemensamheter, men i praktiken är det endast ett fåtal saker som verkligen alla har gemensamt: att samtliga deltagare omfattas av ersättningsförordningen och att alla använder en tolk under kartläggningstillfället, och på ett högre plan att alla har tillgång till någon form av svenskundervisning, att alla får någon form av samhällsinformation och att alla – åtminstone i teorin – kan praktisera under introduktionstiden. På detaljnivå blir det mycket större skillnader som inte alltid är rimliga.

Den främsta förklaringen till skillnaderna är faktumet att introduktionen inte är lagreglerad. Det finns endast förordningar och propositioner samt en övergripande målformulering som kommunerna har som utgångspunkt. Som en konsekvens av detta har ett flertal av kommunerna känt att de har behövt hitta på allt själva. Efter att ha samtalat med ett antal tjänstemän som arbetar med flyktingmottagande tycks det vara önskvärt att ta fram regler åtminstone när det gäller ett visst antal områden, samt att tillsyn utövas för att kvalitetssäkra introduktionen.

Ett område som borde förtydligas är ersättningen som introduktionens deltagare får. Först och främst borde samtliga deltagare få en löneliknande introduktionsersättning och inte försörjningsstöd. Som man menade i Kinda är introduktionen en läroperiod där man lär sig hur allt fungerar i Sverige, och en viktig del av detta – som Mjölby påpekade – är att man har ett eget ansvar med självförsörjning som mål, inte att man blir omhändertagen. Inom ramen för detta borde det möjliggöras för alla att kunna ta ett uppehåll från introduktionen som inte innebär att man går miste om sin introduktion därför att man är sjuk eller för att man får barn. Längden på introduktionen borde utgå ifrån individens behov och förutsättningar. Som det är nu kan nyanlända i vissa kommuner gå miste om sin introduktion därför att de får barn, eller så avslutas introduktionen efter en förutbestämd tidsperiod, oavsett om målen har uppnåtts eller inte. Ett alternativ vore att göra som Linköping nyligen har infört, att ha 18 månader som utgångspunkt med möjlighet till förlängning upp till 36 månader. Det mest grundläggande enligt min mening är att man ska få en löneliknande inkomst, att man inte missgynnas därför att man har hälsoproblem eller för att man får barn, och att man får den individuella hjälp som man behöver för att uppnå introduktionens mål.

Ett annat område som skulle behöva förtydligas är ersättningen som kommunerna får från staten, avseende vad pengarna är till för. I nuläget finns det ingen enhetlig reglering kring vilka insatser som ska täckas. Som en konsekvens används en del av dessa pengar exempelvis för deltagarnas sfi i Söderköping, medan den finansieras med andra pengar i Finspång. I Kinda fanns önskemål om att öronmärka pengar för att bättre kunna bedöma hur mycket man borde satsa på olika insatser. I samband med detta vore det även rimligt att ha en separat budget för denna verksamhet, med en tydlig redovisning av hur pengarna används. Man hör ofta att den statliga ersättningen inte räcker till och att det råder en brist på resurser, men ändå uppgav sju av tretton kommuner att de faktiskt inte vet om pengarna täcker de faktiska kostnaderna eller inte. En tydligare reglering kopplad till tillsyn borde vara det första steget; sedan kan man jämföra utfallet med målen och diskutera huruvida pengarna räcker eller inte.

Ett antal tjänstemän upplever att deras introduktionsverksamhet inte prioriteras inom kommunen, och vidare att det helt enkelt inte är rimligt att en liten enhet i

kommunen ska ha hela ansvaret för introduktionen. Det har även kommit fram att det ibland finns vissa otydligheter kring ansvarsfördelningen mellan olika berörda parter, såsom exempelvis vem som ska stå för kostnaderna för yrkesbedömning. En tydligare ansvarsfördelning skulle underlätta väldigt mycket, och skulle kunna leda till ett bättre samarbete mellan olika parter då alla är säkra på sin roll. I Norrköping har man ett bra samarbete med både Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, med träffar och en bra dialog. Det vore troligen hjälpsamt för flera kommuner om det fanns fler kontaktytor och en dialog mellan de berörda parterna. Det har redan visat sig att kommunerna uppskattar möjligheten till erfarenhetsutbyte.

I fråga om arbete är det viktigt att tänka på huvudmålet självförsörjning. Kopplingen mellan praktik och arbete har inte undersökts tillräckligt, men i enlighet med arbetslinjen borde det vara rimligt att alla nyanlända får tillfälle att praktisera under introduktionstiden. Då kan det inte enbart handla om språkpraktik – även om den är meningsfull i ett tidigare skede – utan om en praktik som har en tydlig koppling till den yrkesmässiga målsättningen som fastslås i individens individuella introduktionsplan. Praktikfrågan kan även i fortsättningen utgå ifrån individuella bedömningar, men det framkommer tydligt att en yrkesmässigt relevant praktik tillför enormt mycket – för självförtroendet, yrkesidentiteten, nätverkande, språkutveckling och samhällskontakt.

Ett annat område där det finns stora skillnader är frågan om samhällsinformation och kontakter med samhället. Frågan löses på olika sätt i olika kommuner, och prioriteras olika mycket. Det finns givetvis olika förhållningssätt, då man kan tycka att kontakter med dem som redan bor här uppstår på ett naturligt sätt när individen får arbete, eller om han eller hon går med i en förening exempelvis. Å andra sidan har man en mycket framgångsrik fadderverksamhet i Mjölby. Det får inte glömmas bort att kontakter med samhället också utgör en viktig del av introduktionen, som ju ska leda till delaktighet i samhället. Angående samhällsinformationen kan man naturligtvis implementera olika utformningar på olika håll; samtidigt är det inte rimligt att det inte finns någon bestämd grundläggande samhällsinformation som alla ska ha rätt till. Det kanske inte är rimligt att den typen av information ska tas fram lokalt, eller ens regionalt; snarare borde samhällsinformation tas fram på nationell nivå, som Integrationsverket tidigare gjorde, och sedan anpassas och kompletteras på både regional och lokal nivå med sådant som är relevant just där.

En sak som man alltid ska komma ihåg är att introduktionen ska anpassas efter individens förutsättningar och behov. När man samtidigt har självförsörjning som mål, som dessutom ska uppfyllas inom en begränsad tidsperiod, så är det mycket önskvärt att å ena sidan vara placerad i en kommun där ens yrkesmässiga målsättning kan uppfyllas, och å andra sidan att ha tillgång till en språkundervisning som passar individen. Ens bostadsort borde inte påverka ens chanser att få en bra introduktion. Denna tankegång förutsätter ett utökat förarbete inför kommunplaceringen, som i enlighet med tidigare exempel rimligen borde ske i anslutning till att individen har fått uppehållstillstånd. Man kan tänka sig att även de som har ett eget boende under asyltiden genomgår en kartläggningsprocess efter uppehållstillståndet och får rådgivning om var de har de bästa möjligheterna att få ett arbete. En sak som kommunerna skulle kunna göra redan nu är att utöka utbudet av språkkurser, även i samarbete med andra.

Som komplement till nödvändiga regleringar kan man utarbeta fler rekommendationer. Då kan man tänka sig att varmt rekommendera en intern organisation som lägger flyktingmottagandet nära arbete och utbildning, långt ifrån social omsorg. Den här undersökningen har tittat på hur introduktionen ser ut, inte på vilka resultat den levererar. Principfrågan om angreppssättet borde under alla omständigheter lyftas fram. Det borde inte handla om ett omhändertagande i första hand, utan snarare om att ge stöd under eget ansvar – med grundtanken, enligt proposition 1997/98:16, att den nyanlända kan behöva ett särskilt stöd för att etablera

sig i samhället, just därför att man kanske saknar ett socialt nätverk och språkkunskaper. Bortsett från denna grundtanke har undersökningen visat att de kommuner som var mest nöjda var de som hade en organisation under arbete och utbildning, där man hade tillgång till flera kompetenser.

Det finns många fler utvecklingsbara områden. Att ta fram fler regler/riktlinjer behöver inte innebära större inskränkningar på kommunens möjligheter att själv utforma en individanpassad introduktion; det ska i stället ses som en kvalitetssäkring för individen som garanterar grundläggande rättigheter och möjligheter. Att exempelvis göra en hälsoundersökning obligatorisk minskar risken för att individen inte får någon överhuvudtaget; att lagstadga en introduktion på heltid skulle kunna säkerställa att individen får så mycket stöd och hjälp som möjligt på sin väg till egenförsörjning. Det är inte rimligt att introduktionsinsatserna skiljer sig så mycket som de gör mellan grannkommuner. En viktig del i utvecklingen av detta vore att titta på de goda exemplen som finns och att undersöka vad det är som gör att vissa individer får en framgångsrik introduktion, medan andra inte får det – på vilket sätt skiljer sig den individuella introduktionen för den som är självförsörjande efter introduktionen från den som inte är det?

I väntan på förändringar och beslut på den nationella nivån finns ett antal områden som kan utvecklas på regional nivå redan nu. Man skulle kunna ta fram regler kring introduktionen som fastställer några grundläggande utgångspunkter, såsom att det är en heltidsaktivitet (förutom i individuella undantagsfall) där flera aktiviteter löper parallellt och praktik med koppling till yrkesmässiga önskemål ingår som en fast del. Likaså kan man komma överens om regler kring introduktionsersättningen som gör det möjligt för individen att ta ett uppehåll, samt att introduktionens längd anpassas efter individuella förutsättningar och behov. Berörda parter kan dessutom komma överens om en tydlig ansvarsfördelning (mellan kommuner och andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen och Migrationsverket) inom regionen. En dialog mellan kommunerna där både de som arbetar operativt med introduktionen och de som leder och organiserar arbetet inkluderas skulle kunna leda till gemensamma funderingar kring en förbättrad intern organisation. Vidare kan gemensam samhällsinformation tas fram, tillsammans med en strategi för hur den bäst kan förmedlas. Främjandet av kontakter mellan nyanlända och de som redan bor här kan också utvecklas genom att exempelvis ta en välfungerande fadderverksamhet som utgångspunkt. Om kommunerna samarbetade i större utsträckning skulle även kursutbudet i svenska kunna utökas och individanpassad undervisning bli tillgänglig för fler nyanlända. En del av dessa områden berörs redan nu i diskussioner om regional samverkan kring introduktionen i Östergötland (se kapitel 4.11). Med helhetsbilden av nuläget som utgångspunkt kan det framtida arbetet med att vidareutveckla och följa upp introduktionen ta vid.

Källförteckning

Allmänt

Integrationsverket (2003). *Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans*, Integrationsverkets rapportserie 2003:5.

Integrationsverket (2004). *Nationell samsyn kring hälsa och den första tiden i Sverige*.

Integrationsverket (2005). *Räcker ersättningen? Kommunernas kostnader för försörjning för 2000 års mottagna flyktingar*.

Integrationsverket (2006a). *Mål för nyanländas introduktion*.

Integrationsverket (2006b). *Rapport Integration 2005*.

Kommittédirektiv dir. 2007:52, *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.*

Regeringens proposition 1989/90:105, *Om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*

Regeringens proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.

Regeringskansliet (2008). *Minskat utanförskap och stärkt egenmakt*. Faktablad om budgetpropositionen för 2008 som överlämnades till riksdagen den 20 september 2007.

Regionförbundet Östsam (2005). *Gemensamma planeringsförutsättningar 2005*.

Regionförbundet Östsam/Catherine Szabó (2005). *Kartläggning av introduktionsinsatser för flyktingar i kommunerna i Östergötland*.

SOU 2006:79. *Integrationens svarta bok: Agenda för jämlikhet och social sammanhållning*. Statens offentliga utredningar.

Lagar och förordningar

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

Förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

Lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Utlänningslagen (2005:716)

Förordning (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007-2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden

Webbplatser

Arbetsförmedlingen – www.arbetsformedlingen.se

Boverket – www.boverket.se

Lagrummet – www.lagrummet.se

Migrationsverket – www.migrationsverket.se

Statistiska centralbyrån – www.scb.se

Valideringsdelegationen – www.valideringsdelegationen.se

Bilaga 1 - Enkät

ENKÄT OM KOMMUNERNAS ARBETE MED FLYKTINGINTRODUKTION

Kommun: _____
Ifylld av: _____
Befattning: _____
E-post: _____
Telefon: _____

Om inget annat anges avser frågorna vuxna kvinnor och män.

Kontakta gärna Laura Machat vid eventuella frågor – laura.machat@e.lst.se eller 013-19 64 72.

Flyktingintroduktionen i kommunen - allmänt

1. Vilken förvaltning/del av kommunens organisation har det huvudsakliga ansvaret för nyanlända?

Nämnd: _____
Förvaltning: _____
Enhet: _____

2. Vilka erbjuds introduktion?

Flera svarsalternativ kan anges!

- flyktingar och övriga skyddsbehövande (som omfattas av ersättningsförordningen, 1990:927)
- andra nyanlända anhöriga (som inte omfattas av ersättningsförordningen)
- andra nyanlända invandrare
- andra invandrare (ej nyanlända)

3. Vilken form av ersättning får deltagarna?

- introduktionsersättning
- försörjningsstöd
- annan: _____

4. Täcker den statliga ersättningen för flyktingmottagandet de faktiska kostnaderna?

- nej, den täcker bara ungefär _____ %
- ja, kostnaderna täcks helt av ersättningen
- det vet vi inte

5. Hur disponeras den statliga ersättningen för flyktingmottagandet?

- pengarna går enbart till flyktingmottagandet och redovisas separat
- pengarna går enbart till flyktingmottagandet och redovisas inte separat
- pengarna används efter behov i kommunen
- annat: _____

6. Har kommunen mål- och styrdokument som särskilt tar upp introduktionen av nyanlända?

- ja, nämligen _____
- nej, men andra relevanta dokument: _____
- nej

7. Har kommunen en lokal överenskommelse om flyktingintroduktion?

- nej
 - ja, följande parter ingår:
-
-

8. Hur många timmars introduktion får deltagarna i genomsnitt per vecka (år 2007)?

- 14 eller färre
- 15-20 timmar
- 21-30 timmar
- 31-40 timmar
- 40 eller fler

9. Under hur lång tid deltar nyanlända *kvinnor* i genomsnitt i introduktionen?

- färre än 18 månader
- 18 månader
- 18-24 månader
- 24 månader
- fler än 24 månader, nämligen _____ månader

10. Under hur lång tid deltar nyanlända *män* i genomsnitt i introduktionen?

- färre än 18 månader
- 18 månader
- 18-24 månader
- 24 månader
- fler än 24 månader, nämligen _____ månader

11. I vilken utsträckning erbjuds introduktionsinsatser under ett kalenderår (t.ex. 2007)?

- alla 12 månaderna
- 12 månader, fast deltagarna får ett visst antal semesterdagar per år
- som ordinarie skolverksamhet – deltagarna får sommarlov, påsklov osv.
- annat: _____

12. När avslutas introduktionsinsatserna?

Flera svarsalternativ kan anges!

- när en av oss fastlagd tidsperiod har gått ut
- när vi bedömer att målen har uppnåtts
- när deltagaren har fått godkänt betyg i sfi
- när deltagaren har blivit självförsörjande
- annat: _____

13. Hur definierar ni att individen har blivit självförsörjande?

Flera svarsalternativ kan anges!

- individen har fått en tillsvidareanställning som överensstämmer med den yrkesmässiga målsättningen som definieras i hans/hennes individuella introduktionsplan
- individen har fått en visstidsanställning som överensstämmer med den yrkesmässiga målsättningen som definieras i hans/hennes individuella introduktionsplan
- individen har fått en tillsvidareanställning som inte överensstämmer med den yrkesmässiga målsättningen som definieras i hans/hennes individuella introduktionsplan
- individen har fått en visstidsanställning som inte överensstämmer med den yrkesmässiga målsättningen som definieras i hans/hennes individuella introduktionsplan
- individen deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program
- individen är studerande med studiemedel
- vi har ingen definition
- annat: _____

14. Hur många *kvinnor* deltog i kommunens introduktion år 2007?

15. Hur många *män* deltog i kommunens introduktion år 2007?

16. Hur stor andel av de *kvinnliga* deltagarna omfattas av ersättningsförordningen?

_____ %

17. Hur stor andel av de *manliga* deltagarna omfattas av ersättningsförordningen?

_____ %

18. Hur stor andel nyanlända med eget boende (EBO) respektive nyanlända från anläggningsboende (ABO) ingår i introduktionen i er kommun?

EBO: ca. _____%

ABO: ca. _____%

Svenskundervisning för invandrare - Sfi

19. Finns det olika spår inom sfi-undervisningen?

- ja
- nej

20. Om ja, vad indelas deltagare och kurser i sfi efter?

Flera svarsalternativ kan anges!

- kunskaper i det svenska språket
- utbildningsnivå
- yrkesbakgrund
- annan indelning: _____

21. Samarbetar kommunen över kommungränsen för att uppnå en individanpassad undervisning?

- nej
- ja, nämligen med _____

Praktik

22. Erbjuds nyanlända i arbetsför ålder praktik som en del av introduktionen?

- ja
- nej → gå till fråga 30

23. Om ja, när?

- redan innan sfi studierna påbörjas
- efter avslutad/godkänd sfi
- samtidigt som/varvat med sfi

24. Hur stor andel nyanlända *kvinnor* i arbetsför ålder praktiserar under introduktionsperioden?

_____ %

25. Hur stor andel nyanlända *män* i arbetsför ålder praktiserar under introduktionsperioden?

_____ %

26. Vilken form av praktik handlar det oftast om för *kvinnor*?

- språkpraktik
- arbetspraktik
- orienteringspraktik
- annat/kommentar: _____

27. Vilken form av praktik handlar det oftast om för *män*?

- språkpraktik
- arbetspraktik
- orienteringspraktik
- annat/kommentar: _____

28. Är praktiken kopplad till individens yrkesmässiga målsättning som definieras i hans/hennes individuella introduktionsplan?

- ja, alltid
- ja, i den mån som det finns möjlighet till detta inom kommunen
- ja, i den mån som det finns möjlighet till detta inom regionen
- ja, ibland
- nej

Kommentar: _____

29. Samarbetar kommunen med andra aktörer för att anskaffa praktikplatser? Om ja, vilka?

Flera svarsalternativ kan anges!

- inga
- Arbetsförmedlingen
- andra myndigheter
- näringslivet
- annan/andra: _____

Samhällsinformation och kontakter med samhället

30. Får de nyanlända någon särskild samhällsinformation?

Flera svarsalternativ kan anges!

- nej
- det vet vi inte – det är andra som ansvarar för det
- ja, inom ramen för sfi-undervisningen
- ja, genom föreläsningar
- ja, genom informationsbroschyrer
- ja, nämligen _____

31. Vilka generella tematiska områden ingår i samhällsinformationen (t.ex. vård och omsorg, föreningsliv)?

32. Vad görs för att främja kontakter mellan de som deltar i introduktionen och de som redan bor här?

Flera svarsalternativ kan anges!

- inget särskilt
- vi har en fadderverksamhet (med umgänge på fritiden)
- vi har ett mentorsprogram (med yrkesmässig matchning)
- vi samarbetar med föreningar/ideella organisationer, t.ex. _____
- annat: _____

Individualiserad introduktion

33. Vilket datasystem används i kommunen för att hantera informationen kring planeringen av introduktionen (t.ex. Bra databas)?

34. Får kommunen någon skriftlig information om vilka introduktionsinsatser som individen har påbörjat under asyltiden?

- ja, alltid
- ja, oftast
- ibland
- nej, aldrig

35. Om ja, bedömer ni att denna information är

- mycket bra
- tillräcklig
- otillräcklig
- mycket dålig

Kommentar: _____

36. Individualiseras introduktionen med hänsyn till nyanlända *kvinnors* kompetens, förutsättningar och behov?

- ja, i hög grad för alla
- ja, i ganska hög grad för alla
- ja, men bara för vissa
- nej, i ganska låg grad för alla
- nej, i låg grad för alla

37. Individualiseras introduktionen med hänsyn till nyanlända *mäns* kompetens, förutsättningar och behov?

- ja, i hög grad för alla
- ja, i ganska hög grad för alla
- ja, men bara för vissa
- nej, i ganska låg grad för alla
- nej, i låg grad för alla

38. Finns det särskilt anpassade introduktionsinsatser för

- | | | |
|------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| - förskolebarn? | <input type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nej |
| - barn upp till 16 år? | <input type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nej |
| - ungdomar 16-20 år? | <input type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nej |
| - 60 år och äldre? | <input type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nej |
| - funktionshindrade? | <input type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nej |
| - analfabeter? | <input type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nej |
| - traumatiserade? | <input type="checkbox"/> ja | <input type="checkbox"/> nej |
| - andra? _____ | | |

Kommentarer: _____

39. Är individen delaktig i upprättandet av introduktionsplanen?

- ja, alltid
- ja, för det mesta
- nej

40. Används en tolk under kartläggnings/planeringstillfället?

- ja, alltid
- ja, ibland
- sällan
- nej, aldrig

41. Om ja, på vilket sätt?

- tolken är alltid närvarande
- vi använder alltid telefontolk
- tolken är oftast närvarande, men ibland använder vi telefontolk
- vi använder oftast telefontolk, men ibland är tolken närvarande
- vi använder telefontolk och en närvarande tolk i ungefär lika stor utsträckning

42. I vilken mån kan individen påverka inriktningen av introduktionsinsatserna (t.ex. yrkesorientering, kompletterande utbildning, eget företagande)?

- han/hon kan välja bland ett antal alternativ som vi har i vårt utbud
- vi gör vad vi kan för att uppfylla hans/hennes önskemål, även i samarbete med aktörer utanför kommunen
- vi saknar resurser för individanpassade introduktionsinsatser
- annat/kommentarer: _____

43. Vilka utbildningar har de nyanlända tillgång till under introduktionsperioden, förutom sfi?

Flera svarsalternativ kan anges!

- ingen särskild utbildning
- kompletterande utbildning (grundskolenivå)
- kompletterande utbildning (gymnasienivå)
- kompletterande utbildning (högskolenivå)
- kompletterande yrkesutbildning
- yrkesutbildning
- högskoleutbildning
- annan: _____

44. Valideras nyanlända *kvinnors* utbildning?

- ja, redan innan den nyanlända kommer till vår kommun (dokumentation finns)
- ja, så fort som den nyanlända påbörjar introduktionen
- ja, inom sex månader efter introduktionen påbörjas
- ja, under introduktionens lopp (efter mer än sex månader)
- nej

45. Valideras nyanlända *mäns* utbildning?

- ja, redan innan den nyanlände kommer till vår kommun (dokumentation finns)
- ja, så fort som den nyanlände påbörjar introduktionen
- ja, inom sex månader efter introduktionen påbörjas
- ja, under introduktionens lopp (efter mer än sex månader)
- nej

46. Bedöms/kartläggs nyanlända *kvinnors* yrkeskompetens?

- ja, redan innan den nyanlända kommer till vår kommun (dokumentation finns)
- ja, så fort som den nyanlända påbörjar introduktionen
- ja, inom sex månader efter introduktionen påbörjas
- ja, under introduktionens lopp (efter mer än sex månader)
- nej

47. Bedöms/kartläggs nyanlända *mäns* yrkeskompetens?

- ja, redan innan den nyanlände kommer till vår kommun (dokumentation finns)
- ja, så fort som den nyanlände påbörjar introduktionen
- ja, inom sex månader efter introduktionen påbörjas
- ja, under introduktionens lopp (efter mer än sex månader)
- nej

Bilaga 2 - Intervjuguide

Intervjuguide - kommunernas arbete med flyktingintroduktion

Inledning

- Hur fungerar introduktionen i er kommun? Vad fungerar bra, vad skulle kunna förbättras?

Behov

- Är ni nöjda med den interna organisationen? (Ansvarsfördelning, personalresurser, handlingskraft...)

- Tycker ni att något saknas i verksamheten? Hur skulle ni vilja ha det?

- Efterlyser ni något mer från staten (lagar, regleringar, tillsynsmyndighet...)?

Migrationsverket (t.ex. uppgifter om aktiviteter under asyltiden)? Andra?

- Planerar ni att utveckla olika delar av verksamheten (t.ex. samhällsinfo, insatser för vissa grupper)?

- Hur ser ni på samverkan med andra aktörer (t.ex. andra kommuner, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, föreningar...)? Vad fungerar bra resp. dåligt? Hur skulle ni vilja att det såg ut?

- Hur ser ni på samverkan på regional nivå? Hur skulle ni vilja att det såg ut? Önskemål från aktörer på regional nivå?

Jämställdhet

- Ser ni några skillnader i deltagandet mellan kvinnor och män när det gäller t.ex. timantal, introduktionens längd, deltagande i olika introduktionsinsatser?

- Vad beror skillnaderna i så fall på?

- Arbetar ni aktivt med att jämna ut könsskillnader? Är det en fråga som ni tänker på?

- Introduktionen är frivillig – har ni någon information om nyanlända som inte deltar, och i så fall varför de inte gör det?

- Vad kan det bero på om någon inte praktiserar inom ramen för introduktionen?

Blandat

- Hur fungerar arbetet med att främja kontakter mellan nyanlända och de som redan bor här? (På vilket sätt samarbetar ni med föreningar?) Har ni för avsikt att utveckla den delen av introduktionen? Vilka hinder stöter ni på?

I mån av tid:

- Hur fungerar det med samhällsinformationen i kommunen? Vem utformar innehållet? Har ni tagit fram eget material?

- I vissa fall dröjer det tills de nyanländas utbildning valideras och yrkeskunskaper bedöms. Vad beror det på? Hur påverkas individens introduktionsplan/-program av detta?