

Utveckling av introduktionen år 2001

INT-19-02-286



INTEGRATIONSVERKETS STENCILSERIE 2002:3

ISSN 1651-5676

Innehåll

5	Sammanfattning
7	1. Uppdraget
7	7 Rapportens innehåll
9	2. Metod för att genomföra uppdraget
9	9 Central samverkan som grund
10	10 Regionalt utvecklingsarbete
10	10 Kartläggning av introduktionen i kommunerna
10	10 Lokalt utvecklingsarbete
12	3. Introduktionens utveckling
12	12 Initiala introduktionsfasen och planeringen
17	17 Insatser för att förkorta introduktionstiden
22	22 Uppföljning av introduktionen
24	24 Utveckling och förbättring av introduktionen
29	4. Resultat från övriga uppföljningar
29	29 Uppföljning av den centrala överenskommelsen
30	30 Uppföljning av introduktionen på individnivå
32	32 Uppföljning av ensamkommande barn
32	32 Brukarundersökningar genom NKI
33	33 Nu vänder trenden!
34	5. Pågående utvecklingsinsatser
34	34 Användningen av utvecklingsmedel
36	36 Exempel på utvecklingsprojekt
37	37 Kunskapsöverföring på nätet
38	6. Analys och slutsatser
38	38 Introduktionen har utvecklats
41	41 Vägar till arbete
43	43 Uppföljning av introduktionen
45	7. Förslag till förbättringar
49	Bilaga

Sammanfattning

Inom ramen för regeringens program för att öka sysselsättningen för invandrare sker åren 2001 till 2003 en särskild satsning för att förbättra introduktionen och svenskundervisningen för nyanlända. Som en del i detta arbete har Integrationsverket fått i uppdrag att utveckla introduktionen. Integrationsverket. Denna rapport utgör en samlad redovisning till regeringen om de insatser som skett under det första av de tre program åren, år 2001. En del redovisning av utvecklingen under perioden har lämnats till regeringen i augusti år 2001 (*Förbättrad introduktion för nyanlända invandrare*, INT-19-01-1578).

Under året har Integrationsverket bedrivit ett målmedvetet arbete för att utveckla introduktionen. En myndighetsgemensam överenskommelse har tagits fram (*Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*), ett lokalt utvecklingsarbete har inletts i ett 30-tal kommuner och löpande kartläggningar av introduktionens utveckling har genomförts. De olika kartläggningarna och uppföljningarna visar att det hos berörda parter inom introduktionen finns en ökad medvetenhet om fokus på arbetslivet i ett tidigt skede av introduktionen. Det finns också en tendens att ändra inriktning från ett socialtjänstperspektiv till ett mer arbetsmarknadsinriktat perspektiv, något som bl.a. tydliggörs i de lokala och regionala överenskommelser som är under utveckling.

Integrationsverket har under året noterat att kommunerna har tydliggjort och lyft fram individens ansvar för sin introduktion och det gemensamma introduktionsprogrammet. Dessvärre har verket även konstaterat att alla nyanlända invandrare inte omfattas av de introduktionsinsatser som görs. Alla nyanlända invandrare erbjuds förvisso att delta i svenskundervisning men oftast får enbart de personer som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) en planerad introduktion, med deltagande i introduktionsprogram.

De utvecklingsmedel om totalt 10 miljoner kronor som Integrationsverket disponerat under året har spelat stor roll, bl.a. för att utveckla den arbetsplatsförlagda introduktionen i kommunerna. De 20 projekt som beviljats medel har framför allt fokus på utveckling och förbättring av svenskundervisningen för nyanlända invandrare och utveckling av arbetsplatsförlagd introduktion.

Effekterna av utvecklingsverksamheten kommer att bli tydlig under år 2002, allt eftersom projekt avslutas och lokala samt regionala överenskommelser utvecklas. De effektiva metoder som utveck-

lingsverksamheten resulterat i kommer då att spridas genom bl.a. Introduktionsbanken på Integrationsverkets hemsida.

Redovisningen innehåller även avslutningsvis en rad förslag till förbättringar av nuvarande verksamhet. Förslagen lämnas med utgångspunkt från den analys av utvecklingen inom området som skett.

1. Uppdraget

Inom ramen för regeringens program för att öka sysselsättningen för invandrare sker åren 2001 till 2003 en särskild satsning för att förbättra introduktionen och svenskundervisningen för nyanlända. Som en del i detta arbete har Integrationsverket genom regleringsbrevet för år 2001 fått i uppdrag att utveckla introduktionen så att den blir mer effektiv och anpassad till den enskilda individens förutsättningar och behov. Detta arbete ska ske genom samverkan med berörda myndigheter för att särskilt stimulera en differentiering av introduktionsinsatserna så att nyanlända invandrare tidigare kommer i egenförsörjning och blir delaktiga i samhällslivet.

På uppdrag av regeringen har Integrationsverket under år 2001 arbetat speciellt med att stödja:

- samverkan mellan kommuner och andra aktörer,
- interkommunal samverkan,
- arbetsplatsförlagd introduktion samt
- annan metodutveckling av introduktionen.

Det är i huvudsak dessa områden inom introduktionen som kan förväntas bidra till att sysselsättningen för nyanlända invandrare ökar.

En delredovisning av uppdraget har lämnats till regeringen den 3 augusti år 2001 (*Förbättrad introduktion för nyanlända invandrare*, INT-19-01-1578).

Rapportens innehåll

I denna rapport till regeringen presenteras det samlade arbetet som Integrationsverket genomfört i enlighet med uppdraget under år 2001. Rapporten innehåller följande delar:

- vilka metoder som prövats under året,
- hur information om metoderna spridits,
- vad som främjar respektive hindrar en effektiv introduktion och
- slutsatser samt förslag till ytterligare förbättringar.

Rapporten inleds i nästa kapitel, kapitel 2, *Metod för att genomföra uppdraget*, med en redovisning av hur Integrationsverket lagt upp arbetet med att utveckla introduktionen.

Rapporten innehåller bl.a. resultat från en kartläggning om utvecklingen av introduktionen som genomfördes i årsskiftet 2001/2002 i ett antal utvalda kommuner. Resultat från denna kartläggning redovisas i kapitel 3, *Introduktionens utveckling*.

I kapitel 4 redovisas en sammanfattning av Integrationsverkets övriga uppföljningar, bl.a. en uppföljning av den centrala överenskommelsens genomslag (*Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*). Dessutom redovisas en resumé av uppföljningen av introduktionen på individnivå, uppföljningen av kommunernas kostnader för försörjningsstöd samt uppföljningen av introduktionen för ensamkommande barn som genomförts. Under år 2001 har brukarundersökningar fått allt större genomslag i kommunernas uppföljningsarbete. Integrationsverkets initiativ till utveckling av ett uppföljningsverktyg redovisas i rapporten.

I kapitel 5 redovisas *Pågående utvecklingsinsatser*. I kapitlet beskrivs hur verket använt de utvecklingsmedel om totalt 10 miljoner kronor för att stimulera en utveckling av introduktionen i kommunerna. Ett par utvecklingsprojekt presenteras även i detta kapitel, liksom Introduktionsbanken.

I kapitel 6 följer Integrationsverkets *Analys och slutsatser* av introduktionens utveckling under år 2001. Rapporten avslutas i kapitel 7 med Integrationsverkets *Förslag till förbättringar* för att ytterligare utveckla introduktionen för nyanlända invandrare.

2. Metod för att genomföra uppdraget

För att genomföra uppdraget om att utveckla introduktionen har Integrationsverket valt att tillsammans med olika parter agera på såväl central, regional som lokal nivå. På central nivå har samverkan bl.a. skett med Arbetsmarknadsstyrelsen, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. På regional nivå har samverkan bl.a. skett med olika länsstyrelser, länsarbetsnämnder samt Migrationsverkets, Skolverkets och Svenska Kommunförbundets regionala organisationer. På lokal nivå har samverkan bl.a. skett med kommuner, arbetsförmedlingar och utbildningsanordnare. Hur arbetet på respektive nivå har genomförts redovisas i detta kapitel.

Central samverkan som grund

Under hösten och vintern år 2000/2001 tog Integrationsverket initiativ till samverkan med strategiska centrala myndigheter, dvs. Arbetsmarknadsstyrelsen, Migrationsverket, Skolverket samt Svenska Kommunförbundet. Överläggningar på ledningsnivå ägde rum för att inleda ett samarbete kring introduktionen och utveckla de insatser som nyanlända invandrare får del av. Vid överläggningarna fattades beslut om att tillsätta en partsammansatt beredningsgrupp. Beredningsgruppen fick i uppgift att ta fram förslag till en gemensam överenskommelse för utvecklad och effektiviserad samverkan inom området.

Den 4 april år 2001 hade samtliga parter enats om och undertecknat en överenskommelse, benämnd *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare* (INT-19-01-538). I överenskommelsen slås fast att en samsyn finns om vilka insatser som krävs för att introduktionen för nyanlända ska utvecklas. I överenskommelsen slås också fast varje myndighets ansvar i detta arbete.

Den verksgemensamma överenskommelsen utgör en plattform för fortsatt dialog och utvecklingsinriktat arbete. För att säkra den fortsatta centrala samverkan, leds och utvecklas arbetet vidare genom den centrala beredningsgruppen. Resultatet av överenskommelsen följs genom beredningsgruppen upp av parterna på ledningsnivå.

Regionalt utvecklingsarbete

Integrationsverket har under året inlett en dialog i några regioner med deras regionala parter för att utveckla såväl länsövergripande som interkommunalt samarbetet för en effektivare och mer individuell introduktion.

Under år 2001 har träffar på ledningsnivå och på tjänstemannanivå ägt rum mellan regionala parter i ett par län/regioner. Integrationsverket har träffat bl.a. länsstyrelser, kommunförbund, Migrationsverket, länsarbetsnämnder samt Skolverket m.fl. i Stockholms, Sörmlands och Västmanlands län. Syftet är att stimulera en utveckling av länsamordnade introduktionsinsatser.

I Stockholms län anordnades ett möte i augusti 2001 med ansvariga politiker från länets samtliga kommuner. Ett utvecklingsarbete har därefter påbörjats och en arbetsgrupp har tillsatts för att utveckla det regionala samarbetet med att effektivisera introduktionen. En regional överenskommelse för länet ska vara klar senast i juni 2002.

Ett regionalt nätverk har bildats mellan fem kommuner i Skåne län. Ett annat regionalt nätverk har bildats i Blekinge län mellan länets kommuner, den s.k. Blekingealliansen.

Integrationsverkets ambition är att utveckla och utvidga det regionala påverkansarbetet till minst sju län under år 2002. Genom utvidgningen av de regionala kontakterna blir merparten av landets kommuner involverade i utvecklingsarbetet.

Kartläggning av introduktionen i kommunerna

För att nå fram till lokala överenskommelser om utvecklingen av introduktionen valde Integrationsverket att under våren och sommaren 2001 ha möten med tjänstemän i 30 utvalda kommuner för att kartlägga introduktionen.¹ I de 30 utvalda kommunerna har flest flyktingar, nämligen två av tre, bosatt sig de senaste fem åren.

Kartläggningen gav Integrationsverket aktuell kunskap om nuläget och kommunernas behov av samverkan kring gemensamma utvecklingsinsatser. En redovisning av resultaten av denna kartläggning återfinns i tidigare nämnda delrapport till regeringen (INT-19-01-1578).

Lokalt utvecklingsarbete

Integrationsverkets strategi är att utifrån den centrala överenskommelsen initiera lokala insatser om utvecklat samarbete. Ett samarbete som effektiviserar och förbättrar introduktionen för nyanlända. Den verksgemensamma överenskommelsen utgör här en plattform, en grund, för Integrationsverkets arbete.

Under år 2001 har Integrationsverket varit i direkt kontakt med lokala beslutsfattare i de 30 kommunerna. Under år 2002 planerar verket att fullfölja det lokala påverkansarbetet i dessa kommuner.

¹ De 30 kommunerna är: Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Luleå, Lund, Malmö, Mölndal, Nacka, Norrköping, Nässjö, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö och Örebro.

Genom direkt dialog med lokala beslutfattare, bl.a. ordföranden i kommunstyrelser, ordföranden i berörda nämnder, chef/ansvarig för introduktionsenhet eller dylikt, chef för arbetsförmedlingar, utbildningsansvariga, Migrationsverkets chefer vid myndighetens mottagningsenheter m.fl. försöker verket påverka den lokala utvecklingen av introduktionsinsatserna. I verkets dialog ingick ett erbjudande till varje kommun om fortsatt långsiktigt och resultatriktat samarbete kring utveckling av introduktionen, bl.a. med syfte att utveckla lokala överenskommelser om effektiviserad samverkan för att utveckla introduktionen.

3. Introduktionens utveckling

Under år 2001 har Integrationsverket genomfört två kartläggningar av introduktionens utveckling. Båda kartläggningarna har skett i de 30 största flyktingmottagande kommunerna i landet, dvs. de kommuner Integrationsverket fokuserat på under året. Den första kartläggningen ägde rum under våren och sommaren och resulterade i tidigare nämnda delrapport till regeringen. I den uppföljande kartläggningen som genomfördes i december 2001 har fokus varit på följande fyra områden:

- Initiala introduktionsfasen och planeringen
- Insatser för att förkorta introduktionstiden
- Uppföljning av introduktionen
- Utveckling och förbättring av introduktionen

Genom en enkät fick ansvariga tjänstemän för introduktionens genomförande, vanligtvis chef för introduktionsenhet, flyktingsamordnare eller motsvarande, besvara ett antal frågor inom dessa fyra områden.

I detta kapitel redovisas övergripande vilka resultat och lärande exempel på utvecklingsinriktat arbete inom introduktionen som framkommit i kartläggningen. Hela enkäten återfinns som bilaga till denna rapport.

Initiala introduktionsfasen och planeringen

I den första delen av kartläggningen ingick frågor om den initiala introduktionsfasen och planeringen. Kommunerna redogjorde för hur samarbetet förändrats under året, oftast med utgångspunkt från vad som skett efter det att den centrala överenskommelsen undertecknades i april 2001.

Den centrala överenskommelsens betydelse för samverkan

På vilket sätt har samarbetet med kommunernas tidigare samarbetspartners förändrats när det gäller introduktionsarbetet för nyanlända invandrare utifrån den centrala överenskommelsen? Tendensen är att en utveckling har skett genom att redan befintliga former av samverkan har utvecklats och nya samverkansformer, constellationer och samverkansparter har uppstått. I redan befintliga samverkansgrup-

per har viss omorganisation genomförts. Nya grupper bildas och andra grupper avvecklas för att tillmötesgå behov och form av samarbete.

De parter som samverkar lokalt, utgår i första hand från redan etablerade nätverk som i många kommuner har funnits under en lång tid. Men, den centrala överenskommelsen har också fått stort genomslag, bl.a. genom att fler aktörer numera deltar i det lokala utvecklingsarbetet, för att bl.a. utveckla introduktionen och ta fram en lokal överenskommelse. Vanligtvis deltar kommunens tjänsteman som ansvarar för introduktions genomförande, den utbildningsansvarige och representanter från arbetsförmedlingen. Migrationsverket respektive Integrationsverket deltar numera också ofta i de lokala arbetsgrupper som tillsats för att utveckla en lokal överenskommelse. I merparten av kommunerna är Migrationsverkets och Integrationsverkets del i detta samarbete nytt.

Syftet med samverkan är att diskutera förändrings- och utvecklingsfrågor, ansvarfördelning och samarbetet lokalt samt i förlängningen formulera en lokal överenskommelse som ligger i linje med den centrala överenskommelsen. Kommunerna menar att samarbetet har blivit mer strukturerat sedan den centrala överenskommelsen slöts. Mötena med berörda parter är numera regelbundna och har givit tillfälle till en mer fördjupad dialog omkring introduktionens olika delar.

I ett vidare perspektiv har den centrala överenskommelsen inneburit att introduktionsfrågorna lyfts fram och intresset har därmed ökat bland politiker och tjänstemän. Kommunerna menar att den centrala överenskommelsen har bidragit till att samverkan därmed fått större legitimitet hos berörda parter. Överenskommelsen tydliggör samtliga parter ansvar för introduktionen och har bidragit till ett mer åtgärdsinriktat arbetssätt.

I Botkyrka och Jönköping har kommunen och arbetsförmedlingen ett etablerat samarbete som sedan ett antal år tillbaka bl.a. finns uttryckt i en lokalt tecknad överenskommelse om introduktionen.

Det etablerade lokala samarbetet i olika former och konstellationer fortsätter, men har förstärkts eftersom den tätare samverkan lett till en ökad medvetenhet om utvecklingsbehoven. Några kommuner, bland dem Linköping, Malmö och Stockholm, menar att deras samverkan nu har framskridit så långt att en lokal överenskommelse mellan kommunen och övriga parter kommer att fastställas under våren år 2002. I Malmö stad tog kommunen tillsammans med Migrationsverket och arbetsförmedlingen redan under hösten 2001 fram en gemensam plattform för ett samordnat förändringsarbete. Syftet är att stärka samarbetet mellan berörda myndigheter vad gäller insatser för asylsökande som vistas i Malmö.

En kommun beskriver att före den centrala överenskommelsen samverkade inte den lokala arbetsförmedlingen och kommunen om flyktingarnas introduktion. Bristen på samverkan visade sig bl.a. i att flyktingarna inte blev inskrivna på arbetsförmedlingen som arbetsökande utan betyg i svenska för invandrare, sfi. Sedan hösten 2001 är detta samordningsproblem helt borta och samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen fungerar väl. Alla flyktingar i kommunen blir numera både inskrivna på arbetsförmedlingen som arbetssökande och får träffa handläggare regelbundet under den tid svenskundervisningen pågår.

Ett par kommuner menar att de ännu inte märkt några för-

ändringar i samarbetet. En kommun kommenterar att ingen förändring skett eftersom kommunen redan tidigare arbetat gränsöverskridande.

Nya samarbetsparter

När det gäller introduktionsarbetet har under år 2001 ytterligare samarbetsparter tillkommit på lokal-, interkommunal- eller regional nivå. Flera kommuners introduktionsenheter har etablerat samarbete med högskolor eller universitet på orten eller i regionen, t.ex. Borås, Växjö och Örebro. Andra exempel på nya samverkanskanaler är i ett par kommuner:

- kommunens utbildningskontor,
- kommunens näringslivskontor,
- kommunens arbetsmarknadsenhet,
- gymnasieskolan,
- primärvården,
- försäkringskassan,
- länsstyrelsen,
- studieförbund,
- utbildningsföretag.

Göteborg pekar på att nyanlända flyktingar och invandrare uppmärksammas inom ramen för annan samverkan, bl.a. inom storstadssatsningen

Ett regionalt nätverk har bildats mellan Helsingborg, Kristianstad, Landskrona, Lund och Ängelholm. Ett annat regionalt nätverk har bildats i Blekinge län mellan länets kommuner, den s.k. Blekingealliansen. På regional nivå i Stockholms län har en regional utvecklingsgrupp tillsatts, under ledning av Länsstyrelsen. Detta på uppdrag av kommunstyrelseordförandena i länets kommuner. Senast till juni 2002 ska gruppen ha utarbetat en regional överenskommelse om utveckling av introduktionen i Stockholms län. I arbetsgruppen ingår tjänstemän från introduktionsenheter i Botkyrka, Huddinge, Norrtälje, Sollentuna och Stockholm tillsammans med bl.a. tjänstemän från Kommunförbundet Stockholms län, Länsarbetsnämnden, Företagarnas riksorganisation, Svenskt Näringsliv, Migrationsverket, Skolverket, Integrationsverket, Stockholms läns landsting, Fryshuset och Föreningssparbanken. I arbetsgruppen ska modeller för introduktionsarbetet utvecklas och kontakter knyts.

I Jönköping kommer ett nyligen inrättat Centrum för vuxenutbildning att bli en viktig samarbetspart, eftersom de har ansvaret för bl.a. Kunskapslyftet och upphandlingen av svenska för invandrare. Vidare har man i Jönköping bildat ett flyktingråd där deltagarna är kommuninvånare med invandrabakgrund och nyanlända flyktingar i introduktion.

Flera kommuner, bl.a. Borås, Göteborg och Nässjö, menar att nya former av samverkan med det lokala arbetslivet, såväl inom privat som offentlig sektor, har etablerats eller planeras starta under år 2002.

I åtta kommuner har inga ytterligare samarbetsparter tillkommit i introduktionsarbetet.

Samarbetets betydelse

På vilket sätt har kommunens introduktionsarbete påverkats av de olika samarbetsformer som utvecklats? I bl.a. Borås, Sundsvall och Växjö menar man att nya metoder, tankar och idéer har fötts som kan leda till en utvecklad och mer individuellt anpassad introduktion. Andra kommuner pekar på att nya samverkansformer håller på att etableras, framförallt mellan kommunen och Migrationsverket. Vilken påverkan denna samverkan får för kommunens introduktion är ännu för tidigt att uttala sig om.

Genom samverkan har nya rutiner införts, framkommer från någon kommun. Andra kommuner pekar på att samarbetet med arbetsförmedlingen har underlättats. Man förväntar även en tydligare koppling till det lokala näringslivet i ett tidigt skede av introduktionen, liksom en effektivare undervisning i svenska, bland annat genom att fler utbildningsanordnare anlitas.

En följd av den ökade samverkan är ökad kunskap om olika verksamhetsområden och vilka möjligheter och hinder som finns för att utföra insatser inom introduktionsarbetet. Det upplevs lättare att ta såväl formella som informella kontakter i det konkreta arbetet. Samverkan har även bidragit till ökat erfarenhetsutbyte, bland annat mellan kommuner, som på sikt förväntas påverka det lokala arbetet. Även ungdomarnas introduktion och deras förutsättningar för integration fokuseras i större utsträckning idag, jämfört med tidigare.

Ett tiotal kommuner menar att det ännu är för tidigt att uttala sig om på vilket sätt som samarbetet har påverkat introduktionsarbetet.

Introduktionens målgrupp

Hur långt har då kommunerna kommit i sitt arbete med att erbjuda alla nyanlända invandrare en planerad introduktion utöver undervisning i svenska?

Situationen ser olika ut i kommunerna. Majoriteten av de 30 kommunerna riktar fortfarande sitt introduktionsarbete enbart till flyktingar som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927). Övriga nyanlända invandrare, som inte omfattas av detta statsbidragssystem, ingår således sällan i den planerade introduktionen.

I några kommuner erbjuds dock alla nyanlända invandrare, både flyktingar och övriga nyanlända invandrare, en planerad introduktion. I Eskilstuna och Gävle erbjuds alla nyanlända invandrare som deltar i svenskundervisning ett introduktionsprogram. I Botkyrka erbjuds introduktion till de nyanlända invandrare som är i behov av en introduktion. Andra kommuner, bland dem Helsingborg, Linköping, Norrköping, Nässjö och Örebro, erbjuder alla nyanlända invandrare att delta i introduktionsprogrammet, men introduktionsersättning utgår endast till flyktingar som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927). Samma gäller Lund, där alla nyanlända invandrare erbjuds delta i introduktionsprogrammet. Det utvecklingsbidrag som kommunen har som försörjningsform till individerna under introduktionen gäller dock enbart flyktingar.

I Göteborg erbjuds alla flyktingar en planerad introduktion med introduktionsersättning. För övriga nyanlända invandrare gör socialtjänsten en bedömning av behovet av introduktionsinsatser. Remiss görs i så fall till de lokala flyktingenheterna. I Malmö erbjuds alla nyanlända invandrare introduktionsutbildning, med undantag för personer med dansk respektive norsk bakgrund. Introduktionsut-

bildningen sker i det för kommunen gemensamma introduktionsprogrammet.

Alla nyanlända invandrare som bosätter sig i Luleå erbjuds fr.o.m. årsskiftet 2001/2002 introduktion, genom ett projekt som kommunen och arbetsförmedlingen genomför.

I Huddinge deltar samtliga nyanlända invandrare i introduktionsprogrammet och får en schabloniserad introduktionsersättning. Detta system infördes i april 2001. Har en person i hushållet inkomst undantas hans/hennes make/maka från möjligheten att få introduktionsersättning.

I Sundsvall erbjuder kommunen alla nyanlända invandrare en arbetsplatsintroduktion via praktik, ett arbete som sker i samarbete mellan kommunen och arbetsförmedlingen och regleras i individens introduktionsprogram

I Borås kommun är frågan om alla nyanlända invandrare i kommunen ska delta i ett introduktionsprogram under beredning. Eventuellt tas ett politiskt beslut under år 2002. I Södertälje utreds också frågan i en arbetsgrupp. Målet är att under våren 2002 ta fram ett förslag till introduktionsprogram för alla nyanlända invandrare.

Några kommuner arbetar vidare med målsättningen att erbjuda alla nyanlända invandrare en individuellt anpassad introduktion. Barnens introduktion nämns särskilt i detta sammanhang. Ett individuellt introduktionsprogram upprättas för alla barn och ungdomar i flera kommuner, bl.a. i Göteborg och Kristianstad.

Individens delaktighet och ansvar

Har den enskildes delaktighet och ansvar för sin introduktion ökat under år 2001? Hälften av de 30 kommunernas introduktionsenheter/flyktingmottagningar menar att så har skett. På vilket sätt framgår i det följande:

- Karlskronas flyktingmottagning har ändrat och utvecklat sina metoder och rutiner genom att dess handläggare numera finns i samma lokaler som svenskundervisningen. Även arbetsförmedlingens handläggare har viss tid varje vecka i dessa lokaler. Detta resulterar i en närhet och större dialog mellan individen och aktörerna.
- I Gävle har kommunens introduktionsenhet bidragit till att en referensgrupp bildats bestående av elever inom svenskundervisningen. Individen har, i samråd med introduktionsenhetens handläggare och studievägledare, möjlighet att påverka innehållet i sin introduktion.
- Introduktionsenheten i Huddinge har infört en löneliknande introduktionsersättning för alla nyanlända invandrare och utvecklat ett introduktionsprogram som anpassas till individens kompetens och framtidsplaner.
- I Örebro inleds introduktionen för nyanlända med studiecirkel på modersmålet.

På introduktionsenheten i Kristianstad betonar man individens ansvar för sin introduktion. Även Sundsvall framhåller att det inom introduktionen numera är mindre tjänstemannastyrning till förmån för individen. Samtalen med individen om hans/hennes planering utgår från vilka möjligheter som finns och vad individen vill. Även i Landskrona tar individen ett större ansvar, exempelvis för kontakter med andra organisationer, ansvar för dokument m.m. I Malmö har

kommunen också uttalat ett aktivt förhållningssätt som innebär att individens egen vilja styr i större utsträckning utvecklingen av introduktionen.

Uddevalla uppger att personen själv ansvarar för att introduktionsplanen fylls i och att uppföljning sker. Planen är ett aktivt dokument och inte, som tidigare, en pappersprodukt. Ytterligare utveckling kommer att ske. Västerås lyfter också fram att flyktingarna själva, i samverkan med handläggare och studievägledare, upprättar sina introduktionsplaner. Genom att arbetsförmedlingen nu finns med i ett tidigt skede av introduktionen, och flyktingarna har relevant kunskap för att kunna se en väg till arbete, så har deras engagemang och självförtroende ökat markant. I Nässjö är originalhandlingen av introduktionsplanen individens dokument som han/hon ansvarar för och redovisar förändringar till handläggare på flyktingsektion, arbetsförmedlingen, utbildningsanordnaren o.s.v.

I Uppsala infördes år 2000 en ny form av arbetsmarknadsintroduktion. Den bygger bl.a. på att individerna tar egna kontakter angående arbeten och utbildningsvägar m.m. Tjänstemännens funktion är att vara rådgivare, ge stöd och vägledning, något som bl.a. underlättas av att arbetsförmedlingens handläggare har sitt kontor hos kommunens introduktionsbyrå. Kopplingen mellan introduktionen och den egna framtiden har därmed tydliggjorts.

Helsingborg, som infört introduktionsersättning fr.o.m. 2002-02-01, utgår från att denna förändring bättre kommer att tydliggöra individens eget ansvar för sitt liv och sin ekonomi.

I Göteborg pågår ett arbete med att genomföra en strukturerad kartläggning, som kommunen menar bör leda till att introduktionen individualiseras på ett bättre sätt. Antalet samverkansparter har också ökat i introduktionen under år 2001, vilket innebär att det blir allt viktigare att individen är delaktig och tar ett ansvar för introduktionsplanens innehåll.

Insatser för att förkorta introduktionstiden

I kommunerna sker ett flertal insatser för att förkorta introduktionstiden för nyanlända flyktingar och invandrare. Svenskundervisningens utveckling under året, möjligheten att delta i olika rekryteringsprogram samt utvecklingen av den arbetsplatsförlagda introduktionen, hör till de insatser som redovisas i detta avsnitt.

Svenskundervisningen har utvecklats

Många kommuner menar att de har åstadkommit en bättre nivågruppering inom svenskundervisningen, och idag är det även mer vanligt förekommande med differentierade studiegrupper, t.ex. baserade på deltagarnas yrkesprofilering.

Nivågrupperingen inom svenskundervisningen gäller allt från inlärning för analfabeter till undervisning i speciella högskolegrupper. Uddevalla har t.ex. åtta olika nivåer inom svenskundervisningen.

För analfabeter och lågutbildade har ett par kommuner utvecklat modersmålsbaserade program, bland dem Malmö. Läxläsningshjälp på modersmålet erbjuds i Linköping medan modersmålsundervisning för analfabeter erbjuds i bl.a. Karlskrona, Kristianstad och Väs-

teras. I Växjö och i Örebro förekommer språkstugor eller språkverkstäder för att utveckla analfabeters och lågutbildades svensk-kunskaper och i Halmstad finns en skrivarstuga. Stockholm har, liksom ett antal andra kommuner, kompletterande undervisning för analfabeter och lågutbildade.

I Luleå utvecklas svenskundervisningen bl.a. för de romer som bor i kommunen. Gruppen får en gemensam introduktion och är delaktiga i hur denna utformas. Detta har positivt påverkat deras motivation och närvaro. Svenskundervisning integreras med sömnad, legotillverkning och studier.

För traumatiserade personer med koncentrationssvårigheter finns i bl.a. Sundsvall och Västerås särskilda grupper för svenskinläring i samverkan med psykiatrin.

Ett ökat antal kommuner har idag särskild svenskundervisning för akademiker. Huddinge, Linköping, Eskilstuna, Landskrona, Karlskrona, Kristianstad, Helsingborg, Nacka, Sundsvall, Södertälje, Uddevalla och Västerås är exempel på kommuner som har speciella »snabbgrupper«, i några fall i samverkan med högskolor/universitet.

I Malmö finns ett särskilt introduktionsprogram för akademiker. I Huddinge har Folkuniversitetet intensivkurser i svenska för att förkorta introduktionstiden. Resultaten visar att individerna ofta klarar svenskundervisningen snabbt. En del är klara för gymnasiesvenska eller uppnår en bra språknivå på en termin istället för två till fyra terminer. Även Kristianstad samarbetar med Folkuniversitetet med insatser för högutbildade.

Andra insatser inom området svenskundervisning som kommunerna redovisar är:

- Helsingborg har upphandlat nivårelaterad utbildning i svenska för invandrare.
- Jönköping har s.k. »slussverksamhet« med svenskinläring i väntan på ordinarie undervisning i svenska, samt projektet »Språket« för lågutbildade kvinnor, ett samarbete mellan kommunens flyktingsektion och Arbetarnas Bildningsförbund, ABF.
- Uddevalla planerar ökad svenskundervisning och samhällsinformation till barnlediga mödrar.
- Södertälje ska utöka antalet platser inom svenskundervisningen för att minska väntetiden på svenskstudier.

Yrkesprofil på svenskundervisningen

Flera kommuner har under året arbetat för att utveckla yrkesinriktningen på svenskundervisningen. I Huddinge erbjuds yrkessvenska genom ett utvecklingsprojekt. I Stockholm sker yrkesprofilering inom rekryteringsprogrammen. I Eskilstuna har man ett s.k. industrispår där svenskundervisningen förläggs till en verkstad. Dessa kommuner är exempel på arbetsmarknadsinriktning av introduktionen där svenskundervisning och yrkesliv/praktik integrerats. Förutom »industrispåret« kommer Eskilstuna med början på våren 2002 starta tre ytterligare praktiska utbildningar som kombineras med yrkessvenska. Detta inom områdena vård och omsorg, restaurang/städ samt transport/service/hantverk.

Även i Lund har svenskundervisningen under introduktionen utvecklats mer mot yrkesinriktning och arbetslivsorientering. Vård- och omsorgsutbildning förekommer i flera kommuner liksom utbild-

ning inom hotell, städ- och restaurangbranschen. I Jönköping och Stockholm förekommer dessutom starta eget-utbildningar för nyanlända invandrare.

Svenskundervisningen kombineras

I vilken mån har andra former av utbildning än svenskundervisning utvecklats under introduktionen? Många av de 30 kommunerna menar att de kombinerar svenskundervisningen för invandrare med andra utbildningar. Vanligast i kommunerna är att svenskundervisningen kombineras med olika arbetsmarknadsinriktade utbildningar.

I ett antal kommuner förekommer olika former av utbildningar i samverkan med utbildningsanordnare samt arbete och praktik inom kommun, landsting eller näringslivet. Kurser med industriell inriktning förekommer bl.a. i Eskilstuna och Jönköping. I Stockholm finns kompletteringskurser för lärare, i Uppsala sker utbildning i data. Andra exempel på utbildningar är chaufförsutbildningen som bl.a. förekommer i Huddinge.

Karlskrona samverkar med arbetsförmedlingen och köper ofta in yrkesutbildningar, preparandkurser eller andra utbildningar, efter det att individen avslutat svenskundervisningen. I den grundläggande vuxenutbildningen ingår i denna kommun, liksom i de övriga kommunerna, ofta matematik, samhällskunskap och vardagslivsorientering.

Rekryterings- eller traineeprogram

I några kommuner är möjligheten till deltagande i rekryterings- eller traineeprogram under utveckling, bl.a. gäller detta Akademikerintroduktionsprogrammet i Malmö. I Lund har också ett traineeprogram för akademiker startat.

Stockholm har rekryteringsprogram inom vård/omsorg, hotell/restaurang och lärarrekrytering. Linköping har ett traineeprogram inom vård/omsorg där personen anställs av kommunen under ett år för att genomgå både teori och praktik. Speciella program för legitimerade sjuksköterskor, läkare eller tandläkare finns inom landstingets ram. Västerås har i samarbete med utbildningsföretag traineeprogram för gymnasieutbildade flyktingar och flyktingar med avbruten högskoleutbildning.

Helsingborg samverkar med rekryteringsföretaget Manpower. Den nyanlända invandraren som deltar i deras program måste, som andra rekryterade, motsvara det aktuella företags krav på kompetens.

I Karlskrona ska kommunen ta fram minst tio praktik- och traineepplatser per år inom kommunens verksamhetsområden för personer med invandrarbakgrund, dvs. för både nyanlända invandrare och för de invandrare som bott ett antal år i kommunen. Detta åtgående ingår i kommunens mångfaldsplan.

Arbetsplatsförlagd introduktion

Har då möjligheten till arbetsplatsförlagd introduktion utvecklats under året? För många kommuner handlar det idag om att skapa förutsättningar för en arbetsplatsförlagd introduktion. Detta genom att kommunerna intensifierar samarbetet med arbetsförmedlingen och med olika företag.

Ett fåtal kommuner har kommit så långt att den arbetsplatsförlagda introduktionen har påbörjats. Den arbetsplatsförlagda introduktionen ser i dessa kommuner olika ut.

I Landskrona förekommer branschgruppering inom introduktionen. Arbetsplatspraktik och validering sker under tiden individen deltar i svenskundervisning och då inom områdena vård och omsorg, bygg samt industri. Syftet är att praktiken ska leda till anställning, antingen på praktikplatsen eller hos annan arbetsgivare. Ett 50-tal personer har t.ex. blivit anställda som undersköterskor i kommunen.

Helsingborg bedriver ett mindre projekt med arbetsplatsförlagd introduktion där yrkessvenska, under ledning av lärare, sker på företaget. Linköping bedriver ett liknande projekt under introduktionstiden i samverkan med arbetsförmedlingen. I Linköping gäller verksamheten arbetsplatsförlagda praktikperioder. Även i andra kommuner finns arbetsplatsförlagd introduktion för nyanlända. Detta bedrivs som projekt, bl.a. i Borås. Mellan höglandskommunerna i Jönköpings län har en interkommunal samverkan inletts för att utveckla möjligheten till arbetsplatsförlagd introduktion.

Gävle har lärlingsutbildning under introduktionstiden inom både privat och offentlig sektor. I Malmö förekommer samverkan mellan olika aktörer för att tillvarata kompetenser inom vårdsektorn genom projektet »Sammanhållen introduktion«.

Validering sker tidigare än förut

Har det under år 2001 skett en förändring när i tiden validering av intyg och yrkesutbildningar sker? Fjorton kommuner menar att validering nu (i slutet av år 2001) sker tidigare än förut.

Göteborg har genom ett projekt utarbetat en modell för tidig kartläggning och validering/yrkesbedömning av nyanlända flyktingar och invandrare. Projektet har lett till att rutiner fastställts för samverkan mellan berörda parter. Modellen för den tidiga kartläggningen har behov av fortsatt utvecklingsarbete och förbättringar. Valideringsprojektet kommer därför att utveckla metoder för validering i samråd med yrkesberedningsgrupper.

I Malmö har en attitydförändring skett och validering genomförs numera i ett tidigt skede. I Malmö, liksom i ett antal andra kommuner, har diskussioner förts om vem som ska vara kostnadsbärare för översättning och validering av betyg. I kommunen är man överens om att de som har behov av betygens information för att fullgöra sitt uppdrag ska svara för kostnaderna. Även Göteborg menar att gränsdragningen mellan staden och arbetsförmedlingen är oklar avseende finansieringen av valideringen, eller den anpassade yrkesutbildningen som blir följderna av en tidig validering. Ett par andra kommuner påpekar att det oftast är flyktingmottagningen som står för kostnaden för valideringen.

Av kommentarer från övriga kommuner framgår bl.a. följande:

- Halmstad menar att validering sker i vissa fall.
- Kristianstad, som har ett valideringsprojekt, föreslår att vid bristande dokumentation bör kompetensen kunna verifieras hos särskilda företag som kan utforma kompetensbevis.
- Landskrona har utvecklat gymnasialt valideringsprogram för undersköterskor. Kommunen har även utvecklat liknande program inom byggbranschen och delvis inom verkstadsindustrin.
- I Luleå deltar arbetsförmedlingen i kartläggningen under första månaden och tar då omgående tag i valideringsfrågan.

- Stockholm har påbörjat en försöksverksamhet med validering inom ett antal yrken.
- Eskilstuna har erfarenhet av validering av sjuksköterskor utan betyg till undersköterskor.
- Örebro har ett samverkansprojekt kring validering under utveckling tillsammans med arbetsförmedlingen.

Generellt menar kommunerna att en tidig validering är viktig och många kommuner arbetar därför för att åstadkomma detta.

I ett par kommuners svar framkommer inte i vilken mån en förändring har skett under året. I det följande beskriver dessa kommuner hur valideringen går till:

- I Sundsvall kan validering ske via Lernia, kommunens arbetsmarknadsenhet eller genom gymnasieutbildningen, högskolan alternativt på en arbetsplats. Validering sker för personer som kan få arbete inom industrin, vården och skolan.
- I Huddinge sker validering av högskoleutbildningar i samband med inskrivning hos arbetsförmedlingen, dvs. inom fyra veckor från ankomsten.
- I Norrköping startar ett EU-projekt i samverkan med arbetsförmedlingen, ABF och ett gymnasium om validering av byggnadsyrken. Kommunen har även tillgång till ett regionalt projekt för läkare och sjuksköterskor. Det projektet drivs av landstinget. I kommunen ordnar arbetsförmedlingen översättning och till viss del även validering.
- I Linköping värderas yrkeskunskaper genom praktik inom individens tidigare yrke. Intyg valideras däremot inte.
- I Uppsala skickas betyg för validering redan när första kartläggningssamtalet äger rum dvs. en till två månader efter uppehållstillståndet beviljats alternativt efter inflyttning till kommunen.
- I Borås har diskussioner inletts mellan kommunen, arbetsförmedlingen och högskolan om att träffa ett samverkansavtal där bl.a. validering av utländska akademiska betyg ska ingå.
- I Uddevalla sker validering av yrkesbakgrund och utbildning vid första kartläggningen.
- I Karlskrona ser arbetsförmedlingens handläggare till att validering sker kort tid efter det att personen mottagits i kommunen.
- I Södertälje sker validering under tiden individen studerar svenska och görs både av Komvux och av arbetsförmedlingen.

Andra insatser för att förkorta introduktionstiden

Bland insatser som gjorts för att förkorta introduktionstiden nämner ett par kommuner, bland dem Helsingborg och Nässjö, införandet av introduktionsersättning. I Örebro avser kommunen att förändra sitt regelsystem för introduktionsersättning så det blir mer flexibelt.

Kommunerna tar även upp en ökad medvetenhet om introduktionstidens vikt för individens integration. Bl.a. i Kristianstad har kommunen som mål att så få personer som möjligt ska vara beroende av försörjningsstöd efter genomförd introduktion.

I Uppsala har den utformade arbetsmarknadsintroduktionen lett till att många nyanlända invandrare under sin introduktionstid får arbete på hel- eller deltid för kortare eller längre perioder. En del avslutar sin introduktion tidigare än efter normaltiden 18 månader på grund av att de är självförsörjande. Andra får ett nätverk som underlättar ett framtida inträde i arbetslivet.

Stockholm menar att det pågående interna kvalitets- och utveck-

lingsarbetet, som t.ex. arbete med yrkesrelaterade nätverk, flyktingguideverksamhet etc., har förkortat introduktionstiden.

I Göteborg har kommunen gjort satsningar för att minska barnomsorgsköerna. Full behovstäckning och principen om erbjudande av plats inom fyra månader är målsättningen. Dessutom sker särskilda satsningar inom ramen för storstadssatsningen.

Exempel på satsningar som gjorts eller planeras i ett antal övriga kommuner för att förkorta introduktionstiden är dessa:

- Utveckling sker kontinuerligt av introduktionsprogrammen för att korta introduktionstiden.
- Kommunen har infört heldagsintroduktion.
- Bättre och fördjupad kartläggning vid planeringen av introduktionsplanen.
- Nystartat pilotprojekt för nya flyktingar med låg skolunderbyggnad och ingen yrkeserfarenhet eller yrkeserfarenhet som ej går att använda.
- Mer resurser för de kortutbildade har avsatts.
- Mentorprogram har startats.
- Samverkan med hälsovården sker i ett tidigt skede, bl.a. genom konsultativt stöd av läkare under planeringen av individens introduktion.
 - Intensivsatsning sker på ungdomar i samverkan mellan vuxengymnasiet och flyktingsektionen.
- En översyn av flyktingmottagningen och förstärkning av personalresurserna har skett.

Uppföljning av introduktionen

I kartläggningen till de 30 kommunerna ställdes frågor om hur uppföljning respektive utvärdering av verksamheten utvecklats. De kommuner som menade att det hade skett en utveckling fick redogöra på vilket sätt utvecklingen skett och vilka metoder som i så fall hade används. Svar på dessa frågor, samt i vilken mån individen idag är mer delaktig i uppföljningen, redogörs för i detta avsnitt.

Utveckling av brukarundersökningar

I kommunerna är det vanligt att regelbundna uppföljningar av introduktionsverksamhetens resultat genomförs. Hur dessa uppföljningar, och i vissa fall utvärderingar, läggs upp skiljer sig åt mellan kommunerna.

Tre kommuner, Botkyrka, Eskilstuna och Uppsala, nämner att de idag använder nöjd-kund-index (NKI) som en del i den egna verksamhetsuppföljningen. Samtliga dessa kommuner har de senaste åren ingått i Integrationsverkets arbetsgrupp och varit med om att utarbeta NKI. Samma gäller Västerås som under år 2001 medverkade i Integrationsverkets pilotstudie för att utveckla brukarenkäten från en enkät individen fyllde i manuellt, på papper, till en enkät som kan besvaras via en dator.

Flera kommuner är på väg att införa NKI under år 2002, bl.a. Borås, Gävle, Karlstad, Kristianstad, Linköping, Umeå och Örebro. Därutöver nämner ytterligare ett antal kommuner, bl.a. Halmstad, Huddinge, Lund, Nacka och Växjö, att de kommer att införa NKI. När är dock oklart. Även Stockholm använder sig av brukarunder-

sökning för att mäta nöjdheten. Stockholm har för detta ändamål utarbetat egna uppföljningsinstrument.

Andra uppföljningar

I Göteborg har man under året utvecklat ett uppföljningssystem genom det s.k. DUR-projektet, dvs. dokumentation-utvärdering-resultat. DUR är ett system där dokumentationen är integrerat i stadens IT-stöd för socialtjänsten/flyktingenheten. Även i Nacka kommer man använda kommunens IT-stöd för framtida uppföljningar inom socialtjänsten, något som kommer att gagna verksamheten med nyanlända flyktingar.

Jönköping poängterar att maldokumentet för introduktionen från Integrationsverket och den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen är användbara verktyg i arbetet, bl.a. vad gäller uppföljningar/utvärderingar av introduktionen.

I Malmö sker uppföljningen genom svenskundervisningen där rektorn följer individens resultat och har dialog med lärarna om deras utveckling. Detta arbete är integrerat med introduktionsprogrammet. Även i Sundsvall sker uppföljningen genom svenskundervisningen, alternativt för ungdomar genom gymnasieutbildningen. Uppföljningarna sker minst en gång per månad i samband med utbetalning av introduktionsersättningen.

I nästan hälften av kommunerna har man under ett antal år arbetat med uppföljning som integrerad del i individens introduktion. Parterna i introduktionen har en regelbunden uppföljande dialog med individen om innehållet i introduktionsprogrammet. I dessa uppföljningar deltar oftast samtliga aktörer i introduktionen; kommunen, arbetsförmedlingen, utbildningsanordnaren och den praktiska ansvariga. Dessa kommuner pekar på vikten av att ha täta, strukturerade kontakter och att allt av vikt dokumenteras, för att kunna följa upp, revidera och utvärdera varje individs introduktion och verksamheten i stort.

I Växjö och Örebro nämns de avgångsintervjuer eller avslutningsamtal som man har med alla personer som avslutar introduktionen. I Huddinge och Linköping betonar kommunerna att de samtal man har med individer som avslutat introduktionen är strukturerade utvärderingssamtal.

Individens delaktighet i uppföljningarna

Närmare hälften av kommunerna påpekar att individen är mer delaktig i uppföljningen idag jämfört med tidigare, även om delaktigheten kan förbättras ytterligare. I några kommuner hänvisar man till införandet av olika brukarundersökningar som redan idag alternativt på sikt förhoppningsvis ger en ökad delaktighet för individen. Just brukarundersökningar har bl.a. i Stockholm redan resulterat i att staden idag har en bättre dialog med individen i samband med planering av introduktionen.

Genom uppföljande dialoger om introduktionsplanen, introduktionsprogrammet liksom införandet av introduktionsersättning ökar delaktigheten för individen i uppföljningarna. Några kommuner menar att de intervjuer eller kartläggningar man har med deltagarna efter avslutade kurser respektive vid avslutad introduktion ger förutsättningar för ökad delaktighet. Sex kommuner, nämligen Luleå,

Mölndal, Nässjö, Södertälje, Uppsala och Örebro, har under ett antal år arbetat med uppföljning som integrerad del i individens introduktion och de menar därför att individen, liksom tidigare, är delaktig i uppföljningar av introduktionen.

Utveckling och förbättring av introduktionen

Under år 2001 har samtliga 30 kommuner som Integrationsverket valt att prioritera för en utveckling av introduktionen antingen inlett eller fortsatt sitt lokala utvecklingsarbete. I kartläggningen fick kommunerna beskriva vad man anser behöver förbättras och utvecklas i verksamheten samt beskriva vad som främjar respektive hindrar en utveckling av introduktionen under de kommande åren.

Behov av att arbetslivet integreras i introduktion

Flertalet kommuner menar att vad som behöver förbättras och utvecklas i deras verksamhet är samverkan med olika parter, bl.a. med samtliga lokala parter som arbetar för att utveckla en lokal överenskommelse baserad på intentionerna i den centrala överenskommelsen. Utöver dessa parter behöver det lokala näringslivet och olika arbetsgivare involveras i arbetet.

Samverkan med arbetsförmedlingen och olika arbetsgivare behöver förbättras för att bl.a.:

- Bättre kunna bedöma individens kompetens och därmed kunna säkra en individuell introduktion, bl.a. genom utvecklande av s.k. »kompetensmapp«.
- Validering och kartläggning sker tidigare.
- Öka möjligheterna till praktikplatser utifrån individens bakgrund och önskemål.
- Praktikplats ska förekomma i tidigt skede under introduktionen.
- Erbjuda praktik med mentorskap.
- De riktade utbildningsinsatserna från arbetsförmedlingen blir mer omfattande.
- Möjligheterna till en arbetsplatsförlagd introduktion utvecklas.

Att ett utökat samarbete med arbetsförmedlingen också kan bidra till ett större användande av kommunala arbetsmarknadsåtgärder poängteras från kommunerna. Även svenskundervisningen kan gagnas av ett utökat samarbete med arbetsförmedlingarna och näringslivet. Undervisningen skulle då få ett tydligare fokus på arbetslivet. Detta bekräftas genom att kommunerna poängterar att det krävs en mer arbetsmarknads- alternativt yrkesinriktad svenskundervisning, något ett par kommuner redan genomfört. Andra kommuner menar att mer praktisk verksamhet inom svenskundervisningen för lågutbildade då skulle kunna möjliggöras.

Andra behov av förbättringar

Behovet av att ta tillvara på alla nyanländas kompetens, oavsett ålder, genomlyser flera kommuners svar. År 2001 har, bl.a. genom överenskommelsen om utveckling av introduktionen, haft ett fokus på vuxna i arbetsför ålder. Kommunerna menar att innehållet i introduktionen för barn, ungdomar, äldre och funktionshindrade också

måste förbättras. Särskilt gäller detta barnen.

Det finns också ett stort behov av insatser för bättre samverkan med sjukvården, och därmed förbättrad introduktion, för personer med behov av vård/omsorg. Kommunerna menar att för att öka möjligheterna för individen att bättre kunna tillgodogöra sig introduktionsinsatserna krävs en utvecklad samverkan kring hälsofrågorna. Många kommuner pekar på att bättre samverkan måste till med såväl primärvården och psykiatrin, som med rehabiliterande instanser, bl.a. försäkringskassan. Någon kommun menar att det finns behov av en central överenskommelse med de sjukvårdande instanserna.

Samverkan med olika föreningar för mer delaktighet för individen förs också fram som viktigt att förbättra. Delar av detta samarbete sker bl.a. genom Kontaktnätet eller dess motsvarigheter men fler alternativ bör finnas.

Även innehållet i introduktionsprogrammet, strukturen på introduktionsplanen och introduktionsersättningens utformning behöver förbättras, bl.a. för att tydliggöra krav på samband mellan prestation och ersättningsnivå.

Den egna kommunala organisationen bör förändras, anser en kommun. Man önskar sig en samlad organisation med mer tydlighet i ansvar och utvecklande av olika åtgärder för att åstadkomma en mer individualiserad introduktion. Andra kommuner menar att man idag har en organisation i ständig förändring, just för att kunna förbättra och utveckla verksamheten optimalt. Personalbemanningen är viktig och antalet handläggare anses avgörande för kvaliteten på introduktionen och individens delaktighet.

Behov av att förbättra uppföljningsverktygen

Ett antal av de 30 tillfrågade kommunerna blickar framåt och menar att deras metoder för uppföljning behöver förbättras. Man behöver mer kunskap om metodutveckling, om statistiska uppföljningar etc. I något fall efterlyser handläggarna kunskap om kvalitativa uppföljningar.

Behov av att ta fram rutiner och verktyg för kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheten framförs från ett par kommuner, som idag saknar detta. Detta behövs för att få fram uppgifter om individernas framgångar i introduktionen och kartlägga introduktionens brister. I någon kommun menar man att det bäst kan ske genom att man utvecklar ett administrativt datastöd för introduktionsersättning respektive för återsökning av statsbidrag för flyktingmottagandet. Kvalitetssäkring av verksamheten behöver utvecklas och förbättras. Personalens behov av fortsatt kompetensutveckling förs också fram.

Vad främjar en utveckling?

Från kommunerna menade man att det som verkligen främjar introduktionen under de kommande åren är att den centrala överenskommelsen blir ett effektivt verktyg, och då även på regional och lokal nivå. Överenskommelsen har gett fokus på introduktionsfrågorna, både bland politiker och bland tjänstemän, något som uppskattas stort. Man anser från flera håll att den är ett lovvärt initiativ för att öka effektiviteten under introduktionen för de nyanlända invandrare som står till arbetsmarknadens förfogande.

Överenskommelsen sägs ha främjat samarbetet med olika parter och har även bidragit till att det finns ett större fokus på introduktionsfrågor. Samtidigt har ansvarsområdena blivit avgränsade och tydliga. Trots etablerad samverkan efterlystes från flera kommuner ett förbättrat samarbete med arbetsförmedlingen.

Överenskommelsen främjar även utvecklingen genom att fler parter/aktörer ser att man har en betydelsefull roll i invandrarnas introduktion och man kommer därför mer aktivt delta i det lokala samarbetet. Även medarbetarna inom kommunens organisation för flyktingars introduktion har på detta vis blivit mer engagerade. Att överenskommelsen har bidragit till att introduktionen fått en större betydelse än tidigare, och därmed att detta inte är en fråga för enbart kommunen utan en generell fråga för alla aktörer, var också svar som framkom.

För att främja en utveckling av introduktionen menar ett flertal kommuner att samverkan genom olika nätverk, baserade på den centrala överenskommelsen, är viktigt. Detta bl.a. för att bredda utbudet under introduktionen för den enskilde, för större individualisering, för tydlighet i ansvarsfördelning mellan de olika parterna m.m. Samverkan gäller såväl interkommunalt/regionalt som inom den egna kommunen. Att individen ska ha en roll i denna samverkan, för ett arbete mot det gemensamma målet, poängterades också.

Ett ökat samarbete med lokalt näringsliv förs också fram som en starkt främjande faktor för att utveckla introduktionen de kommande åren. Det krävs också ett ökat samarbete med olika frivilligorganisationer, fackföreningar och studieförbund. Ett ökat samarbete med utbildningsanordnare, bl.a. universitet/högskolor, är av vikt för en förbättrad introduktion.

Det som bäst skulle främja en utveckling av introduktionen är att alla nyanlända invandrare i kommunen, dvs. flyktingar, anhöriga till dessa flyktingar samt övriga nyanlända invandrare, omfattades av kommunens introduktion. Samtidigt, betonar kommunerna, krävs en helhetssyn på utbudet av introduktionen i hela kommunen och att en god arbetsmarknad finns, med tillgång till arbete för alla som önskar ett sådant, för att nå målen med introduktionen. Här kan de kommande stora pensionsavgångarna, med rekryteringsbehov inom både offentlig och privat verksamhet som följd, främja målsättningen egenförsörjning.

Alla dessa faktorer, dvs. fungerande samverkan mellan olika parter och en god arbetsmarknad, tar sin grund i önskemål från kommunerna om bättre och mer individuella introduktionsprogram, för främjande av introduktionen. Kommunerna menar att här måste ett fokus finnas även på andra än vuxna i arbetsför ålder. Även föräldrollen måste lyftas fram.

Någon kommun menade att en integration av introduktionsprogrammen, den kommunala vuxenutbildningen, högskoleutbildningen och arbetsmarknadsinsatser är önskvärt för att främja introduktionen. Andra kommuner anför generellt mer nytänkande, med fler inriktningar på introduktionsprogrammen och att validering blir en naturlig del inom introduktionsprogrammet för personer vars kompetens inom ett tidigare yrke behöver fastställas. Samtidigt måste kraven på de nyanlända invandrarna under introduktionen bli tydligare och prestationerna kopplas till individens försörjning. Introduktionen främjas av att den fokuserar på deltagarnas framtida försörjningsmöjligheter. I detta arbete utgör utformningen av intro-

duktionsersättningen en mycket viktig del. Kommunerna menar att den bör vara förenklad rent administrativt och mer fokuserad på prestation.

Mångfaldens genomslag genom olika politiska initiativ förs också fram som en viktig främjande faktor, inte bara inom introduktionen utan inom samhällsutvecklingen i stort. Här har bl.a. olika kommuners integrationspolitiska program spelat stor roll. Dessa program ger, liksom överenskommelsen om utveckling av introduktionen, legitimitet åt integrationsfrågorna.

Vad hindrar en utveckling?

Vad är det då som hindrar en utveckling av introduktionen? Från många kommuner framkommer tydligt att bostadsbristen är ett stort hinder för att introduktionen ska utvecklas. Bristen på bostäder är framför allt ett hinder för asylsökande i eget boende i kommunen när de vid ett eventuellt uppehållstillstånd ska söka egen bostad.

Kommunerna anser att en sämre arbetsmarknad, en kommande lågkonjunktur, skulle försämra situationen för nyanlända invandrare och deras introduktion. I detta sammanhang menar flera kommuner att samverkansproblem med arbetsförmedlingen, alternativt att arbetsförmedlingen inte avsätter tillräckliga personella resurser för introduktionen av nyanlända, är hinder för att introduktionen ska utvecklas. Det finns bl.a. önskemål om att arbetsförmedlingarna mer aktivt borde arbeta med att förbättra den tidiga kartläggningen av individen och validera hans/hennes yrkeskunskaper. Brist på sysselsättningsåtgärder framförs generellt som ett hinder av en kommun.

En kommun med en intern organisation med ansvar för försörjningsstöd på socialförvaltningen och ansvar för introduktionen på en annan förvaltning, menar att denna organisering av verksamheten är ett hinder för att introduktionen ska bli så effektiv som möjligt. Andra kommuner menar att rent generellt är den organisation man för närvarande har ett hinder i sig. En kommun menade att de ständigt pågående omorganisationer som sker på den egna myndigheten och hos de samverkande aktörerna är ett hinder. Även revirtänkande och uppdelningar av verksamheten i olika stadsdelar inom kommunen har i två större kommuner fått negativa konsekvenser. En kommun menar att deras förutsättningar för en varierad och flexibel verksamhet därmed blivit lika begränsad som i en mindre kommun. En annan kommun påpekar att insatsernas omfattning och form varierar för nyanlända invandrare, beroende på i vilken stadsdel man bor.

I flera kommuner har introduktionsersättningen utformats efter principerna för försörjningsstödet och detta är ett hinder för att utveckla introduktionen, menar kommunerna.

En kommun ser ett hinder i att individens ekonomi eventuellt kommer att flyttas från kommunen till försäkringskassan. Därmed skulle kommunens möjlighet att omvandla bidrag till arbete riskera att försvinna.

I en kommun där såväl flyktingar som andra nyanlända invandrare får en introduktion på samma villkor kan ett hinder bli att andra nyanlända invandrare än flyktingar, i ett kortsiktigt perspektiv, anses som »för dyra« att introduceras. Detta eftersom det inte utgår något statsbidrag för dessa personer.

Även bristande samverkan med sjukvården, psykiatrin och för-

säkringskassan är ett hinder. Alla parter som på ett eller annat sätt berörs av nyanlända invandrares introduktion borde ta sitt ansvar, menar kommunerna. Från kommunernas sida framförs bl.a. att försäkringskassan idag oftast inte tar ett ansvar för nyanlända invandrare. Försäkringskassan anser ofta att man inte har något ansvar för nyanlända flyktingar, eftersom dessa i regel inte omfattas av sjukförsäkringssystemet. Samtidigt, menar kommunerna, har den kommunala organisationen inte tillgång till resurser och kompetens om arbetsrehabiliterande insatser.

Något som också resulterar i fördröjningar av introduktionen är väntan på familjeåterföreningar. Den person som inväntar sin familj lever i ovisshet, vilket ofta leder till frustration och koncentrationssvårigheter, som i sin tur förlänger introduktionstiden.

Andra faktorer som också resulterar i fördröjningar av introduktionen är väntan på plats inom förskola/barnomsorg. Att barnen inte får plats inom förskola/barnomsorg hindrar föräldrarna från att delta i introduktionen, och den vuxnes introduktion förlängs. En god kommunal planering, med bl.a. tillgång till barnomsorg, är således en förutsättning för att introduktionen ska fungera bra.

4. Resultat från övriga uppföljningar

Förutom kartläggning av utvecklingen av kommunernas introduktion, som redovisades i kapitel 3, har Integrationsverket under år 2001 genomfört ett antal andra uppföljningar av introduktionen. I detta kapitel redovisas dessa uppföljningar i en sammanfattande form.

Uppföljning av den centrala överenskommelsen

I den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen ingår att parterna årligen ska följa upp utvecklingen och effekterna av överenskommelsen gemensamt. Den första uppföljningen skedde drygt ett halvt år efter överenskommelsens undertecknande.

I denna uppföljning framkommer att det förekommer stora skillnader regionalt och lokalt vad gäller utvecklingen och genomförandet av innehållet i överenskommelsen. Kommunernas och de berörda aktörernas förutsättningar är väldigt olika. De centrala parternas förutsättningar att medverka i utvecklingen av överenskommelsen ser också olika ut beroende på myndighetens ansvar inom området. Migrationsverkets ansvarsområde gäller endast asylsökande medan Arbetsmarknadsverkets ansvar är alla inskrivna arbetssökande. Skolverket ansvarar för alla barn, ungdomar och vuxna som omfattas av undervisning, inte bara nyanlända invandrare.

I samtliga de 30 kommuner som Integrationsverket har som särskilt prioriterade, har de berörda aktörerna på ledningsnivå fått information om överenskommelsen, både från Integrationsverket och från övriga centrala parter. Ett lokalt utvecklingsarbete för att ta fram lokala överenskommelser om utveckling av introduktionen har påbörjats i 17 av dessa 30 kommuner under år 2001. En enkätundersökning som Svenska Kommunförbundet och Integrationsverket genomförde i november 2001 visar dock att övriga kommuner, som inte varit föremål för dessa kontakter och överläggningar, i liten utsträckning utvecklat det lokala arbetet utifrån den centrala överenskommelsen. En slutsats som Integrationsverket drar av detta är att verkets, och övriga centrala parter kontakter med regionala och lokala aktörer på ledningsnivå, är av stor betydelse och bör fortsätta.

Överlag har överenskommelsen fått positiv respons och genomslag och har uppmärksammats både nationellt, regionalt och lokalt.

En del utvecklingsprocesser har kommit igång och även det regionala utvecklingsarbetet har påbörjats.

Några enstaka kommuner och länsarbetsnämnder har pekat på vissa mindre problem vid tillämpningen av överenskommelsen. Behovet av förtydligande i överenskommelsen om vilka personer som kan bli föremål för arbetsmarknadspolitiska program har bl.a. förts fram av några länsarbetsnämnder, dvs. att endast de personer med uppehålls- och arbetstillstånd kan bli föremål för sådana åtgärder. Integrationsverket menar tillsammans med övriga centrala parter att det dock har gått för kort tid sedan överenskommelsen slöts för att revideringar av innehållet i överenskommelsen ska ske. Smärre behov av förtydliganden får därför tillsvidare tillgodoses på annat sätt, bl.a. genom kontakter från respektive myndighet med de regionalt och lokalt berörda aktörerna.

En uppföljning av överenskommelsens utveckling och effekter kommer att ske under hösten år 2002. Denna ska därefter redovisas till parterna på ledningsnivå i slutet av oktober år 2002. Vid det tillfället kommer ställningstaganden om överenskommelsen ska revideras eller inte att göras.

Uppföljning av introduktionen på individnivå

Under hösten 2001 genomförde Integrationsverket en uppföljning av kommunernas introduktion för de flyktingar och anhöriga som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927). Ett urval valdes ut på totalt 1 098 personer mellan 20 och 64 år bosatta i de 30 största flyktingmottagande kommunerna. Kommunerna skulle ha tagit emot all schablonersättning för dessa personer under första halvåret 2001. Den enkät kommunerna ombads besvara på individnivå omfattade 64 frågor. Av de 30 kommunerna inkom svar från 28.

Kartläggningen, som redovisades i rapportform i november 2001 (*Enkät till handläggare i kommunernas introduktionsverksamhet – En uppföljning av introduktionen på individnivå*, INT-37-01-1783) fokuserade på följande frågeställningar:

- I vilken grad är introduktionen individualiserad?
- I vilken grad samverkar aktörer med varandra?

Vad gäller samverkan visar kartläggningen att det i alltför liten utsträckning förekommer samverkan mellan aktörer i den egna kommunen. Interkommunal samverkan förekommer nästan inte alls. Kommunerna menar att detta beror på att man inom den egna kommunen kan tillgodose så gott som allas behov.

Är introduktionen individualiserad?

Om introduktionen är individualiserad eller inte, beror enligt den sammanställning Integrationsverket gjort på vilka insatser som görs för:

- personer som har yrkeserfarenhet och vill arbeta inom yrket,
- personer med yrkeserfarenhet som inte vill arbeta inom sitt yrke,
- personer utan yrkeserfarenhet.

För att mäta graden av individualisering för personer med tidigare yrkeserfarenhet som vill arbeta inom sitt yrkesområde har följande operationella definition använts:

- Personen har fått utbildning som han/hon behöver för att kunna arbeta inom sitt tidigare yrke.
- Personen har fått arbetsmarknadspraktik som anknyter till tidigare yrkeserfarenheter.

En individ som både får anpassad utbildning och arbetsmarknadspraktik har en individualiserad introduktion. För individen antingen anpassad utbildning eller arbetsmarknadspraktik har han/hon en delvis individualiserad introduktion. En icke individualiserad introduktion har den person som vare sig får anpassad utbildning eller arbetsmarknadspraktik.

För personer som inte vill arbeta inom sitt tidigare yrkesområde samt för personer som inte har någon tidigare yrkeserfarenhet, har följande operationella definition använts:

- Personen får någon form av praktik.
- Personen får arbetsmarknadspraktik anpassad till egna önskemål.

För dessa personer har Integrationsverket enbart mätt om deras introduktion har varit individualiserad eller inte.

Personer som har yrkeserfarenhet och som vill arbeta inom yrket

Enligt Integrationsverkets kriterier av individualiserad introduktion visar resultatet att drygt var tionde person som genomgår introduktion får en helt individualiserad sådan. Nära hälften av gruppen får en introduktion som inte alls är individualiserad. För de övriga dryga fjärdedelen är den delvis individualiserad. En större andel med högre utbildning får en helt individualiserad introduktion jämfört med de med lägre utbildning. På samma sätt får en större andel med lägre utbildning en individualiserad introduktion än de utan utbildning.

En förklaring till varför vissa personer inte får en individualiserad introduktion kan vara att hälsotillståndet inte tillåter det. I gruppen har nästan var tredje person av de som inte alls fått en individualiserad introduktion antingen fått eller kan ha varit i behov av medicinska insatser eller rehabilitering. Resultaten visar sammantaget att:

- 16 procent har fått helt individualiserad introduktion,
- 38 procent har fått delvis individualiserad introduktion,
- 46 procent har ej fått individualiserad introduktion.

Personer med yrkeserfarenhet som inte vill arbeta inom sitt yrke

En av tre personer i introduktion har fått någon form av praktik. Av de som fått praktik har över hälften fått arbetsmarknadspraktik som anpassats till personens önskemål. När hänsyn tas till rehabilitering eller medicinska insatser visar resultaten att:

- mellan 21–43 procent har fått individualiserad introduktion,
- 57–79 procent har ej fått individualiserad introduktion.

Personer utan yrkeserfarenhet

Nära en av fyra personer har fått någon form av praktik under introduktionen, i vissa fall arbetsmarknadspraktik. När hänsyn tas till medicinska insatser/rehabilitering visar resultaten att:

- mellan 13–28 procent har fått individualiserad introduktion,
- 72–87 procent har ej fått individualiserad introduktion.

Sammanfattningsvis innebär resultatet att andelen som inte alls får en individualiserad introduktion varierar kraftigt, mellan 46 och 87 procent. Introduktionen tycks vara svårast att individualisera för dem som saknar yrkeserfarenheter. Att den även är svår att individualisera för dem med yrkeserfarenhet, och som vill arbeta inom sitt

yrkesområde, är dock svårare att förklara. För vissa personer, men inte för alla, kan förklaringen vara att yrket inte är efterfräгат på den svenska arbetsmarknaden.

Uppföljning av ensamkommande barn

Integrationsverket har genomfört en uppföljning av kommunernas introduktionsverksamhet när det gäller barn som kommit till Sverige utan legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn. Resultaten redovisas i rapporten *Ensamkommande barn – en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna åren 1998-2000* (Dnr INT-11-01-2349).

Uppföljningen visar att behovet av metodstöd är stort. Metodutveckling och metodstöd efterfrågas särskilt från berörd personal i kommunerna. Det är väsentligt att nätverk skapas som ger förutsättningar för barnen att få ett fotfäste i det svenska samhället.

Kommunerna saknar i stor utsträckning mål- och policydokument för arbetet med dessa barn, speciellt när det gäller arbetssättet att bedöma familjehem.

Kommunerna uppger att bristfällig informationen från Migrationsverket är ett hinder. Ett annat hinder är barn som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Dessa barn har sämre förutsättningar för en bra introduktion. Otydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt bristen på personella och ekonomiska resurser är ytterligare hinder, det finns bl.a. brister i ersättningsförordningen (SFS 1990:927) eftersom kommunerna idag inte kan återsöka kostnader efter det att barnet fyllt 18 år.

Brukarundersökning genom NKI

Integrationsverket beslöt i januari år 2000 att använda Statistiska centralbyråns (SCB) kvalitetsmodell med Nöjd-kund-index (NKI) för offentlig sektor som en uppföljningsmetod av individernas, dvs. brukarnas, upplevelse av introduktionen. Hur Integrationsverket gått tillväga i detta arbete finns redovisat i rapporten *Nöjd-Kund-Index – En brukarorienterad undersökning* (Integrationsverkets rapportserie, 2001:8).

En arbetsgrupp, med deltagare från Integrationsverket, Botkyrka, Eskilstuna samt Uppsala och SCB, har gemensamt utvecklat modellen för brukarundersökningen, inklusive arbetat fram frågorna som brukarna ska svara på. En pilotstudie genomfördes av SCB i juni-juli år 2000 i form av en postenkät i de berörda kommunerna. Det primära syftet var att undersöka om det var möjligt att använda NKI-modellen för att mäta brukarnas bedömning av introduktionen. Slutsatsen var att modellen tycks fungera. Ytterligare tester i form av s.k. »tänka högt«-protokoll, pekade framförallt på behovet av översättningar till andra språk.

NKI-modellen är inte i första hand konstruerad för att ta fram sammanfattande mått på hur stor del av brukarna som är nöjda eller missnöjda med introduktionsperioden, utan den är inriktad på att strukturera insamlade data så att man tydliggör de områden som bör prioriteras. Regelbundna mätningar ger signaler om vilka effekter förändringar i verksamheten har för brukarna. Sådana mätningar gör det också möjligt att göra jämförelser med andra undersökningar. Om mätningarna pekar på en positiv utveckling kan de som arbetar

i verksamheten se det som ett kvitto på att det arbete som görs gynnar verksamheten.

Under hösten 2001 har Integrationsverket inlett ett arbete för att få fler kommuner att använda denna brukarundersökning, framför allt de 30 kommunerna som Integrationsverket har prioriterat för en utveckling av introduktionen. Det kan konstateras att det finns ett stort intresse för brukarundersökningar genom NKI i ett flertal kommuner eftersom dessa mätningar kan användas både för att ta temperaturen på introduktionsverksamheten och för att föra en prioriteringsdiskussion. Kanske också för att resultaten från sådana mätningar kan användas som utgångspunkt för samtal i fokusgrupper och brukarråd etc. i kommunerna.

En viktig fråga som återstår att lösa är att göra resultaten från NKI tillgängliga för användarna, i det här fallet främst de kommuner som infört NKI i sitt dagliga arbete. En förutsättning är att kommunerna lätt ska kunna ta ut information via en webbsida. Integrationsverket arbetar på en sådan lösning.

Nu vänder trenden!

Under år 2001 har Integrationsverket följt upp kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottogs i kommunerna året 1997. Studien visar att försörjningskostnaderna per flykting under mottagningsåret och de tre följande åren är den lägsta genomsnittliga kostnaden som uppmätts under 1990-talet. Ett trendbrott har därmed skett beträffande försörjningskostnaderna per flykting. Den kraftiga förbättringen, jämfört med kostnader för de flyktingar som mottogs i kommunerna åren 1995 till 1996, visar på en total minskning med 24 000 kronor per flykting. Minskningen beror till omkring 50 procent på den gynnsamma åldersstrukturen och till 50 procent på en förbättrad egenförsörjning.

Förbättringen av flyktingarnas egenförsörjning sker i första hand i de kommuner som inte tillhör storstadsregionerna. Speciellt gynnsam är utvecklingen i industrikommuner samt i mindre och medelstora kommuner. Undersökningen är publicerad i rapporten *Trenden vänder – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottagits 1997* (Integrationsverkets rapportserie 2001:04).

5. Pågående utvecklingsinsatser

Utöver de redan presenterade utvecklingsinsatserna i kapitel 3 och 4 redogör vi i detta kapitel för vilka projekt som Integrationsverket aktivt har deltagit i och finansiellt stött under år 2001, bl.a. genom de utvecklingsmedel regeringen har beviljat Integrationsverket. Ett par intressanta utvecklingsprojekt som initierats och genomförts i samverkan med Integrationsverket belyses särskilt.

Användningen av utvecklingsmedel

Under verksamhetsåret 2001 disponerade Integrationsverket totalt 10 miljoner kronor (varav 2,5 miljoner kronor anvisats av regeringen under hösten) för stimulering av kommunernas utveckling av introduktionen och för förbättring av svenskundervisningen för nyanlända invandrare.

40 ansökningar om utvecklingsmedel från kommuner och andra involverade lokala och regionala aktörer har inkommit till Integrationsverket. Den totala kostnaden för de 40 utvecklingsprojekten uppgår till cirka 60 miljoner kronor, varav cirka 20 miljoner kronor söktes från Integrationsverket. Verket har beviljat 19 aktörer utvecklingsmedel till totalt 20 projekt om sammanlagt 10 miljoner kronor. De aktörer som beviljats medel, projektet som man fått medel för samt totalt beviljande medel per projekt fördelar sig enligt följande:

De projekt som beviljats utvecklingsmedel har framför allt fokus på utveckling och förbättring av svenskundervisningen för nyanlända och utveckling av arbetsplatsförlagd introduktion.

Effekterna av utvecklingsverksamheten kommer att bli tydlig under år 2002, allt eftersom projekten avslutas. Därefter kommer verket tillsammans med projektutförarna att sprida de effektiva metoder som utvecklingsverksamheten resulterat i, bl.a. genom Introduktionsbanken på Integrationsverkets hemsida.

Flyktingfonden har också medel

Förutom att utveckla och fördela 10 miljoner kronor i utvecklingsmedel till dessa 20 olika projekt har Integrationsverket under året även medverkat vid fördelning av medel från Europeiska Flyktingfonden. Migrationsverket förvaltar medlen för denna fond.

Pengar ur Europeiska Flyktingfonden ska användas för att utveckla mottagningssystemet för asylsökande, för integrationsinsatser och

Blekinge län (genom Karlshamns kommun)	Interkommunal samverkan i «Blekingealliansen»	527 200
Borås kommun	Arbetsplatsförlagd introduktion	1 220 000
Botkyrka kommun	Utvecklande av gemensam introduktionsmottagning, «GIM» samt yrkesrelaterad språkpraktik på arbetsmarknaden, «YSA» (två projekt som år 2002 blir ett projekt)	2 203 000
Helsingborgs stad	Företagsförlagd svenskundervisning	192 400
Huddinge kommun	Individanpassad introduktion på företag för kvinnor, «Avanti»	1 562 000
Karlskrona kommun	Ungdomsskolan som introduktionsarena	200 000
Landskrona kommun	Arbetsplatsförlagd introduktion, «Kompass»	540 000
Linköpings kommun	Arbetsplatsförlagd introduktion för lågutbildade	240 000
Luleå kommun	Individuell introduktion för alla nyanlända för ett snabbare inträde i arbetslivet	300 000
Lunds kommun	Insatser för lågutbildade - snabbare förankring på arbetsmarknaden; en pilotstudie	101 000
Länsstyrelsen i Stockholms län	Utveckling av arbetsmetodik för länsbaserad samverkan	150 000
Länsstyrelsen i Västmanlands län	Mångfald i arbetslivet genom effektivare samverkan och introduktion	475 000
Malmö stad	Utvärdering av projekt «Samanhållen introduktion»	150 000
Mölnåls kommun	Mentorsprogrammet «Man brukar fråga någon man känner», i första hand för kvinnor	75 000
Nässjö kommun	Interkommunal samverkan av arbetsplatsförlagd introduktion	580 000
Statens skola för vuxna i Härnösand	Metodutveckling av svenskinlärning på distans genom webb-lösning	600 000
Stockholms stad	Rekryteringsprogrammet «Skola» för nyanlända invandrare med lärarbakgrund	300 000
Södertälje kommun	Matchning av kompetens och arbete för arbetslösa invandrare	214 400
Örebro kommun	Projektet «En väg ut i samhället», med tidig validering och yrkesinriktade språkstudier m.m.	370 000

för att hjälpa personer att återvända eller återvändra till sitt hemland. Målet för fonden är att ge Europa en gemensam grund och en liknande struktur för arbetet med asylsökande och flyktingar.

Projektmedel för programåren 2000 och 2001 uppgick totalt till 36 100 000 kronor, varav 34 494 000 kronor fördelats. Ansökningar kom in från 188 organisationer. Av dessa beviljades 53 organisationer stöd från fonden. Inom integrationsområdet finns 31 projekt där fonden totalt finansierar 21 246 195 kronor. Integrationsverket följer tillsammans med Migrationsverket utvecklingen i dessa olika projekt.

Exempel på utvecklingsprojekt

Ett par exempel på projekt som sker i samverkan med Integrationsverket presenteras i detta avsnitt. Syftet med utvecklingsinsatserna är att utveckla och pröva nya metoder och finna nya modeller.

Hälsan i fokus

Integrationsverket har inlett ett fyraårigt samarbete med Karolinska institutet kring projektet »Hälsofrämjande introduktion«. Syftet är att finna en modell för introduktion för nyanlända flyktingar som beaktar de nyanländas psykosociala hälsa och välbefinnande.

I projektet ska två studier genomföras. Den första studien, *Är psykisk ohälsa ett hinder för arbetsmarknad?*, riktar sig till att utforska psykisk hälsa och välbefinnande hos nyanlända flyktingar i relation till introduktion och integration. En kartläggning av individernas upplevelser av introduktion, hälsa och integration har genomförts och kommer att följas av djupintervjuer.

Den andra studien, *Strategier för en hälsofrämjande introduktion*, handlar om att få en bild av hur introduktionen bedrivs i kommunerna, med fokus på psykosocial hälsa och välbefinnande. Första delen av detta arbete genomfördes i början av hösten 2001 genom ett arbetsseminarium på temat *Hälsofrämjande introduktion i praktiken*. På arbetsseminariet deltog representanter från olika kommuner samt arbetsförmedlingar, hälso- och sjukvårdsmottagningar, och utbildningssamordnare i landet. Även Integrationsverket och Migrationsverket deltog. Efter seminariet har studien fortsatt med att de ansvariga för introduktionen i de kommuner som under åren 1998-2000 tagit emot minst 25 flyktingar har fått besvara en enkät. En sammanställning av enkäten blir klar under våren 2002.

Svenskundervisning på nätet

Olika former för svenskundervisning på nätet håller på att utarbetas. Syftet är att finna metoder för svenskinläringen, så att den i största möjligaste mån anpassas efter individens behov och förutsättningar. Undervisningen ska kunna vara tillgänglig för alla nyanlända invandrare, oavsett var man bor eller när på dygnet man vill delta i undervisningen. I två verksamheter är Integrationsverket direkt involverad tillsammans med berörd aktör.

Blekinge Tekniska Högskola (BTH), har fått i uppdrag av Integrationsverket att utveckla en individuellt anpassad undervisningsmetodik baserad på den svenska prosodin och med stöd av IT. Projektet (ProsIT) riktar sig såväl till elever som till utförare och beställare av svenskundervisning.

Projektet påbörjades under hösten år 2000 och kommer att avslutas hösten år 2002. Projektet finansieras av Integrationsverket och av Europeiska Socialfonden - Växtkraft Mål 3.

Även Statens Skola för Vuxna i Härnösand, SSVH (som fr.o.m. 2002-01-01 bytt namn till Nationellt Centrum för flexibelt lärande, CFL) har ett nätbaserat projekt på gång. Detta projekt finansieras av Integrationsverkets utvecklingsmedel. Projektet avser att underlätta för svenskundervisning på arbetsplatser och därmed underlätta för genomförandet av arbetsplatsförlagd introduktion. Deras webbaserade lösning ska kunna integreras i olika praktik- och mentorspro-

gram på arbetsplatser och i distansundervisning över hela landet.

Projektet är i dagsläget i sin inledande fas men kommer, liksom ProSIT, att avslutas under senare delen av år 2002.

Kunskapsöverföring på nätet om olika metoder i introduktionen

I Integrationsverkets uppdrag att sprida metoder för hur introduktionen kan utvecklas är Introduktionsbanken på verkets hemsida en viktig kanal.

Introduktionsbanken startade i januari i år, 2002. Introduktionsbanken syftar till att ge kommuner, organisationer och andra aktörer ökad kunskap och inspiration i arbetet för en effektivare introduktion. Genom lärande exempel ska den fungera som ett stöd till metodutvecklingen. Introduktionsbanken är utformad så att man som användare på ett lättillgängligt och smidigt sätt får en snabb överblick och hittar fram till det som är av intresse. Möjligheter finns att lätt hitta kontaktpersoner eller länka sig vidare till annan information.

I ett första steg innehåller Introduktionsbanken ett 40-tal projekt och andra värdefulla erfarenheter som har kommit in från kommunerna. Här ges information om hur olika insatser har genomförts, exempel på hur kommuner utformat introduktionsersättningen, projekt om validering, arbetsplatsförlagd introduktion, rekryteringsprogram, mentorskap, samhällskunskap på modersmålet, riktade insatser till barn, ungdomar och äldre m.m.

Introduktionsbanken kommer ständigt att utökas och utvecklas. Bland annat kommer forskningsrapporter och internationella erfarenheter att börja föras in i Introduktionsbanken under år 2002.

6. Analys och slutsatser

Under år 2001 har Integrationsverket bedrivit ett målmedvetet arbete för att utveckla introduktionen. En myndighetsgemensam överenskommelse har tagits fram, ett lokalt utvecklingsarbete har inletts i ett 30-tal kommuner och löpande kartläggningar av introduktionens utveckling har genomförts. De olika kartläggningarna och uppföljningarna som verket genomfört under år 2001 visar att det hos parter som arbetar för att utveckla introduktionen finns en ökad medvetenhet om fokus på arbetslivet i ett tidigt skede av introduktionen. Det finns också en tendens att ändra inriktning från ett socialtjänstperspektiv till ett mer arbetsmarknadsinriktat perspektiv. Integrationsverket har också noterat att individens ansvar för sin introduktion har tydliggjorts och lyfts fram.

Introduktionen har utvecklats

När det gäller utvecklingen av introduktionen år 2001 kan verket konstatera att den centrala överenskommelsen givit legitimitet till satsningar inom introduktionen. Introduktionsfrågorna har lyfts fram och intresset har ökat bland politiker och tjänstemän. Överenskommelsen har även bidragit till att frågorna har fått en större legitimitet hos berörda aktörer. Från kommunernas sida menar man att Integrationsverket har haft en viktig pådrivande roll i detta arbete, och även lokalt genom en kontinuerlig dialog med såväl kommunföreträdare som övriga aktörer. Den centrala överenskommelsen har bidragit till att fler aktörer har en betydelsefull roll i introduktionen och tar aktiv del i arbetet. En ökad samverkan och samsyn kan skönjas.

En utveckling av introduktionen har påbörjats genom att redan befintliga former av samverkan har utvecklats och nya samverkansformer har uppstått. Kommunerna menar att överenskommelsen har medvetandegjort behovet av att utveckla samverkan för att en förbättring av introduktionen ska kunna ske.

I flera kommuner har lokala samverkansgrupper (allianser) bildats eller är på väg att bildas. Deras syfte är att utveckla samverkan kring introduktionsinsatserna. I andra kommuner har samverkan redan framskridit så långt att en lokal överenskommelse mellan kommuner och övriga parter kommer att fastställas under våren år 2002. I kommuner som även tidigare haft en överenskommelse med arbets-

förmedlingarna om samverkan, har den centrala överenskommelsen medverkat till en översyn och utveckling där fler berörda aktörer har involverats.

Några kommuner menar dock att det ännu är för tidigt att skönja några förändringar med anledning av den centrala överenskommelsen. Utvecklingsarbetet sker successivt utifrån kommunernas olika förutsättningar. Intensiteten i förändringsarbetet sammanhänger också med avsatta personella resurser, både inom kommunen och bland olika samverkanspartners. En tendens är dock att kommunerna och deras lokala parter är på god väg att utveckla ett gemensamt synsätt på värdet av tidiga samordnade insatser och att initiala kostnader kan vara lönsamma investeringar på sikt.

Samverkan för utveckling

Den centrala överenskommelsen, kombinerat med Integrationsverkets utvecklingsdialoger med kommunerna och andra ansvariga aktörer, har även bidragit till att fler samverkansparter har tillkommit på lokal, interkommunal och regional nivå. Exempelvis har flera kommuner etablerat samarbete med högskola och universitet. Samverkan har även börjat utvecklas med lokala näringslivet. Migrationsverket nämns också av ett flertal kommuner som en allt viktigare samverkanspart för att möjliggöra tidiga insatser.

Flertalet kommuner har uttryckt att den centrala överenskommelsen blir ett stöd för att utveckla den lokala samverkan med arbetsförmedlingen. Även kommuner med tillfredsställande kontakter med arbetsförmedlingen ser ett stöd i den centrala överenskommelsen, för att formalisera samverkan på ledningsnivå.

I ett antal kommuner finns samverkan med föreningslivet. I alltför få kommuner förekommer dock samverkan lokalt med frivilligorganisationer.

Samverkan mellan flera kommuner regionalt har blivit allt viktigare i introduktionsarbetet. Nya nätverk har t.ex. bildats i bl.a. Blekinge, Skåne, Stockholms och Västmanlands län. Integrationsverket ser skapandet av regionala nätverk som viktiga instrument för att bättre kunna utnyttja de samlade resurserna samt individualisera och utveckla introduktionen ytterligare.

Genom de samverkansformer som har kommit till stånd har nya metoder, tankar och idéer utvecklats som kan leda till en mer individuellt anpassad introduktion och tidiga kontakter med arbetslivet. Hos kommunerna finns dock önskemål om att fler parter involveras i introduktionen, t.ex. näringslivet och fackliga organisationer men även hälso- och sjukvården, försäkringskassorna m.fl.

Nyanlända invandrare får olika introduktion

Det är fortfarande ett stort antal kommuner som inte erbjuder introduktionsprogram till alla nyanlända invandrare. Trots att gruppen som inte är flyktingar utgör en majoritet av de nyanlända invandrarna får merparten av dem inte den individuellt anpassade introduktionen som flyktingar får. Situationen varierar dock i kommunerna. I ungefär en tredjedel av de undersökta kommunerna erbjuds alla nyanlända invandrare ett introduktionsprogram.

Försörjningsformen är av central betydelse under introduktionen för en bra start i Sverige. Genom att koppla insatser och arbete

till prestation, som det finns möjlighet att göra genom de individuella introduktionsprogrammen och genom att försörjningsformen under introduktionstiden är introduktionsersättning, får individerna en ökad medvetenhet om vad introduktionen innebär och vad den ska leda till.

Olika nyanlända invandrare har dock olika förutsättningar i kommunerna. Vissa personer, dvs. vanligtvis de individer som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927), erhåller introduktionsersättning och får en planerad introduktion som ofta är prestationsinriktad. För övriga nyanlända invandrare, som erbjuds svenskundervisning och ibland även deltagande i ett introduktionsprogram, finns inte denna koppling till prestation på ett lika tydligt sätt. För nyanlända invandrare erbjuds t.ex. introduktionsersättning.

Integrationsverket konstaterar att utvecklingen för nyanlända invandrare, som inte är flyktingar, går långsamt vad beträffar möjligheten att delta i individuella introduktionsprogram och få sin försörjning genom introduktionsersättning. Här finns stora utvecklingspotentialer för den tillsatta översynen av introduktionen att ta upp (dir. 2001:87).

Individen är delaktig och tar ansvar

En fortsatt utveckling av den enskildes delaktighet och ansvar i introduktionen har skett jämfört med de resultat som framkom i Integrationsverkets förra kartläggning, från sommaren 2001. Detta är glädjande eftersom individens delaktighet är av avgörande betydelse för introduktionens resultat. Allt fler kommuner har uppmärksammat betydelsen av individens eget inflytande över sin introduktion. Flera kommuner menar även att införandet av en löneliknande introduktionsersättning samt en anpassad introduktion till individens kompetens och framtidsplaner medverkat till utvecklingen.

Det är positivt att allt fler kommuner framhåller att det är individen som ansvarar för sin introduktion. Tyngdpunkten i kommunernas insatser för individen har därmed förskjutits från socialt omhändertagande till att motivera, informera och stödja individens framtidsplaner och beslut.

Hälsans betydelse

Individens hälsa och välbefinnande är av central betydelse för att introduktionen ska bli lyckad. Detta har lyfts fram av många kommuner, både i enkätsvaren och i dialogen som verket genomfört med kommunerna under året. I det fortsatta utvecklingsarbetet krävs därför en fokusering på hälsofrågorna. Detta är något bl.a. Karolinska institutets arbete med projektet *Hälsofrämjande introduktion* belyser. Under år 2002 kommer projektet att lämna förslag till strategier för hur hälsofrämjande insatser kan beaktas under introduktionen. Möjligtvis kan projektets erfarenheter och slutsatser bidra till en ökad och förbättrad samverkan mellan kommuner och sjukvård, psykiatri och försäkringskassa, något som många kommuner efterlyser idag.

Vägar till arbete

En utgångspunkt för introduktionen är personens individuella behov och förutsättningar. Detta innebär att introduktionen måste vara flexibel och anpassad efter individens ålder, utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet, hälsotillstånd, familjesituation etc. Hänsyn måste tas till individens hela livssituation.

Under år 2001 har, bl.a. beroende på den centrala överenskommelsen, introduktionen haft ett fokus på arbetslivet. Såväl beträffande svenskinläringen, som i allt högre grad borde kopplas till individens kommande yrke, som introduktionen i stort har man i vissa kommuner valt att förlägga den till en arbetsplats.

Individualiserad svenskinläring

För att förkorta introduktionstiden, och därmed nå en snabbare arbetsmarknadsanknytning för nyanlända invandrare, krävs en effektivisering av svenskundervisningen. Det krävs också att svenskundervisningen kombineras med aktiviteter där såväl svenska språket som individens tidigare yrke får praktiseras. Svenskundervisningen kan här kombineras med och integreras i antingen andra utbildningar, kurser och med praktik, rekryteringsprogram eller arbetsplatsförlagd introduktion. Allt efter individens behov.

Inom svenskundervisningen har kommunerna arbetat för att åstadkomma en bättre nivågruppering än tidigare. Speciellt när det gäller svenskundervisning för akademiker, analfabeter och lågutbildade. När det gäller akademiker pågår och planeras i flera kommuner utbildning i samverkan med högskolor och universitet. En strävan är också att utbildningen ska förläggas i högskolemiljö, dvs. på en högskola eller ett universitet.

I flera kommuner har individualiseringen för analfabeter och lågutbildade skett genom att man utvecklat modersmålsbaserade program. Det innebär att kommunerna är förberedda inför införandet av den nya läroplanen med nivågrupperingar som Skolverket ska införa år 2002. Kommunerna vill genom individualiseringen och differentieringen av svenskundervisningen ge individen bättre förutsättningar att lära sig språket mera effektivt och därmed snabbare. Målet är att underlätta för individen att så tidigt som möjligt komma in på arbetsmarknaden och bli självförsörjande.

Under år 2001 har en utveckling skett när det gäller att bredda utbudet av utbildningsmöjligheter för nyanlända invandrare inom introduktionen. Allt fler kommuner kombinerar svenskundervisningen med andra utbildningar och involverar fler utbildningsanordnare i arbetet. Utbildningarna varierar efter behov men främst satsas på utbildning inom bristyrken t.ex. vård och omsorg samt inom hotell-, städ- och restaurangnäringen. Flera kommuner erbjuder denna form av utbildning i ett tidigare skede i introduktionen.

Även möjligheten till arbete och praktik i kombination med svenskundervisning har utvecklats i flera kommuner och då främst inom kommun och landsting. I större omfattning än tidigare förläggs svenskundervisningen till sin »rätta miljö», dvs. en arbetsplats, för att åstadkomma en tidig yrkesprofilering och underlätta för individen att lära sig yrkesspråket.

Inom den egna kommunen har svenskundervisningen utvecklats, både vertikalt och horisontellt. Det finns idag möjlighet till nivågrup-

pering utifrån tidigare kunskaper. Det finns även valmöjlighet inom de olika nivåerna, som t.ex. att kombinera svenskundervisningen med annan utbildning. Valmöjligheterna begränsas oftast dock till den egna kommunen, till följd av bristande interkommunal samverkan.

Vikten av validering

Omkring hälften av de 30 kommunerna anger att validering av yrkeskunskaperna sker tidigare än förut. Såväl dessa kommuner som de kommuner som inte erbjuder en tidig validering, bör utveckla en metodik för att tillmötesgå behovet. En tidig validering är en förutsättning för en lyckad introduktion till arbetslivet.

Några kommuner poängterar att en tidig validering förutsätter ett gott samarbete mellan flyktingmottagningen och arbetsförmedlingen samt att oklarheter avseende särskilt kostnadsansvaret samt ansvarsfördelningen som finns idag måste lösas.

Introduktion i arbetslivet

De introduktionsprogram som planeras tar numera allt oftare sin utgångspunkt i arbetslivet. I ett fåtal kommuner ges individerna möjlighet till deltagande i rekryterings- eller traineeprogram. Traineeprogrammen är främst inriktade på bristyrken men även andra yrken har tillkommit. Traineeprogrammen vänder sig till akademiker samt till personer med erfarenhet av eller intresse för vissa yrken. Antalet traineeprogram och rekryteringsprogram verkar dock ha ökat.

Hur långt har då kommunerna kommit med att genomföra en helt arbetsplatsförlagd introduktion? För att kunna kartlägga detta har Integrationsverket tagit fram en definition av arbetsplatsförlagd introduktion. Den lyder:

Integrationsverkets definition av arbetsplatsförlagd introduktion:

Utifrån den enskildes yrkeserfarenhet och förutsättningar genomförs introduktionen på en arbetsplats med handledning av en mentor. Svenskinläringen sker på arbetsplatsen och svenskundervisningen sker genom lärarledd undervisning på arbetsplatsen eller hos utbildningsanordnaren.

Introduktionen ska leda till egenförsörjning. Den arbetsplatsförlagda introduktionen ska därför helst syfta till att den enskilde erbjuds anställning, antingen på den arbetsplats introduktionen genomförs eller på annan arbetsplats.

Arbetsplatsförlagd introduktion, enligt Integrationsverkets definition, förekommer idag i få kommuner. Däremot finns ett stort intresse hos många kommuner att kunna erbjuda den möjligheten. Gemensamt för flera kommuner är att man redan tagit ett samlat grepp för att åstadkomma en ökad individualisering för snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Många kommuner intensifierar samarbetet med arbetsförmedlingen och företagen för att skapa förutsättningar för en arbetsplatsförlagd introduktion.

Kommunernas prioritering av den arbetsplatsförlagda introduktionen framgår även tydligt av de ansökningar som kommit in till Integrationsverket angående medel till utvecklingsprojekt. Flertalet

av ansökningarna handlar om den arbetsplatsförlagda introduktionen. Speciellt inom yrkesområden vård och omsorg, bygg och industri. De extra utvecklingsmedel som Integrationsverket tillförts för att ekonomiskt kunna stötta dessa initiativ till utveckling av bl.a. den arbetsplatsförlagda introduktionen har haft en stor betydelse. En fortsatt utveckling av verksamheten för år 2002 kan redan skönjas.

Det finns idag både inom privat och offentlig förvaltning förutsättningar för att erbjuda arbetsplatsförlagd introduktion. Denna utveckling ligger helt i linje med intentionerna i den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare.

Enligt kommunerna får idag fler nyanlända invandrare än tidigare arbete redan under introduktionstiden. Skälet till det tycks vara att introduktionstiden förbättrats genom en tydligare arbetsmarknadsanknytning och att arbetsmarknaden blivit öppnare, speciellt inom bristyrkesområdena.

Uppföljning av introduktionen

I kommunernas egna uppföljningar av introduktionen har en perspektivförskjutning inletts. Från uppföljningar av kostnader i introduktionen till att mer belysa vad brukarna själva anser om introduktionen. Erfarenheterna visar att ett uppföljningssätt där man frågar, lyssnar och lyfter fram individens synpunkter på introduktionsinsatserna också samtidigt ökar individens delaktighet i processen.

Integrationsverket tog aktivt ansvar för att utveckla brukarundersökningar, genom NKI-modellen, i samverkan med tre kommuner. Genom en tålmodig marknadsföring har NKI nu vunnit ett generellt genomslag. Den fortgående processen är både spännande och framåtsyftande genom att allt fler kommuner känner behov av ett kontinuerligt uppföljningsarbete och denna process har påskyndats genom utvecklingen av instrumentet NKI. Brukarundersökningar har nu på allvar fått genomslag i kommunerna. NKI ger dock inte svaren på alla frågor kring uppföljning av introduktionen. Även annan uppföljning krävs. Det är här av vikt att kommunerna själva initierar andra uppföljningar som komplement.

Den individuella introduktionsplanen är ett av de verktyg som möjliggör individens delaktighet i introduktionen. Den ger dessutom kommunen möjlighet att göra uppföljningar på individnivå utifrån planerna. Introduktionsplanens roll har de senaste åren kommit i skymundan i flera kommuner. Kommunerna kopplar inte den individuella planen till sitt uppföljningsarbetet, dvs. man använder inte den individuella introduktionsplanen i uppföljningssyfte. Den har för alltför många kommuner främst blivit ett verktyg för att få del av schablonbidraget för flyktingen. Att individens delaktighet i uppföljningarna har visat sig brista kan bero på att introduktionsplanen inte i den utsträckning det vore önskvärt används som uppföljningsinstrument. Genom kontinuerligt arbete med att utveckla introduktionen, och i samverkan med individen och de parter som berörs dokumentera denna löpande i en individuell introduktionsplan, ges individen förutsättningar för ökad delaktighet.

Ett antal kommuner har under tidigare år genomfört olika uppföljningar, bl.a. i vilken mån statsbidraget täckt kommunens kostnader för flyktingmottagandet. Detta perspektiv, dvs. att följa upp ekonomin, har inte längre det fokus i kommunernas egna uppföljningar som det hade under 1990-talet. Möjligen kan Integrationsverkets rapporter om utvecklingen av kommunernas kostnader för försörjningsstöd för olika årskottinger flyktingar anses som till-

räckliga. Integrationsverket kan också konstatera att kommunerna egna uppföljningar i viss mån förändrat inriktning så att individens synpunkter på introduktionen är en viktig del, med andra ord perspektivet har alltmer förskjutits »från kronor till öron».

7. Förslag till förbättringar

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

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

Alla bör omfattas av introduktionen

De flesta nyanlända invandrare omfattas inte av kommunens introduktionsinsatser. Alla erbjuds förvisso att delta i svenskundervisning men oftast får enbart de personer som omfattas av ersättningsförordningen (SFS 1990:927) en planerad introduktion, med deltagande i introduktionsprogram. Detta gäller även möjligheten till introduktionsersättning som försörjningsform.

En avgörande orsak till varför inte alla nyanlända invandrare erbjuds samma möjligheter till introduktion är utformningen av statsbidraget, som idag endast omfattar nyanlända flyktingar och deras anhöriga.

Integrationsverket föreslår att:

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

Förändringar i ersättningsförordningen

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Särskilda insatser

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Individens ansvar

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

Integrationsverket föreslår att:

- 6 Individen ska ansvara för sin egen introduktionsplan.

Individuell svenskinläring

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

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Arbetsmarknadsperspektiv

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Annat samarbete

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Uppföljning och utvärdering

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

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

Integrationsverket föreslår att:

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

Kunskaps- och kompetenshöjande insatser

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

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

Integrationsverket föreslår att:

- 17 Personal inom introduktionen bör få möjligheter till kontinuerlig kompetenshöjande utbildning.
- 18 Studier genomförs för att fånga upp och ta tillvara lärande exempel om utvecklingen av introduktionen i andra länder.

Bilaga

Uppföljande kartläggning av introduktion för nyanlända

ENKÄTFRÅGOR

Kommun:
Uppgiftslämnare:
Adress:
Telefonnummer:
E-postadress:

• Initiala introduktionsfasen och planeringen

- 1 På vilket sätt har samarbetet förändrats med era tidigare samarbetspartners när det gäller introduktionsarbetet för nyanlända invandrare utifrån den centrala överenskommelsen?
- 2 Har ytterligare samarbetspartner tillkommit på lokal-, interkommunal- och regional nivå när det gäller introduktionsarbetet?
- 3 Hur har kommunens introduktionsarbete påverkats av detta samarbete?
- 4 Hur långt har kommunen kommit i sitt arbete med att erbjuda **alla** nyanlända invandrare en planerad introduktion? Ge exempel.
- 5 Har den enskildes delaktighet och medansvar ökat? På vilket sätt?

• Insatser för att förkorta introduktionstiden

- 6 Har andra former av utbildning än svenskundervisning under introduktionen utvecklats, i så fall vilka och på vilket sätt?
- 7 Hur har svenskundervisningen utvecklats för olika grupper? Ge en kort beskrivning.
- 8 Beskriv möjligheten för deltagande i rekryteringsprogram/traineeprogram ?
- 9 Har möjligheten till arbetsplatsförlagd introduktion utvecklats? På vilket sätt? Vilka arbetsplatser? Under vilka former?
- 10 Sker validering av intyg och yrkesutbildningar i ett tidigare skede?
- 11 Vilka andra insatser har gjorts för att förkorta introduktionstiden?

• Uppföljning av introduktionen

- 12 Har uppföljning/utvärdering av verksamheten utvecklats? I så fall på vilket sätt och med vilka metoder?
- 13 Är individen mera delaktig i uppföljningen?

• Utveckling och förbättring av introduktionen

- 14 Vad behöver förbättras och utvecklas i er verksamhet?
- 15 Vad ser ni i er kommun som kan främja respektive hindra en utveckling av introduktionen under de kommande åren?