

# Uppsalamodellen

Samverkan för integration inom det regionala tillväxtavtalet





# Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
1. Utgångspunkter	7
1.1 De regionala tillväxtavtalens allmänna mål	7
1.2 Rapportens målsättningar	8
1.3 Måttstockar och upplägning	9
2. Uppsalamodellen för effektivare integration	11
2.1 Arbetsmarknad och introduktion vid igångsättandet av tillväxtavtalsarbetet	11
2.2 Regionala tillväxtavtalet och modellen för effektivare integration	17
2.3 Förutsättningar för och syftet med arbetet i modellens ledningsgrupp	19
2.4 Projektverksamheten i stort	20
2.5 Arbetsmarknadsinriktad introduktion	22
2.6 Projekt drivna av InterWorld, Integra och NyföretagarCentrum	26
2.7 Ledningsgruppens syn på modellen och dess effekter efter det första året	29
2.8 Ledningsgruppens syn på modellen och dess effekter inför det fjärde året	33
2.9 Länsstyrelsens uppföljningar	36
3. Integrationssamverkan i ljuset av måttstockarna	40
4. Regionala tillväxtavtal som policyinstrument	47
4.1 Regeringsrapporten om tillväxtavtalens andra år	47
4.2 Riksrevisionsverkets granskning av myndigheternas roll i tillväxtavtalen	49
4.3 Peter Ehns rapport om tillväxtavtalens regionala partnerskap	50
4.4 En jämförelse med Blommansatsningen och Storstadssatsningen	51
5. Huvudsakliga slutsatser	55
Referenser	57
Bilaga 1	61
Bilaga 2	64
Bilaga 3	66
Bilaga 4	67
Bilaga 5	83



# Förord

Integrationsverket har i uppgift att följa faktiska utfall och vad som orsakat dem. Denna uppgift betyder i förlängningen att verket bör utveckla kunskapen om vilka satsningar och redskap som leder till uppfyllelse av de integrationspolitiska målen. Från och med år 2004 sätts de regionala tillväxtprogrammen. Dessa program ska enligt uttryckliga direktiv från regeringens sida innefatta integration och mångfaldsperspektiv. De regionala tillväxtprogrammen ersätter de regionala tillväxtavtal som verkat från och med år 2000. De regionala tillväxtavtalen igångsattes inte med samma uttryckliga direktiv från regeringens sida om fokus på integration och mångfald. Den här rapporten redovisar en studie av den särskilda modell för effektivare integration som pågår inom ramen för det regionala tillväxtavtalet i Uppsala län. Uppsalamodellen innefattar utvecklingen av ansvariga myndigheters och tjänstemäns idéer och samarbete. Den innefattar också projektverksamheten för att arbetsmarknadsinriktade och förbättra introduktionen av nyanlända invandrare liksom den projektverksamhet som är inriktad på tiden därefter. Rapporten om Uppsalamodellen ger en försmak av vad som väntar från och med år 2004 då de regionala tillväxtprogrammen träder i kraft.

Norrköping 15 september 2003

Abdullahi Aress  
Avdelningschef

Mikael Rundqvist  
Rapportförfattare



# Sammanfattning

Den här rapporten handlar om den Modell för effektivare integration som har satts igång inom ramen för det regionala tillväxtavtalet i Uppsala län. Arbetet med *Modell för effektivare integration* är en pågående utvecklingsprocess.

Den verklighet som möter oss i Uppsala är liksom i andra regioner mångfacetterad. Enbart mängden insatser och projekt är svår att överblicka. Denna rapport är ett led i arbetet med att bringa ordning och förståelse i syfte att lära och utveckla.

Uppsala tillhör de fåtal län som har formulerat integration som ett särskilt insatsområde i sitt regionala tillväxtavtal. Som uttryckligt mål för det särskilda insatsområdet sägs i tillväxtavtalet för Uppsala län att integrationen mellan invandrare och majoritetsbefolkningen ska underlättas bland annat genom en utvecklad samverkan mellan myndigheter. Modell för effektivare integration är det direkta uttrycket för denna målsättning. I ledningsgruppen för *Modell för effektivare integration* återfinns representanter för Uppsala kommun, Länsstyrelsen, Länsarbetsnämnden, Landstinget och Migrationsverket i länet. Även Integrationsverket är sedan oktober år 2000 representerat i denna ledningsgrupp.

Rapporten innefattar beskrivning och analys av ambitionerna med försöksmodellen för effektivare integration. Den innefattar också beskrivning och analys av i Uppsala län pågående projekt, inte minst arbetsmarknads- och näringslivsinriktad introduktion. Rapporten strävar efter att undersöka efterlevnaden av regeringens grundidéer med de regionala tillväxtavtalen, med särskild inriktning på introduktion, integration och mångfald. Sålunda beaktar rapporten fenomen som samverkan mellan olika aktörer, näringslivets medverkan och anpassningen till lokala och regionala behov, men ur ett introduktions-, integrations- och mångfaldsperspektiv.

När det gäller samverkan och helhetssyn så har man i Uppsala tagit klara steg framåt. Det regionala tillväxtavtalet och Modellens tillkomst har bidragit till ett antal positiva utvecklingstendenser på olika plan inom Uppsala kommun och län. Detta gäller primärt den förbättrade interinstitutionella samverkan mellan myndigheter samt att integrationsfrågan över huvud taget kommit upp på dagordningen och det med en perspektivförskjutning. Perspektivförskjutningen inkluderar såväl fokus på integration till arbete som ett mer individanpassat angreppssätt. Den ökade samordningen i Uppsala innebär också ett viktigt steg i riktning mot ett bättre utnyttjande av de befintliga resurserna.

Självfallet finns mycket kvar att göra. Till exempel kan den interkommunala samverkan förbättras. Också när det gäller att beakta företagets efterfrågan och näringslivets medverkan återstår mycket att göra. Inga medel inom det regionala tillväxtavtalets särskilda programområde »integration« kommer hittills från det privata näringslivet. Inte heller är företrädare för det privata näringslivet representerade i ledningsgruppen för *Modell för effektivare integration*. Dock riktar sig olika satsningar inom ramen för Modellen till privata företag. Dessutom börjar insikten växa om att det kan finnas flera fördelar med att på ett mer direkt sätt än hittills beakta företagets efterfrågan. Här är den igångsatta bussförarutbildningen ett bra exempel. Över

huvud taget ökar insikten om värdet av att betrakta nyanlända som en resurs i ljuset av regionala och lokala behov.

Vad gäller svenska för invandrare görs en indelning efter utbildning och kunskaper i svenska. Inom ramen för den nya arbetsmarknadsinriktade introduktionen pågår också utvecklingsarbete för att anpassa praktikinslag på ett mera individualiserat sätt. Ett av de primära målen är att förkorta vägen från introduktion till arbete. Här har också ett antal åtgärder vidtagits som till exempel en bättre samarbetsplattform mellan Arbetsförmedlingen och Introduktionsbyrån.



# I. Utgångspunkter

Att öka de invandrade svenskarnas tillträde till arbetsmarknaden pekar statsministern i den senaste regeringsförklaringen från oktober 2002 ut som en av de två främsta arbetsuppgifterna tillsammans med åtgärderna för att minska ohälsotalen. Insikten om betydelsen av att prioritera arbetsmarknadsinriktningen finns hos allt fler aktörer. Runt om i landet pågår och planeras olika insatser för att öka de invandrade svenskarnas tillträde till arbetsmarknaden.

De av regeringen initierade regionala tillväxtavtalen är inne på sitt fjärde och sista år och enligt statsmaktens beslut kommer de från och med år 2004 till 2007 att följas av de regionala tillväxtprogrammen. Som idé verkar tillväxtperspektivet lämpa sig väl för att sätta fokus på arbetsmarknadsinriktning för alla oavsett etnisk bakgrund. Idéutvecklingen på flera håll i landet indikerar också att tillväxtavtalen är viktiga redskap för att på regional och lokal nivå se alla individer som resurser samt för att införliva integrationsfrågan i generell politik.

Den här rapporten handlar om ett exempel på att gå från idé till mera praktisk handling. Uppsala län formulerar i sitt regionala tillväxtavtal år 2000 integration som ett särskilt insatsområde med en särskild modell för effektivare integration. *Uppsalamodellen för effektivare integration* har sitt huvudfokus på introduktionen av nyanlända invandrare. En bra introduktion är en avgörande del av integrationsprocessen. Tidig och relevant kontakt med arbetslivet ger goda förutsättningar att undvika utanförskap och bidragsberoende.

Integrationsprocessen involverar idealt sett flera olika aktörer på ett ömsesidigt sätt. Denna rapport handlar mycket om utvecklingen av ansvariga myndigheters och tjänstemäns idéer, samarbete och verksamhet. För att ta reda på i vilken mån arbetet utifrån regionala tillväxtavtal leder till arbetsmarknadsinriktning och förbättrad introduktion av nyanlända invandrare har Integrationsverket sedan hösten år 2000 studerat Uppsalamodellen för effektivare integration. Rapporten *Uppsalamodellen: Samverkan för integration inom det regionala tillväxtavtalet* är resultatet av detta studium. Rapporten belyser situationen fram till och med år 2002.

## 1.1 De regionala tillväxtavtalens allmänna mål

Ett regionalt tillväxtavtal tas fram av ett partnerskap. Tillväxtavtalet består av en analys av regionens tillväxtförutsättningar, ett program för tillväxt, samt överenskommelser mellan de parter som ska finansiera och genomföra programmet. Det ska framgå hur utvärdering och uppföljning ska ske. Några nya statliga medel satsas inte. Avtalen är inte juridiskt bindande. Alla 21 län har tecknat tillväxtavtal. Tillväxtavtalen trädde i kraft den 15 februari år 2000.

Från början var det tänkt att de regionala tillväxtavtalen under sin första giltighetstid skulle sträcka sig fram till och med år 2002. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (2001/02:4) föreslår dock regeringen att riksdagen ska förlänga den första

tillväxtavtalsperioden med ett år, det vill säga till och med år 2003. Regeringen föreslår dessutom att nästa giltighetstid inleds år 2004 och att beteckningen då ändras till regionala tillväxtprogram (proposition 2001/02(4):115). Detta förslag har riksdagen ställt sig bakom (bet.2001/02:NU4, rskr 2001/02:118).

De allmänna målen med de regionala tillväxtavtalen är nedtecknade i regeringens proposition 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*. De regionala tillväxtavtalen syftar till att åstadkomma en bättre samverkan och helhetssyn mellan de olika organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder såväl på lokal och regional som på central nivå. Avtalen ska fungera som instrument för att optimalt utnyttja de resurser som staten och andra aktörer ställer till förfogande. Inriktningen på avtalen ska präglas av företagens efterfrågan och de regionala och lokala behoven av tillväxt- och sysselsättningsfrämjande insatser. »Näringslivets medverkan är därför av avgörande betydelse« (proposition 1997/98(62):198).

Av propositionen framgår inte uttryckligen att just integration och mångfald ska beaktas men väl jämställdhet mellan kvinnor och män samt sociala och ekologiska aspekter. Avtalen ska dessutom främja en hållbar utveckling. Explicita krav som ska vara uppfyllda för regeringens godkännande av tillväxtavtalen är dels att de åtgärder som finansieras genom avtalen innebär att förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning stärks i regionerna, dels att medverkande aktörers insatser är väl samordnade (proposition 1997/98(62):198).

## 1.2 Rapportens målsättningar

Rapporten ger en beskrivning och analys av försöksmodellen för effektivare integration i Uppsala län. I huvudfokus står arbetet, samverkan och uppfattningarna hos företrädarna för de myndigheter som är representerade i Uppsalamodellens ledningsgrupp. Rapporten innefattar också en beskrivning och analys av vissa pågående projekt inom Uppsalamodellen.

Strävan är att undersöka efterlevnaden av regeringens allmänna mål med de regionala tillväxtavtalen, med särskild inriktning på introduktion, integration och mångfald. Därför beaktas fenomen som samverkan mellan aktörer, näringslivets medverkan, anpassningen till lokala och regionala behov, men ur ett introduktions-, integrations- och mångfaldsperspektiv.

En viktig grund för denna rapport är de nationella målen för introduktionen för nyanlända invandrare, som till exempel betoningen av introduktionens individualisering och anpassning till den enskildes behov och förutsättningar (se till exempel proposition 1997/98:16). Insatser som samverkan mellan kommuner och andra aktörer, interkommunal samverkan, arbetsplatsförlagd introduktion, samt metodutveckling av introduktionen, kan förväntas bidra till att öka sysselsättningen för nyanlända invandrare.

Inom ramen för denna studie finns en öppenhet för olika effekter av de regionala tillväxtavtalen på introduktion, integration och mångfald. Att mer än hittills koppla introduktionen till arbetsmarknaden och få till stånd en mera anställningslik situation är av stor vikt. Behoven varierar dock från en region till en annan och framförallt så varierar målgruppernas behov. Till exempel fordras andra insatser för

barn och pensionärer och det vore oklokt att från början utesluta att arbetet inom ramen för de regionala tillväxtavtalen kan medföra nya landvinningar också på flera områden. För övrigt är vare sig Uppsalamodellen för effektivare integration eller projektet bakom den här rapporten avgränsade bara till nyanländas introduktion (bilaga 1).

### 1.3 Måttstockar och uppläggning

Rapporten är i första hand en beskrivning av det arbete som bedrivs i Uppsala, men innehåller också moment av analys och utvärdering. På vilket sätt bör analys och utvärdering ske i en studie som den här? Inom ramen för de regionala tillväxtavtalen pågår en rad olika läro- och utvecklingsprocesser. Så är också fallet mellan parterna inom Uppsalamodellen för effektivare integration. Ett framgångsrikt partnerskap utmärks av förnyelse och förbättrade organisatoriska förhållanden. Av dessa skäl vilar denna rapport i första hand på processutvärdering snarare än på sedvanlig resultatbaserad utvärdering (jfr Morgan & Sol 2002:13).

Tydliga måttstockar till vilka process(resultat)en relateras är en av de viktigaste komponenterna för god utvärderingskvalité (Statskontoret 2002(20):50 och Statskontoret 2002(21):45). Utifrån de målsättningar som återfinns bakom de regionala tillväxtavtalen och denna rapport kan ett antal måttstockar tas fram för att bedöma läro- och utvecklingsprocessen inom Uppsalamodellen. Utöver dessa mera allmänna målsättningar tillkommer de framdeles redovisade målsättningarna bakom Uppsalamodellen. Också målsättningarna bakom Uppsalamodellen kan konkretiseras till måttstockar. Måttstockarna nedan är mer eller mindre mätbara och aktuella på olika sikt. Här presenteras de kort i frågeform för att därefter i varierande utsträckning återkomma längre fram som bedömningsgrunder:

- Vilka aktörer är inblandade och vilken tyngd har de?
- Vilken är spridningen i regionen?
- Vilken legitimitet har modellen i de i ledningsgruppen företrädde myndigheternas respektive organisationer?
- Hur mycket medel är avsatta?
- Finns privat kapital och/eller medverkan?
- Fungerar informationsflöden och samverkan?
- Sker förnyelse och idéutveckling?
- Hur utvecklas antalet ingående projekt över tid?
- Hur avlöper projekten?
- Ökar graden av genomströmning?
- Vilken inriktning har projekten?
- Hur är det med projektägarstatusen?
- Förekommer målgruppsexpansion?
- Förekommer kapacitetsuppbyggnad och permanentning av lyckad försöksverksamhet?
- Kortas introduktionsprocessen?
- Underlättas integrationen?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Måttstockarna är ett sätt att ställa samman och konkretisera målsättningarna från olika håll till gemensamma bedömningsgrunder. Målsättningarna och måttstockarna kan befinna sig på olika nivåer av konkretion men är förenliga med varandra. Som ett uttryck för detta återkommer också många av målsättningarna – bakom tillväxtavtalen, denna studie och Uppsalamodellen – som

I nästa kapitel redovisas Uppsalamodellen för effektivare integration. Därefter relateras i kapitel 3 Uppsalamodellens integrationsprocesser och samverkan till de nyss nämnda måttstockarna. Kapitel 4 breddar perspektivet till andra regioner och tillväxtarbetet i allmänhet. Huvudsakliga slutsatser återfinns i kapitel 5.

---

bedömningsgrunder under de olika måttstockarnas rubriker i genomgången i kapitel 3. Måttstockarna är på det hela taget inga precisionsinstrument. De ger en grund för en grov skattning, en indikation om riktning, särskilt om de sammantaget pekar åt samma håll.

## 2. Uppsalamodellen för effektivare integration

Uppsalamodellen innefattar utvecklingen av ansvariga myndigheters och tjänstemäns idéer och samarbete. Modellen innefattar också projektverksamheten för att arbetsmarknadsinriktade och förbättra introduktionen av nyanlända invandrare liksom den projektverksamhet som är inriktad på tiden därefter.

I detta kapitel beskrivs och analyseras Uppsalamodellen med hjälp av källor och material från flera olika håll. För att få en utgångspunkt för jämförelser börjar kapitlet med en beskrivning av introduktionen och integrationen vid tiden för starten av det regionala tillväxtavtalet och Uppsalamodellen. Härpå beskrivs utgångspunkterna för arbetet i ledningsgruppen för Uppsalamodellen och den ingående projektverksamheten i stort. Därefter beskrivs särskilt den arbetsmarknadsinriktade introduktionen. En utredning om densamma redovisas och chefen för Introduktionsbyrån ger sin syn på introduktionen i Uppsala vid utgången av år 2002. Sedan beskrivs och analyseras andra i Uppsalamodellen ingående projekt som drivs av tre externa utförare. Ledningsgruppen för Uppsalamodellen ger härefter sin syn på modellen och dess effekter efter dess första år respektive inför det fjärde året. Länsstyrelsens uppföljningar redovisas i slutet av kapitlet. Framställningen i detta kapitel ger en grund för att i nästa kapitel sätta samverkan för integration i ljuset av de måttstockar som presenterades i inledningen.

### 2.1 Arbetsmarknad och introduktion vid igångsättandet av tillväxtavtalsarbetet

Uppsala län är beläget i nordöstra Svealand. Länet består av kommunerna Enköping, Håbo, Tierp, Uppsala, Älvkarleby, Östhammar och, från och med i år, Knivsta. Vid utgången av år 2002 var länets folkmängd 298 655. Uppsala är med sina 179 673 invånare (192 259 inklusive Knivsta) landets fjärde största kommun sett till befolkningsstorleken. Vid utgången av år 2001 utgjorde befolkningen med utländsk bakgrund 21 procent av länets befolkning ([www.scb.se](http://www.scb.se)). Kategorin omfattar utrikes födda och personer födda i Sverige med minst en förälder född utomlands. Vid utgången av år 2001 återfanns 72 procent (45 661) av personerna i länet med utländsk bakgrund i Uppsala kommun (Länsstyrelsen Uppsala, *Uppsala län i siffror år 2002*).

Länet har ett mångsidigt näringsliv som rymmer stora regionala variationer. Ungefär tre fjärdedelar av arbetstillfällena återfinns inom de tjänsteproducerande näringarna och resten inom de varuproducerande. Inom tjänstesektorn dominerar den offentliga sektorn med drygt 40 procent av länets arbetstillfällen. Betydande branscher i länet är »life-science«-industrin med läkemedel, bioteknik och bioinformatik samt verkstadsindustri. Många av företagen i länet bygger sin verksamhet på ett utbyte med forskare vid Uppsala universitet och Sveriges lantbruksuniversitet. Näringslivet i Uppsala gynnas av när-

**Tabell 1**

*Sysselsatta i Uppsala län, utrikes och inrikes födda, år, kön och procent (siffror för riket i parentes).*

	2000	
	Man	Kvinna
Utrikes födda 0–4 år i Sverige	38 (38)	25 (25)
Utrikes födda 5– år i Sverige	65 (62)	60 (57)
Inrikes födda med utrikes födda föräldrar	77 (75)	72 (71)
Inrikes födda med minst en inrikes född förälder	82 (81)	76 (76)
<b>Totalt</b>	<b>79 (78)</b>	<b>73 (73)</b>

Fotnot: Variabeldefinitioner och förklaringar om de olika kategorierna återfinns på <http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal>.

heten till Stockholm och av de väl utbyggda transportlederna (Länsstyrelsen Uppsala, *Fakta om Uppsala län*).

Arbetslösheten i länet var 2,7 procent år 2001 (Länsstyrelsen Uppsala, Uppsala län i siffror år 2002). Motsvarande siffra för riket var 4 procent. Tabell 1 är hämtad från Integrationsverkets databas STATIV. Den visar att sysselsättningen för utrikes födda i Uppsala län (och i riket) ökar markant efter en första vistelseperiod på upp till fyra år, men att sysselsättningen för utrikes födda som har bott i Sverige fem år och uppåt fortfarande är betydligt lägre än vad den är för inrikes födda. Därtill är kvinnor genomgående sysselsatta i lägre grad än vad männen är i alla fyra grupperna av utrikes respektive inrikes födda.<sup>2</sup>

För nyanlända invandrare anordnas särskild introduktion, vilket är en av delförklaringarna till den låga sysselsättningsgraden för utrikes födda som bara har vistats upp till fyra år i Sverige. Med start i maj år 1999 bedrev Integrationsverket på uppdrag av regeringen ett särskilt projekt om uppföljningen av introduktionen. »Uppföljningsprojektet« innefattade bland annat ett utvecklingsarbete i tre pilotkommuner, däribland Uppsala (för mer information om projektet, se Integrationsverket 2001:08, se även i slutet av detta avsnitt om resultaten från brukarundersökningen NKI). Som ett led i projektarbetet intervjuades verksamhetsansvariga för introduktionen. Intervjumaterialet ligger till grund för resten av framställningen i det här avsnittet och skildrar situationen vid början av år 2000 (Integrationsverket 2000, *Minnesanteckningar från besök i Uppsala 2000-02-22 (opublicerade)*):

Mottagningen av nyanlända i Uppsala kommun är inplacerad inom ett av socialförvaltningens områden, nämligen Invandrare &

2 Samma mönster råder men ännu starkare när det gäller medellöneinkomsten (den deklarerade inkomsten) bland personer mellan 16 och 64 år i Uppsala län år 2000. I gruppen utrikes född med bosättningsstid noll till fyra år i Sverige var medellöneinkomsten 56 762 kronor. I gruppen utrikes född med bosättningsstid fem år i Sverige och däröver var medellöneinkomsten mer än dubbelt så hög (115 819). För personer födda i Sverige med utrikes födda föräldrar var medellöneinkomsten 136 333 kronor. Gruppen inrikes födda med minst en inrikes född förälder hade en nästan tre gånger så hög medellöneinkomst som gruppen med en bosättningsstid på mellan noll till fyra år (158 235 kronor). I samtliga grupper gäller att kvinnor har en lägre medellöneinkomst än män.

Flyktingar. Inom området finns följande enheter: Introduktionsbyrån för flyktingar och invandrare, modersmålsenheten, barnmottagningsgruppen, PS-Prisma sysselsättningscentrum, Romerverksamheten, Tolkförmedlingen, Samverkan med invandrarföreningar och Integrationsenheten. Dessutom finns en bostadsenhet – Flyktingbostäder.

Introduktionsbyrån har 19 anställda, 8 socialsekreterare varav 2 gruppleddare, 5 ekonomihandläggare, 2 arbetsmarknadshandläggare och 1 flyktingkonsulent. En nyanländ invandrare har 2 handläggare, då socialsekreterarna inte handlägger bidragsfrågor, vilket däremot ekonomihandläggarna gör. Förste socialsekreteraren har ansvar för utåtriktade kontakter, EBO (eget boende) och uppföljning/utvärdering av introduktionen.

Kommunens introduktionsbyrå tar emot totalt 350 personer per år. Är antalet mottagna flyktingar t.ex. 250 personer kan 100 icke-skyddsbehövande få introduktion, dvs. är flyktingarna färre än 350 får fler invandrare introduktion. Många har psykiska problem, handläggarna har ett nära samarbete med transkulturella psykiatrin.

Den ekonomiska ersättning som utgår under introduktionstiden inkomstprövas enligt socialtjänstlagen. Avdrag görs för ogiltig frånvaro och sjukdom. Konstruktionen ger inget utrymme för stimulans att söka till exempel korttidsarbeten under skoluppehåll. Man arbetar för att få ut människor i arbete, men det finns ingen morot, då individerna inte kan förbättra sin ekonomiska situation med arbete. Enligt intervjuaren med de verksamhetsansvariga sker en inskolning i socialbidragsberoende.

Prisma riktar sig till personer med låg utbildning och med bristande kunskaper i svenska språket och är ett sätt att individualisera introduktionen. Där får de invandrande språkträning, sysselsättning och barnomsorg. Insatsen ses som en socialt förebyggande insats. De som deltar i Prismas aktiviteter står inte till arbetsmarknadens förfogande, det vill säga de räknas inte som arbetssökande, utan som sysselsatta.

Grundskolebarn och förskolebarn ingår i den reguljära verksamheten men i väntan på denna går barnen på Prisma. Det finns speciella ungdomshandläggare som ansvarar för introduktionen för ensamstående ungdomar utan vårdnadshavare. Detta är en stor grupp i Uppsala på grund av att man har grupphem för minderåriga flyktingbarn och behandlingshem i kommunen. Boende med vuxenstöd är utslussningsboende för de ungdomar som vid 18 års ålder måste flytta från grupphemmen. De ensamstående ungdomarna som är 18 till 20 år får stödpersoner som ska tillgodose ungdomarnas behov av vuxna på fritiden.

Det finns särskilt anpassad introduktion för dem som av olika orsaker inte kan följa en normal studiegång på Sfi-skolan, till exempel föräldrautbildning. I förhållande till individerna sker också anpassning för dem som har särskilda behov, till exempel vid sjukdom och funktionshinder. Dessutom sker samhällsorientering i föreläsningsform på svenska med tolk och på modersmål i studiecirkelform. I praktiken sker det alltså en hög grad av individanpassad introduktion. Någon interkommunal samverkan finns dock inte.

Uppsala kommun tillämpar sedan 1997 en organisation med beställar-utförarsystem. Invandrarnämnden är en beställarnämnd för vilken det finns en beställarplan. Invandrarnämnden har satt en ram för introduktionen på i genomsnitt 19,5 månader (18–24 mån). Förvaltningen vill som utförare förlänga tiden till 24 månader. Man

anser inte att man kan uppfylla målen på 18 månader och att introduktionstiden ska vara individuell inom en 24-månadersram.

Beställarplanen anger målet att 70 procent av de som lämnar Svenska för Invandrare (Sfi) ska vara i arbete, praktik eller utbildning. Med utbildning avses utbildning efter uppnådd Sfi-nivå. Uppföljningen är inriktad på detta mål. Det finns även mål om avtal för Sfi-skolan där målet är att 75 procent ska klara Sfi-godkänt på ett läsår.

Innan man kommer in på Sfi går man i en introduktionsklass. Nivågruppering sker efter utbildningsbakgrund, svenskkunskaper och individuella förutsättningar i övrigt. Eleverna testas innan nivågruppering sker. Man tar hänsyn till elevens utveckling. Allteftersom individen utvecklas i språket byter han eller hon grupp/klass. Vid introduktionsbyrån skulle man även vilja ha yrkesinriktad svenskundervisning och har påbörjat detta i ett projekt (»Yins-projektet«).

I Uppsala anordnas Sfi av den kommunala Eddaskolan. Ett särskilt avtal finns med Eddaskolan om att alla som genomgår en introduktion ska kunna påbörja sina Sfi-studier inom tre veckor från mottagandet i kommunen. Dessa utgör 20 procent av Eddaskolans elever. Övriga 80 procent får vänta 2–3 månader. På Sfi-skolan i Uppsala ges ingen yrkessvenska vilket man vid introduktionsbyrån upplever som ett problem. Efter cirka 6 månaders undervisning påbörjas språkpraktik. Språkpraktiken ges under tre månaders tid till en majoritet av dem som läser Sfi och pågår parallellt med Sfi-undervisningen.

Tanken är att språkpraktiken ska följas av ytterligare praktik, yrkespraktik, men oftast hinner den nyanlände avsluta introduktionen innan det är dags för denna. Många går vidare till den kommunala vuxenskolan som är på heltid. Språkpraktiken kan också i vissa fall vara upplagd som en yrkespraktik, då man försöker hitta rätt inriktning för individen. Praktiken anordnas av arbetsmarknadssekreterarna.

Erfarenheterna av praktiken är inte kopplade till undervisningen eller tvärtom. Det beror på att så få elever i Sfi-skolan kommer från introduktionsbyrån, de utgör endast 20 procent av Sfi-skolans 800 elever och de är spridda på olika klasser. Det är omöjligt att samverka med så många lärare, även om kanaler finns till studierektor och kuratorerna. Enligt intervjuvaren med de verksamhetsansvariga har lärarna hög kompetens.

Under år 1997 påbörjade 137 personer Sfi. Av dessa uppnådde 80 procent Sfi-nivån inom 12 månader enligt uppgift från beställaren. Detta gäller dock inte de lågutbildade eleverna. Uppföljningar av introduktionen görs genom handläggarformulär och intervjuer med brukarna. Förändringar har genomförts efter slutförd uppföljning när man såg på resultatet och de förändringsförslag som framkom. Bland annat har moment inom introduktionen tillkommit efter önskemål från brukarna. Om något saknas i introduktionen påpekarr flyktingarna det och kommande nyanlända får då del av förändringen och förbättringen. Handläggarformuläret mäter inte delaktighet.

En introduktionsplan föreligger inom sex veckor räknat från ankomsten till kommunen. I introduktionsplanen görs förberedelser för den kartläggning som arbetsmarknadssekreterarna sedan gör inom 2 månader. För barn upp till 16 år upprättas särskilda introduktionsplaner av barnmottagningsgruppen (kurator och psykolog). Med vid upprättandet av planen är socialsekreteraren och flyktingen.



Regelbundna avstämningar och revidering vid behov görs.

I Uppsala används introduktionsplanen som ett levande dokument. Vid introduktionens avslutning görs en notering i planen om situationen för individen i förhållande till målen. Planen kan därför användas som ett uppföljningsinstrument. Efter cirka 18 månader skrivs en sammanfattning av vad introduktionen har innehållit. Sammanfattningen förs vid denna tid över till kommundelarna – eftersom ansvaret för individerna då övergår dit – men själva introduktionsplanen överförs inte. Ett glapp uppstår mellan introduktionen på introduktionsbyrån och överförandet till kommundelarna. Åtgärder från introduktionstiden följs inte upp efter överförandet.

De flesta invandrare som tas emot av en kommunfelsförvaltning får för övrigt ingen introduktion alls. Organisationen med kommundelar innebär i denna mening ett problem. Kommunen har 14 kommundelar och det försvårar arbetet. Centralisering av introduktionen har dock funnits sedan 1995. Kommundelarna vill gärna skicka alla nyanlända till den centrala introduktionsbyrån men det finns inte plats där för alla. Prioritering måste till. Introduktionsbyrån vill ha ett mer reglerat mottagande av alla nyanlända i form av detaljregler för hur man ska föra över invandrare från kommundelarna till introduktionsbyrån.

När det gäller samverkan i övrigt så är det svårt att få igång ett fungerande samarbete med Sfi-skolan. Vid Introduktionsbyrån samarbetar man med kuratorer, studierektorer och enskilda sfi-lärare. Dessutom sker samverkan med frivilligorganisationer som Röda korset och Missionskyrkan, med praktikansaffare, psykiatrin, förebyggande hälso- och sjukvården, med föreningsrådet och med fackliga organisationer. Vid introduktionsbyrån försöker man hitta aktörer som är flexibla och tar sig tid. Det har fallit sig naturligt med just dessa. Den som saknas, förutom Sfi-skolan, är arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen är inte aktiv i introduktionen. Eftersom arbetsförmedlingen i Uppsala inte aktivt arbetar med nyanlända invandrare har introduktionsbyrån själv anställt arbetsmarknadssekreterare som gör kartläggningssamtal med de mottagna. Arbetsmarknadssekreteraren förbereder även inskrivning för den enskilde på arbetsförmedlingen. Det görs ett individuellt vägledningssamtal och kommunen anordnar även en jobbsökarkurs. Det handlar om att ge den enskilde praktisk, konkret hjälp. För individens och flexibilitetens skull har kommunen helt enkelt fått finna andra vägar än arbetsförmedlingen.

*Sammanfattningsvis* fanns vid introduktionen av nyanlända i Uppsala kommun i början av år 2000 å ena sidan idéer och verksamheter för arbetsmarknadsinriktning och individualisering. Arbetsmarknadssekreterare har knutits till kommunens introduktionsbyrå. Introduktionsplaner upprättas och uppdateras och individernas egna önskemål beaktas i möjligaste mån. Å andra sidan finns klara tecken på möjliga förbättringspunkter. Praktiken har en slagsida mot språkpraktik. Det finns få eller inga möjligheter att läsa yrkessvenska. Den ekonomiska ersättning som utgår under introduktionen motsvarar i praktiken socialbidrag. Introduktionsplanerna tas inte till vara på bästa sätt när introduktionen avslutas. Det uppstår ett glapp då kommundelarna övertar ansvaret. De flesta invandrare som tas emot i en kommunfelsförvaltning får ingen introduktion alls. Samverkan med Sfi-skolan och med arbetsförmedlingen fungerar dåligt och interkommunal samverkan saknas.

Vad tycker då brukarna om introduktionen i Uppsala vid denna tid? Under juni till augusti år 2000 genomförde SCB på uppdrag av Integrationsverket en studie av invandrare som nyligen avslutat eller var nära att avsluta sin introduktion i Uppsala (redovisad i rapporten Integrationsverket 2001:08). Syftet var att mäta hur invandrarna hade upplevt introduktionsperioden. Studien är en jämförelse av tre kommuner: Eskilstuna, Botkyrka och Uppsala, med hjälp av ett så kallat »Nöjd Kund Index« (NKI).

Antalet individer i undersökningspopulationerna var begränsat till totalt 136 stycken vilket medför stora problem vid de statistiska analyserna. Samtidigt var svarsfrekvensen endast 55 procent för totalurvalet, vilket måste betraktas som lågt. Dock var svarsfrekvensen hela 76 procent i Uppsala, vilket medför att studiens resultat åtminstone kan beaktas, även om det bör göras med försiktighet. Vidare är studien begränsad till att mäta just »nöjdheten« med introduktionsfasen och säger därmed inte något om andra åtgärder som vidtagits eller för den delen heller inte om den faktiska effektiviteten i introduktionsfasen.

Respondenterna fick ta ställning till en mängd frågor inom olika delområden som tillsammans utgör en helhetsbedömning av graden av nöjdhet över introduktionsfasen. De olika delarna är; introduktionsplanen (3 frågor), arbetslivet (7), hälsovård (3), kunskaper i svenska (9), undervisningen (5), boende (5), nätverk (4), bemötande (5) samt samhällkunskap (7). Respondenterna har tagit ställning till dessa frågor på en sjugradig skala där höga värden indikerar hög grad av nöjdhet. Svartalternativen har sedan kodats om till procentsatser innan beräkningar av de aritmetiska medelvärdena genomfördes för dels de nio olika delarna och dels för introduktionsfasen som helhet.

Resultaten pekar på stora skillnader mellan kommunerna, men genomgående är invandrarna i Uppsala klart mer nöjda med introduktionsperioden än motsvarande grupp i Eskilstuna och Botkyrka. Betygsindexet bland invandrarna i Uppsala för introduktionsperioden som helhet är hela 71 jämfört med 57 respektive 54 för Botkyrka och Eskilstuna på en skala från 0 till 100. Detta borde rimligen också återspegla sig i skillnader mellan kommunerna avseende de ingående delarna i indexet. Det låga antalet respondenter gör dock att felmarginalerna på svarsfrekvenserna blir så höga att det inte med rimlig säkerhet kan sägas hur skillnaderna ser ut.

I studien ingår också att man beräknat »effekten« av varje ingående del på det totala NKI-indexet genom att beräkna sambandet mellan NKI som helhet och de ingående delarna. En dylik beräkning visar att introduktionsplanen har klart störst effekt på NKI-indexet medan arbetslivet, nätverket och undervisningen har mycket liten effekt på indexet. Det innebär i praktiken att en stor ökning i invandrarnas nöjdhet över arbetslivet inte kommer att resultera i någon nämnvärd höjning av NKI som helhet medan endast en mindre höjning av invandrarnas nöjdhet över introduktionsplanen kommer att resultera i en ökning av NKI-indexet över introduktionsfasen. Det ska dock tilläggas att detta inte säger att arbetslivet saknar betydelse utan endast att åsikterna om detta saknar betydelse för hur nöjda invandrarna är över introduktionsfasen som helhet. Det ska också sägas att undersökningen inte nödvändigtvis säger något om introduktionsfa-

sens faktiska effektivitet utan endast om respondenternas upplevelser av denna fas.

Även om undersökningen ska tolkas med försiktighet på grund av det låga antalet individer i undersökningspopulationen är det ändå värt att notera att invandrarna i Uppsala är klart nöjdare över introduktionsfasen än motsvarande grupp i de övriga två kommunerna. Undersökningen genomfördes vid en tid då modellen och den nya arbetsmarknadsinriktade introduktionen var under igångsättning.<sup>3</sup>

## 2.2 Regionala tillväxtavtalet och modellen för effektivare integration

Det tillväxtavtal som undertecknades av partnerskapet för Uppsala län den 15 februari år 2000 innehåller tre prioriterade programområden: 1.*Infrastruktur som stöd för företagsutveckling*, 2.*Entreprenörskap/företagsutveckling*, 3.*Integration*. Integration är med andra ord formulerat som ett särskilt avgränsat vertikalt mål eller insatsområde.

Som uttryckligt mål för det tredje insatsområdet sägs i tillväxtavtalet att integrationen mellan invandrare och majoritetsbefolkningen i samhället ska underlättas genom en utvecklad samverkan mellan myndigheter och genom samverkan med invandrarernas egna organisationer, med sikte på att så snabbt som möjligt få in invandrarna på arbetsmarknaden. Dessutom deklarerar man att invandrarernas möjlighet att starta eget ska underlättas och kvinnor och män därvid ska ges samma förutsättningar (*Regionalt tillväxtavtal för Uppsala län*, sidan 57).

För det prioriterade programområdet integration finns i tillväxtavtalet en särskild modell. Projektet »Modellen för effektivare integration« innefattar åtgärder som består av flera delprojekt: Bra kommunstart/effektiv språkinläring; förmedling och uthyrning av arbetskraft; exportkonsulter/handel; starta eget/mentorskap och lokala nätverk; språk, kultur, kontakter; vägen till försörjning och tillväxt; idrottsaktiviteter som ett medel för ökad integration; utbildningsaktiviteter. Flera aktörer och parter medverkar. Uppsala kommun är samordningsansvarig för programområdet. För samordning

---

3 Till en ny NKI-undersökning kallades år 2002 under hösten 174 personer av de totalt 210 som hade avslutat sin introduktionsperiod under år 2001. Endast 60 personer, eller 34 procent av de som kallats, kom för att besvara enkäten. De flesta kallade uteblev således. En anledning till detta kan enligt Monica Wiberg, som arbetar med uppföljning och utvärdering vid introduktionsbyråns flyktingsamordnarenhet, vara att kallelsen kom ungefär ett år efter avslutandet och att introduktionen ligger så pass långt bort i tiden att brukarna inte finner det angeläget att besvara en enkät om densamma. Tanken var att därefter kalla alla som avslutat introduktionen under år 2002. Men med hänsyn till den arbetsinsats som skulle krävas och det låga deltagandet senaste gången så beslöt man att avstå. Ett undersökningsår (2002) tappas alltså bort. För att komma i kapp har Uppsala nu börjat med att låta besvarandet av NKI-enkäten vara en del i avslutandet av introduktionen. Från och med år 2003 ska alla som avslutar sin introduktion också fylla i NKI-enkäten. Sett i ljuset av den här rapporten är det beklagligt dels att bortfallet för undersökningsåret 2001 är så stort att resultaten blir skeva och därmed otillförlitliga, dels att ingen uppföljning alls kommer till stånd för år 2002. En god möjlighet att vid detta tillfälle utvärdera brukarnas syn på den nya arbetsmarknadsinriktade introduktionen och på modellen bortfaller därmed.

av de olika delprojektens arbete finns en ledningsgrupp med företrädare för medfinansiärerna. Huvudfinansiärer är länsarbetsnämnden och Uppsala kommun. Projektet förutsätts löpa i tre år. (Det förlängdes sedermera.) För projektets startår (2000) var 4.490.000 kronor finansierade då tillväxtavtalet ingicks (*Regionalt tillväxtavtal för Uppsala län*, sidan 58).

I en särskild projektplan beskriver arbetsmarknadschefen i Uppsala kommun, Hans-Olof Hansson, tillika ordförande i ledningsgruppen (även kallad styrgruppen), modellens övergripande inriktning:

Modell för effektivare integration är en idé om vägar till självförsörjning genom arbete baserat på individens kompetens, intresse och ansvar samt samarbete och samsyn mellan myndigheter samt övriga aktörer. I övergripande projektinriktningen ingår att vidareutveckla olika befintliga och nya tankegångar och inom ramen för partnerskapstanken söka samverka vad gäller planering, finansiering och genomförande. I så motto ska projektet Modell för effektivare integration även ses som ett paraplyprojekt med ambitioner att samordna olika insatser för att nå ett effektivt resursutnyttjande (Uppsala kommun 1999, *Tillväxtavtalet: Modell för effektivare integration. Projektplan*, sidan 2).

Av projektplanen framgår att tillväxtavtalets programområde 3, integration, har två målgrupper: Den första är flyktingar/invandrare som är på väg in i / finns i / är på väg ur introduktionen. Den andra är flyktingar/invandrare som passerat introduktionen men ännu inte nått självförsörjning. Den senare gruppen kan enligt projektplanen delas i två undergrupper: De personer som bedöms ligga nära arbetsmarknaden eller relativt snabbt kan bli redo för jobb med hjälp av olika insatser samt de personer som bedöms ligga längre från arbetsmarknaden. »Den sistnämnda gruppen omfattas inte av detta projekt« (Uppsala kommun 1999, *Tillväxtavtalet: Modell för effektivare integration. Projektplan*, sidan 2).

Den första målgruppen omfattas av delprojektet arbetsmarknadsinriktad introduktion. Delprojektet är tänkt som ett samarbetsprojekt mellan Statens Invandrarverk (sedermera Migrationsverket), Uppsala kommuns socialförvaltnings Introduktionsbyrå för flyktingar och invandrare (IBFI), Arbetsförmedlingens avdelning »Ny i Sverige« och Eddaskolan (undervisning i Svenska för invandrare - Sfi). Insatserna inom delprojektet berör enligt planen huvudsakligen introduktionsfasen men även övergången från förlägningsfasen och övergången till kommundels-/arbetsmarknadsfasen. Syftet med delprojektet är att ge en bra grund för målgruppen så att de lättare ska komma in på arbetsmarknaden så att en större andel flyktingar/invandrare blir självförsörjande. De områden där insatserna enligt planen i samverkan behöver utvecklas omfattar kunskaperna i svenska språket, kompetens (yrkesskicklighet, utbildning), kontaktnät, attityder/förändringsbenägenhet och kunskapen om arbetsmarknad och jobbsökeri (Uppsala kommun 1999, *Tillväxtavtalet: Modell för effektivare integration. Projektplan*, sidan 3).

Med huvudinriktning på den andra målgruppen, som passerat introduktionen men som ännu inte nått självförsörjning, har övriga delprojektaktörer inom programområde 3, integration, enligt projektplanen bildat ett nätverk för effektivare integration. I nätverket ingår Kunskapsbolaget Integra AB, Uppsala InterWorld Ek. förening, Uppsala NyföretagarCentrum och Kontaktytan Ek. förening/SIBCO samt Upplands Idrottsförbund (Uppsala kommun 1999, *Tillväxtavta-*

let: *Modell för effektivare integration. Projektplan*, sidan 4).

Ledningsgruppen för Modellen för effektivare integration ansvarar för samordning av de olika arbetsgrupperna och upprättar en plan för resultatuppföljning. Projektresultat och utveckling ska enligt i projektplanen rapporteras till Länsstyrelsens Utvecklingsråd och den så kallade LIBER-gruppen, som har det övergripande ansvaret för tillväxtavtalet i Uppsala län (Uppsala kommun 1999, *Tillväxtavtalet: Modell för effektivare integration. Projektplan*, sidan 4). Ett framväxande kommunalförbund, C-framåt, har sedermera delvis ersatt utvecklingsrådet, som i praktiken har upphört.

## 2.3 Förutsättningar för och syftet med arbetet i modellens ledningsgrupp

Modellen beskrivs på en hemsida och där säger man den 10 mars år 2003 att modellen bygger på att arbetsmarknadsintegration är en huvudväg för en lyckad integrationsprocess: Att kunna skapa sin egen försörjning och bidra till den gemensamma utvecklingen är grundläggande värden i samhället. I mycket stor utsträckning förverkligas dessa värden genom arbete. »Kärnan i modellen är således integration genom arbete – arbetsmarknadsintegration« ([www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html](http://www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html)).

På hemsidan sägs också att modellen bygger på att samverkan och framförallt samarbete skapar mervärden. »Om samma synsätt, förhållningssätt och likartad regeltillämpning finns såväl inom den inledande »förläggningsfasen« som den påföljande »introduktionsfasen« och »arbetsmarknadsfasen« så finns goda förutsättningar för en effektiv integration. Berörda myndigheter och andra aktörer måste därför ges en gemensam arena för samverkan. Tillväxtavtalets modell för effektivare integration avses vara en sådan arena. Ju effektivare integrationsprocessen blir desto större värde har den för såväl den enskilde som för samhället. En effektiv integrationsprocess är således en viktig tillväxtfaktor. Den metod som valts är att genom samverkan i partnerskap utveckla ett gemensamt synsätt och ett agerande som ligger i linje med detta gemensamma synsätt.« »Styrgruppens uppgift är att initiera, påverka, bedöma och stödja projekt och verksamhetsidéer som ligger i linje med modellens grundidé« ([www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html](http://www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html)).

I januari år 2000 strålade ledningsgruppen/styrgruppen för Modell för effektivare integration samman. Närvarande vid mötet den 28 januari var enligt minnesanteckningarna arbetsmarknadschefen i Uppsala kommun, Hans-Olof Hansson (ordförande), Svante Rowa, utbildningsdirektör vid Länsstyrelsen i Uppsala län, Ola Axelsson, Länsarbetsnämnden, chef vid AF Undervisning och omvårdnad, Elisabet Wennström, ansvarig för arbete och sysselsättningsfrågor i regionala nämnden vid Landstinget i Uppsala län, Per-Olof Forsblom, förvaltningschef vid socialförvaltningen i Uppsala kommun, samt Lars Jansson, utredare vid socialförvaltningen i Uppsala kommun (sekreterare). Gunilla Strandh, chef för Invandrarverket (numera Migrationsverket) i länet, var förhindrad att närvara just den gången.

En diskussion fördes om arbetssättet inom ledningsgruppen. Mötesdeltagarna var överens om att ledningsgruppen för »Modell för effektivare integration« ska beställa och följa upp projekt och andra

åtgärder/insatser inom programområde 3, integration, i Tillväxtavtalet för Uppsala län. I projektnriktningen ingår att koncentrera insatserna till områdena språk, kulturkompetens och arbetsmarknad.

Syftet är att under projektets löptid bryta anslagskulturen och utveckla samarbete och partnerskap mellan såväl beställare som utförare av åtgärder och insatser för att arbetslösa personer med invandrarbakgrund ska kunna integreras på arbetsmarknaden med målet att nå självförsörjning genom eget arbete« (Minnesanteckningar från ledningsgruppsmöte 28/1-2000).

Ledningsgruppens legitimitet diskuterades. En viktig aspekt av legitimiteten är inom vilka ramar som ledningsgruppen kan fatta beslut. Centralt i detta avseende är att de ingående medlemmarna i ledningsgruppen har mandat att företräda respektive myndighet och fatta beslut inom sina respektive myndigheters ramverk så att beslut om projekt eller annan åtgärd/insats kan tas i ledningsgruppen (*anteckningar från ledningsgruppsmöte 28/1-2000*).

Inom ramen för partnerskapstanken diskuterar styrgruppen inriktning och omfattning av åtaganden medan det är respektive aktör(/myndighet) som fattar det formella beslutet och står för sin del av den formella ekonomiska redovisningen. Deltagarna i styrgruppen är i de flesta fallen reella beslutsfattare i sina respektive organisationer. Styrkan och fördelen i detta tillvägagångssätt är att administrationen kan hållas på ett minimum. De medel som ställs till förfogande kan användas till projekt och initiativ och fungera som »olja i maskineriet« ([www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html](http://www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html)).

Ledningsgruppen har hållit möten var och varannan månad under åren 2000 till 2002. I oktober år 2000 anslöt Integrationsverkets representant Mikael Rundqvist. Landstingets representant Elisabet Wennström ersattes sedermera av kollegan Gunilla Dahlkild-Öhman.

Sammanfattningsvis syftar modellen i slutändan till integration främst i form av arbetsmarknadsinriktning och självförsörjning. Modellen är en samverkansarena för att utveckla en samsyn mellan berörda myndigheter och andra aktörer. Tanken är att samverkan lägger grunden för en samsyn som i förlängningen leder till effektiv integration. Effektiv integration betraktas som en tillväxtfaktor.

## 2.4 Projektverksamheten i stort

Inom modellens ram genomfördes under år 2000 projekt och aktiviteter till en kostnad av cirka sex miljoner kronor. Till styrgruppens förfogande fanns initialt knappt fyra och en halv miljon kronor (se även bilaga 2). Resterande medel kommer från de i modellen ingående aktörernas ordinarie verksamhet. Budgeten för år 2001 var fyra miljoner kronor. Härtill kommer EU-pengar och aktörernas finansiering inom ordinarie verksamhet ([www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html](http://www.integration.finns.com/Organisation/Modellen.html)). I september år 2002 omslöt modellen mer än sex gånger så mycket, nämligen 25 895 000 kronor (bilaga 3).

Projektet och insatserna inom modellens ram har olika inriktning och målgrupper. Vissa projekt sker inom ramen för introduktionen. Andra insatser riktar sig till individer som redan har genomgått introduktionen. Arbetsmarknadsinriktningen på projekten

och insatserna är både direkt och mera indirekt, till exempel olika språkprojekt. Vid olika tidpunkter i modellens historia har projekt startats, pågått och slutförts. Vissa projekt med en viss inriktning har slutförts men fått en fortsättning i liknande projekt. Vissa projektidéer har också lagts fram men av varierande skäl inte vunnit stöd hos modellens ledningsgrupp. Vissa insatser har likväl satts igång då de finansieras helt och hållet på annat sätt än inom modellens ram. Ledningsgruppen arbetar annars utifrån tanken om att projekten ska delfinansieras, framför allt med EU-medel.

En sammanfattning av projektverksamheten i stort återfinns (i mars månad år 2003) på modellens hemsida ([www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html](http://www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html)) och återges här i en något bearbetad version. Projekten med asterisk \* efter rubriken är sådana projekt som är avslutade (se bilaga 4 för mera utförliga projektbeskrivningar):

*AF-IBFI - Arbetsmarknadsinriktad introduktion - AF/IBFI/Eddaskolan \**  
Syftet är att pröva en samarbetsmodell mellan Introduktionsbyrån för Invandrare (IBFI), Sfi-skolan (Eddaskolan) och arbetsförmedlingen (Af) för att underlätta integrationen i det svenska samhället. Introduktionen ska vara anpassad till individuella behov och inriktad på delaktighet i samhället och försörjning.

*Bra kommunstart – effektiv språkinläring \**  
Pröva nya och förhoppningsvis effektivare former för språkinläring, introduktion i samhället och på arbetsmarknaden.

*Eddaskolan – Vägval \**  
Ge deltagare med förhållandevis svaga förutsättningar möjligheter att klara SFI-betyg och nå självförsörjning genom individuella vägval.

*Fyris*  
Underlätta integrationen och bidra till att män får en identitet och tillhörighet i det svenska samhället. Utveckla språket med utgångspunkt i den gren inom fonetiken som studerar det talade språkets rytm och melodi (prosodin) och med en kreativ användning av IT i inläringen.

*Förmedling av arbetskraft \**  
Genomförd av Uppsala Interworld. Förmedling av invandrararbetskraft.

*Gateway*  
Ge ungdomar (17–24 år) med stökig eller ofullständig skolgång, men med starkt datorintresse, förutsättningar att fullfölja sin gymnasieutbildning genom att tillvarata och bygga vidare på datorintresset.

*Gottsunda Idrottsskola \**  
Utvärdera idrottsskolans verksamhet i Gottsunda som underlag för utveckling av verksamheten.

*Hantverksutbildning för språksvaga invandrare*  
Ta tillvara språksvaga invandrades arbetskunnande och ge dem möjligheter till utveckling av yrkeskunskaper som är användbara i det svenska samhället.

*Hälsoprojekt för kvinnor*  
Förbättra invandrarkvinnors hälsa och livskvalitet.

### *IN-SE*

Invandrar-svenska engagemang. Förbättra hälsotillståndet hos invandrare, särskilt kvinnor, genom ökade kunskaper om det svenska samhället och genom kunskaper i hälsofrågor. Genom förbättrad hälsa är syftet att nå en meningsfull tillvaro, bättre integration, arbete eller studier.

### *INTROSAM –samverkan för tidig arbetsmarknadsintroduktion*

Syftet är att permanenta ett gränsöverskridande, processinriktat arbets sätt där medverkande myndigheter, organisationer och företag sätter fokus på individens intressen med målet självförsörjning genom eget arbete. (Fortsättning på AF-IBFI ovan.)

### *Jobb Direkt \**

Bereda vägen till försörjning för invandrare med särskilda svårigheter. Målgrupp är utomnordiska invandrare, som passerat introduktionen, eller är på väg ut i arbetslivet, men bedöms ha bristfälliga språkkunskaper, ej nått självförsörjning och befinner sig i eller riskerar att hamna i en »rundgångssituation«. (Fortsättning på Bra kommunstart ovan.)

### *Korta vägen - bussförarutbildning*

Yrkesförberedande utbildning i svenska med teknisk inriktning bland annat som förberedelse för bussförarutbildning.

### *Lyftet*

Målgruppen är personer med invandrarbakgrund som av olika skäl har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. 20 kvinnor. Integrerad språkträning.

### *Redline*

Syftar till att förkorta anställningsprocessen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsökande presenteras på internet eller CD.

### *RE-KOMP*

Rehabiliterande och reorienterande kompetensutveckling. Hälsofrämjande syfte. Riktat sig till nyanlända invandrare såväl i asylfas som i introduktionsfas. Samarbete mellan Uppsala och Malmö.

### *Starta eget-rådgivning/utvecklingsstöd för invandrare*

Erbjuda invandrare som har förutsättningar och vill starta eget företag kunskaper i hur man startar och driver företag i Sverige.

### *YINS – Yrkesinriktad Introduktion för Nyanlända flyktingar/invandrare Sektorsinriktat \**

Syftet är att utveckla en metod för att yrkesinrikta introduktionen för personer med utbildning och erfarenhet från en viss sektor och därigenom öka deras möjlighet att få anställning inom sitt kompetensområde. Projektet har riktat sig till nyanlända med pedagogisk yrkesbakgrund.

## 2.5 Arbetsmarknadsinriktad introduktion

En viktig del av modellen är projektet Arbetsmarknadsinriktad introduktion. Projektet startade i september år 2000 med syftet att pröva en samarbetsmodell mellan kommuns introduktionsbyrå (IBFI), den



kommunala Sfi-skolan (Eddaskolan) och arbetsförmedlingen (Af) för att underlätta integrationen i det svenska samhället. Introduktionen ska enligt beskrivningen på modellens hemsida vara anpassad till individuella behov och inriktad på delaktighet i samhället och försörjning.

Från starten år 2000 deltog 45 personer i introduktionen enligt den nya modellen med arbetsmarknadsseminarier, datautbildning och orienteringskurser som vägledning i individens studie- och yrkesval. Under år 2001 har introduktionen genomförts i samarbete mellan IBFI, Eddaskolan och Af och omfattat Sfi, samhällsinformation, arbetsmarknadsinformation, datakurser, språkpraktik, praktik för skolungdom, samtalsgrupp om hälso- och sjukvårdsfrågor, stödpersoninsatser, boende med vuxenstöd för ensamstående ungdomar och daglägerverksamhet för barn och ungdomar. Antalet mottagna personer uppgick under året till 324 personer. Samhällsinformation har getts på 8 olika språk till 117 personer. Arbetsmarknadsintroduktionen har omfattat 131 personer, varav 93 högutbildade och 38 personer med utbildning under grundskolenivå. Huvuddelen var män. Språkpraktik har genomförts parallellt med Sfi av 22 personer. Praktik för skolungdom omfattade 24 ungdomar och ytterligare 30 erhöll ferieplats ([www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html](http://www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html)).

Erfarenheterna av projektet sägs på modellens hemsida 10 mars 2003 vara positiva: Vinsterna med den gemensamma arbetsmodellen är att myndigheterna undviker dubbeljobb, lär av varandra, utvecklar en samsyn och får en bättre helhetsbild av insatserna. För individen innebär modellen bland annat en klarare bild av möjligheter och hinder, bättre förutsättningar att göra egna bedömningar och val. Detta leder i sin tur till ökat eget ansvarstagande och ökad motivation för insatta åtgärder, som i sin tur bör resultera i en snabbare väg till arbete ([www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html](http://www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html)).

Efter genomförd arbetsmarknadsintroduktion övertar kommundelarna ansvaret för fortsatta insatser och dessa har också det fortsatta försörjningsansvaret efter introduktionsfasen. I de kommuner som är anslutna till lokala arbetsmarknadskontor (LAK), tar LAK över ansvaret för fortsatta åtgärder. I de kommuner som inte är anslutna till LAK tar socialtjänsten över ansvaret. Den jobbsökarplan som upprättats i samarbete mellan IBFI och Af följer med individen till LAK-kontoret respektive socialtjänsten. Det tidigare upplevda »glappet« i insatser mellan introduktionsfasen och kommunal/arbetsmarknadsfasen kan nu enligt beskrivningen på hemsidan (10 mars 2003) överbryggas via LAK. Men eftersom alla kommuner inte har en särskild enhet för arbetsmarknadsfrågor eller är anslutna till LAK kan man befara att glappet kommer att finnas kvar i dessa kommuner ([www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html](http://www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html)).

Samarbetet mellan arbetsförmedlingen och Uppsala kommun inom ramen för den nya modellen för arbetsmarknadsintroduktion har på uppdrag av ledningsgruppen studerats av utredaren Midhat Medic. Huvudfokus i Medics studie *Vägar och gränser* (2002) riktar mot samarbetet mellan arbetsförmedlingens enhet Ny i Sverige, Introduktionsbyrån vid socialförvaltningen, samt den kommunala Eddaskolan (ansvarig för Svenska för invandrare). Den empiriska utgångspunkten för studien är primärt djupintervjuer med flera av nyckelaktörerna inom de tre institutionerna samt några politiker. Djupintervjuerna kombineras sedan med analyser av relevanta styrdokument (Medic 2002:4).

Resultaten i studien pekar på flera intressanta faktorer. Den nya arbetsinriktningen som införts via modellen redan i introduktionsfasen framhålls som något positivt liksom samarbetet mellan institutionerna. Rapporten pekar dock på att förändringarna inom kommunen endast befinner sig i sitt initialskede vilket gör det svårt att överblicka reella effekter av den förändrade synen och samarbetet. Rapportförfattaren anser att arbetsplatsförlagd introduktion bör prövas som ett effektivt arbetssätt. Han anser också att ett lyckosamt införlivande av asylfasen i introduktionsprocessen kräver kartläggningar bland annat av de inblandade aktörernas arbetssätt (Medic 2002:17).

Rapporten pekar på flera faktorer som skulle kunna förbättras:

- 1 Näringslivsperspektivet bör stärkas. Det vill säga att den individualiserade utbildningen av individer för att klara kraven på den svenska arbetsmarknaden bör stärkas.
- 2 Individualiseringen bör även stärkas genom mentorskap och coachning med mera.
- 3 Den interkommunala samverkan bör stärkas i syfte att bättre kunna individualisera och nyansera i olika faser av introduktionen.
- 4 Uppföljningsprocessen på individnivå bör stärkas i syfte att kunna ta till vara positiva erfarenheter på ett bättre sätt (Medic 2002:16-19).

Medic sammanfattar i sin rapport från mars månad 2002: »När det gäller arbetsmarknadsinriktad introduktion så kan man inte betrakta resultatet som ringa med tanke på den rigiditet och gränsbevarande myndighetskultur som har präglat detta arbete under många år. Under denna tid kan man säga att en kritisk massa har uppnåtts; synsättet har förändrats mycket tack vare olika projekt i vilka nya idéer om samarbete, förändringsbenägenhet, gränsöverskridande perspektiv etablerats. Däremot när det gäller genomförandet och vidareutvecklingen så är bilden mer blandad där olika parter nått olika långt. Jag skulle vilja påstå att det återstår mycket att göra i samband med nyanländas introduktion« (Medic 2002:3).

Från och med oktober månad 2002 fortsätter den arbetsmarknadsinriktade introduktionen i projektet INTROSAM (Samverkan för tidig arbetsmarknadsintroduktion). Syftet är att skapa en sammanhållande introduktion i arbetslivet och utveckla samverkansformer mellan medverkande aktörer. Samarbetet vidareutvecklas i flera avseenden. Den nyanlände ska vara delaktig i processen och ansvara för sin egen framtidsplanering. Arbetet bedrivs i gemensamma lokaler och Migrationsverket kommer med i samarbetet. Nio personer med fast anställning på IBFI, Eddaskolan, Af och på Migrationsverket arbetar vissa dagar i projektet. Projektet har två ledare, en från IBFI och en från Af. En referensgrupp bildas där nyanlända, fack och arbetsgivare representeras ([www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html](http://www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html)).

Målgruppen är nyanlända personer som är aktuella för arbetsmarknaden. Med nyanlända avses personer som är inskrivna i eget boende inom Migrationsverket i Uppsala och introduktionsdeltagare vid kommunens introduktionsbyrå, samt övriga nyanlända invandrare som har för avsikt att stanna i Sverige och har behov av arbetsmarknadsintroduktion. ([www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html](http://www.integration.finns.com/Projekt/IndexProj.html)).

Målen är att snabbt matcha den nyanlände mot den efterfrågan

som finns på arbetsmarknaden och erbjuda alla nyanlända den arbetsmarknadsservice som de efterfrågar, till exempel yrkesvägledning och information om lediga arbeten; samt att tillsammans med den nyanlände upprätta en handlingsplan utifrån individuella behov och färdigheter. Tiden från inflyttning till dess att den nyanlände blir självförsörjande ska kortas ned jämfört med idag ([www.integration.fi.nns.com/Projekt/IndexProj.html](http://www.integration.fi.nns.com/Projekt/IndexProj.html)).

För att få en ytterligare avstämning i den föreliggande rapporten har chefen för Introduktionsbyrån för flyktingar och invandrare (Ibfi) i Uppsala kommun, Gun Eldståhl, vid två tillfällen haft möjlighet att vid intervjuer lämna uppgifter om utvecklingen av introduktionen, nämligen i september år 2002 samt i maj år 2003. Samtalet med Gun Eldståhl kom naturligt nog att kretsa mycket kring projektbeskrivningarna (enligt ovan och bilaga 4) och den praktiska uppläggningsplanen av introduktionen och fenomen som kartläggningar, handlingsplaner, svenskundervisning, praktikmoment, fortsatta studier, jobbsökeri samt arbete.

Vid det första intervjutillfället övergick den arbetsmarknadsinriktade introduktionen just i projektet INTROSAM. Sedan starten hösten 2000 hade i september år 2002 totalt 132 personer påbörjat den nya arbetsmarknadsinriktade introduktionen. Under hösten 2002 fanns ytterligare 36 personer som var aktuella för att påbörja INTROSAM. Sfi läste vid samma tid totalt sett cirka 700 personer.

Gun Eldståhl är mån om att projektet INTROSAM ska innebära en breddning av målgruppen. Vid intervjun i maj 2003 upplyser Gun Eldståhl att introduktionen omfattar flyktingar och skyddsbehövande samt deras anhöriga (kärnfamiljen) och vissa nyanlända invandrare i behov av introduktion. Från och med 2003 ska enligt henne nyanlända invandrare som kommer från så kallade flyktingländer erbjudas introduktion, förutsatt att dessa personer har behov av försörjningsstöd.

Från och med 2003 finns inte längre kommunalorganisationen i Uppsala. Introduktionsbyrån tillhör nu samma förvaltning (Vård och bildning) och nämnd (Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden) som såväl socialbidragshetera och arbetsmarknadskontoren som vuxenutbildningen. Det kommer enligt Gun Eldståhl att ge förutsättningar för ett bättre samarbete, gemensamt synsätt och förhållningsätt på lång sikt.

Organisationen har förändrats många gånger enligt Gun Eldståhl: Förändringarna har resulterat i att Ibfi från och med första september 2002 har tre arbetsmarknadssekreterare, fem flykting-/invandarsekreterare (nytt namn för att också tydliggöra att verksamheten skiljer sig från övrig socialtjänst) och fem ekonomihandläggare. En annan och tydligare struktur infördes som innebär en kartläggningsperiod 4–6 veckor från mottagandet samt att introduktion startar i enlighet med beslutad inriktning. Arbetsmarknadssekreterarna tar över ansvaret direkt. Flyktingsekreterarna ansvarar för all övrig introduktion (rehabilitering med mera) samt har ett uppföljningsansvar för allas introduktion. De ansvarar också för psykosocialt stöd, familjeåterförening och så vidare för alla deltagare oavsett introduktionens inriktning. Tillväxtavtalet har möjliggjort att ett samarbete med arbetsförmedlingen har kunnat inledas och utvecklas. En arbetsförmedlare är placerad på Ibfi.

Den nya organisationen och strukturen har också enligt Gun Eldståhl inneburit att flyktingsekreterarna kunnat utveckla och fördjupa

sitt arbete med dem som inte kan delta i en arbetsmarknadsintroduktion. Metodutveckling pågår hela tiden, bland annat genom Ibfi:s medverkan i flera olika projekt till exempel med Enheten för transkulturell psykiatri inom landstinget och det transnationella projektet Re-komp (som är en utveckling av Ibfi:s eget hälsoprojekt som drevs under 2001 och som tilldelades landstingets folkhälsopris) som rör hälsofrämjande introduktion (Sfi och hälsofrämjande insatser).

När det gäller resultaten förklarar Gun Eldståhl att uppföljning sker varje år i samband med verksamhetsberättelsen av hur många personer som kommer ut i egen försörjning någon gång under sin introduktion. Det har visat sig att 40–50 personer varje år från och med år 2000 (då mätningen tog sin början) har varit ute i eget arbete under sin introduktionstid. För övrigt så kan man i handläggarenkäten (som ifylls i samband med avslutad introduktion) se hur många som vid mättillfället är beroende av socialbidrag alternativt är självförsörjande.

Största hindret för en meningsfull och aktiv introduktion som kan leda till egen försörjning är idag och sedan något år tillbaka enligt Gun Eldståhl bostadsbristen. Idag finns många hushåll (ett 30-tal) som varken har egen bostad eller genomgångsbostad: »Vi säger att de har ett ›madrassboende«». Ett avtal finns numera med Gävle och Sala kommuner om att personer som tas emot i Uppsala kan få flytta till Gävle och Sala och få sin introduktion förlagd där på grund av bostadsbristen i Uppsala.

Gun Eldståhl förklarar att arbetsmarknadsintroduktionen sedan hösten 2000 avslutas genom att det för varje person upprättas en mapp som innehåller program och intyg från alla aktiviteter som han eller hon har deltagit i under introduktionen, till exempel praktik, datakurser, arbetsmarknadskurser. Mappen innehåller också handlingsplanen och kartläggningen, uppgifter om kontaktpersoner, referenser med mera. Individerna får sin egen mapp. Ett exemplar skickas till arbetsmarknadskontoret, om personen ska fortsätta där. Ett exemplar läggs i personakten. Det tidigare »glappet« finns inte längre menar Gun Eldståhl: »Vi har hittat fungerande rutiner med arbetsmarknadskontoren«.

## 2.6 Projekt drivna av InterWorld, Integra och NyföretagarCentrum

*Uppsala InterWorld* är en ekonomisk förening med tre medlemmar som utan vinstintresse primärt arbetar med rekrytering av utomnordisk arbetskraft. I praktiken innebär det att man aktivt arbetar med att placera utomnordiska invandrare i arbete. Interworld startades 1998 med hjälp av medel från länsarbetsnämnden och har fungerat med deras hjälp samt med medel från länsstyrelsen och Uppsala kommun. Utan det regionala tillväxtavtalet och modellen menar InterWorlds representant Martin Talay vid en intervju i oktober 2001 att man inte hade kunnat påräkna något som helst ekonomiskt stöd. Då Interworld inte tar ut några avgifter för sina tjänster av vare sig företag eller individer är man helt beroende av externa medel för att kunna bedriva sin verksamhet.

Interworld arbetar främst med utomnordiska invandrare som är inskrivna på och anvisade av arbetsförmedlingen, företrädesvis i

kommundelen Gottsunda. Merparten av dem befinner sig i långtidsarbetslöshet. Under åren 1998 till och med 1999 arbetade Interworld även med att anordna studiebesök och kurser för invandrare, men övergick år 2000 till att fungera som ett rekryteringsföretag. Enligt Martin Talay är man mycket framgångsrik, 75 procent av de som placerats hade fortfarande arbete (oktober 2001). 86 personer placerades under 1998/1999, 88 under år 2000 och 46 fram till sommaren år 2001.

Förklaringen till framgången med projektet *Förmedling av arbetskraft*, där man lyckats placera individer som arbetsförmedlingen inte lyckats med, står, enligt Martin Talay, att finna i det personliga engagemanget i varje enskild individ kombinerat med det utbyggda personliga kontaktnätet av arbetsgivare. Man bör också komma ihåg att rekryteringen är kostnadsfri för företagen och att klienterna har samma rätt som andra arbetslösa till olika typer av ersättningar från arbetsförmedlingen.

Verksamheten övergick från och med början av år 2002 i projektet *Red line*. En ny teknik där man videoinspelade intervjuer med 16 arbetssökande invandrare genomfördes och publicerades på en hemsida. Det visade sig enligt länsstyrelsens uppföljning vara mycket svårt att få ut deltagarna på arbetsplatser i den omfattning som anslagsgivarna krävde. Projektet avslutades i förtid i september 2002 då de beviljade medlen var slut. Måluppfyllelsen blev förhållandevis svag (länsstyrelsen i Uppsala 2003, *Regionalt Tillväxtavtal, Uppsala län 2000–2003, Uppföljning år 2002*, sid. 28.)

*Kunskapsbolaget Integra* är till skillnad från Interworld ett aktieföretag med cirka 40 anställda. Företaget startades 1995 då man fokuserade på individer med utländsk bakgrund hos arbetsförmedlingen eller med andra ord individer som redan genomgått introduktionsfasen. Numer har man dock övergått till att försöka vara delaktiga i hela kedjan från SFI till placering av individer i arbete. Det innebär i praktiken att man genomför utbildningar och konsultinsatser som syftar till att invandrarna ska bli självförsörjande. Integra bedriver till exempel SFI undervisning (efter upphandling) i Upplands-Väsby och vid flyktingförläggningen i Gimo.

Integra har specialprogram för långtidsarbetslösa i flera kommuner som innebär att man utbildar individer i svensk arbetslivskompetens, erbjuder praktikplats samt erbjuder individanpassad stöd tills det att anställning erhållits. Integra genomför också andra projekt såsom taxiförarprojekt, svenskundervisning och samhällsinformationskurser för invandrare, förberedande vårdutbildningskurser samt flera andra utbildningsuppdrag. Man betonar, enligt intervju med Aram Afsahi i oktober 2001, vikten av speciellt två funktioner. För det första att utbilda individer i att kunna artikulera sin kompetens i mötet med det svenska samhället och för det andra att fungera som en länk till arbetsgivarna via individuell coachning.

Integra har inom ramen för tillväxtavtalet och modellen under 2000–2001 genomfört pilotprojektet *Bra kommunstart*. Projektet har väglett av tanken att genom en utvecklad samverkan mellan myndigheter, näringsliv och andra aktörer skapa inträdesvägar till arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. Konkret innebär projektet att genomföra en metodik för effektivare språkinläring i kombination med svensk arbetslivskompetens. Enligt Integras företrädare handlar denna metodik om att hos deltagarna utveckla en såväl språklig som kulturell kompetens som är gångbar i arbetslivet

samt att matcha deltagarna mot arbetsgivare med rekryteringsbehov. Målen för projektet *Bra kommunstart* uppfylldes enligt länsstyrelsens uppföljning under år 2001 (se bilaga 4).

Bra kommunstart övergick från och med hösten 2001 i projektet *Jobb Direkt*. Deltagarantalet har under år 2002 varit 22 personer. Projektet avslutades i juni 2002 men det finns enligt länsstyrelsens uppföljning behov av fortsatta insatser för målgruppen. En dialog med INTROSAM har också pågått under det år som gått och den pekar på att det finns behov av fortsatt utbyte mellan olika projekt inom insatsområdet (Länsstyrelsen i Uppsala 2003, *Regionalt Tillväxtavtal, Uppsala län 2000–2003, Uppföljning år 2002*, sid. 27).

*NyföretagarCentrum Uppsala* arbetar med kostnadsfri rådgivning till individer som har för avsikt att bli egenföretagare. Verksamheten finansieras av näringslivet (som även bidrar med praktiska tjänster) samt arbetsförmedlingen. Nyföretagarcentrums rådgivning är inte primärt riktad till invandrare utan till alla potentiella egenföretagare. Dock har man sedan starten 1992/1993 hjälpt över 400 individer med invandrarbakgrund. Vidare utökades år 1999 verksamheten till att inkludera en specifik rådgivningsverksamhet för invandrare.

Den sistnämnda verksamheten initierades på grund av att man från Nyföretagarcentrums sida har sett att invandrare många gånger är i behov av mer omfattande insatser. Denna utökade verksamhet inbegriper tolkhjälp om behov finns samt utökad rådgivningstid och uppföljning över tid av individerna. Det innebär i praktiken liknande verksamhet som Nyföretagarcentrum alltid bedrivit men att man genomför mer omfattande insatser för denna grupp. Dessa mer omfattande och därmed kostnadskrävande insatser samfinansieras i dagsläget av Uppsala kommun och länsstyrelsen inom ramen för modellen för effektivare integration. Björn Lööv och Lars-Gunnar Rahm vid Nyföretagarcentrum framhåller vid en intervju i oktober 2001 att det regionala tillväxtavtalet och modellen har medfört en mera målmedveten och positiv inställning inte minst från kommunens och länsstyrelsens sida.

Enligt länsstyrelsens uppföljning var måluppfyllelsen god under år 2002. 79 personer fick service och rådgivning om nyföretagande. Av dessa har cirka 80 procent startat egna företag. Behovet av tolkinsatser och djupgående konsultation har varit stora liksom behovet av fortsatt rådgivning till nyetablerade invandrarföretag. Slutsatsen från länsstyrelsens sida är att satsningen bör bli en del av den reguljära verksamheten hos Nyföretagarcentrum (Länsstyrelsen i Uppsala 2003, *Regionalt Tillväxtavtal, Uppsala län 2000–2003, Uppföljning år 2002*, sid. 29).

*Sammantaget* pekar alla de tre utförarna Interworld, Integra och Nyföretagarcentrum på effektiviteten och på de positiva resultaten av respektive företags insatser, trots små medel och relativt låg omsättning. Alla tre företagen menar att det är svårare att få ut högutbildade invandrare i arbete än vad som är fallet med lågutbildade. Även om de tre företagens verksamhet åtminstone delvis skiljer sig åt finns två stora övergripande likheter i arbetssätten. För det första gäller det tidsaspekten. Man arbetar med varje enskild individ under lång tid. Det vill säga att resursåtgången för varje individ är avsevärt större än vad till exempel arbetsförmedlingen har möjlighet att sätta in i syfte att underlätta för individer att bli självförsörjande.

För det andra är verksamheterna direkt anpassade till varje enskild

individuets behov. Alla tre företagen strävar efter att försöka fånga individens behov och mål för att i möjligaste mån anpassa resursinsatserna i syfte att uppfylla dessa behov och mål. Dessa två faktorer överensstämmer med målsättningen om snabbare självförsörjning och ökad individanpassning i de aktiva åtgärdsprogram som ska genomföras för att öka antalet självförsörjande invandrare och förkorta tiden mellan anländande och möjlighet till arbete.

Frågan är i hur stor utsträckning som integrationsdelen i det regionala tillväxtavtalet och tillkomsten av Uppsalamodellen i sig var influerade av verksamheten i de tre företagen eller tvärtom. När det gäller företagets koppling till tillväxtavtalet och modellen så är den dubbeltydig i det att verksamheterna fanns innan tillväxtavtalet och modellen kom till, men samtidigt bedriver alla tre företagen projekt som är direkt eller indirekt kopplade till tillväxtavtalets tillkomst och allokering av resurser till sådan verksamhet.

De tre utförarna menar i likhet med ledningsgruppen (se nedan) att det ökande gränsöverskridande samarbetet har betydelse för inställningen bland politiker med flera. Dessutom har så kallade invandrarfrågor kommit upp på dagordningen på ett annat sätt än tidigare. De tre utförarna betonar vidare samhällsnyttan av sina respektive verksamheter. Det vill säga att även om kostnaden per individ är stora på grund av de personalinsatser som sätts in i varje enskilt fall så menar man att detta ändå är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv.

En effekt av de tre företagens projekt är att effektivare vägar för språkinlärning och arbetsmarknadsintroduktion kan implementeras i offentlig verksamhet. Dock är utförarna delvis kritiska till karaktären på kontakten mellan det offentliga och det privata då man menar att den offentliga sidan inte i tillräcklig utsträckning tar till sig av näringslivets erfarenheter, vilket minskar förutsättningarna för optimala resultat. Däremot uppger man att det inte är enkelt att dra in det privata i det mera myndighetsliknande arbetet eftersom näringslivets representanter som regel gärna vill se omedelbara resultat.

Utöver likheter i arbetssättet finns stora likheter mellan hur de tre utförarna vid intervjuerna i oktober 2001 betraktar flyktingmottagandet och integrationspolitiken i kommunen och även i Sverige i stort. Man är mycket kritiskt till de långa väntetiderna mellan ankomst till Sverige och möjligheterna att få uppehållstillstånd samt till de begränsade möjligheterna att under denna period arbeta eller åtminstone fortbilda sig. Åsikten att individer ska komma ut i arbetslivet så fort som möjligt genomsyrar alla tre utförarna.

## 2.7 Ledningsgruppens syn på modellen och dess effekter efter det första året<sup>4</sup>

Ledningsgruppen ser situationen innan uppkomsten av det regionala tillväxtavtalet och försöksmodellen för effektivare integration som isolationistisk. Detta i bemärkelsen att alla inblandade myndighe-

---

4 Personerna i ledningsgruppen besöksintervjuades var för sig vid olika tillfällen i maj månad år 2001. Intervjuerna tog cirka två timmar och utgick från i förväg tillställda frågor/teman av allmän och öppen karaktär.

ter och institutioner, som till exempel länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, socialförvaltningens introduktionsbyrå, var och en arbetade med sitt. De praktiska möjligheterna till tvärinstitutionella kontakter och samarbete var ytterst begränsade. Den organisatoriska isolationismen begränsade möjligheterna till nya och potentiellt förbättrande åtgärder på integrationsområdet som till exempel en mera effektiv resursfördelning och klarare ansvarsområden.

Klart står dock att diskussionen kring integrationsarbetet i Uppsala redan startat innan tillkomsten av det regionala tillväxtavtalet i och med bland annat arbetet med »Strategi för Tillväxt i Uppsala län 2010+« (STU). Dock hävdar företrädare för ledningsgruppen att arbetet med tillväxtavtalet bidrog till att medvetandegörandet av processen tilltog i hastighet.

Den primära effekt som betonas av hela ledningsgruppen är att tillkomsten av modellen har lagt fundamentet för en ny samarbetsplattform som skär tvärs igenom de institutioner som är inblandade i arbetet med flyktingar och integration i Uppsala. Gruppen ser mycket positivt på att plattformen möjliggör större samverkan mellan de inblandade aktörerna. I förlängningen möjliggör detta effektivare implementering och mer mångfacetterade lösningar.

Inom ramen för denna nya tvärinstitutionella samverkan betonas vikten av att integrationsarbetet inte längre endast är en kommunal angelägenhet, eftersom länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen har blivit involverade på olika plan. Just dessa aktörers medverkan ser ledningsgruppen som en förutsättning för att »Modellen« över huvud taget i sin tur ska kunna spridas vidare till de olika institutionerna och i förlängningen inlemmas i deras ordinarie verksamhet. Gruppen menar vidare att det regionala tillväxtavtalet såväl indirekt som direkt satte press på länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen att delta på ett aktivare sätt i ett tvärinstitutionellt samarbete.

Utöver betydelsen av en ny form av interinstitutionell samverkan betonar ledningsgruppens företrädare vikten av att mottagande och integration debatteras och att frågorna har fått ökat fokus. Man menar här att inkluderingen av integrationsaspekter i det regionala tillväxtavtalet och modellens tillkomst utgör viktiga symbolhandlingar som visar att integrationsarbete är något man tar på allvar i Uppsala.

Förvaltningschefen för kommunens socialförvaltning, *Per-Olof Forsblom*, betonar vikten av symbolhandlingen att ta det gemensamma tag som skapandet av modellen innebär. Han ser också ett stort värde av det helhetsperspektiv som modellens tillkomst är förenat med.

Migrationsverkets representant i gruppen, *Gunilla Strandh*, instämmer i värdet av helhetssyn och att se hela kedjan. Hon betonar även fördelarna med samordning mellan myndigheter på olika nivåer, lokalt, regionalt och statligt. Därtill ser hon flera fördelar med modellen, inte minst att den är ett medel i syfte att synliggöra målgruppen. Per-Olof Forsblom betonar dessutom det stora och unika steg som mandatet att på ett mera fritt sätt använda pengar i modellen utgör. Det mera fria medelsförfogandet kan enligt honom på sikt bana väg för framtida sektorsövergripande samarbetsformer. Dessutom innebär modellen att det har blivit lättare att på ett friare sätt få del av medel från den statliga generalschablonen.

Ledningsgruppens ordförande *Hans-Olof Hansson* framhåller att den nya samarbetsformen och det partnerskap som den innebär



fungerar bättre än vad en helt ny typ av myndighet eller organisation på området skulle ha gjort. Ledningsgruppens sekreterare *Lars Jansson* framhåller i positiv anda det otraditionella grepp som tillskapandet av modellen innebär. Han betonar också vikten av att samarbetet är sakinriktat.

Länsarbetsnämndens representant *Ola Axelsson* betonar att ledningsgruppen har visat handlingskraft. Han förklarar också att samarbetet i form av partnerskap har underlättat för länsarbetsnämnden att gå in med medel. På så sätt är det lättare att få sanktion hos den egna organisationens företrädare att genomföra olika åtgärder. Om pengarna hade lagts i en enda stor gemensam pott hade det inte på samma sätt som nu varit möjligt att efterleva alla regler inom länsarbetsnämndens område, även om tillväxtavtalet också på vissa punkter har inneburit en mera vidsynt tillämpning inom ramen för de befintliga reglerna.

Det finns alltså en stark betoning på skapandet av en samverkansplattform. Å andra sidan agerar inte ledningsgruppen som en egen institution oberoende av medlemmarnas ordinarie institutionella tillhörigheter. Detta har bidragit till att det initialt finns en viss tveksamhet inom gruppen, både mellan olika deltagare men också från en och samma individ, i det att man å ena sidan betonar vikten av samarbetet, men samtidigt å andra sidan ser problemet med att deltagarna primärt representerar en viss given institutions intressen.

Sådana tankegångar är inte förvånande med tanke på den korta tid som gruppen har varit verksam vid intervjutillfället. Här pekar man också på vilka risker en potentiellt minskad finansiering kan medföra på sikt då detta riskerar att leda till att det revirtänkande, man strävar efter att minska mellan institutionerna, återigen ökar, vilket i förlängningen hotar den röda tråd som eftersträvas i vägen från förläggningsfas till arbete.

Ledningsgruppen är överens om att de projekt som bedrevs inom kommunen och länet under det första året och vid ingången av det andra året i hög grad antingen redan var igångsatta eller planerade innan tillkomsten av tillväxtavtalet och modellen. (Detta innebär inte att alla de åtgärder som implementerats hade startats även om frågan inte hade fokuserats på ett nytt sätt.) Slutsatsen att tillkomsten av tillväxtavtalet och modellen inte efter sitt första år har bidragit till särskilt många nya projektidéer bekräftas av gruppens ordförande *Hans-Olof Hansson* i ett idédokument:

År 1 fick vi ett antal projekt »i knät«. Nästa fas måste vara att vi mer styr in projekt och idéer mot ett mer samlat mål – ytterligare konkretiserar modellen. Vilka projekt/inriktningar bör tillkomma? Vilka ska förstärkas? Vilka ska tonas ned? (»Några tankar inför år 2 och 3«).

Landstingets representant *Elisabet Wennström* framhåller att mycket var bestämt redan från början och att ledningsgruppen borde ha startat upp mera förutsättningslöst. Hon anser att för litet hittills (maj 2001) har gjorts vad gäller nytänkande. Länsstyrelsens företrädare *Svante Rowa* finner vid denna tid att det kommer in litet för mycket projekt och att modellen aldrig blir riktigt färdigdiskuterad.

Ledningsgruppen har hittills således inte fungerat som en »think-tank« som kläcker idéer till nya projekt utan dessa initieras primärt av utförarna. Det vill säga att intressenter som till exempel Integra och Interworld kommer med förslag på potentiella projekt som sedan

enligt gällande upphandlingsregler måste läggas ut på anbud. Detta har medfört att privata företag och andra lägger ner tid och pengar på att utarbeta idéer som sedan ledningsgruppen direkt eller indirekt godtar men som de inte kan garantera tillfaller initiativtagaren till idén ifråga.

Ett exempel på detta som nämndes av företrädare för ledningsgruppen var att idén till en specialiserad hantverksutbildning utvecklades av ABF, som senare blev utkonkurrerade i upphandlingsförordandet av Läromästaren. Detta påtalas som problematiskt då det riskerar att göra att utförarna möjligen inte blir lika intresserade av att utveckla idéer då någon av konkurrenterna riskerar att få uppdraget. Det ska dock tilläggas att detta i praktiken inte har varit något stort problem då idéutvecklarna ofta legat steget före konkurrenterna i upphandlingsprocessen och därmed också erhållit utförarjobbet.

När det gäller samverkan mellan kommunerna i länet finns det inom ledningsgruppen en allmän övertygelse om att det hittills inte har skett några väsentliga förändringar eller förbättringar i och med tillkomsten av tillväxtavtalet. Det ska dock tilläggas att i arbetet med integrationsdelen i STU fanns representation från flera kommuner (Uppsala, Östhammar och Enköping). Så även om man i ledningsgruppen menar att dylikt interkommunalt samarbete inte är en realitet finns det åtminstone exempel på delaktighet i tänkandet kring dessa frågor. Den hittillsvarande avsaknaden av deltagande från det privata näringslivet är intressant då medvetenheten om att detta kan vara en brist är stor inom ledningsgruppen.<sup>5</sup>

Vad gäller effekten på politikerna inom kommunen så anser ledningsgruppen att tillväxtavtalet och modellen har haft en positiv inverkan i det att integrationsfrågor kommit upp på dagordningen och samtidigt bidragit till attitydförändringar hos politikerkåren. Här utgör dock orsaksproblemet en brasklapp på så sätt att det är svårt att veta om det i första hand är effekten av tillväxtavtalet och modellen som bidragit till det potentiellt öppnare klimatet bland Uppsalas politiker eller om det främst är ett förändrat samhällsklimat i stort vad det gäller aktualiteten och intresset för dylika frågor som bidragit till attitydförändringarna. Klart är dock att båda dessa faktorer har haft en samverkande inverkan i sammanhanget.

Som påverkan på nyanländas introduktion menar ledningsgruppen att tillväxtavtalet och modellen har varit viktiga just för att påskynda den nya arbetsmarknadsinriktade introduktionen, inte minst satsningen på yrkespraktik och dylikt. Länsarbetsnämndens representant framhåller att man i och med den tidigare inskrivningen har målgruppen i tankarna och att den därmed synliggörs på ett helt annat sätt än tidigare.

Inom ledningsgruppen råder vid denna tid avsaknad av enighet om vilken inverkan EU-medel har eller har haft på arbetet. Åsikterna varierar från att dessa medel inte har någon som helst betydelse, eller

---

5 Vid denna tid fanns en särskild rekryteringsgrupp (»Mångfaldsgruppen») som arbetade på ett nätverksbaserat sätt. Gruppens representanter hämtades från flera olika organisationer. Dess ordförande kom från Svenskt Näringsliv. Gruppen uppfattas av ledningsgruppen för modellen som konturlös och osammanhängande, sakna forum och drivande krafter. Ledningsgruppens företrädare menar att rekryteringsgruppen för att ha bättre möjligheter att lyckas borde vara närmare knuten till modellen. Rekryteringsgruppen utvecklades under år 2002.

att de fungerat som smörjmedel för processen, till att vara helt avgörande för igångsättandet av projekt. Denna variation kan tyckas vara förvånande, men hänger sannolikt samman med vilken nivå som respektive företrädare tar i beaktande. Klart är att vissa projekt drivs med hjälp av EU-medel (till exempel Bra kommunstart och bussförarprojektet Korta Vägen), vilket stödjer uppfattningen om betydelsen av dylika monetära resurser.

Idéerna till dylika projekt existerade dock redan innan det fanns finansiering för dem samtidigt som utarbetandet av modellen i sig skedde oavhängigt av tillgången till EU-medel. Frågan som återstår att närmare utreda är vilken betydelse en potentiell tillgång till EU-medel har haft för utvecklingen av olika projekt hos initiativtagarna. EU-medel (mål 3) i denna mening har dock blivit allt viktigare med tiden.

För tillkomsten av det interinstitutionella samarbetet och konkreta integrationsprojekt inom ramen för det regionala tillväxtavtalet och modellen så har naturligt nog tillgången till ekonomiska medel varit fundamentalt. Dock är detta inte den enda förutsättningen då det måste finnas ett intresse bland berörda institutioner att agera tillsammans mot ett gemensamt mål. Här betonar respondenterna i ledningsgruppen också vikten av det personliga engagemanget hos enskilda individer verksamma inom ramen för olika institutioner – det vill säga förekomsten av så kallade eldsjäljar.

Utan ett dylikt engagemang hade det inte funnits någon möjlighet att skapa den samarbetsplattform vi sett ta form i Uppsala, eller att fördela resurser på ett interinstitutionellt sätt, då det i praktiken saknas yttre tvingande faktorer för flera av de berörda institutionerna att agera på ett sätt som går utanför redan etablerade praktiker. Här har dock enskilda individer fungerat som interna påtryckare för att få den egna institutionen att tänka i nya banor och öppna dörrarna för samarbete som kan leda till brytandet av ny mark.

## 2.8 Ledningsgruppens syn på modellen och dess effekter inför det fjärde året<sup>6</sup>

Ett och ett halvt år senare framhåller ledningsgruppens ordförande *Hans-Olof Hansson* att modellen inkluderar processer som tar lång tid. Modellen har sedan länge legitimitet och stöd i kommunen. I och med att text från modellen arbetats in i den regionala överenskommelsen (maj 2002) om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare i Uppsala län märks det nu, enligt Hansson, att processerna har landat också i en vidare mening.

Hansson betonar att den arbetsmarknadsinriktade introduktionen och den påföljande satsningen INTROSAM har mottagits väl i kommunens arbetsmarknadsnämnd. Där finns representanter bland annat från fackföreningar, näringsliv, landsting och länsarbetsnämnd. Projektet RE-KOMP ser han som ett viktigt komplement. Flera andra

---

<sup>6</sup> Personerna i ledningsgruppen telefonintervjuades var för sig vid olika tillfällen i november månad år 2002. Intervjuerna tog cirka en timme och utgick från de båda i förväg tillställda allmänna frågorna om vad som har hänt sedan förra intervjutillfället och hur intervjupersonerna ser på läget idag jämfört med förra gången.

delprojekt är etablerade.

Kopplingen till det regionala tillväxtavtalet ger enligt Hansson en väldig fördel, status och legitimitet. Det gäller att vid rätt tillfälle utnyttja de övergripande idéerna. Till en början rådde en viss tvekan om varför integrationen skulle tas med. Numera är saken i ett helt annat läge. Att ha fått med viktiga regionala aktörer som landstinget, länsarbetsnämnden och länsstyrelsen ser Hans-Olof Hansson som avgörande för resultatet.

Samarbetet i styrgruppen fungerar bra, enligt Hans-Olof Hansson. Få eller inga motsättningar råder. Inte heller sitter representanterna allt för långt från verkligheten. Han spekulerar i att om mer pengar hade funnits hade fler verksamheter kunnat blandas in tidigare. Då hade också särskilda idéutvecklare kunnat heltidsanställas. Han hade gärna sett att staten initialt bidragit med litet »smörjmedel« i form av pengar.

När det gäller förutsättningarna för att öka deltagandet från det privata näringslivet så framhåller Hans-Olof Hansson lönsamhetstänkandet som en avgörande faktor. Han ser det som väsentligt att visa goda exempel. Framtida arbetskraftsbrister ser han främst som en verklighet för storföretag. Strategisk kompetens kommer att efterfrågas på flera håll.

Landstingets representant *Gunilla Dahlkild-Öhman* förklarar att landstinget utöver RE-KOMP inte är direkt inblandat i så många projekt. Landstinget är med i modellen i egenskap av en av länets stora arbetsgivare. Det är landstingets regionala nämnd som anslår pengarna medan det är personalavdelningen, i form av Dahlkild-Öhman, som sitter i styrgruppen. Hon instämmer i att det regionala tillväxtavtalet skänker status och är en viktig anledning till att regionala aktörer som länsstyrelsen kom att ansluta sig till modellen.

Gunilla Dahlkild-Öhman finner annars att modellen väldigt mycket är en intern kommunal angelägenhet för kommunens olika delar. Modellen är dessutom väldigt Uppsalacentrerad, till skillnad från landstinget, som ju har ett länsperspektiv. Hon menar dock att det finns direkt personalinriktade åtgärder i modellen som är av intresse för landstinget. Hon framhåller också att landstinget bedriver mycket eget integrationsarbete som inte syns i modellen.

Många projekt var redan igång då Gunilla Dahlkild-Öhman kom in i arbetet med modellen. Hon har upplevt en rätt liten idéutveckling. Hittills har inte behov av landstingets direkta medverkan uppstått. Dahlkild-Öhman utesluter dock inte att landstinget framdeles kan få anledning att vara mera aktivt i arbetet med Uppsalamodellen för effektivare integration.

Ledningsgruppens sekreterare *Lars Jansson* har intrycket att den långa perioden på fyra år med pengar och samarbete drar ljus till sig och innebär möjligheter att sätta individen i fokus. Det som för sju åtta år sedan var omöjligt börjar man idag fråga efter. Modellens syfte att gå från omsorgsperspektiv till kompletterande arbetsmarknadsinriktning och tillväxtperspektiv är idag förankrat både bland beställare och utförare i kommunen. Förutsättningarna för utföraren har förbättrats. Modellen har politiskt stöd. Lars Jansson uppger att modellen är en bland få företeelser som nämns direkt i beställarplanen. Till modellen anslås även ordinarie medel.

Viktigt i modellen är enligt Lars Jansson själva idén, energin och sammansättningen av personer. Han menar att man lär sig varandras uppgifter, men att detta tar tid, då flera nivåer berörs. Modellens

styrka är den direkta kopplingen till aktiviteter på fältet och bredden i satsningen. Lars Jansson framhåller att sambandet ju tidigare insatser desto bättre chanser på arbetsmarknaden även gäller för traumatiserade personer. Inom ramen för modellen har det också satsats på integrationsprojekt i samarbete med lokala arbetsmarknadskontor. Frågorna om finansiering och permanentning ser han som avgörande.

Lars Jansson uppger att Uppsala kommun från och med halvåret 2003 inför en reell introduktionsersättning enligt den så kallade »Huddingemodellen«. Det rör sig om ett system med en icke behovsprövad introduktionsersättning där individen förutsätts vara aktiv.

Länsstyrelsens representant *Svante Rowa* menar att modellen och styrgruppen med dess partnerskap, engagemang och utvecklingstankar är den kanske mest lyckade satsningen inom hela det regionala tillväxtarbetet. Satsningen har gett lärdomar och samarbetsvinster samt tydliggjort strukturer men också brister. Gruppen har enligt Rowa blivit tydligare genom åren. Den har blivit bättre på att avgöra vad som passar in i modellen.

Svante Rowa framhåller att utvecklingsprocessen fortfarande pågår. En viktig fråga att ta ställning till framöver är om mer satsningar bör permanentas och tas in i reguljär verksamhet. Han nämner också behovet av att planera implementeringen i projektplaner. Rowa betonar vikten av tydliga ledningsstrategier, genomtänkta strategier för processerna i utförandet. Glappet till lokala arbetsmarknadskontor och kommuner bör ses över.

Dessutom framhåller Svante Rowa betydelsen av fortsatt attitydbearbetning. Mycket har blivit bättre vad gäller attityder, men kan förbättras ytterligare. Han vill även korta väntetiden. På den punkten ser Rowa INTROSAM som avgörande. Svante Rowa betonar även att Länsstyrelsen bedriver ett eget integrationsarbete vid sidan av modellen.

År 2004 övergår huvudmannskapet för det regionala tillväxtarbetet (RTP) till ett kommunalförbund, C-framåt. Det blir då enligt Svante Rowa aktuellt att se över styrgruppen och dess arbete. Detta arbete börjar redan under år 2003.

Länsarbetsnämndens företrädare *Ola Axelsson* är nöjd med hela konceptet, styrgruppen och modellen. Han ser det som värdefullt att idéerna från starten har följts. INTROSAM ger enligt Ola Axelsson en bra plattform för att arbeta utifrån den regionala överenskommelsen. I och med satsningen INTROSAM lägger länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen sina resurser på området tidigt. Som exempel på attitydpåverkan och inflytande på ordinarie verksamhet nämner Ola Axelsson att kommunens beställare vill lägga in tankar från INTROSAM vid beställningar till exempel från Sfi-skolan (Eddaskolan).

Han betonar också den ytterligare bredd som tillkommer i och med den kommande satsningen på ett så kallat rekryteringsteam inom ramen för INTROSAM. Denna satsning innebär bland annat ett ökat beaktande av efterfrågan på arbetsmarknaden och att LO-distrikten i C-län och Svenskt Näringsliv kommer med i bilden på ett annat sätt än tidigare.

Ola Axelsson har över tiden inom länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen mött ett större intresse och en ökad förståelse för vinsterna med den samverkan som Uppsalamodellen innebär. Han har haft fullt stöd från ledningshåll och acceptans för att avsätta medel till modellen och de förebyggande insatserna.

Migrationsverkets representant *Gunilla Strandh* förklarar att hon kan bidra med ett migrationsperspektiv och en kunskap om asylsökande. Hon menar att också svårigheterna i samverkan måste lyftas fram. Fortfarande är det så att, som hon uttrycker det, »modellen söker oss, det vill säga Migrationsverket, snarare än tvärtom«.

Det finns kulturkrockar mellan myndigheterna, som visar sig inom projekt som INTROSAM. Till exempel finns det olika synsätt på detta med sekretess. Kommunen håller, enligt *Gunilla Strandh*, också på att plocka in en massa olika verksamheter i projekten. Inom vissa projekt, till exempel Fyris, undrar hon hur det är med kollen på hur pengarna används. Hon undrar även i vissa fall hur det är med förekomsten av uppföljningar och utvärderingar.

Samtidigt poängterar *Gunilla Strandh* att tjänstemännen är mycket kreativa och har startat många projekt. Inom hennes egen organisation finns inget större intresse för modellen, men själv tänker hon fortsätta vara med. Hon anser att praktikinslagen kan utvecklas.

Inom den egna verksamheten vid Migrationsverket i länet finner *Gunilla Strandh* att det finns bra aktiviteter för de asylsökande. Det går att få arbetstillstånd under asylfasen och för närvarande har runt 60 personer lönearbeten. Hela verksamheten präglas dock av det faktum att cirka 80 procent av individerna kommer att avvisas.

*Per-Olof Forsblom* är med i modellen i egenskap som förvaltningschef för socialförvaltningen i Uppsala kommun. Han förklarar att arbetsmarknadsinriktade projekt styrs till modellen och andra mera sociala projekt bedrivs direkt inom ramen för socialförvaltningen. Han menar att grundtanken med att satsa på arbetsmarknadsinriktning sätter sig allt mer. Kommunens handläggare förstår mer och mer av företagens villkor. Modellen har lett till ett perspektivskifte och ett helhetsgrepp på ordinarie verksamhet. Omorganisationen i kommunen är ett uttryck för detta.

Effekterna av modellen är enligt *Per-Olof Forsblom* flera. INTROSAM ser han som kronan på verket av permanentning. RE-KOMP och Hälsoprojektet för kvinnor har kommit igång som konsekvenser av kontakter inom modellen. Samarbetet inom ramen för modellen har enligt *Forsblom* lett till att de högutbildades kompetenser bättre tas till vara. Det regionala samarbete om boende som är på gång har också kopplingar till modellen.

Samtidigt pekar *Per-Olof Forsblom* på punkter som kan förbättras. Han ser fortfarande att det finns brister när det gäller kopplingen till näringslivet. Vidare menar han att förbättringar kan göras vad gäller att från början ta fram utvärderingar av enskilda projekt som underlag för ställningstaganden till eventuell permanentning.

Modellen och styrgruppen kan också enligt *Forsblom* bli ännu bättre på att ta initiativ genom att lägga ut och beställa uppdrag. Mycket har hittills utgått från externa idéer. I stället bör man enligt *Forsblom* mer än hittills ta fram en plan och en inriktning och där efter bevilja pengar. På så sätt kan den sammanhängande kedjan av insatser stärkas ytterligare.

## 2.9 Länsstyrelsens uppföljningar<sup>7</sup>

I förordet till Länsstyrelsens uppföljningsrapport för verksamhetsåret 2002 sägs att det regionala tillväxtavtalet i Uppsala län har visat sig vara en användbar arbetsmodell för att koordinera insatser. Rent allmänt konstateras också att genomförandet kräver god samordning, tydligt utpekade ansvar för respektive åtgärd, samt kvalificerade projektledare i kombination med avdelade resurser (Länsstyrelsen i Uppsala 2003, *Regionalt Tillväxtavtal, Uppsala län 2000–2003, Uppföljning år 2002*).

Gemensamt för integrationsområdet sägs i uppföljningsrapporten för år 2002 vara att samarbetet mellan berörda myndigheter i introduktionsfasen har ökat markant. Individen möter nu samtliga aktörer på en gång, vilket enligt rapporten underlättar för individen att se helhetsbilden av olika insatser.

Erfarenheterna av samarbetet är hittills enligt länsstyrelsens uppföljningsrapport att: Dubbeljobb undviks; man lär av varandra; en samsyn har utvecklats; en bättre helhetsbild av insatserna har åstadkommit; individen har fått en klarare bild av möjligheter och hinder och därmed bättre förutsättningar att göra egna bedömningar och val. Detta har i sin tur lett till ökat eget ansvarstagande och ökad motivation för åtgärderna (Länsstyrelsen i Uppsala 2003, sidan 25).

Erfarenheterna av pilotprojekten inom integrationsområdet sammanfattas i sex punkter i Länsstyrelsens uppföljningsrapport. För det första sägs det att samsarbetsmodellen mellan arbetsförmedling, introduktionsbyrå, Sfi-undervisning och Migrationsverket (INTROSAM) har blivit en del av det reguljära arbetet med mottagande av flyktingar och andra invandrare. För det andra konstateras det i rapporten att motivationen för SFI-studierna ökar om introduktionen yrkesinriktas. För det tredje framhålls att en kombination av teoriundervisning (Sfi) och arbetspraktik ger en tydlig motivationsökning för språkinläringen.

För det fjärde visar det sig att starta eget-rådgivning kräver mycket tolkhjälp och att det finns behov av fortsatt rådgivning även efter företagsstart. För det femte sägs det att bakom ungdomar med »strulig« skolgång finns ofta föräldrar som har större behov än ungdomarna själva av stöd. Ungdomarna kan bli hjälpta om de får goda

---

<sup>7</sup> Länsstyrelsen i Uppsala län inkom i januari år 2001 till Integrationsverket med en rapport om sina integrationsinsatser under år 2000. Som resultat i rapporten anges arbetet med Modell för effektivare integration, de tre pilotprojekten Alternativ förmedling av arbetskraft (Uppsala InterWorld), »Bra kommunstart-Effektiv språkinläring« (Kunskapsbolaget INTEGRA), »Rådgivning i Starta eget för invandrare« (Nyföretagarcentrum Uppsala) och nätverket »Mångfaldsgruppen«, samt den nya modellen för arbetsmarknadsintroduktion (Länsstyrelsens integrationsinsatser i Uppsala län år 2000, sidan 4f i bilaga i Integrationsverket 2001:2.). Nämnade integrationsinsatser återkommer i Länsstyrelsens uppföljning av just tillväxtavtalsarbetet i Uppsala under år 2000. I denna uppföljning tillkommer dessutom projekten Yrkesinriktad Introduktion för nyanlända flyktingar/invandrare (YINS), Gottsunda Idrottskola samt Vägval/Eddaskolan (länsstyrelsen i Uppsala 2001, *Regionalt Tillväxtavtal, Uppsala län 2000–2002, Uppföljning år 2000*, sid. 19–26. På sändlistan inför länsstyrelsens uppföljning per 31 december 2001 av åtgärder inom ramen för modellen återfinns dessutom de båda projekten Korta vägen – förberedande bussförarutbildning (socialförvaltningen) och Jobb Direkt (INTEGRA). (Se även länsstyrelsens hemsida [www.c.lst.se](http://www.c.lst.se) under rubriken Integrationen i Uppsala län.)

förebilder och man tar vara på individens specialintresse och bygger vidare på dennes starka sidor. För det sjätte konstaterar man att individer med traumatiska upplevelser måste få adekvat vård för att vara mottagliga för introduktionsåtgärder (Länsstyrelsen i Uppsala 2003, sidan 6).<sup>8</sup>

Uppföljningsrapporten innehåller också mera detaljerade redovisningar för projekten INTROSAM, Jobb direkt, Red line, Starta-eget-rådgivning för invandrare, Vägval (Eddaskolan), Korta vägen, IN-SE, Hantverksutbildning, Hälsoprojekt för kvinnor, RE-KOMP, Framtidslaget, Fyris och Lyftet. Med undantag av projektet Framtidslaget finns dessa projekt beskrivna ungefär likadant som på modellens hemsida ([www.integration.finns.com](http://www.integration.finns.com)) och i bilaga 4 i den här rapporten.<sup>9</sup>

För tio av integrationsprojekten redovisas i uppföljningsrapporten faktiskt deltagarantal uppdelat efter kön. Fem av de tio redovisade projekten riktar sig enbart till endera kvinnor eller män (totalt antal deltagare anges i parantes efter projektnamnet): Korta vägen (23 män), Hantverksutbildning (10 män), Hälsoprojekt (8 kvinnor), Fyris (18 män), Lyftet (20 kvinnor).

De återstående fem projekten är Jobb direkt (9 kvinnor och 13 män, totalt 22 personer), Red line (9 kvinnor och 7 män, totalt 16 personer); Starta-eget-rådgivning (28 kvinnor och 51 män, totalt 79 personer); IN-SE (32 kvinnor och 15 män, totalt 47 personer), samt Framtidslaget (2 kvinnor och 18 män, totalt 20 personer) (Länsstyrelsen i Uppsala 2003, sidan 41).

Länsstyrelsen i Uppsala län har också låtit en extern part undersöka arbetet inom tillväxtavtalet, nämligen Östhammars Närings-

---

8 Fem av dessa sammanfattande punkter återfanns redan i Länsstyrelsens uppföljning för år 2001. Tillkommit sedan dess har punkten om INTROSAM. I den föregående uppföljningen fanns däremot en sedermera borttagen punkt om att intresset bland svenska föreningar av samarbete med invandrarföreningar inte är särskilt stort (Länsstyrelsen i Uppsala 2002, *Regionalt Tillväxtavtal, Uppsala län 2000–2003, Uppföljning år 2001, sid. 6*).

9 Projektet Framtidslaget är enligt länsstyrelsens uppföljningsrapport planerat att pågå juli 2002–juni 2005: Projektet riktar sig till ungdomar med invandrarbakgrund som har svårigheter med att hitta sin roll i det svenska samhället och som behöver stöd under sin studietid. Syftet är att deltagarna ska motiveras att fortsätta sina studier och att förebygga utanförskap med egna normsystem, som avviker från svenska samhällsnormer. Målet är att minst 80 procent av deltagarna ska tillbaka till skolan och fullfölja sin utbildning. Resterande 20 procent ska vara ute i reguljärt arbete eller kompletterande utbildning. Något försenat startade projektet under hösten 2002. 20 elever är rekryterade, i enlighet med projektbeskrivningen, från Bolandsskolan (10), Stenhagenskolan (5) och Celciussskolan (5). Projektet visar tydligt att det sätt man använt sig av för att välja ut elever till projektet har betydelse för individens engagemang i olika aktiviteter. En del elever, särskilt på grundskolan, har annorlunda och större behov än vad projektet kan möta. Detta har lett till svårigheter att placera några av eleverna i ändamålsenliga aktiviteter. Det fria valet som tillämpades på Bolandsskolan visar på ett starkt engagemang från dessa elever och har redan lett till positiva resultat. En slutsats av projektet är redan nu att föräldrarna har större behov av hjälp än ungdomarna. En modell som är under utveckling inom projektet är ledarutbildning för ungdomar som i sin tur kan vara ett stöd för nya individer. Om man lyckas med denna ansats kan ledarutbildningen utvecklas till ett stöd som eleverna själva genererar vidare till nya kamrater (Länsstyrelsen i Uppsala 2003, *Regionalt Tillväxtavtal, Uppföljning år 2002, sid.37*).



livs AB (ÖNAB) genom Sara Löfberg. ÖNAB:s rapport är baserad på intervjuer med projektledare. Syftet har särskilt varit att fokusera på framgångsfaktorerna. Totalt har 14 intervjuer genomförts, varav sex stycken med ledare för lika många projekt inom programområde 3, integration: Af/Ibfi, Eddaskolan och INTROSAM, Förmedling av arbetskraft, Starta-eget-rådgivning, Vägval-Eddaskolan, Fyris, samt Lyftet (ÖNAB 2002:3).

Enligt ÖNAB:s rapport framhåller flera av de intervjuade projektledarna vikten av att integration har prioriterats som ett eget programområde inom ramen för det regionala tillväxtavtalet i Uppsala län. Det visar enligt intervjupersonerna att det finns ett intresse för frågan. Samtliga intervjuade projektledarna är mycket tydliga med att ett utvecklat samarbete mellan myndigheter är en nödvändighet för en effektiv integration (ÖNAB 2002:13f).

Samtliga projekt inom programområde 3 har enligt ÖNAB:s rapport haft relativt högt ställda mål som grundar sig på faktiska behov i regionen. I rapporten sägs att resultaten av de projekt som genomförts genomgående har varit mycket goda. I de fall som kvantitativa målsättningar har funnits har dessa uppnåtts (ÖNAB 2002:13).

Flera av de intervjuade projektledarna uppger att de har haft vissa svårigheter med att rekrytera deltagare till projektet. Det finns en viss konkurrens om deltagare till de projekt som pågår. Flera av projektledarna efterfrågar ett erfarenhetsutbyte mellan de olika projekten. Det finns ett behov av att klargöra projektens inbördes ställning och hur de hör ihop i ett större sammanhang (ÖNAB 2002:14).

Inget av de sex projekten har haft några större problem med att hitta eller få finansiering (ÖNAB 2002:14). Detta faktum är förstås intressant i sig men också i jämförelse med erfarenheterna från de fyra projekten som ÖNAB har studerat inom programområde 1 (Infrastruktur som stöd för företagsutveckling) respektive de fyra undersökta projekten inom programområde 2 (Entreprenörskap – företagsutveckling). Så gott som alla de undersökta projekten inom de andra båda programområdena – utom kvinnoföretagsutvecklingen Q-Inn (programområde 2) och, i mindre grad, projektet Campus Uppsala (programområde 1) – har haft problem med att hitta finansiering (ÖNAB 2002:7,10).

Denna slutsats om skillnaden i finansiering mellan programområdena diskuteras inte i ÖNAB:s rapport, således heller inte orsakerna till skillnaden. Man ska komma ihåg att det rör sig om ett urval av projekt och att vi inte utifrån ÖNAB-rapporten vet om skillnaden är giltig för samtliga projekt inom det regionala tillväxtavtalet i Uppsala län. Om den är det kan olika hypoteser finnas om orsakerna till skillnaden.

En hypotes är att skillnaden mellan programområdena när det gäller att få fram finansiering till olika projekt beror just på själva förekomsten av Uppsalamodellen för effektivare integration inom programområde 3, och kanske framför allt på det samarbete mellan myndigheter och den styrning som modellen innebär. Denna hypotetiska slutsats bör kombineras med andra, som att det nu finns relativt god tillgång till pengar just inom modellens område. Rent allmänt gäller förstås att mer forskning fordras om dessa saker för att föra hypoteserna och slutsatserna in på säkrare grund.

### 3. Integrationsssamverkan i ljuset av måttstockarna

Integrationsssamverkan i Uppsalamodellen innefattar utvecklingen av ansvariga myndigheters och tjänstemäns idéer och samarbete. Samverkan innefattar också projektverksamheten för att arbetsmarknadsinriktade och förbättra introduktionen av nyanlända invandrare liksom den projektverksamhet som är inriktad på tiden därefter. Detta kapitel är disponerat som en genomgång av integrationsssamverkan utifrån de måttstockar som omnämns i slutet av första kapitlet. Måttstockarna är framtagna utifrån målsättningarna bakom de regionala tillväxtavtalen, denna rapport och Uppsalamodellen för effektivare integration.

*De inblandade aktörerna och deras tyngd, regional spridning:* I Uppsalamodellens ledningsgrupp ingår de organisationer som äger huvudansvar för mottagande, introduktion och integration, det vill säga Migrationsverket i regionen, kommunen och i vissa delar Integrationsverket. Arbetsförmedlingens/Länsarbetsnämndens ansvar för frågorna tenderar att öka bland annat i och med de nyliga direktiven om tidig kartläggning av kompetenser. Landstinget och Länsstyrelsen är viktiga regionala offentliga aktörer. Representanterna i modellens ledningsgrupp är i de flesta fallen reella beslutsfattare och centralt placerade i sina respektive organisationer.

Om man ser till intentionerna bakom de regionala tillväxtavtalen saknas främst representation från näringslivshåll. Vid sidan av modellen och dess verksamhet fanns dock en särskild mångfaldsgrupp som arbetade med rekrytering och leddes av en företrädare för näringslivet. Erfarenheterna från Uppsalamodellen visar betydelsen av ett samarbete i sak som är direkt kopplat till aktiviteter på fältet. Ett sådant sakinriktat samarbete saknades i mångfaldsgruppen och är en direkt förutsättning för att i längden kunna attrahera inte minst företrädare från näringslivshåll. Som ett sätt att inom modellens ram få med företagen ska ett särskilt rekryteringsteam under år 2003 kopplas till INTROSAM. Teamet ska arbeta med matchning på arbetsmarknaden. Både fack och näringsliv är direkt inblandade i detta arbete.

Fram till år 2003 var inte de övriga kommunerna i länet representerade i modellens ledningsgrupp. Det låga interkommunala samarbetet beror sannolikt på Uppsalas i flera avseenden dominerande ställning i förhållande till övriga kommuner i länet. Från och med 2003 har dock ledningsgruppen utökats i denna riktning och därmed har förutsättningarna förbättrats för att stärka det interkommunala samarbetet. Innan år 2003 genomgick inga personer bosatta i andra kommuner introduktion i Uppsala. Under 2003 genomgår vissa personer bosatta i Knivsta introduktion i Uppsala. (Knivsta blev efter avknoppning från Uppsala en egen kommun efter årsskiftet.)

Ledningsgruppen saknar invandrarrepresentation<sup>10</sup>, något som tidigare visat sig kan vara en brist (Fägerlind, 1999). Denna avsaknad ska kanske inte överbetonas då det finns ett antal problem förknippade med en dylik representation. Det rör sig bland annat om det så kal-

---

<sup>10</sup> Samarbetsorganisationen för Invandrarföreningar i Uppsala (SIU) var representerade i arbetet med STU.

lade spegelrepresentationsproblemet (för en diskussion se till exempel Kymlicka, 1995; Taylor, 1994) där man kan ifrågasätta huruvida en viss given individ kan representera en diversifierad grupp och i så fall hur långt man ska sträcka sig i att eftersträva en dylik representativitet.

*Modellens legitimitet:* Att modellen för effektivare integration ingår i det regionala tillväxtavtalet som ett särskilt insatsområde har från början skänkt legitimitet åt verksamheten. Från kommunpolitikerhåll får man stöd och från arbetsmarknadsnämnden kommer lovord. Vid Arbetsförmedlingen och Länsarbetsnämnden förefaller stödet ha växt i och med spridningen och utökningen av verksamheten inom ramen för modellen. Länsstyrelsen har ju som huvudman ett direkt intresse och ansvar för modellen. Intresset verkar ännu vara svalare från landstingshåll och vid Migrationsverket, sannolikt beroende på att verksamheten inom modellen i sin första fas inte lika direkt som i andra fall har varit kopplad till organisationernas verksamhet. Vid Integrationsverket har fler och fler medarbetare börjat intressera sig för regionala tillväxtavtal och de kommande regionala tillväxtprogrammen som redskap för introduktion, integration och mångfald.

*Avsatta medel:* Den kanske tydligaste indikationen på intresse och legitimitet är viljan att avsätta medel. Den viljan har ökat över tid. Arbetsförmedlingen/Länsarbetsnämnden och kommunen var från början de största finansiärerna. Modellen omslöt vid starten år 2000 över fyra miljoner kronor och under hösten 2002 knappt 26 miljoner. Under denna tid har inte minst EU-medel av olika slag tillkommit.

*Privat kapital och medverkan:* Liksom modellen saknar representation från det privata näringslivet i ledningsgruppen så innefattar den inte något privat kapital. Däremot finns inom modellens ram verksamhet som drivs av privata utförare (Interworld, Integra och Nyföretagarcentrum), delvis åt (blivande) privata företagare (Nyföretagarcentrum).

Den privata sidan saknar ibland förståelse för existensen av det ramverk till följd av gällande politiska beslut som de offentliga institutionerna hela tiden måste hålla sig inom, vilket gör att man då och då upplever de offentliga institutionerna som sega strukturer. De offentliga institutionerna har å andra sidan delvis svårt att se den privata sidans behov av snabba resultat. Den offentliga och privata sidan har svårt att finna en gemensam plattform för samverkan då de inte alltid pratar samma språk. Den ena sidan är primärt fokuserad på åtgärders innehåll och på generella effekter medan den andra sidan är fokuserad på mera specifika effekter.

*Samverkan och informationsflöden:* När det gäller samverkan och helhetssyn mellan de offentliga organisationerna så har man däremot i Uppsala tagit klara steg framåt. Det regionala tillväxtavtalet och modellens tillkomst har bidragit till ett antal positiva utvecklingstendenser på olika plan inom Uppsala kommun och län. Detta gäller primärt den förbättrade interinstitutionella samverkan samt att integrationsfrågan över huvud taget kommit upp på dagordningen och det med en perspektivförskjutning. Det sistnämnda inkluderar såväl fokus på integration till arbete som ett mer individanpassat

angreppssätt. Den ökade samordningen i Uppsala innebär ett viktigt steg i riktning mot ett bättre utnyttjande av de befintliga resurserna. Samverkan har brutit den tidigare avskildheten mellan de inblandade aktörerna och har ger en helt ny möjlighet till informationsutbyte framför allt för att förstå varandras verksamhet och situation.<sup>11</sup>

Vikten av samverkan mellan aktörerna kan nästan inte överskattas. Bäck och Soininen (1998) har visat att det finns stora problem med flyktingmottagandet om samarbete mellan berörda institutioner saknas samt om man ser frågan i sig som mindre relevant. Eller som Kadim (2000) hävdar: »Påpekas ska samtidigt att flyktingverksamheten kräver ett samarbete mellan ett antal statliga, regionala och kommunala myndigheter, något som handläggande tjänstemän på egen hand inte så lätt kan klara« (sid. 50). Södergran (2000) visar på liknande resultat gällande flyktingmottagandet i Umeå kommun. Nämligen att mångfalden av inblandade aktörer och bristen på samarbete dem emellan är ett av de stora hindren för en väl fungerande flyktingmottagning och i förlängningen för ett fungerande integrationsarbete.

Ledningsgruppen hävdar att det regionala tillväxtavtalets tillkomst satte press på arbetsförmedlingen att delta på ett nytt sätt, vilket var en förutsättning för att det nya synsättets spridning i kommunen skulle vara möjligt i praktiken. Detta är intressant då det tidigare visats att samarbetet mellan just arbetsförmedlingen och kommunen gällande flykting- och invandrarfrågor var problematiskt i många kommuner under det tidiga 1990-talet (Bäck och Soininen 1993). Statsbidragsreformen som infördes 1991 innebar att kommunerna fick ett schablonbelopp av staten för varje mottagen flykting, vilket också förde med sig större valfrihet och ansvar för varje enskild kommun.

I praktiken betydde det att kommunerna nu hade möjlighet att göra en ekonomisk »vinst« på flyktingmottagandet vilket ledde till att större krafter lades på kostnadseffektivisering, men samtidigt innebar det större ansvaret att samarbetet med arbetsförmedlingen blev lidande. Detta berodde på att arbetsförmedlingen som statlig myndighet inte är direkt kopplad till den kommunala beslutsprocessen. När sedan resursbristen blev påtaglig inom arbetsförmedlingen blev arbetet med flyktingar lidande. Kombinerat med svårigheterna att samarbeta för organisationer med olika huvudmän blev det tydligt att det uppstod problem för den, av regeringen påtalade, arbetslinjen i flyktingmottagandet. Följaktligen är det av intresse att se att samarbetet mellan arbetsförmedlingen och Uppsala kommun nu är en realitet, vilket sannolikt är en förutsättning för ett fungerande integrationsarbete. Speciellt ett integrationsarbete med arbete som centralt tema.

Samarbetet är så här långt på det hela taget något positivt. Detta sagt med reservation för att det finns problem med att genomföra implementeringsstudier så kort tid efter det att ett program som Uppsalamodellen har initierats. Då riskerar man nämligen att underskatta de långsiktiga effekterna (Palumbo 1987).

---

11 Samarbetet uppfyller till stora delar de faktorer som forskare av partnerskap inom flera av EU:s medlemsstater identifierar som viktiga för framgång: En klar bild av vilka fördelar som kan finnas med ett samarbete; ett starkt ledarskap; en stark lokal identitet och dynamik; aktivt engagemang av deltagande partners i utformandet och genomförandet av strategin; nya lösningar; samarbete för att skapa nya resurser (Geddes 1998:109).

*Förnyelse och idéutveckling:* På det hela taget kan arbetet i modellen karakteriseras som ett gradvis (samhälls)byggande. Den outtalade devisen tycks vara att börja där man står och ta små men väl förankrade och genomtänkta steg. Det har alltså inte varit fråga om något oordnat risktagande. Samtidigt har utrymme funnits och ibland också använts för att pröva mer radikala grepp. Inför fortsättningen finns en god grund att stå på mot bakgrund av de många projekt som satts igång, idéer som förts fram, samt de utvärderingar som utförts eller är på väg. Ledningsgruppen har bättre förutsättningar än vid starten av modellen att själv sätta idéer och planer i verket och därmed än mer stärka den sammanhängande kedjan av insatser.

Att flyktingärenden i Uppsala fortfarande handläggs av socialtjänsten, liksom i en majoritet av de svenska kommunerna, har ofta kritiserats och problematiserats för att flyktingar som grupp riskerar att betraktas som »offer«, samt att anlita socialtjänsten i sig kan ses som stigmatiserande. Det är möjligt att så är fallet och att kritikerna till viss mån har rätt, speciellt historiskt sett då handläggarna på socialtjänsten inte var rustade att möta sina nya klienter. Frågan är dock om man de facto kan påstå att detta är problematiskt utan att i första hand ställa frågan om resurser och kompetens hos den eller de inblandade aktörerna.

Inledningsvis betraktades förlägningsfasen, introduktionsfasen och arbetsmarknadsfasen som klart uppdelade steg definierade i sig. Denna uppdelning har blivit mindre strikt i och med integreringen av olika institutioner på idéplanet och i praktiken särskilt i och med INTROSAM. Att en lång förlägningsfas i sig är något problematiskt (Andersson, 1994) är en insikt som sedan länge har funnits hos inblandade förvaltningstjänstemän i Uppsala. Från Migrationsverkets sida pekar man på resursbrist och framförallt på svårigheten med att sätta in omfattande åtgärder innan det att permanent uppehållstillstånd föreligger.

*Projektens inriktning och utveckling:* Idéerna till nya projekt tycks inte minska. Projektens antal har ökat över tid samtidigt som ledningsgruppens kunskap om vilka verksamheter som hör till modellen ökar. I vissa avseenden har det skett en målgruppsexpansion, till exempel inom ramen för INTROSAM. Projektledningen varierar från ett projekt till ett annat men ledande ofta är arbetsförmedlingen, kommunen och ledningsgruppen för modellen. Genomströmningen varierar förstås från ett projekt till ett annat, liksom resultaten. Allmänt sett har många projekt varit lyckade utifrån sina målsättningar. Få eller inga riktigt misslyckade satsningar har förekommit, även om vissa projekt har avvecklats i förtid. I vissa fall har det varit svårt att få fram deltagare till projekten. Projekten i modellen har en klar slagsida mot introduktionsverksamhet.

Mycket har hänt vad gäller introduktionen av nyanlända i Uppsala kommun sedan starten av det regionala tillväxtavtalet och modellen för effektivare integration år 2000. Praktiken har inte längre samma slagsida mot språkpraktik. Det finns fler möjligheter att läsa yrkes-svenska. Den ekonomiska ersättning som utgår under introduktionen ska från och med sommaren 2003 vara en reell introduktionsersättning, i stället för att som tidigare i praktiken motsvara socialbidrag. Introduktionsplanerna tas numera bättre till vara vid avslutad introduktion och det uppstår inte längre ett glapp som tidigare då kommundelarna övertog ansvaret. Det finns idéer om en målgrupp-

sexpansion så att fler invandrare ska kunna erbjudas introduktion. Samverkan med Sfi-skolan och med arbetsförmedlingen fungerar bra och även den interkommunala samverkan ökar.

Arbetet med att individualisera introduktionen fortgår. Projektet Vägval vände sig till lågutbildade individer och hade som syfte att effektivisera och individualisera Sfi-undervisningen, bland annat genom att Sfi-undervisningen knöts hårdare till arbetsmarknaden genom praktikplatser och aktiv jobbsökning.<sup>12</sup> Inom ramen för den nya arbetsmarknadsinriktade introduktionen och INTROSAM pågår ett utvecklingsarbete för att anpassa praktikinslag på ett mera individualiserat sätt. Kunskaper om den svenska arbetsmarknaden förs in tidigt i Sfi-undervisningen. Möjlighet att diversifiera omfattningen på utbildningen finns för att möta individuella behov. INTROSAM bör ses som ett sätt att ta ett helhetsgrepp på i första hand introduktionen men i viss mån även på förlägningsverksamheten och integrationen.

Idén om att gå från ett mera renodlat omsorgsperspektiv till kompletterande arbetsmarknadsinriktning och tillväxtperspektiv har vunnit spridning. Dessutom börjar insikten växa om att det kan finnas flera fördelar med att mer direkt än hittills beakta företagets efterfrågan. Bussförarutbildningen (projektet Korta vägen) är ett bra exempel på ett projekt som bygger på dessa tankegångar. Över huvud taget ökar insikten om värdet av att betrakta nyanlända som en resurs i ljuset av regionala och lokala behov. Däremot är ledningsgruppen väl medveten om att betydligt mer kan göras för att ytterligare stärka näringslivsperspektivet och den mer direkta kopplingen till målsättningarna bakom det regionala tillväxtavtalet.<sup>13</sup>

Projektsatsningarna via utförarna Interworld och Nyföretagarcentrum är ett led i detta arbete, liksom rekryteringsteamet inom INTROSAM. Syftet med den sistnämnda satsningen är att utveckla och pröva en arbetsmodell för att underlätta arbetskraftsrekrytering inom bristområden i tillväxt, till exempel »Life Science« och verkstadsteknik men också inom vård och omsorg samt bemanningsföretag. Projektet handlar om strategisk personalförsörjning och möjligheter att ta vara på nyinvandrade människor som en tillväxtresurs.

*Kapacitetsuppbyggnad och permanentning av lyckad försöksverksamhet:* I och med idéutvecklingen och resurstillskottet har det varit möjligt att bygga upp kapaciteten. INTROSAM är väl det främsta exemplet på detta, liksom på permanentning av lyckad försöksverksamhet. Inom ledningsgruppen för Uppsalamodellen liksom på andra håll har ambitionen redan från början varit att lyckad försöksverksam-

---

12 Projektet Vägval har enligt uppgift varit framgångsrikt i det att brukarna var mycket nöjda med interaktionen mellan praktikplatser och undervisning.

13 I december år 2001 slår ledningsgruppen i ett arbetsmaterial fast att: »I Uppsala län vill vi utveckla ett nytt synsätt på invandrare och flyktingar. Det nya synsättet innebär att invandrare och flyktingar ses som en resurs för samhällets utveckling. Det nya synsättet bör bli rådande i hela introduktionsarbetet och näringslivet bör involveras tidigt i introduktionsprocessen. Det nya synsättet bör också prövas under asylfasen. Näringslivet bör få möjlighet att påverka insatser för individer och medverka i själva introduktionsarbetet. Företagen får då också möjlighet att på tidigt stadium göra urval för sin rekrytering. Individerna kommer genom det nya arbetssättet att få en realistisk bild av arbetslivet och blir tidigt medvetna om behoven av kompetensutveckling och andra kompletterande insatser för att komma in på arbetsmarknaden«.

het ska införlivas i den ordinarie verksamheten. Så har också skett efter flera projekt, till exempel projektet Vägval. Bli arbetet med ett rekryteringsteam lyckat är det meningen att också den satsningen ska permanentas inom ramen för ordinarie verksamhet. Enligt chefen för socialförvaltningen har modellen också bidragit till ett helhetsgrepp på ordinarie verksamhet.

Det finns kritiker som reser frågan om värdet av att starta särskilda projekt vid sidan av ordinarie verksamhet. Erfarenheter från flera håll visar också att det lätt kan gå snett om försöksprojekt vid sidan av ordinarie verksamhet leds av företrädare för aktörer som inte äger frågorna eller inte har inflytande inom sina respektive organisationer. Läger man därtill faktorer som dålig samordning och otillräckligt avdelade resurser så är utsikterna att lyckas näst intill obefintliga.

Försöksverksamhet har dock även en annan sida. Det finns klara fördelar med att litet vid sidan av ordinarie verksamhet, tidsbegränsat och i liten skala kunna testa olika idéer, för att enklare kunna utveckla mindre lyckade satsningar och permanenta lyckade sådana. Sannolikt ökar benägenheten till nytänkande och inga absoluta skäl talar mot sådan försöksverksamhet. Det som är avgörande är intentionerna bakom och sättet på vilket sådan verksamhet bedrivs.

*Förbättras introduktionen och integrationen?:* Flera tecken tyder på att introduktionen av nyanlända förbättras genom en ökad individualisering och arbetsmarknadsinriktning med anledning av Uppsalamodellen. Dessvärre vet vi inte vad brukarna tycker eftersom deras synpunkter inte på något bra sätt har inhämtats vid tillämpningen av NKI för åren 2001 och 2002. Det är för tidigt att säga om introduktionsprocessen kortas på grund av insatserna inom modellen. En sådan ambition finns dock och dess utveckling ska bli intressant att följa i fortsättningen.

När det gäller integrationen i en vidare mening så vet vi att flera företag har startats av personer med utländsk bakgrund under senare år, bland annat med hjälp Nyföretagarcentrums insatser och med stöd av medel från Uppsalamodellen. Enligt statistik från Länsarbetsnämnden har antalet nyanmälda sökande i Uppsala kommun med utomnordiskt medborgarskap minskat under de första sju månaderna år 2002 jämfört med de första sju månaderna år 2001. Mellan januari till juli år 2002 nyanmälde sig 255 personer med utomnordiskt medborgarskap som arbetssökande. Motsvarande siffra för året innan var 370. Denna minskning kan förstås bero på många andra faktorer än effekter av Uppsalamodellens insatser, men är ändå en indikation.

En lärdom inför fortsättningen är att målen för integrationsarbetet enligt tillväxtavtalet och i Uppsalamodellen med fördel kan konkretiseras ytterligare. Vanliga krav på mål i utvärderingssammanhang är att skilja på olika typer av mål, till exempel mera övergripande och mera konkreta sådana. Målen bör därtill vara klara och mätbara i någon mening, inte nödvändigtvis bara i termer av siffror. Dessutom bör målen vara relaterade till något slags utgångsläge samt vara tidsatta.

Mål av typen effektiv integration är vaga,<sup>14</sup> speciellt om man lägger in en vidare betydelse i begreppet integrering än självförsörjning. Det

---

14 Det har dock hävdats att det är en fördel om dylika mål är utformade som ramar i stället för detaljerade styrdokument (se till exempel Rothstein, 1996).

hävdas från forskarhåll att möjligheterna till implementering påverkas av klarheten i de politiska programmens målformulering (Sabatier och Mazmanian, 1979). Inom ramen för det regionala tillväxtavtalet och modellen ställer man upp mål som att introduktionstiden ska individualiseras, förkortas och bli mer arbetsmarknadsinriktad; från passivitet till aktivitet. Det är i praktiken inte alltid helt klart vad detta innebär i termer av de nyss nämnda allmänna kraven på mål. Därför kan med fördel målen för integrationsarbetet konkretiseras ytterligare.

Sammantaget pågår dock inom Uppsalamodellen för effektivare integration flera processer som går i rätt riktning i ljuset av de utifrån målsättningarna framtagna måttstockarna. Det är viktigt att komma ihåg att arbetet är en pågående läro- och utvecklingsprocess. Inom ramen för modellen sker en ständig utveckling av idéer och verksamheter samt av relationer mellan politiker, tjänstemän, företag, organisationer, medborgare, myndigheter etcetera. I modellens ledningsgrupp finns en medvetenhet om att det går att komma längre inom ramen för de befintliga reglerna och systemet. Länet tillhör en av landets tillväxtregioner och företagets efterfrågan bör vara expansiv. Varför inte göra en fullskalig satsning på arbetsplatsförlagd introduktion? En utmaning är också att ytterligare öka ömsesidigheten i förhållande till målgrupperna. Inom ramen för INTROSAM finns en referensgrupp med brukarrepresentation, men med NKI måste det framdeles arbetas mera målmedvetet. Samtidigt måste man komma ihåg att en stor kraftsamling och tankemöda ligger bakom det viktiga arbete som hittills har lagts ned av flera olika eldsjälar.



## 4. Regionala tillväxtavtal som policyinstrument

I det här kapitlet är avsikten att sätta den tidigare framställningen i perspektiv till ett antal tidigare rapporter och med hjälp av dessa betrakta regionala tillväxtavtal som policyinstrument i en bredare mening. Mot slutet av kapitlet jämförs tillväxtavtal på ett allmänt sätt med policyinstrument för integration inom några andra offentliga satsningar. Som ett sätt att bredda perspektivet till andra regioner och till arbetet med tillväxtavtal i allmänhet ska Uppsala till att börja med på vissa punkter jämföras med andra län utifrån vad som kom fram i regeringsrapporten om tillväxtavtalens andra år (Ds 2002:34).

### 4.1 Regeringsrapporten om tillväxtavtalens andra år

Regeringsrapporten ifråga är en uppföljning av verksamhetsåret 2001. Underlaget för rapporten är rapporter från myndigheter och organisationer som medverkat i tillväxtavtalsprocessen, en enkätundersökning i de regionala partnerskapen år 2001, samt rapporter och studier som på olika sätt belyser specifika teman i processen (Ds 2002/34:9).

En huvudslutsats i regeringsrapporten är att tillväxtavtal som arbetsform tycks ha fått ett rejält fotfäste i vissa län. Tillväxtavtalet fungerar där som ett viktigt verktyg för samordning och samverkan mellan sektorer och aktörer som har till uppgift att främja tillväxt och sysselsättning. I andra län är arbetsformen enligt regeringsrapporten än så länge svår att värdera i sin helhet (Ds 2002/34:26). Det går inte att direkt av regeringsrapporten utläsa vilka län som hör till den ena eller andra kategorin.

Redovisningen av den sociala dimensionen i tillväxtavtalen begränsas enligt rapporten i allmänhet till jämställdhet, ibland kompletterad med några kommentarer om integration. Då uppföljningen inom var och en av regionerna enligt rapporten ännu inte är så utvecklad är det ovanligt med systematiskt kvalitativa jämförelser med andra regioner (Ds 2002/34:24f).

Jämförelser av deltagarnas erfarenheter och synpunkter på arbetet med tillväxtavtal finns dock. Av den i regeringsrapporten redovisade enkätundersökningen framgår att Uppsala tillsammans med Kronoberg, Örebro, Västra Götaland och Gävleborg tillhör de fem län i vilka respondenterna uppger sig känna störst delaktighet i fråga om tillväxtavtalet. Uppsala tillhör också tillsammans med Jämtland, Västra Götaland, Kalmar, Örebro, Gävleborg, Halland och Östergötland de åtta län där respondenterna av den utförda enkätundersökningen som helhet uppger sig vara mest nöjda med genomförandet av tillväxtavtalet i sin region (Ds 2002/34:16,26).

Uppsala tillhör tillsammans med Gävleborg, Södermanland, Gotland, Jämtland och Östergötland de sex län i vilka respondenterna uppger sig instämma mest i påståendet att tillväxtavtalet omfattar de mest betydelsefulla områdena för att skapa tillväxt. Uppsala tillhör tillsammans med Västra Götaland, Kalmar, Örebro, Jämtland, Gäv-

leborg och Östergötland de sju län i vilka respondenterna instämmer mest i påståendet att resultaten av tillväxtavtalet kommer att förbättra förutsättningarna för näringslivet i regionen (Ds 2002/34:18).

I regeringsrapporten framgår dessutom att Uppsala tillsammans med Gotland och Västra Götaland tillhör de tre län i vilka respondenterna av den utförda enkätundersökningen instämmer mest i påståendet att den lokala/kommunala nivån i stor utsträckning har haft inflytande på tillväxtavtalsprocessen. Däremot visar det sig att Uppsala, före Stockholm på sista plats och Gotland på näst sista, är det län som år 2001 totalt sett satsade minst pengar till åtgärder inom tillväxtavtalet (Ds 2002/34:13,19).

När det gäller den fortsatta inriktningen på arbetet framgår det av samordnarnas rapportering att partnerskapens sammansättning och funktion tillhör de mest uppmärksammade områdena. Särskilt betonas vikten av ett underifrånperspektiv i kommande förankringsarbete där näringslivets medverkan kan fångas upp under mer naturliga förhållanden. Till skillnad från samordnarrapporterna framgår det av enkätundersökningen att mål och prioriteringar bör tydliggöras. Mer än 75 procent av de 1 373 svarspersonerna anser att insatserna bör fokuseras/koncentreras liksom att målen bör vara tydligare (Ds 2002/34:27).

Två slutsatser dras i regeringsrapporten om arbetet med att förbättra samspelet mellan offentlig och privat sektor. Den första är att i de fall det offentliga har försökt närma sig företag på ett allmänt plan för att diskutera näringslivets förutsättningar har detta inte varit särskilt fruktbart. Den andra är att framväxten av ett lokalt och regionalt klusterperspektiv framstår som en bra möjlighet att utveckla ett effektivt samarbete mellan offentlig och privat sektor. Ett klusterperspektiv underlättar för de inblandade att förstå vad som förväntas av dem och vilka nyttoeffekter samarbetet kan leda till (Ds 2002/34:23).

Agerande partnerskap kan vara ett sätt att lämna det allmänna planet och närma sig ett kluster- och underifrånperspektiv. Agerande partnerskap är ett samlingsbegrepp för olika former av nätverk i vilka de delaktiga aktörerna arbetar tillsammans för att uppnå ett gemensamt mål. Detta till skillnad från de representerande partnerskapen, där deltagarna är med utifrån de mål som den egna organisationen har satt upp. I regeringsrapporten lyfts agerande partnerskap fram som något väsentligt. Intresset för agerande partnerskap har vuxit fram som ett svar på det ursprungliga kravet att näringslivet ska ha en framträdande roll i såväl planering som genomförande av tillväxtavtalen. Det har av olika skäl visat sig vara svårt att få näringslivet med i arbetet. En studie från Hallands län visar att de näringslivsansvariga i kommunerna inte känner någon samhörighet med tillväxtavtalet bland annat eftersom det är ett statligt initiativ. I och med detta minskar stödet från en viktig grupp av förmedlare av tillväxtavtalets idé till enskilda företag. Regeringsrapporten framhåller att informationen och kunskapen om agerande partnerskap är begränsad och att en viktig fråga är hur de agerande partnerskapen i högre grad än hittills kan stödjas och uppmuntras (Ds 2002/34:11f,15).

Ledningsgruppen för Uppsalamodellen för effektivare integration kan snarare sägas vara ett agerande än ett representerande partnerskap. Gemensamma mål finns även om de med fördel kan formuleras klarare. Sett till deltagare och inriktning återstår liksom när det gäller arbetet med tillväxtavtal i allmänhet mycket att göra när det gäller näringslivet och dess roll i såväl planering som genomförande. Kopp-

lingarna mellan introduktion, integration och tillväxt kan med andra ord utvecklas, till exempel i form av ett bredare agerande partnerskap.

## 4.2 Riksrevisionsverkets granskning av myndigheternas roll i tillväxtavtalen

Mera nedslående resultat än i regeringsrapporten om tillväxtavtalens andra år återfinns i den granskning av myndigheternas roll i de regionala tillväxtavtalen som Riksrevisionsverket (RRV) utkom med år 2002 (RRV 2002:23). Bakgrunden till den granskning som tog sin början hösten 2001 var att RRV fått ett regeringsuppdrag att granska det statliga engagemanget i de regionala tillväxtavtalen. Enkäter och telefonintervjuer ligger till grund för granskningen. Syftet med granskningen är att analysera den roll de regionala myndigheterna – länsstyrelser, länsarbetsnämnder samt universitet och högskolor – har vid genomförandet av tillväxtavtalen (RRV 2002/23:7). RRV sammanfattar så här:

Den samlade bilden utifrån granskningen visar att det finns stora åsiktskillnader om nyttan med tillväxtavtalen såväl inom myndighetsområdena som mellan myndigheterna i de enskilda länen. Det är därför svårt att förklara de olika uppfattningarna med skillnader i strukturella faktorer i länen. Tillväxtavtalen visar sig inte i någon högre grad bidra till att aktörerna åstadkommer ny tillväxtskapande verksamhet. Inte heller påverkar de i större utsträckning innehåll och resultat i de åtgärder och projekt som genomförs inom tillväxtavtalen. Myndigheterna samverkar med andra aktörer i en stor andel av de åtgärder som genomförs inom ramen för tillväxtavtalen. Myndigheterna bedömer dock att denna samverkan till avsevärd del skulle ha skett även utan avtalen (RRV 2002/23:8).

Inför de regionala tillväxtprogrammen framhåller RRV vikten av motiverade prioriteringar av vilka områden som är viktigast att satsa på för att öka tillväxten i näringslivet. Enligt RRV:s bedömning har den stora frihet som präglat upplägget och genomförandet av tillväxtavtalen lett till att de i hög grad har blivit för breda och generella med otydliga kopplingar till företagens villkor (RRV 2002/23:11).

RRV:s granskning visar också att en viktig faktor för att utveckla nya projekt är att det i viss utsträckning finns fria medel för att testa idéer, genomföra förstudier och konsultinsatser etcetera (RRV 2002/23:11).

När det gäller kontroll och uppföljning har enligt RRV endast ett fåtal län byggt upp system för att löpande följa upp avtalen på projektnivå. RRV föreslår att regeringen ställer tydliga och likformiga krav på redovisning och uppföljning av samtliga projekt som genomförs inom tillväxtavtalen. RRV betonar att varje län löpande bör kunna följa samtliga projekt som utförs inom de kommande tillväxtprogrammen vad gäller prestationer, finansiering och uppnådda resultat i förhållande till målen: »Detta är en grundförutsättning för att det ska bli möjligt att i ett senare skede utvärdera programmen« (RRV 2002/23:14).

För att använda vissa av de här redovisade aspekterna av RRV:s granskning som en utgångspunkt för jämförelser med motsvarande

förhållanden inom Uppsalamodellen för effektivare integration: Vad gäller påverkan av innehåll och resultat i de åtgärder och program som genomförs inom Uppsalamodellen så vet vi att de inblandade regionala myndigheterna som helhet till att börja med inte i särskilt hög grad påverkade innehållet i de ingående projekten, men att denna påverkan har ökat med tiden, liksom möjligen också idéerna om tillväxtskapande verksamhet (typ rekryteringsteamet). När det gäller samverkan så uppger också representanterna för de regionala myndigheterna i Uppsalamodellen att den nog skulle ha kommit till stånd ändå, men att tillväxtavtalet har påskyndat samarbetsprocessen. RRV:s betoning av att det finns fria medel för att testa idéer vinner genklang inom Uppsalamodellen.

Apropå förutsättningarna för kontroll och uppföljning så har man inom Uppsalamodellen kommit en god bit på väg, även om det nog återstår en bit att gå för att tillgodose RRV:s krav. Insikten om behovet av att på olika sätt följa enskilda projekt har utvecklats. Den finansiella uppföljningen är tillgodosedd men fortsatt utvecklingsarbete kan med fördel utföras när det gäller att följa mera innehållsliga resultat utifrån i förväg specificerade mål.

### 4.3 Peter Ehns rapport om tillväxtavtalens regionala partnerskap

Statsvetarens Peter Ehns studie *Mycket väsen för litet ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen* är en analys av hur partnerskapsmodellen i tillväxtavtalsarbetet har fungerat i de två länen Kalmar och Kronoberg (Ds 2002:7). Studien är baserad inte minst på intervjuer med 18 direkt involverade personer.

Ett stort generellt problem för partnerskapens självständighet och handlingskraft är enligt Ehns rapport att användningen av statliga medel i tillväxtavtalsarbetet är mycket strikt reglerad (Ds 2002/7:14). Ehn konstaterar också i rapporten att de nationella myndigheterna har varit svåra att engagera i tillväxtavtalsarbetet. De framstår enligt honom som motvilliga deltagare som mest har ägnat sig åt att bevaka sina egna intressen. »I ett vidare perspektiv kan detta agerande ses som ett utslag av statsförvaltningens starka sektorisering« (Ds 2002/7:13).

Enligt Ehns rapport har tillväxtavtalsarbetet haft den positiva effekten att förbättra samarbetsklimatet. Det är dock de små partnerskapen som framhåller det förbättrade samarbetsklimatet och det är enligt Ehn inte självklart att den framväxande samsynen når utanför den begränsade kretsen. I till exempel Kronoberg har partnerskapet haft betydande problem i relationen till kommunerna. Ehn framhåller likväl att det är de små partnerskapen som skulle kunna fungera som effektiva redskap i tillväxtavtalsarbetet (Ds 2002/7:14f).

Ett huvudresultat i Ehns rapport är att regionförbundets legitimitet som länets företrädare i Kalmar är betydligt starkare än vad länsstyrelsens är i Kronoberg. »Slutsatsen av detta blir att legitimiteten för denna typ av partnerskap blir större om arbetet leds av kommunalt förankrade förtroendevalda och inte av en statlig förvaltningsmyndighet« (Ds 2002/7:16).

För att återigen jämföra med Uppsalamodellen så framhåller inte minst Länsarbetsnämndens representant att de befintliga reglerna

kvarstår, och naturligtvis bland annat inverkar hindrande, men också att tillväxtavtalet har inneburit en mera vidsynt tillämpning inom ramen för de befintliga reglerna. När det gäller de nationella myndigheterna och deras deltagande så finns ju både Integrationsverket och Migrationsverket med, även om båda säkert skulle kunna engagera sig mer. Ledningsgruppen är för övrigt just ett sådant litet partnerskap som Ehn allmänt sett ser som mera effektivt. Även om Länsstyrelsen ytterst håller i hela det regionala tillväxtavtalet i Uppsala så är kommunen redan nu den mest drivande kraften i modellen. Från och med år 2004 ska arbetet övertas av kommunförbundet C-framåt.

#### 4.4 En jämförelse med Blommansatsningen och Storstadssatsningen

Hur förhåller sig tillväxtavtal som policyinstrument jämfört med andra sådana? Återstoden av det här kapitlet är en redogörelse av statsvetaren Evert Vedung's allmänna tankar om policyinstrument samt en översiktlig jämförelse av regionala tillväxtavtal med Blommansatsningen och Storstadssatsningen, som betraktas som satsningar vilka rymmer policyinstrument för integration.

I antologin *Carrots, Sticks & Sermons* (1998) redovisar Evert Vedung i artikeln »Policy Instruments: Typologies and Theories« en grundläggande typologi som består av de tre huvudvarianterna regleringar (»sticks«), ekonomiska medel (»carrots«) och information (»sermons«). Vedung påstår att alla andra typer av policyinstrument som förs fram i litteraturen kan reduceras till dessa fundamentala tre. Han påstår dessutom att trikotomin inte ytterligare kan reduceras, åtminstone inte utan en oersättlig förlust av insikt.

Evert Vedung betonar att användandet av policyinstrument inbegriper utövandet av politisk makt. Den grundläggande typologin är baserad på den auktoritativa styrkan, inte på policyinstrumentens faktiska handlingsinnehåll, som kan variera stort. Den auktoritativa styrkan har att göra med vilken grad av makt som den styrande enheten har investerat i styrningsförsöket. En reglering är enligt Vedung i princip mera inskränkande för adressaterna än ekonomiska medel som i sin tur är mera begränsande än information. Politiker har en tendens att först välja det minst tvingande instrumentet för att sedan successivt röra sig i riktning mot det mest tvingande.

Inom var och en av de tre huvudtyperna av policyinstrument återfinns subkategorier. Liksom skillnaden mellan de tre huvudtyperna har skillnaden mellan subkategorierna att göra med den grad av begränsning som respektive subkategori innebär för adressaterna.

Regleringar kan enligt Vedung indelas i villkorade och ovillkorliga. Ekonomiska medel finns enligt Vedung i kontanter respektive i natura. Informationsinstrumenten kan vara förmedlade eller direkta (interpersonella). Valet av policyinstrument avgörs enligt Vedung och hans kollegor till stor del av policyområdets beskaffenhet. Evert Vedung ser organisation som en förutsättning för tillämpningen av policyinstrument.

Det är viktigt för Vedung och hans kollegor att policyinstrument förekommer i olika typer av paketslösningar. Policyinstrument riktar sig primärt och sekundärt mot en viss nivå i en implementeringskedja. Regeringen använder policyinstrument för att kontrollera den

centrala statsförvaltningen. Den centrala statsförvaltningen tillämpar policyinstrument för att kontrollera den lokala förvaltningen. Lokala administratörer använder instrument för att försäkra sig om medborgarnas efterlevnad. Instrumenten på de olika nivåerna kan vara av olika slag i denna vertikala paketlösning. Policyinstrumenten kan också vara horisontellt förpackade. I så fall riktar sig två eller flera policyinstrument samtidigt mot en och samme adressat.

Kombinerandet av olika instrument görs som en konsekvens av viljan att finna bästa möjliga lösning och kan ses som ett svar på ambitionen att tillgodose flera, ofta konkurrerande eller konflikterande kriterier. I antologin presenterar Vedung och hans kollegor en normativ teori om den goda styrelsen. Teorin har som sina fyra hörnpelare effektivitet, ändamålsenlighet, legalitet och demokrati. Dessa fyra utgör kriterier för valet av instrument. Kriterierna representerar olika värden som ofta konkurrerar eller kommer i konflikt när politiker eller administratör gör sina val. I förlängningen syftar Vedung och hans kollegors arbete till att förbättra och stärka forskningen om och utvärderingen av policyinstrument.

Integrationspolitiken i vid mening innehåller regleringar, ekonomiska medel och informationsinstrument som är kombinerade på flera sätt och riktar sig mot olika adressater. Blommansatsningen, Storstadssatsningen och (i viss mån) Regionala tillväxtavtal är uttryck för offentliga program vilka innefattar policyinstrument för integration.

Blommansatsningen syftade till att bekämpa segregation och utanförskap med avseende på arbetslöshet och bidragsberoende i invandrartäta bostadsområden. Efter särskilda kriterier och bland 27 sökande valdes de åtta kommunerna Stockholm, Malmö, Göteborg, Botkyrka, Huddinge, Haninge, Södertälje och Solna ut för satsningen. Budgetåret 1995/96 satsade regeringen 125 miljoner kronor. Samtidigt ställde regeringen upp villkoret att de åtta kommunerna själva skulle utarbeta handlingsplaner för sina insatser samt skjuta till lika mycket medel som de fick i bidrag. Budgetåret 1997 avsatte regeringen ytterligare 55 miljoner kronor. För budgetåren 1998 och 1999 avsattes sammanlagt 300 miljoner kronor (se Integrationsverkets rapportserie 2000:10).

År 1997 utsågs fyra så kallade referenskommuner utanför storstadsregionerna. Med samma riktlinjer som tidigare beviljades sammanlagt 36 miljoner kronor till Norrköping, Eskilstuna, Trollhättan och Landskrona. Medlen avsåg insatser i var sitt bostadsområde i referenskommunerna (se Integrationsverkets rapportserie 2002:09). Från och med år 1999 integrerades Blommansatsningen i nya insatser baserade på den nya storstadspolitiken i storstadsregioner. Med undantag av Solna fick de ursprungliga kommunerna i Blommansatsningen ett statligt erbjudande om att underteckna ett lokalt utvecklingsavtal.

Storstadssatsningen omfattar 24 områden i kommunerna Stockholm, Malmö, Göteborg, Botkyrka, Huddinge, Haninge och Södertälje. Regeringen har formulerat två övergripande mål för den nya nationella politiken för landets storstadsregioner. Det första målet är att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt som kan bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom regionerna som i övriga delar av landet. Det andra målet är att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för

storstädernas invånare (se Integrationsverkets rapportserie 2002:05). De lokala utvecklingsavtalen har kommit till genom förhandlingar mellan staten och kommunen i fråga och gäller en bestämd tidsperiod. Avtalen reglerar vilka bostadsområden som är föremål för insatser och vilken typ av insatser som ska företas. Av det totala beloppet på drygt två miljarder kronor avsattes knappt hälften till och med första halvåret 2002.

På regional och lokal nivå regleras de tre satsningarna av handlingsplaner, utvecklingsavtal och regionala tillväxtavtal. Adressaterna är delvis olika, både bland de regionala och lokala tjänstemännen och bland befolkningen. Till skillnad från Blommansatsningen och Storstadssatsningen innefattar de regionala tillväxtavtalen inga nya statliga medel. Tanken är i stället att tillväxtavtalen ska ge ett bättre resursutnyttjande av befintliga medel genom förbättrad samordning med mera.

Om man betraktar Blommansatsningen och Storstadssatsningen som ursprungliga regeringsinstrument kan de generellt och primärt sett klassificeras som uttryck för ekonomiska policyinstrument medan tillväxtavtalen i första hand rymmer informationsinstrument. Evert Vedung och hans kollegor konstaterar att informationsprogram har bäst effekt när de stärker det upplysta självintresset. Vedung med flera urskiljer en utvärderingsparadox när det gäller policyinstrumentet information. Det är det instrument som på grund av sin närmast osynliga karaktär är i störst behov av utvärdering men som på grund av sin låga kostnad utvärderas minst.

De regionala tillväxtavtalen täcker hela landet medan Blommansatsningen och Storstadssatsningen är inriktade på vissa så kallade utsatta bostadsområden framförallt i storstäderna. En annan skillnad är att de regionala tillväxtavtalen inte från statsmaktens sida är förknippade med några explicita mål vad gäller integration.<sup>15</sup>

Vedung med flera framlägger ju en normativ teori om den goda styrelsen, med de fyra hörnpelarna effektivitet, ändamålsenlighet, legalitet och demokrati. Tillgodoses denna teori av Blommansatsningen, Storstadssatsningen och Regionala tillväxtavtal, betraktade som offentliga program, vilka innefattar policyinstrument för integration? Eller kan integration bättre främjas med andra policyinstrument inom ramen för ytterligare typer av insatser?

Blommansatsningen är svårbedömbart eftersom så mycket insatser gjordes från så många håll att det inte är enkelt att säga vilka resultat som berodde just på Blommansatsningarna. Studien av de tillkommande referenskommunerna visar bland annat att det är svårt att i någon större omfattning få till stånd bra arbetsmarknadsinriktade insatser. Det blir många tidsbegränsade projekt som inte finner sin väg in i ordinarie verksamhet. Detsamma gäller insatserna inom ramen för Storstadssatsningen. Genomförandet av idén om ett underifrånperspektiv förenas dessutom med att flera tunga och viktiga instanser i praktiken inte är med i arbetet. Möjligheterna att få långsiktigt stöd och kontinuitet för goda nya idéer minskar därmed ytterligare. Vilka

---

15 Detta till skillnad från de kommande regionala tillväxtprogrammen. I årets regleringsbrev har Integrationsverket för övrigt i uppdrag att bistå Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) med i förväg-utvärderingen av utkastet till tillväxtprogram. I samband med detta har Integrationsverket utarbetat vissa kriterier (bilaga 5).

de inblandade aktörerna är och vilken makt de har är avgörande för hur det går när man tillämpar policyinstrument för integration.

Ett huvudresultat från den nationella utvärderingen av Storstadssatsningen är att områdesbaserade insatser endast i liten utsträckning kan påverka de processer som skapar och upprätthåller den etniska och socioekonomiska segregationen. Utvärderingen ser det dessutom som en betydande brist i genomförandet av storstadspolitiken att landstingen, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna inte finns representerade när ansvarsfördelningen preciseras i de lokala utvecklingsavtalen.

Den särskilda modell för effektivare integration som finns inom ramen för det regionala tillväxtavtalet i Uppsala förefaller leda till en bättre samordning av olika myndigheters insatser. Vissa steg har inom ramen för modellen även tagits för att mer än hittills beakta företagets efterfrågan och de regionala och lokala behoven av tillväxt- och sysselsättningsfrämjande insatser. Mycket återstår att göra, till exempel när det gäller näringslivets medverkan i arbetet.

En viktig fråga inför tillväxtprogramsperioden (2004-2007) är om och i så fall i vilken mening som de regionala tillväxtprogrammen bättre kan inlemma integrationsaspekten i den generella politiken än Blommansatsningen och Storstadssatsningen. Som en nationell satsning vilken syftar till att stärka det upplysta självintresset borde de regionala tillväxt/avtalen/programmen i största allmänhet ha goda förutsättningar att lyckas införliva frågan i generell politik. Regeringen har ju nyligen också i den regionalpolitiska propositionen *En politik för livskraft och tillväxt i hela landet* understrukit den vikt som integration och mångfald har för att åstadkomma goda utvecklingsförutsättningar i alla delar av landet (2001/02(4):117).

Sett ur ett tillämpat integrationsperspektiv är saken inte lika enkel. Det har inte visat sig leda till några entydiga framgångar att särskilt betona jämställdhet och miljö under den första tillväxtavtalsperioden. För det första måste integration faktiskt uppfattas som en del av det upplysta självintresset över hela landet och för det andra så måste styrningen inom ramen för de regionala tillväxtavtalen/-programmen bli tydligare på den här punkten. Idéerna och krafterna bör i stället för att överbetona särlösningar vid sidan av de generella vägarna i högre grad än hittills inriktas mot att se och tillvarata de resurser som finns framför våra ögon.



## 5. Huvudsakliga slutsatser

I den här rapporten har den särskilda modell för effektivare integration som har satts igång inom ramen för det regionala tillväxtavtalet i Uppsala län beskrivits och analyserats. Uppsalamodellen omfattar utvecklingen av ansvariga myndigheters och tjänstemäns idéer och samarbete. Modellen innefattar också projektverksamheten för att arbetsmarknadsinriktade och förbättra introduktionen av nyanlända invandrare liksom den projektverksamhet som är inriktad på tiden därefter. Den process som satts igång har i den här rapporten analyserats och värderats i ljuset av de måttstockar som är framtagna utifrån målsättningarna bakom de regionala tillväxtavtalen, denna rapport och Uppsalamodellen.

I regeringens proposition bakom de regionala tillväxtavtalen finns inga uttryckliga direktiv om att tillväxtavtalen ska inbegripa integration. Den särskilda Uppsalamodellen innebär sannolikt den mest omfattande och synbara satsningen på integration inom landets samtliga 21 regionala tillväxtavtal. Modellen leds av ett partnerskap som mer har karaktären av ett agerande än ett representerande sådant. Informationen och kunskapen om sådana partnerskap är begränsad och den del av den här rapporten som redovisar intervjuvar från Uppsalamodellens ledningsgrupp kan bland annat bidra till att fylla en del av en kunskapslucka.

Så här långt är huvudresultatet av processen själva den förbättrade samverkan som modellen innebär i form av ett partnerskap med en ledningsgrupp bestående av företrädare för Uppsala kommun, Länsstyrelsen, Landstinget, Arbetsförmedlingen/Länsarbetsnämnden, Migrationsverket och Integrationsverket. På en mera operativ nivå manifesteras samverkan främst i samlokaliseringen av projektflaggskeppet INTROSAM. Samverkan har brutit den tidigare isolationismen mellan de deltagande parterna och har gett en helt ny möjlighet till informationsutbyte och förståelse för de inblandade organisationernas verksamhet och situation. Samverkan är förenad med en god tillgång på ekonomiska medel, ett starkt ledarskap, en stark lokal identitet och ett aktivt engagemang.

Ledningsgruppen har med tiden blivit mera styrande och klar över vilka projekt som hör till modellen. Arbetet i modellen kan karakteriseras som ett gradvist byggande. Många projekt har varit lyckade utifrån sina målsättningar. Projekten i modellen har en klar slagsida mot introduktionsverksamhet, även om det inom flaggskeppet bland projektsatsningarna, INTROSAM, förekommer utvecklingsidéer också för tiden därefter.

Mätt mot målen bakom Uppsalamodellen och den egna utgångspunkten i form av tidigare verksamhet i Uppsala har utvecklingen gått framåt, liksom också i flera avseenden sett utifrån målen bakom den här rapporten och de nationella målen för introduktionen. Situationen inom introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare har förbättrats under den tid som Uppsalamodellen har verkat. Inför det regionala tillväxtavtalets fjärde år har praktikinslagen inte samma slagsida mot språkpraktik som vid Uppsalamodellens startpunkt. Fler möjligheter finns att läsa yrkessvenska. Den ekonomiska ersättning som utgår under introduktionen ska från och med sommaren 2003 vara en reell, prestationsrelaterad introduktionsersättning, i stället

för att som tidigare i praktiken motsvara ekonomiskt bistånd i form av socialbidrag. Introduktionsplanerna tas numera bättre tillvara vid avslutad introduktion. Det uppstår inte längre ett glapp som tidigare då kommundelarna övertog ansvaret. Det finns idéer om en målgruppsexpansion så att fler invandrare ska kunna erbjudas introduktion. Samverkan med Sfi-skolan och med arbetsförmedlingen fungerar bra och den interkommunala samverkan ökar. Arbetet med att individualisera introduktionen fortsätter. Många faktorer spelar in och förbättringarna beror förstås inte enbart eller alltid ens främst på Uppsalamodellen.

Dessvärre vet vi inte vad brukarna av introduktionen tycker eftersom deras synpunkter inte har inhämtats på ett bra sätt genom en adekvat tillämpning av brukarundersökningen NKI för åren 2001 och 2002. Uppföljningar av projekten i modellen görs annars regelmässigt även om det går att komma längre när det gäller att förtydliga målen och följa hur det går för de enskilda projektdeltagarna. Hur genomförs och mäts en effektiv integration i praktiken mer än genom ett gott samarbete mellan inblandade myndigheter?

Mätt utifrån målen bakom de regionala tillväxtavtalen präglas Uppsalamodellen i allt för hög grad av traditionella särlösningar. Den största hittillsvarande bristen med Uppsalamodellen - sett utifrån målsättningarna bakom det regionala tillväxtavtalet - är avsaknaden av näringslivets medverkan och den låga anpassningsgraden till företagens efterfrågan och de regionala och lokala behoven av tillväxt- och sysselsättningsfrämjande insatser, även om insatser har gjorts och utvecklingsidéer finns.

Sett i förhållande till utvecklingen i andra regioner ger den här fallstudieredovisningen av en pågående process inom ett regionalt tillväxtavtal naturligt nog inte många fakta. På det hela taget pekar dock den pågående processen inom Uppsalamodellen på att regionala tillväxtavtal kan vara ett bra redskap för att sätta igång utvecklingsprocesser för integration och arbetsmarknadsinriktad introduktion. Genomförda jämförelser med andra regioner fordras för att föra denna slutsats in på säkrare grund. Sådana jämförelser blir minst lika viktiga i och med de kommande regionala tillväxtprogrammen.

# Referenser

- Andersson, Maria (1994) *Flyktingförläggning i Omvandling*. Merge Rapport No 2.
- Bäck, Henry och Soininen, Marita (1993) *Från Löpande Räkning till en påse Penningar*, Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Bäck, Henry och Soininen, Marita (1998) *Den kommunala invandrarpolitiken. Arenor, aktörer och barriärer*, Stockholm: SNS.
- Ds 2002:7 *Mycket väsen för litet ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen*.
- Ds 2002:34 *Rapport om tillväxtavtalen. Andra året*. Regeringskansliet, näringsdepartementet.
- Dörr, Silvia och Faist, Thomas (1997) 'Institutional Conditions for the Integration of Immigrants in Welfare States: A Comparison of the Literature on Germany, France, Great Britain and the Netherlands'. *European Journal of Political Research*. Vol. 31. pp. 401–426.
- Fägerlind, Gabriella (1999) *Managing Diversity – Strategier för Mångfald i USA*. Stockholm: Sveriges Tekniska Attachéer.
- Geddes, Michael (1998) *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?* Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- Integrationsverket (2000) *Minnesanteckningar 2000-05-16 från besök i Uppsala 2000-02-22*.
- Integrationsverket 2000:10 *Vad hände med »Blommanpengarna»? Slutrapport*. Integrationsverkets rapportserie.
- Integrationsverket 2001:2 *Sammanställning av Länsstyrelsernas Integrationspolitiska Insatser år 2000*. Integrationsverkets Rapportserie.
- Integrationsverket 2001:8 *Nöjd-Kund-Index – en brukarorienterad undersökning*. Integrationsverkets rapportserie.
- Integrationsverket 2002:5 *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie.
- Integrationsverket 2002:9 *Helhetssyn eller underifrånperspektiv? En jämförande analys av Blommansatsningen i Norrköping, Trollhättan, Landskrona och Eskilstuna*. Integrationsverkets rapportserie
- Integrationsverket (2002) *Modell för effektivare integration – förstudie tillika delrapport av Djupstudie Uppsala*, INT-37-02-453.
- Kadim, Abdul M (2000) *Svenskt Kommunalt Flyktingmottagande*. Umeå: Akademiska Avhandlingar vid Sociologiska Institutionen No 20.
- Kommittédirektiv 2001:87 *Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar*.
- Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.

- Länsstyrelsen Uppsala län (2000) *Strategi för tillväxt i Uppsala län 2010+*.
- Länsstyrelsen Uppsala län (2001) *Regionalt tillväxtavtal. Uppsala län 2000–2002. Uppföljning år 2000*.
- Länsstyrelsen Uppsala län (2002) *Regionalt tillväxtavtal. Uppsala län 2000–2003. Uppföljning år 2001*.
- Länsstyrelsen Uppsala län (2003) *Regionalt tillväxtavtal. Uppsala län 2000–2003. Uppföljning år 2002*.
- Länsstyrelsen Uppsala län (2003) *Fakta om Uppsala län. Miniuppslagsboken 2002–2003*.
- Länsstyrelsen Uppsala län (2003) *Uppsala län i siffror år 2002. Statistisk årsbok för Uppsala län*.
- Medic, Midhat (2002) *Vägar och gränser. Samarbetet inom arbetsmarknadsinriktad introduktion för nyanlända flyktingar och invandrare i Uppsala kommun*. Uppsala 2002.
- Morgan, Brian & Elsa Sol (2002) *Partnerskap för regional tillväxt i Sverige: En utvärdering*. Preliminär rapport färdigställd som en del av den OECD-studie om lokala partnerskap som genomförts under ledning av LEED-kommittéen. Förkortad svensk version (sylvain.giguere@oecd.org).
- Palumbo, Dennis, J (1987) 'Implementation. What Have We Learnt and Still Need to Know' *Policy Studies Review*, Vol 7.
- Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.
- Proposition 1997/98:62 *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*.
- Proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*.
- Regionalt tillväxtavtal för Uppsala län 2000–2002. *Bakgrund, analys, insatsområden och åtgärder*.
- Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Integrationsverket. KU 2000/3958/IM.
- Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Integrationsverket. N2001/11560/IM.
- Rothstein, Bo (1996) *Vad bör Staten Göra. Om Välfärdsstatens Moralska och politiska Logik*. Stockholm: SNS.
- RRV 2002:23 *Staten i samverkan. Myndigheternas roll i de regionala tillväxtavtalen*.
- Sabatier, Paul A och Mazmanian, Daniel A. (1979) *The Conditions of Effective Implementations. A Guide to Accomplishing Policy Objectives. Policy Analysis 5*.
- Statskontoret 2002:20 *Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*.
- Statskontoret 2002:21 *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?*
- Stevrin, Peter (1994) *Utvärdering för förändring*. Lund: Studentlitteratur.

- Södergran, Lena (2000) *Svensk Invandrar- och Integrationspolitik. En Fråga om Jämlikhet, Demokrati och Mänskliga Rättigheter*. Umeå. Akademiska Avhandlingar vid Sociologiska Institutionen No 16.
- Taylor, Charles (1994) 'The Politics of Recognition'. In David Theo Goldberg (ed.), *Multiculturalism*. Cambridge, Ma: Blackwell.
- Uppsala kommun (1999) Tillväxtavtalet: *Modell för effektivare integration. Projektplan*. Kommunstyrelsens kontor 1999-11-09.
- Uppsala kommun (2000) *Minnesanteckningar från ledningsgruppsmöte 2000-01-28*, Modellen för effektivare integration.
- Uppsala kommun (2000) *Ledningsgruppen, »Effektivare integration«: Några tankar inför år 2 och 3*, Kommunstyrelsens kontor 2000-09-26.
- Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, Evert (1998) *Policy Instruments: Typologies and Theories*, sid.21–58 i Bemelmans, M-L, R.C. Rist & E.Vedung (ed.) *Carrots, Sticks & Sermons*, New Brunswick, N.J.:Transaction Publishers.
- ÖNAB (2002) *Utvärdering 2002. Regionalt tillväxtavtal Uppsala län 2000-2002(20003)*
- Överenskommelse om utveckling av introduktion för flyktingar och andra invandrare* (2001), Integrationsverket, INT 19-01-538.



# Bilaga I

## Rapportens bakgrund, metod och material

En av Integrationsverkets huvuduppgifter är att följa och utvärdera samhällsutvecklingen och integrationsprocesserna. I propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (1997/98:16) framhålls att det i denna huvuduppgift ingår att följa faktiska utfall och analysera vad som orsakat dem (1997/98(16):105).

Den offentliga förvaltningen är enligt propositionen av särskilt intresse att följa, dels för att det är den som ska förverkliga vad regering och riksdag beslutat om, dels för att den ska vara en viktig förebild för andra. Den kommunala verksamheten bör enligt propositionstexten ägnas stor uppmärksamhet eftersom det konkreta arbetet med att förverkliga de integrationspolitiska målen till betydande delar bedrivs där.

Propositionstexten betonar även att Integrationsverket på egen hand bör ta initiativ till forsknings- och utvärderingsprojekt. Syftet med verkets uppföljning och utvärdering är att i dialog med statliga myndigheter, kommuner och andra viktiga aktörer på området kunna verka för förändringar (proposition 1997/98(16):106).

I linje med dessa utgångspunkter, och med propositionens idé om en mera individuellt inriktad introduktion av nyanlända, samt med den nya integrationspolitikens huvudtanke att insatser för integration i större utsträckning än tidigare bör ske inom ramen för den generella politiken, väcktes vid Integrationsverket under hösten år 2000 en idé om att fokusera på regionala tillväxtavtal som instrument för mångfald och insatser för nyanlända. Idén aktualiserades också av att målet integration från början inte fick samma uppmärksammade status i tillväxtavtalen som målen jämställdhet respektive miljö. Det har dessutom visat sig att integration i utvärderingshänseende har varit en något styvmoderligt behandlad aspekt.

Redan tidigt stod det inom myndigheten klart att arbetet med integration inom ramen för Uppsala läns tillväxtavtal borde bli föremål för en särskild studie. Den främsta anledningen till detta ställningstagande från Integrationsverkets sida är det organisations- och myndighetsövergripande sätt att arbeta med integration i en särskild försöksmodell som tillämpas i Uppsala.

Tankarna bakom studien av Uppsalamodellen uppmärksammas av regeringen och näringsdepartementet i regleringsbrev till Integrationsverket. I sitt regleringsbrev för budgetåret 2001 uppmanas Integrationsverket att särskilt redovisa tillväxtavtalens betydelse för integration och etnisk mångfald. Även i regleringsbrevet för år 2002 uppmanar man verket att belysa integrationsperspektiv i de insatser som görs inom ramen för tillväxtavtalen.

En överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare slöts i april år 2001 mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket (dnr INT 19-01-538), Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. I överenskommelsen sägs att en översyn bör ske av hur kommunernas arbete med introduktionen av nyanlända tidigt kan knytas till den

regionala tillväxtpolitiken (s.18). Studien av Uppsalamodellen är därför central för denna översyn.

Den 1 november år 2001 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87). Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars år 2003, men har nyligen fått förlängd tid till september 2003. Enligt direktiven ska utredaren särskilt uppmärksamma former för samverkan mellan olika aktörer kring introduktionsprogram. I direktiven framhålls också att möjligheter för samverkan ur ett regionalt perspektiv ska uppmärksammas. Då såväl samverkan kring introduktionsprogram som samverkan ur ett regionalt perspektiv fokuseras i Uppsalamodellen bör resultaten från studien vara av direkt intresse också för detta utredningsarbete. Underhandsmöten mellan utredaren och representanter för Uppsalastudien med flera personer har också hållits.

Rapporten innehåller ett moment av processutvärdering. I boken *Utvärdering för förändring* skiljer Peter Stevrin på fyra typer av ansatser. Effektansatsen utvärderar resultaten utifrån målen. Processansatsen relaterar systemet till processen och målen (eller till avsaknaden av mål). Strukturansatsen är väsentligen ägnad åt dimensionen resultat och process. Stevrin konstaterar att de tre ansatserna i praktiken inte förekommer på detta renodlade sätt, utan tenderar att flyta samman. De tre dimensionerna mål, resultat och process är enligt Stevrin lika viktiga vid utvärdering av en verksamhet. Sålunda bör den utvärderingsansats som tillämpas bestå av en kombination av de tre ansatserna. Därmed inte sagt att de tre ansatserna i varje situation bör väga lika tungt i den kombinerade, fjärde typen av ansats, syntesansatsen (Stevrin 1994:13-17).

I rapporten tillämpas i vissa delar en syntesansats med tonvikt på processutvärdering. För det första tillämpas en effektansats. Effekter av det regionala tillväxtavtalet och försöksmodellen för effektivare introduktion och integration studeras och värderas. Ökad samverkan mellan olika kommunala och andra aktörer är ett exempel på en tänkbar sådan effekt. För det andra tillämpas en strukturansats i så måtto att fokus sätts på relationerna mellan de olika inblandade aktörer som företräder olika organ eller delsystem (till exempel arbetsmarknadsenheten i kommunen) i ett system (ledningsgruppen för försöksmodellen) som i sin tur står i en viss relation till sin omgivning (till exempel övrig kommunal verksamhet).

För det tredje tillämpas inom Uppsalastudien en processansats. Statsvetaren Evert Vedung blottlägger på ett allmänt sätt processutvärderingens filosofi i boken *Utvärdering i politik och förvaltning*. Han finner att processanalys koncentrerar sig på offentliga åtgärder i deras naturliga sammanhang, genomförs i nära samspel med uppdragsgivare och potentiella användare och begagnar sig av kvalitativa datainsamlingsmetoder såsom djupintervjuer, textanalys och direkt observation men även kvantitativa indikatorer som statistik (Vedung 1998:166).

Vedungs beskrivning passar väl in på Uppsalastudien. Studien handlar till stor del om att studera offentliga åtgärder inom ramen för introduktion och integration i deras naturliga lokala och regionala sammanhang. Studien genomförs i nära samspel med uppdragsgivare som departement och verksamhetsledning och potentiella användare som kommunala tjänstemän (i Uppsala och annorstädes). Såväl kvalitativa som kvantitativa metoder och data används.



Rapporten är baserad på flera olika typer av material. En typ av material är den dokumentation som har tagits fram i Uppsala, inte minst Länsstyrelsens uppföljningsrapporter. Utöver dessa regionala uppföljningar och olika typer av kommunala dokument märks här inte minst den utvärdering (Medic 2002) som har gjorts av hur samarbetet kring introduktionen fungerar mellan SFI-skolan (Eddaskolan), Arbetsförmedlingen (Ny i Sverige) och Introduktionsbyrån i Uppsala kommun. En annan typ av material härrör från Integrationsverket, till exempel verkets databas STATIV och de brukarundersökningar om introduktionen (NKI) som har inkommit från Uppsala.

En tredje typ av material är de intervjuer med i första hand representanterna för Uppsalamodellens ledningsgrupp som har genomförts av den här rapportens författare i maj år 2001 och i november år 2002. Vid det förstnämnda intervjutillfället och även vid intervjuer med ett antal projektutförare under hösten 2001 medverkade också filosofie doktor Mikael Hjerm, då verksam vid Arbetslivsinstitutet i Norrköping numera som lektor i sociologi vid Umeå Universitet, tillika medförfattare till den delrapport av studien som redovisades våren 2002 (*Modell för effektivare integration - förstudie tillika delrapport av Djupstudie Uppsala*, INT-37-02-453). Delrapporten är ett viktigt underlag för den föreliggande rapporten.

Det utgör en speciell omständighet att rapportförfattaren av den föreliggande rapporten, Mikael Rundqvist, representerar Integrationsverket i ledningsgruppen för Uppsalamodellen för effektivare integration. Redan från början gjordes det klart för alla inblandade att verkets representant i ledningsgruppen i första hand som observatör var där för att dokumentera och i förlängningen författa en rapport om Uppsalamodellen. Integrationsverkets representant har således inte varit med och fattat beslut i ledningsgruppen. Eventuella effekter av rapportförfattarens deltagande i ledningsgruppen får bedömas och värderas av andra.





# Bilaga 3

## »Modell för effektivare integration«

(projekt inom programområde integration Tillväxtavtalet Uppsala län 2000-2002)

Program lokal 001001 02001 02001 02001 02001 02001 02001 02001 02001 02001 02001 02001												
02001 02001												
Sammanställning av tillgängliga medel år 2002												
												Ann
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Totalt 2002 + överföring fr: 2001</b>		26	1	8	727	3	50	150	343	250	392	10
		397	500	357	981							647
Sammanställning av pågående projekt beslutade 2001												
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Totalt 13/9 02 (beslutade ärenden/bundna medel)</b>		25	1	8	447	3	50	150	343	250	392	10
		859	278	357								647
<b>Rest modellen 13/9 02 (netto efter avdrag beslutade ärenden)</b>		502	222	280	0	0						

## **Bilaga 4**

### *Uppsalamodellens projekt enligt beskrivning på hemsidan [www.integration.finns.com](http://www.integration.finns.com)*

*Arbetsmarknadsinriktad introduktion – AF/IBFI/Eddaskolan*

*Projektid: September 2000–2002*

*Uppdat: juli 2002*

*Projektledning: Arbetsförmedlingen i Uppsala och Uppsala kommuns  
Introduktionsbyrå för flyktingar och invandrare samt Eddaskolan.*

*Projektledare är Gun Eldståhl Uppsala kommun.*

*Projektansvariga är Uppsala kommun Kikki Tiestö och Louise Norrman Arbetsförmedlingen.*

*Syfte: Att pröva en samarbetsmodell mellan IBFI, Eddaskolan och Af för att underlätta integrationen i det svenska samhället. Introduktionen ska vara anpassad till individuella behov och inriktad på delaktighet i samhället och försörjning.*

*Mål: (45 personer deltar i introduktion enligt ny modell med början i september 2000 med arbetsmarknadsseminarier, datautbildning och orienteringskurser som vägledning i individens studie- och yrkesval (80–100 personer deltar i introduktionen under år 2001)*

*(80 % av deltagarna (18–55 år) ska efter avslutad introduktion befinna sig i egen försörjning, praktik eller utbildning)*

*Måluppfyllelse år 2000*

*Samarbetsmodellen har prövats mellan IBFI och Af. Erfarenheterna av den fördjupade arbetsmarknadsintroduktionen i samarbete är redan efter några månader positiva.*

*Måluppfyllelse år 2001*

*Introduktionen har genomförts i samarbete mellan IBFI, Eddaskolan och Af och omfattat SFI, samhällsinformation, arbetsmarknadsinformation, datakurser, språkpraktik, praktik för skolungdom, samtalsgrupp om hälso- och sjukvårdsfrågor, stödpersoninsatser, boende med vuxenstöd för ensamstående ungdomar och daglägerverksamhet för barn och ungdomar.*

*Antalet mottagna personer uppgick under året till 324 personer. Samhällsinformation har getts på 8 olika språk till 117 personer. Arbetsmarknadsintroduktionen har omfattat 131 personer, varav 93 högutbildade och 38 personer med utbildning under grundskolenivå. Huvuddelen var män.*

*Språkpraktik har genomförts parallellt med SFI av 22 personer. Praktik för skolungdom omfattade 24 ungdomar och ytterligare 30 erhöll ferieplats.*

*Hållbar utveckling*

*De mänskliga resurser som kommer till länet är en viktig arbetsmarknadsresurs i en snabbväxande region. Såväl män som kvinnor deltar i introduktionen. Positiva konsekvenser för samhällets långsiktiga utveckling kan också förutses genom att invandrare får ökade kunskaper om hur vi i Sverige ser på miljöfrågor.*

*Erfarenheter och fortsatta insatser*

*Erfarenheterna av samarbetet är positiva. Vinsterna med den gemen-*

samma arbetsmodellen är att myndigheterna undviker dubbeljobb, lär av varandra, utvecklar en samsyn och får en bättre helhetsbild av insatserna. För individen innebär modellen bland annat en klarare bild av möjligheter och hinder, bättre förutsättningar att göra egna bedömningar och val. Detta leder i sin tur till ökat eget ansvarstagande och ökad motivation för insatta åtgärder, som i sin tur bör resultera i en snabbare väg till arbete.

Efter genomförd arbetsmarknadsintroduktion övertas ansvaret för fortsatta insatser av kommunalförvaltningarna, som också har det fortsatta försörjningsansvaret efter introduktionsfasen. I de kommundelar som är anslutna till LAK-kontoren (Lokala arbetsmarknadskontor), övertas ansvaret av LAK för fortsatta åtgärder. I de kommundelar som inte är anslutna till LAK övertas ansvaret av socialtjänsten.

Den jobbsökarplan som upprättats i samarbete mellan IBFI och Af följer med individen till LAK-kontoret respektive socialtjänsten. Det tidigare upplevda »glappet« i insatser mellan introduktionsfasen och kommunals/arbetsmarknadsfasen kan nu överbryggas via LAK. Men eftersom alla kommundelar inte har en särskild enhet för arbetsmarknadsfrågor eller inte är ansluten till LAK kan man befara att glappet kommer att kvarstå i dessa kommundelar.

Samarbetsmodellen kommer att utvecklas vidare under år 2002. En samlokalisering av analys- och vägledningskompetens från Af, IBFI, SFI och Migrationsverket planeras.

#### *Bra kommunstart – effektiv språkinläring*

*Projektid:* augusti 2000–september 2001

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Gemensam styrgrupp för integrationsområdet har också haft ansvar att följa projektet.

*Projektledare* har varit Aram Afsahi, Integra AB

*Syfte:* Pröva nya och förhoppningsvis effektivare former språkinläring, introduktion i samhället och på arbetsmarknaden.

*Mål*

- 25 deltagare i projektet
- 80 % av deltagarna ska nå godkänd SFI-nivå
- 60 % ska vara självförsörjande senast tre månader efter programets slut
- 20 % ska ha påbörjat vidareutbildning som innebär ett tydligt steg på vägen mot självförsörjning

*Måluppfyllelse år 2000*

25 deltagare rekryterades. Vid årsskiftet hade 28 % uppnått självförsörjning och 4 % deltog i vidare studier. Målgrupp är utomnordiska invandrare som passerat introduktionen, eller är på väg ut ur introduktionen. De bedöms ha bristfälliga språkkunskaper, har ej nått självförsörjning och befinner sig i eller riskerar att hamna i en »rundgångssituation«. Genomsnittstiden för dessa individers vistelse i Sverige har varit 9 år. Flera av dessa har aldrig fått någon egentlig förankring i arbetslivet. En del av orsakerna till rundgång kan spåras bl. a. i motstridiga regelverk och myndighetsdirektiv.

*Måluppfyllelse år 2001*

Målen uppnådda. Projektet har möjliggjort ett sätt att börja kartlägga och identifiera individer med invandrabakgrund som befinner sig i rundgång mellan olika åtgärder. Med utgångspunkt i individens

situation tas inom projektet fram en handlingsplan (»röd tråd«) som ska bryta rundgången.

#### *Hållbar utveckling*

10 kvinnor och 15 män har deltagit. Jämställdhets- och demokrati-frågor löper som en röd tråd genom hela utbildningsinnehållet och inlärningsprocessen. Projektet stimulerar individers reflekterande och agerande i dessa frågor. Miljöfrågorna har belysts i utbildningen. Deltagarna bör vara bättre rustade att ta miljöhänsyn efter utbildningen.

#### *Erfarenheter och fortsatta insatser*

En kombination av teoriundervisning med praktik visar tydligt på ökad motivation att lära sig svenska. Projektet avslutades i september 2001. Erfarenheterna från projektet har tillvaratagits i ett nytt projekt »Jobb Direkt«. Modellen är av intresse för implementering i reguljär introduktionsverksamhet.

### *Eddaskolan - Vägval*

*Projektid:* april 2000–mars 2002

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Gemensamma styrgruppen för integration. Under år 2001 – 2002 har en särskild ledningsgrupp med bland annat Mål 3 funnits. Projektledare: Paul Bombay, Eddaskolan.

*Syfte:* Ge deltagare med förhållandevis svaga förutsättningar möjligheter att klara SFI-betyg och nå självförsörjning genom individuella vägval.

*Mål:*

Utveckla individualiserad svenskundervisning med inslag av arbetslivskompetens och kombinerad med praktik, som kan leda till provanställning/anställning.

- Motivera deltagarna att fullfölja sina SFI-studier
- Motivera deltagarna att själva söka arbete
- Erbjuder deltagare som får arbete möjlighet till fortsatta studier i svenska parallellt med arbetet
- 20 deltagare åt gången under år 2000 och 40 deltagare åt gången från år 2001.

#### *Måluppfyllelse 2000*

En pilotomgång med mellan 13 och 26 deltagare genomfördes våren 2000. (Deltagare kan antas till Vägval successivt respektive lämna projektet t. ex om arbete erbjuds). Individuella handlingsplaner upprättades och praktikplatser anskaffades. Under sommaren hade de flesta av deltagarna praktik eller arbete med avbrott för juli månad. Under hösten 2000 deltog 19 personer i Vägval med SFI-studier och praktik. Som mest deltog 21 personer samtidigt i projektet.

Huvuddelen av deltagarna har mycket svag skolbakgrund (0 - 6 års skolgång). Av totalt 26 deltagare klarade fyra (samtliga kvinnor) SFI studierna med godkänt resultat. De deltagare som klarat SFI-proven och varit ute på praktik är positiva till språkstudier varvade med praktik. Deltagarna talar nu bättre svenska, deras självförtroende har ökat när de märker att de är önskade på arbetsmarknaden. Insikten om att det är viktigt att kunna tala och skriva svenska på ett bra sätt har ökat och därmed motivationen för att fullfölja studierna.

#### *Måluppfyllelse 2001*

68 procent av deltagarna klarade SFI-proven och 74 procent av deltagarna har fortsatt sina studier eller fått arbete.

### *Hållbar utveckling*

Av deltagarna i Vägval har 27 % varit män och 73 % kvinnor. Genom arbete ökar den sociala integrationen. Genom bättre språkkunskaper förbereds invandrare att ta till sig även miljöfrågor.

### *Erfarenheter och fortsatta insatser*

Resultaten av projektet har varit värdefullt underlag vid implementering i reguljär verksamhet.

Två utvärderingar har genomförts under 2001 av O&A Analyse respektive Mareno.

### *Projekt Fyris - ett samverkansprojekt utanför ordinarie samhällsansvar*

*Projektid:* mars 2002– juni 2003

*Uppdat:* november 2002

*Samarbetspartners:* Arbetsförmedlingen, Uppsala kommun, LO distriktet i Uppsala län och Svenska ESF-rådet i Uppsala län.

*Projektägare/Styrgrupp:* Lak, (Lokalt arbetsmarknadskontor, Uppsala kommun)

*Projektledning:* Rachid Alhajeh, Roland Burman, Anders Johansson, Lena Reimerth

*Syfte:* Att pröva en samarbetsmodell mellan IBFI, Eddaskolan och Af för att underlätta integrationen i det svenska samhället. Introduktionen ska vara anpassad till individuella behov och inriktad på delaktighet i samhället och försörjning.

- Förbättra möjligheten till självförsörjning, delaktighet och integration för »arbetslösa invandarmän som är föräldrar«.
- Genom ett processinriktat arbetssätt medvetandegöra och stärka våra deltagare i deras förändrade roller som män-föräldrar-makar.
- Svenska med prosodi och it-stöd.

### *Mål:*

- deltagarna blir självförsörjande genom arbete
- öka medvetenheten om det egna välbefinnandet utifrån ett hälso- och friskvårdsperspektiv.
- att sätta igång nya processer för att se sina egna möjligheter och att få en framtidstro till att bli en integrerad samhällsmedborgare socialt och arbetsmässigt.
- med ett jämställdhetsfokus utifrån ett far - make - mansperspektiv, synliggöra och stärka självbilden hos varje individ i gruppen »arbetslösa invandarmän som är föräldrar«.
- männen får en identitet och tillhörighet i det svenska samhället för att därigenom bli bra normbärare och förebilder för sina barn och bättre fungerande fäder och makar. Samt även »goda exempel« för släkt, vänner och andra invandrare.
- öka projektdeltagarnas kompetens för att nå anställningsbarhet vad beträffar språkfärdigheter och förståelse av det svenska samhällets värderingar, koder och normer.
- stärka kontakterna med näringslivet.
- bidra till ny modell och metodikutveckling i kontakten med svenskt arbetsliv och invandrades anställningsbarhet.
- verka för nya metoder att implementera i rådande modell för effektivare integration.

### *Projekt Fyris har följande målsättningar:*

- Varje projektdeltagare har efter projekttidens avslut ökad medvetenhet kring faktorer som påverkar hälsa och välbefinnande.



- 75% av projektdeltagarna ska efter projektets avslut antingen ha anställning eller vara i kompletterande vidareutbildning.
- Projektdeltagarna ska uppleva sin situation och sina påverkansmöjligheter väsentligt förbättrade.
- 25% av deltagarna ska delta i »vuxna på stan«.

#### *Målgrupp och antal deltagare*

- Arbetslösa invandrarmän åldern 30 – 50 år som är föräldrar.
- Personer med dålig svenska, men har »hörförståelse«, med oklar yrkesinriktning som är bristfälligt kartlagda.
- Män med skiftande utbildningsbakgrund, med intervallet åk 7 - gymnasienivå, som av olika anledningar inte tagit sig in på arbetsmarknaden.
- Även personer som genomgår introduktion kan ingå.
- Män som är motiverade och positiva till syftet och målet med projektet.
- Projektet har för avsikt att ha 20 deltagare.

#### *Förmedling av arbetskraft*

*Projektid:* april 2000–december 2001 (liknande verksamhet har pågått sedan 1997)

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Gemensam styrgrupp för integration.

*Projektledare:* Martin Talay, Uppsala Interworld.

*Syfte:* Förmedla i första hand invandrararbetskraft till arbetsgivare, även icke registrerade som arbetssökande.

*Mål:*

- Rekrytera 35 – 40 arbetslösa under tiden april - december 2000
- Rekrytera 35 arbetslösa under tiden maj – december 2001

#### *Måluppfyllelse år 2000*

Rekryteringarna har genomförts bl. a. i samarbete med Arbetsförmedlingen i Gottsunda och Uppsala kommuns arbetsmarknadsenhet samt socialförvaltningen.

88 personer har fått arbete. Flera av de som rekryterats är inte anmälda som arbetssökande hos arbetsförmedling, utan har nåtts via kommundelarna och socialförvaltningen. Det är fråga om delvis nya målgrupper, som har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

#### *Måluppfyllelse år 2001*

52 personer har fått arbete.

*Hållbar utveckling:*

- 60 % kvinnor och 40 % män
- Erfarenheter och fortsatta insatser

Projektet avslutades år 2001. Erfarenheterna av projektet är bland annat att det bygger på djupt engagemang av arbetsförmedlaren för varje individ och kräver en särskild kompetens bland annat om olika kulturer. Erfarenheterna har i viss utsträckning tillvaratagits via Af Gottsunda. Projektet belyses av Integrationsverket i »Djupstudie Uppsala län«.

#### *Gateway*

*Projektid:* augusti 2000–behovet tar slut     *Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Styrgrupp med representanter för skolförvaltningen,

Celsiuskolan, Uven-gymnasiet och socialförvaltningen Uppsala kommun. Projektledare: Lillemor Jancke, Läromästaren.

*Syfte:* Ge ungdomar (17 - 24 år) med stökig eller ofullständig skolgång, men med starkt datorintresse, förutsättningar att fullfölja sin gymnasieutbildning genom att tillvarata och bygga vidare på datorintresset.

*Mål:*

- ge eleverna en grundläggande datateknisk utbildning inklusive datakörkort
- ge elever möjlighet att under en praktikperiod pröva på att arbeta med datasupport
- ge elever möjlighet att förstå det sociala samspelet på en arbetsplats och att förstå rättigheter och skyldigheter som samhällsmedborgare

*Måluppfyllelse 2001*

Av 14 elever som deltagit i projektet avstängdes 5 på grund av drog-, sociala eller kriminella problem. Två elever avbröt deltagandet på grund av att de fick arbete. En orkade inte pendla mellan Stockholm och Uppsala varje dag. Sju av 14 deltagare bedöms ha en god arbetsmarknadsprognos.

*Hållbar utveckling*

För respektive individ är insatserna av avgörande betydelse för att öka möjligheterna för att forma sin framtid för ett långsiktigt yrkesliv.

Erfarenheter och fortsatta insatser

Första utvärderingen av projektet visar att det finns goda möjligheter att komma vidare i gymnasieutbildningen för elever som har en stökig skolgång genom att ta vara på deras specialintresse och bygga vidare på individens starka sidor. Datorutbildningen har visat sig vara en bra »morot« att bygga vidare på för att samtidigt träna eleverna i socialt beteende. Efter en slututvärdering kommer Skolförvaltningen att överväga att pröva liknande projekt inom kockyrket respektive vårdområdet.

*Gottsunda Idrottsskola*

*Projektid:* Hösten 2000

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Upplands Idrottsförbund och SISU. Projektledare Anders Björnlund.

*Syfte:* Utvärdera idrottsskolans verksamhet i Gottsunda som underlag för utveckling av verksamheten.

*Mål:*

- Få en bild av Gottsundainvånarnas kännedom och uppfattning om idrottsskolan
- Få en bild av Idrottsskolan och idrotten som mötesplats och integrationsplattform för barn och ungdomar i Gottsunda
- Kartlägga deltagarnas geografiska spridning på bostadsområden
- Inventera behov och önskemål om ytterligare aktiviteter och verksamhet i Gottsunda

*Måluppfyllelse 2000*

Kartläggningen visar följande slutsatser:

- Kännedomen om Idrottsskolan är ganska stor i närområdet
- Kännedomen är betydligt högre bland personer av svenskt ursprung än bland personer av icke svenskt ursprung

- Representanter för föreningar/organisationer har god kännedom om Idrottsskolan men ingen förening har kontinuerlig kontakt med Idrottsskolan för att exempelvis marknadsföra sin egen verksamhet och rekrytera deltagare
- Rena invandrarföreningar/grupper startar sällan renodlade idrottsgrupper
- Grundskolan utgör en viktig samarbetspartner för att nå ungdomar
- Idrottsskolan betyder särskilt mycket för de yngre invandrabarnen i centrala Gottsunda
- Andelen invandrare utgör ca 35 %. Andelen invandrarflickor är mycket liten.
- Deltagarnas geografiska spridning minskar tydligt med avståndet till Idrottsskolan
- Behovet av information och utbildning, dels om hur idrottsföreningar och idrottsverksamhet är tänkt att fungera och dels om föreningarnas aktiva betydelse för integrationen bland barn och ungdomar, är stort för de invandrare som redan är eller som vill bli idrottsledare
- Alla kontaktade idrottsföreningar är i varierande grad intresserade av att samarbeta kring utbildning, integration, föreningsutveckling och att bilda nätverk
- För att lyckas med integrationsarbetet krävs tålamod och mycket grundarbete bland idrottsföreningar. Det handlar om att förstå behovet av samarbete för att långsiktigt komma vidare i integrationsarbetet.

#### *Hållbar utveckling*

Ytterst få invandrarflickor deltar i Idrottsskolans aktiviteter.

#### *Erfarenheter och fortsatta insatser*

Erfarenheterna av projektet är framförallt att intresset bland svenska idrottsföreningar inte är särskilt stort för samarbete med invandraridrottsföreningar. Projektet genomfördes hösten 2000 och är avslutat.

#### *Hantverksutbildning för språksvaga invandrare*

*Projektid:* februari 2001–hösten 2002

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* En ledningsgrupp från Läromästaren.

*Syfte:* Ta tillvara språksvaga invandras arbetskunskaper och ge möjligheter till utveckling av yrkeskunskaper som är användbara i det svenska samhället.

*Mål:*

- Erbjuder utbildning för utveckling av yrkeskunskaper med tekniska framsteg och ekologiska perspektiv i kombination med tradition och historia
- Stärka förmågan till förändring och förnyelse
- Deltagarna ska nå anställning eller bli egna företagare

*Måluppfyllelse 2001*

Av sju deltagare har en fått anställning och en har startat egen verksamhet. Fyra kursdeltagare kommer med stor sannolikhet att kunna få anställning och en ska avlägga gesällprov som guldsmed.

#### *Hållbar utveckling*

Individperspektivet med egen försörjning kommer tydligt fram i projektet som den bärande grunden för långsiktig hållbar samhälls-

utveckling. Genom egen försörjning möjliggörs också mycket av integrationen i samhället. Kursen har gett deltagarna ett ekologiskt synsätt och praktiskt kunnande i miljöfrågor.

#### *Erfarenheter och fortsatta insatser*

Erfarenheter från andra projekt om att yrkesinriktning av introduktionen ökar förutsättningarna att lyckas med svenskinlärning bekräftas av projektet. Projektet avslutas hösten 2002.

#### *Hälsoprojekt för kvinnor*

*Projektid:* januari 2000–december 2002

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Ledningsgrupp med tjänstemän från socialförvaltningen och skolförvaltningen i Uppsala och landstingets sjukgymnastik. Projektledare: Leena Westberg-Eriksson, Socialförvaltningen Uppsala.

*Syfte:* Förbättra invandrarkvinnors hälsa och livskvalitet.

#### *Mål:*

- Kvinnorna ska uppleva att deras hälsa och livskvalitet förbättras
- Bättre tillgodogöra sig svenskundervisning och samhällsinformation
- Bättre kunna tillvarata sina barns behov

#### *Måluppfyllelse 2000/2001*

En viss förbättring av kvinnornas hälsa har noterats genom minskat antal besök hos primärvården. Närvaron på svenskundervisningen har ökat. Kunskaperna i svenska språket har förbättrats påtagligt. Alla personer som var analfabeter har påbörjat läs- och skrivinlärning. De önskar utöka tiden till fem dagar per vecka. Deltagarna behöver ytterligare tid på sig för att förstå det svenska samhället och kunna vara med och diskutera sina barns behov. En har slutat på grund av hälsoproblem.

#### *Hållbar utveckling*

Att individens hälsa, förmågan att kunna läsa och skriva samt klara sig i det svenska samhället är en grundläggande förutsättning för framtida integration och deltagande i samhällslivet visas tydligt i projektet och därmed en ekonomisk vinst på sikt. Det långsiktiga perspektivet i projektet är att barnen till dessa mödrar ska ha den största nyttan av insatserna.

#### *Erfarenheter och fortsatta insatser*

Liknande erfarenheter av hälsans betydelse för fortsatta introduktionsåtgärder bekräftas av detta projekt. Projektet blir en del av RE-KOMP, ett treårigt utvecklingsprojekt med inriktning på hälsa och kompetensutveckling. Projektet finansieras av ESE, inom ramen för Equal och Uppsala kommun och genomförs i samarbete med Malmö kommun och parter i andra EU-länder.

#### *IN-SE Invandrar-svenska engagemang (Hälsoprojekt)*

Projektet är utförligt presenterat på en egen hemsida. Besök den läsbara webbplatsen: <http://user.tninet.se/~kik620a/>

*Projektid:* 2001–2002 (tidigare projekt 1998 - 2000)

*Projektledning:* Representanter för Gamla Uppsala KDF, Uppsala kommun och ABF Uppsala. Projektledare är Aghdas Kh-Yekta.

*Syfte:* Förbättra hälsotillståndet hos invandrare, särskilt kvinnor,

genom ökade kunskaper om det svenska samhället och genom kunskaper i hälsofrågor. Genom förbättrad hälsa är syftet att nå en meningsfull tillvaro, bättre integration, arbete eller studier.

*Mål:*

- Öka deltagarnas kunskaper om hälsa och om det svenska samhället
- Förhindra isolering
- Förebygga psykiska och psykosomatiska besvär

*Måluppfyllelse 2001*

54 personer (6 barn/ungdomar, 16 sjuk/ålderspensionärer och 32 sjukskrivna) har deltagit i aktiviteter ordnade av IN-SE projektet. Aktiviteterna har bestått av undervisning i svenska, i datoranvändning, sy och design, snickeri, filmframkallning och gymnastik. Olika barnaktiviteter har ordnats. Ett antal föreläsningar inom hälso- och sjukvård har genomförts.

Av de 32 sjukskrivna har 12 personer fortsatt med orienteringskurser, arbetsträning eller praktik.

*Hållbar utveckling*

Projektet visar tydligt på betydelsen av individens hälsa som en grundläggande förutsättning för långsiktig hållbar utveckling.

*Erfarenheter och fortsatta insatser*

Individer med traumatiska upplevelser bör så snart som möjligt efter ankomst komma i adekvat vård för att överhuvudtaget vara mottagliga för fortsatta introduktionsåtgärder. Liknande insatser är planerade under år 2002.

*Uppsala INTROSAM –  
samverkan för tidig arbetsmarknadsintroduktion*

*Projektid:* 2002-10-01–2003-09-30

*Uppdat:* oktober 2002

*Styrgrupp* för INTROSAM: chefen för migrationsverket Gunilla Strandh, chef för introduktionsbyrån Gun Eldstahl, Rektor för Eddaskolan kommunens sfi undervisning Åsa Näsström, rektor för Läromästaren Lena Borgudd-Nilsson, komunbeställare Lars Jansson och chef för vård och undervisning på arbetsförmedlingen Ola Axelsson. Projektledarna Kikki Tiestö och Louise Norrman adjungerade. Seija Ketola från Integrationsverket, adjungerad med stående inbjudan att delta.

*Projektgruppen:* Projektgruppen består av två projektledare och medarbetare: två från migrationsverket, två från Introduktionsbyrån, tre från Arbetsförmedlingen och två från Eddaskolan. Projektmedarbetarna tillhör organisatoriskt sin ordinarie arbetsplats.

*Referensgrupp:* En referensgrupp bildas där nyanlända, fack- och arbetsgivarrepresentanter ingår.

*Syfte:*

- Att skapa en sammanhållande introduktion i arbetslivet och utveckla samverkansformer mellan medverkande aktörer. Den nyanlände ska vara delaktig i processen och ansvara för sin egen framtidsplanering.
- Att snabbt matcha den nyanlände mot den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden.
- Att korta ned tiden från inflyttning till dess att den nyanlände blir självförsörjande.

*Mål:*

- Att erbjuda alla nyanlända den arbetsmarknadsservice som efter-

frågas t.ex. yrkesvägledning och information om lediga arbeten.

- Att tillsammans med den nyanlände upprätta en handlingsplan utifrån individuella behov och färdigheter. Den ska leda till snabb egenförsörjning.

*Målgrupp:*

- Nyanlända personer aktuella för arbetsmarknaden. Med nyanlända avses personer som är inskrivna i eget boende inom Migrationsverket i Uppsala samt introduktionsdeltagare vid kommunens introduktionsbyrå.
- Övriga nyanlända invandrare som har för avsikt att stanna i Sverige och har behov av arbetsmarknadsintroduktion.

*Lokalisering:*

S:t Persgatan 22, plan 1 och 2 (Läromästaren)

Arbetet kommer att bedrivas i de gemensamma lokalerna, externt och på ordinarie arbetsplatser.

*Jobb Direkt*

*Projektid:* augusti 2001 - juni 2002

*Uppdat:* juli 2002

PDF-rapport 02-11-06

*Projektledning:* Projektet av en styrgrupp med ESF-rådet, Uppsala kommun, Af

*Projektledare* är Aram Afsahi, Kunskapsbolaget Integra

*Syfte:* Bereda vägen till försörjning för invandrare med särskilda svårigheter. Målgrupp är utomnordiska invandrare, som passerat introduktionen, eller är på väg ut i arbetslivet, men bedöms ha bristfälliga språkkunskaper, ej nått självförsörjning och befinner sig i eller riskerar att hamna i en »rundgångssituation«. Projektet bygger bland annat på erfarenheter av det tidigare projektet »Bra kommunstart«. En viktig utgångspunkt är också det inledda samarbetet mellan Uppsala kommun (IBFI, LAK, AME, AMK, SFI) och Af enligt »Modell för effektivare integration«.

*Mål:*

- 70 % av deltagarna ska vara självförsörjande senast 3 månader efter projektets slut
- 80 % av deltagarna ska behärska svenska språket tillräckligt väl för att klara av att utföra arbete inom sökt område alternativt vidareutbildning
- 100 % av deltagarna ska ha erhållit adekvat vägledning för att skapa sig en klar målbild vad gäller framtida yrkes- och/eller vidareutbildningsval

*Måluppfyllelse år 2001*

I projektet deltar 23 personer, varav 9 kvinnor och 14 män. Flera av dessa har aldrig fått någon egentlig förankring i arbetslivet. Det är för tidigt att avläsa måluppfyllelse, då projektet endast är halvvägs. Det som går att avläsa är en attitydförändring bland deltagarna vad gäller ansvarstagande och delaktighet i processen att prioritera självförsörjningsmålet.

Inom ramen för projektet har kontakter och samarbete fördjupats mellan handläggare hos berörda parter i Uppsala kommun, Af, Mål 3 och statliga myndigheter.

*Hållbar utveckling*

Samarbetet mellan myndigheter/aktörer skapar förutsättningar att

bryta bidragsberoende för invandrare och undvika att individer »faller mellan stolarna«. Kompetensutveckling skapar förutsättningar att tillvarata humankapital och leder till självförsörjning. Önskvärt vore att finna en indikator för de samhällsekonomiska effekterna av insatserna (cost/benefit analys).

Projektet främjar delaktighet i arbetsliv och samhällsliv och ska bryta utanförskap. Jämställdhetsperspektivet löper som en röd tråd genom projektet.

*Erfarenheter och fortsatta insatser*

Projektet avslutas i juni 2002 och kommer att utvärderas av utomstående expert.

Projektledaren konstaterar behov av en utvecklad dialog med Styrgruppen för effektivare integration för att tillvarata kunskaper och erfarenheter av projektet. Erfarenhetspridning från olika projekt bör anordnas i seminarieform.

### *Korta vägen - bussförarutbildning*

*Projektid:* : juni 2001–december 2002

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Styrgrupp bestående av Uppsala kommun, ESF-rådet, Arbetsförmedlingen och Integra. Projektledare: Håkan Åberg.

*Syfte:* Yrkesförberedande utbildning i svenska med teknisk inriktning bland annat som förberedelse för bussförarutbildning.

*Mål:*

- Klara inträdeskraven för Af:s bussförarutbildning eller annan teknisk utbildning
- Arbetsmarknadsorientering
- Metodutveckling för yrkesinriktad svenskundervisning, coachning och matchning till yrken respektive högre utbildning

*Måluppfyllelse 2001*

För tidigt att avläsa måluppfyllelse.

*Hållbar utveckling*

Fylla luckor inom bristyrken är viktigt för en långsiktig hållbar samhällsutveckling. Skapar möjligheter för självförsörjning och därigenom bättre livssituation för deltagarna och deras familjer.

*Erfarenheter och fortsatta insatser*

En yrkesinriktad förberedelse med bland annat svenskundervisning har i tidigare projekt visat sig vara framgångsrikt koncept. Det har hittills visat sig att även »Korta vägen« bör kunna leda vidare mot i detta fall en bussförarutbildning. Tyvärr var projektet för kort varför det fick förlängas med 6 månader, så att kursdeltagarna ska kunna nå målen. Projektet fortsätter år 2002.

### *Projekt Lyftet*

*Projektid:* Projekts utbildning startade den 29 april 2002 och pågår till den 13 juni 2003.

*Uppdat:* november 2002

*Projektledning:* Lena Aune, Innovationspassagen AB

*Syfte:* Målgruppen är personer med invandrarbakgrund som av olika skäl har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Efter projektet ska deltagarna vara anställningsbara eller ha arbete inom äldreomsorgen.

#### *Projektbeskrivning:*

Projektet består av en utbildning med en integrerad språkträning som fokuserar på uttalsträning. I kombination med Självstärkande träning etableras goda möjligheter för deltagarna att börja prata svenska. I alla ämnen tränas uttalet. Detta innebär t ex att läraren i omvårdnads-kunskap har utbildning i, och arbetar efter språkmetoden. Deltagarna varvar teoretiska perioder med praktik (totalt 18 veckor) inom äldreomsorgen.

För att alla deltagare ska kunna tillgodogöra sig projektets innehåll, arbetar vi med hela familjesituationen. Detta innebär kontinuerlig kontakt med övriga familjemedlemmar. De bjuds in till sk familjeträffar där de får inblick i vad som händer i projektet och vilka krav vi ställer på deltagarna.

För att visa vilken resurs som finns i målgruppen erbjuder projektet en utbildning, »Kultur i vården« för alla handledare och föreståndare ute på arbetsplatserna. Utbildningen har varit mycket uppskattad hos handledarna.

Idén är att frambringa ett samspel mellan familjemedlemmar, myndigheter, arbetsgivare och deltagare för att uppnå anställningsbarhet. Syftet är att utveckla en metod som ser till den kommande arbetstagarens förutsättningar i en helhet.

#### *RE-KOMP, rehabiliterande och reorienterande kompetensutveckling*

*Projektid:* november 2001–juni 2005

*Uppdat:* sept 2002

*Kontaktpersoner:*

- Lars Jansson, partnerskapsansvarig Uppsala kommun tel 018- 27 14 72, e-post lars.jansson@soc.uppsala.se
- Katarina Löthberg, koordinator för det transnationella samarbetet och projekten i Uppsala, tel 0705-53 30 61, e-post katarina.lothberg@finns.net, katarinalothberg@hotmail.com
- Torgny Ängquist, koordinator för det nationella samarbetet och projekten i Malmö, tel 040-34 47 88, torgny.engquist@malmö.se

*Syfte:* RE-KOMP - ett utvecklingspartnerskap inom europeiska socialfondens program Equal maj 2002 – juni 2005 har beviljats 8 milj. I utvecklingspartnerskapet RE-KOMP, rehabiliterande och reorienterande kompetensutveckling för nyanlända invandrare i asylfas såväl som i introduktionsfas samarbetar Malmö stad och Uppsala kommun. I utvecklingspartnerskapet ingår samarbete på såväl nationell och transnationell nivå.

#### *RE-KOM Projektplan [PDF 223 kB]*

##### *Mål och prioriteringar i verksamheterna*

De nyanlända invandrare som deltar i RE-KOMP:s hälsofrämjande introduktions-verksamheter inkl sfi i Uppsala och introduktionsprogram i Malmö ska

- tillägna sig kompetenser som möjliggör integration i Sverige eller i annat land
- förbättra sin hälsa genom verksamheterna
- finna kortast möjliga väg till studier eller arbete så att självförsörjning uppnås
- utveckla föräldrakompetens- och auktoritet, som främjar familjens integration i samhället



Medarbetare hos myndigheter, organisationer och företag ska delta i kompetensutvecklings-program som leder till

- att en samverkan och ett reellt samarbete mellan myndigheter, organisationer och företag, vilka arbetar med nyanlända invandrare utvecklas
- att en integrerad metod för mottagande och kartläggning av samt information till asylsökande och andra nyanlända invandrare etableras
- att verksamheter för asylsökande och andra nyanlända invandrare uppmärksammar och bearbetar områdena kris, trauma, låg utbildning, föräldraskap, hälsa.

I EU:s program EQUAL ska jämställdhet, antidiskriminering och empowerment främjas. Det kan ske genom

- att regelverket för mottagande av nyanlända invandrare harmoniseras så att samverkan mellan Migrationsverket, kommunernas flyktingmottagning, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Skolverket utvecklas och att den nyanländes hälsa och kompetensutveckling sätts i fokus
- att vägen till självförsörjning förkortas
- att nyanlända med stort behov av hälsofrämjande och kompetensutvecklande insatser erbjuds detta omedelbart och i tillräcklig omfattning.

#### *Strategier*

Inom utvecklingspartnerskapet RE-KOMP ska metoder utvecklas för att påverka bl.a.

- policy och idéutveckling inom de berörda politikområdena, strukturer, institutioner och värderingar i samhället som inverkar på människors delaktighet i samhälls- och arbetsliv,
- formella och informella processer, arbetssätt och nätverk i anknytning till samhälls- och arbetslivet samt utbildningsväsendet,
- myndigheternas och organisationernas strategier och agerande i förhållande till varandra och till nyanlända invandrare i syfte att tillvarata, utveckla och inkludera istället för att omhänderta och exkludera,
- enskilda individers och grupper situation i utbildningssystemet och samhällslivet på väg in i arbetslivet.

#### *Budget och finansiering*

Budget för hela projekt - fas I och II - november 2001 till och med juni 2005, uppgår till SEK 22,8 milj. Svenska esf-rådet bidrar med maximalt 8 milj. kronor. För verksamheterna i Uppsala kommun tillskjuter kommunen SEK 7,2 milj., Landstinget i Uppsala län 1,1 milj. och övriga finansörer 1 milj. På motsvarande sätt tillskjuter Malmö Stad 3,4 milj., Region Skåne 0,5 milj. och övriga finansörer 1,2 milj. Kostnaderna för den gemensamma kompetensutvecklingen och samarbetet mellan kommunerna, samarbetet på den transnationella respektive den nationella nivån uppgår till totalt 6,2 milj.

#### *Red Line*

Anställningsprocessen är en omständlig och utdragen procedur – för alla parter. Om den proceduren kan förkortas, då sparas tid, pengar och frustration. Detta är grundtanken bakom den röda linjen mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Den röda linjen börjar med en videopresentation av högutbildade invandrare. Dessa har förutom sin skolning och arbetserfarenhet från

hemlandet, studerat i Sverige och anpassat sig till såväl samhälle som språk. Arbetsgivaren i andra ändan av den röda linjen, kan på några minuter själv skaffa sig en uppfattning om de arbetsökandes lämplighet för den aktuella uppgiften via Internet eller CD-disk. Red Line är ett IT-projekt som givetvis kommer att följas upp och utvärderas. Verksamhetsledare är Martin Talay, som har lång erfarenhet av lyckad arbetskraftsförmedling.

#### *Starta eget-rådgivning/utvecklingsstöd för invandrare*

*Projektid:* juni 2000–december 2002

*Uppdat:* juli 2002

*Projektleddning:* Styrelse för Nyföretagarcentrum Uppsala. Projektleddare är Lars Rahm.

*Syfte:* Erbjudna invandrare som har förutsättningar och vill starta eget företag kunskaper i hur man startar och driver företag i Sverige.

*Mål:*

- Informera om möjligheter att starta eget bland invandrare på sex olika hemspråk
- Erbjudna de som vill starta eget och bedöms ha förutsättningar, råd, stöd och vägledning
- Informera om grundläggande frågor för blivande företagare
- Diskutera och bedöma individens affärsidé
- Försöka nå invandrarkvinnor för att intressera dem för nyföretagande
- Erbjudna redan startade invandrarföretagare fortsatt rådgivning och vägledning (ny målsättning 2001/2002)

#### *Måluppfyllelse 2000*

En broschyr på 6 språk »Starta eget företag i Sverige – Så här gör du« togs fram i april 2000 och den operativa verksamheten kom igång i augusti 2000. Informationsträffar har hållits på sju olika hemspråk, arabiska, persiska, sorani, ryska, engelska, spanska och bengaliska och därefter enskild rådgivning. Totalt 32 personer, varav 9 kvinnor, har deltagit i informationsträffarna.

Genom ett samarbete med Introduktionsbyrån har Nyföretagarcentrum (UNC) fått möjlighet att träffa personer med utomnordisk bakgrund för en första information om svenska spelregler för företagare.

Starten försenades bl. a. till följd av att det var svårt att hitta invandrare som ville starta eget. Svårigheter har noterats när det gäller att förstå information som lämnas på svenska trots att målgruppen har godkända SFI-studier. Behovet av tolkinsatser är stora. Informationen på respektive hemspråk har gått över förväntan, men de flesta deltagarna vill lära sig ytterligare svenska och återkomma senare. Ambitionen är att återkomma till de som visat intresse om ca ett år med personlig rådgivning.

#### *Måluppfyllelse 2001*

För år 2001 satte UNC målet att nå 80 invandrare som är intresserade av att starta eget företag. Sammanlagt 48 personer (31 män och 17 kvinnor) från olika världsdelar har under året deltagit i konsultation hos UNC. Måluppfyllelsen är ca 60 %. En slutsats är att det tar tid innan det blir känt bland invandrare att dessa möjligheter finns. Konsultationsbehovet ligger i genomsnitt på ca 8 timmar per person (variation 2–20 timmar).

Ca 40 har startat egna företag. Sysselsättningseffekten i dessa företag bedöms vara ca 50 nya årsarbeten.

#### *Hållbar utveckling*

Erfarenheten är att det har fungerat väl för de företag som har startat med hjälp av de insatser som genomförts. Ambitionen är att nå såväl invandrarkvinnor som män. 30 % av deltagarna har varit kvinnor. Integrationen i samhället påskyndas kraftigt bland de individer som berörs. Klara indikationer finns också att mångkulturella resurser tas tillvara och som legat oanvända i många år.

#### *Erfarenheter och fortsatta insatser*

Måluppfyllelsen är hyfsad. Det gäller att nå de som har tillräckliga kunskaper i svenska och erbjuda dem utbildning i ekonomi och marknadsföring samt hur man möter svenska myndigheter (t. ex. att det inte går att förhandla med myndigheter). Behovet av uppföljning och rådgivning med hjälp av t. ex mentorer för nystartade företagare är stort. Erfarenheterna av projektet är bland annat att behovet av tolkhjälp är stort när man ska förklara exempelvis svensk skattelagstiftning. Det finns dessutom ett stort behov av fortsatta stödåtgärder med rådgivning till nyetablerade invandrarföretag. Om finansiering kan ordnas bör projektet implementeras som en del av den reguljära verksamheten hos Nyföretagarcentrum. Projektet ingår i Integrationsverkets »Djupstudie Uppsala län«.

#### *Yrkesinriktad Introduktion för Nyanlända flyktingar/invandrare Sektorsinriktat*

*Projektid:* december 1999–november 2000

*Uppdat:* juli 2002

*Projektledning:* Referensgrupp med representanter för Integrationsverket, skolledare, Institutionen för lärarutbildning (ILU), Lärarnas Riksförbund (LR), Lärarförbundet, SKTF, Hem och skola m fl.

Projektledare är Gun Eldståhl Uppsala kommun.

*Syfte:* Utveckla en metod för att yrkesinrikta introduktionen för personer med utbildning och erfarenhet från viss sektor och därigenom öka deras möjlighet att få anställning inom sitt kompetensområde. Projektet har riktat sig till nyanlända med pedagogisk yrkesbakgrund.

*Mål:*

- Stärka deltagarnas självkänsla och utveckla deras nätverk.
- Efter avslutat projekt ska varje deltagare ha hittat en tänkbar yrkeskarriär
- Öka anställningsbarheten för nyanlända flyktingar/invandrare inom visst yrkesområde

*Måluppfyllelse år 2000*

Ett urval av 20 personer i introduktion med god teoretisk bakgrund – sannolikt lägst gymnasieutbildning - med humanistisk och/eller teknisk inriktning samt ett reellt intresse för pedagogiskt arbete kallades till information. Några föll bort. Projektet genomfördes med 13 deltagare, varav 9 kvinnor och 4 män. Innehållet bestod av fördjupad arbetsmarknadsinformation, information om svensk företagskultur, fortlöpande vägledningssamtal och framtagande av individuell handlingsplan. I projektet ingick också avsnitt om skolan, om barnuppfostran, pedagogik, barn- och ungdomspsykologi samt yrkesorientering och jobbsökarkurs. Två perioder med praktisk arbetslivsorientering på skolor, förskolor och fritidshem genomfördes.

### *Hållbar utveckling*

70 % av deltagarna var kvinnor

Ökade kunskaper om det svenska samhället inkluderar även miljöfrågor.

### *Erfarenheter och fortsatta insatser*

Måluppfyllelsen i projektet var god. Utvärdering av projektet visar att motivationen för SFI studierna ökade tack vare yrkesinriktningen av introduktionen. Möjligheten att kunna använda kunskaper från det egna yrkesområdet redan under introduktionen har stärkt självkänslan hos deltagarna och det egna ansvarstagandet har ökat. Deltagarna har redan under introduktionen kunnat ta vissa avgörande beslut om sitt framtida yrkesval. Projektet visar att det är möjligt att förbereda nyanlända så att de redan under SFI-studietiden och introduktionen kan göra sina yrkesval. Projektet avslutades i november 2000. Metoden kommer att användas i den fortsatta arbetsmarknadsintroduktionen.

## Bilaga 5

### Integrationsverkets kriterier till ITPS inför de regionala tillväxtprogrammen (mars 2003)

#### Analys

Som grund bör om möjligt finnas tidigare erfarenheter, uppföljningar och utvärderingar om insatser för integration och mångfald i den egna regionen.

Ett antal frågor kan ställas för att kunna ringa in om förslagen i tillväxtprogrammen har ett integrationsperspektiv.

- Ser man personer med utländsk bakgrund som en resurs eller ett problem?
- Reflekterar man i länet om de olikheter som finns i befolkningen och hur dessa olikheter kan tas tillvara?
- Finns det kritiska faktorer och åtgärder som har koppling till integration t.ex. hög arbetslöshet bland utrikesfödda, insatser för att minska segregation, kompetensbrister – både tillgång och efterfrågan?
- Har man gjort en analys av den långsiktiga tillgången på arbetskraft och det ev. resurstillskott som utrikesfödda kan ge?
- Ger projekten samma förutsättningar för kvinnor och män med utländsk bakgrund?
- Finns det överväganden om upphandlingsklausuler som kan öka möjligheterna att ta tillvara den kompetens som personer med annan etnisk och kulturell bakgrund har?
- Är frågor om den »sociala ekonomin« (föreningar, kooperativ och stiftelser) med i programmen?
- Vilken roll spelar de regionala kompetensråden för att lyfta fram den kompetens som personer med utländsk bakgrund besitter?
- Har introduktionen av nyanlända ett tydligt arbetsmarknadsfokus som grundas på en regional samverkan enligt den centrala överenskommelsen mellan IV, MigrV, SkoIV och AMV.
- Finns det skillnader mellan länen beroende vilka som leder eller styr innehållet i programmen? Exempelvis länsstyrelserna vs kommunala samrådsorgan och starka, dominerande kommuner i en region?
- Finns överväganden om barn och ungdomars uppväxtvillkor, stöd- undervisning m m t ex stöd för flerspråkighet som kan användas senare i arbetslivet och främja tillväxten?
- Förekommer fungerande system för validering av utländsk kompetens och yrkeserfarenhet i länet?

#### Mål/utvärdering

##### Övergripande mål:

- Använder det regionala partnerskapet tillväxtprogrammet som instrument för att främja den etniska mångfalden i arbetslivet?
- Bidrar det regionala tillväxtprogrammet till att ge nyanlända en bättre start?

- Tas den kompetens och yrkeserfarenhet tillvara som personer med utländsk bakgrund har inom ramen för de skilda behov och förutsättningar för utbildning, näringsliv, arbetsmarknad och tillväxt som finns i kommunen och regionen?
- Finns uttalanden om att främja lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund?

### Andra mål/aktiviteter:

- Finns bra och mätbara mål för integration?
- Hur tänker man förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och diskriminering som kan vara ett stort hinder enligt olika undersökningar?
- Hur skapar man delaktighet och/eller medansvar i redovisade delprogram/insatsområden för personer med utländsk bakgrund?
- Tänker man ta fram styrdokument för att nå ökad kunskap om mångfald och diskriminering och på vilket sätt tänker man mäta uppnådda resultat?
- Förekommer metodutveckling eller utvecklingsprojekt som kan förmedla kunskaper och vara »goda exempel« när man funderar på hur man ska arbeta med integration och mångfald?
- Är ökad mångfald ett mål och i så fall på vilken nivå?
- Har använda begrepp definierats (invandrare, personer med utländsk bakgrund etc)?

## Partnerskap

- Är deltagande organisationer i programmen representativa för aktuellt program. Motsvarar exempelvis deltagarna länets befolkningsammansättning och får personer med utländsk bakgrund vara delaktiga och medansvariga?
- Förekommer en mångfald av lokala och regionala nätverk med bred sammansättning för att öka regionens konkurrenskraft?
- Finns det intresse för samverkan mellan kommun, skola(Sfi), arbetsförmedling, näringsliv m fl inom ramarna för »tillväxtpartnerskap«?
- Finns det bristande kunskaper i regionerna om hur man aktivt ska arbeta med integrations- och mångfaldsfrågor och i så fall vilken kunskap och vilket stöd vill man ha?

## Finansiering

- I vilken utsträckning är olika aktörer från offentliga och privata sektorn med och finansierar olika integrationsinsatser?

## Näringslivsperspektiv på integration och introduktion

- Tar man upp frågor om arbetskraftsinvandring kopplat till personer med utländsk bakgrund som står utanför arbetskraften?
- Finns det överväganden om att exporten till länder, där många

- invandrargrupper har sitt ursprung, kan öka med hjälp av invandrargrupperna som finns i regionen?
- Vilka insatser planeras för att stödja invandrarföretagande både i startfasen och när man är etablerad?
  - Förekommer entreprenörprogram för invandrarungdomar eller andra invandrargrupper?
  - Finansieringsmöjligheterna och rådgivning för invandrarföretagare omnämns ofta som problematiskt. Vad gör man för att förbättra situationen?
  - Ser man att personer med utländsk bakgrund är en tillgång inom bristyrken eller för arbetskraftsförsörjningen i allmänhet?
  - Ser man entreprenörskap och företagande som en möjlighet för personer med utländsk bakgrund?
  - Finns frågor om validering med i programmen? Pågår/planeras utveckling av valideringsmodeller på olika nivåer?
  - Ingår tidiga individuellt planerade kontakter och åtgärder i samverkan med arbetslivet i regionen för personer med utländsk bakgrund?
  - Tänker man utveckla modeller för trainee-program, arbetslivspraktik, anskaffning/erbjudande av praktik etc?

## Logisk helhet

- Finns integrationstänkandet med som ett horisontellt mål och ingår detta i en regionalpolitisk strategi?
- Finns integrationsaspekter i analysen och förekommer adekvata, finansierade åtgärder?

## Introduktionens betydelse

I våra uppföljningar har vi sett betydelsen av snabb och effektiv introduktion för att nyanlända flyktingar och invandrare (=målgruppen här nedan) ska nå egenförsörjning inom rimlig tid. Statistik beträffande introduktionsinsatsernas omfattning och effekt bör finnas. Tid från ankomst till inträde på arbetsmarknaden kan vara ett mått att följa upp. Vi kan ange några ytterligare mer detaljerade frågeställningar som har fokus på om invandrarna ses som en tillväxtresurs eller inte:

- Förekommer prestationsrelaterad ersättning till målgruppen i stället för socialt bistånd?
- Vill man utveckla nya modeller för introduktionsersättning, lärlingslön etc?
- Finns överväganden om organisationsförändringar av introduktionsverksamheten, t ex byte av huvudmannaskap?

