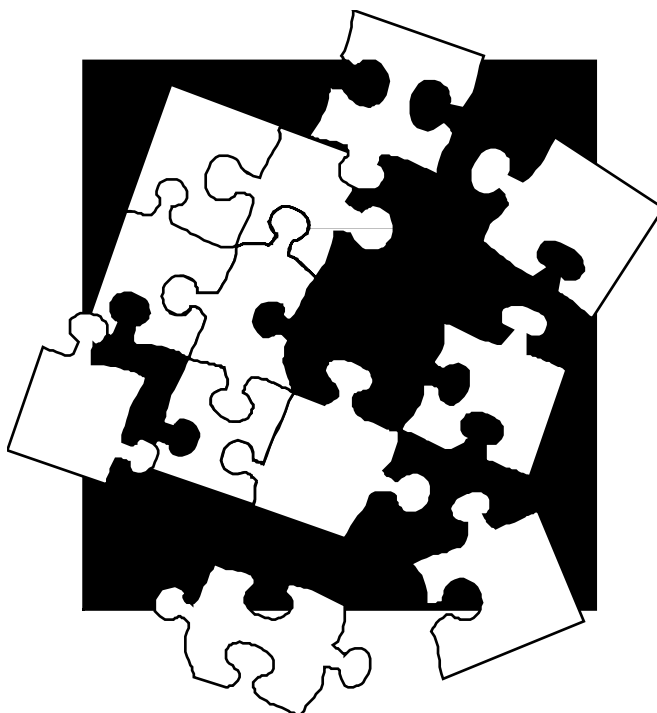




Integration i kommunerna - en mångfald av arbetssätt och förutsättningar



Innehåll

SAMMANFATTNING	3
INLEDNING.....	4
Vår definition av integration.....	4
BAKGRUND.....	5
Syfte.....	5
Tillvägagångssätt.....	5
Ett politikområde växer fram	6
Regeringens satsningar inom politikområdet.....	7
INTERVJURESLTAT.....	8
Hemsidorna ger otydlig bild.....	8
Organisationsformerna varierar	8
Statliga projektmedel eller inte.....	9
Uppföljning av de tidigare kartlagda projekten	9
Mottagande av nyanlända	10
Organisation för introduktionen	10
Försörjningsstöd eller introduktionsersättning	11
SFI och yrkespraktik, från grundskolemodell till vuxenutbildning.....	11
Bostadssituationen har blivit svårare.....	12
Samverkan på olika nivåer.....	13
Vanligt med samverkan på lokal nivå	13
Nätverk på regional nivå	13
Samverkan med statlig nivå är svårast	14
Strukturella hinder i integrationsarbetet.....	14
Bostadssituationen.....	14
Statliga medel – hinder eller möjlighet?.....	15
Detaljstyrning av det lokala arbetet.....	15
Diskriminering det största problemet	15
Intern organisation.....	16
NÅGRA INTRESSANTA EXEMPEL.....	17
Botkyrka.....	17
Haninge	17
Huddinge.....	18
Nacka kommun.....	18

Nynäshamns kommun	19
Sigtuna.....	20
Sollentuna.....	20
Solna	21
Tyresö.....	21
Upplands Bro.....	22
ANALYS	23
Implementering av integrationspolitiken på kommunnivå.....	23
Statliga medel för att stärka implementeringen.....	24
Samverkan	24
Segregation i boende och kategorisering av människor	25
Bristen på bostäder	25
Brist på långsiktighet i integrationsarbetet	26
Olika angreppssätt i olika kommuner	26
Nytt synsätt på flyktingar.....	27
Det individuella inflytandet är begränsat	28
Bilaga: Fakta om kommunernas integrationsarbete	29

Sammanfattning

Till skillnad från andra regioner i landet, där många nyanlända bor på förläggningar under asylutredningstiden, är förhållandet i Stockholms län att den övervägande majoriteten väljer att bo i eget boende under asyltiden. Detta innebär i praktiken att de bor inneboende hos släktingar och landsmän. När de fått uppehållstillstånd och ska börja planera för sin framtid har kommunerna dessvärre inga bostäder att erbjuda. Det som var avsett som tillfälligt boende blir istället det enda alternativet. Familjer med många barn kan därför hamna i en boendesituation som är helt oacceptabel. Bostadsbristen är den fråga som mest bekymrar de personer i kommunerna som har ansvar för introduktionen av nyanlända.

Kvalitén i introduktionen för nyanlända varierar i hög grad mellan kommunerna. Fortfarande saknas en tillräckligt individanpassad introduktion och arbetspraktik. En anledning är att många kommuner inte själva har ett tillräckligt stort underlag för den differentiering som krävs. Det finns ett stort behov och intresse i många kommuner av samordning av integrationsinsatser och framförallt av individanpassade insatser av spetskaraktär. En förändring är dock tydlig när det gäller introduktionsfrågorna, att man går från ett socialt till ett mer tillväxtorienterat synsätt. Det finns ingen given motsättning mellan synsätten, men i övergången finns en risk att de sociala problem som faktiskt finns förbises.

Det görs många bra insatser och pågår en hel del intressanta integrationsprojekt i länet. Däremot stöter många kommuner på strukturella hinder i samarbetet med olika aktörer. Detta beror bl.a. på otydliga ansvarsförhållanden och olika ekonomiska förutsättningar. Dessutom är integrationsarbetet väldigt olika organiserat i de olika kommunerna. Många arbetar i projektform vilket ofta leder till en projekttrötthet både bland tjänstemän och bland boende i kommunen. Arbetet påverkas av politiska beslut och resursfördelning liksom byte av politiska majoriteter påverkar förutsättningarna. Allmänt kan man säga att det saknas en övergripande strategi och samordning för integrationsarbetet i kommunerna.

En avgörande faktor tycks vara om kommunen har fått del av statliga satsningar eller om man tidigare haft tillgång till statliga medel. Definitionen av integrationsarbete och ansvarsnivå varierar också. En del kommuner arbetar med integrationsfrågor ur ett demokratiperspektiv medan andra enbart har fokus på introduktion av nyanlända. I vissa fall är det frågan om inte begreppen integration och assimilation blandas ihop. I de fem kommuner som har träffat avtal med staten om Storstadssatsningen pågår en mängd integrationsåtgärder och projekt. Dessa avtal har nu fått en tydligare inriktning på tillväxtfrågor vilket medfört att insatser av mer social karaktär mer eller mindre upphört.

Integrationsfrågan är en framtidsfråga, en fråga om hållbar utveckling i regionen och handlar om vilket samhälle vi överlämnar till kommande generationer. Det är nödvändigt att belysa vad som leder till social exkludering. Diskriminering som ett hinder för integration måste uppmärksammas mer. I flera kommuner försöker man på ett kreativt sätt finna nya vägar för att förbättra integrationsprocessen. Men alla möter hinder i någon form

Inledning

Stockholms län är den region i landet som tar emot flest nyanlända flyktingar och invandrare. Under 2001 fick sammanlagt 3091 personer uppehållstillstånd och togs emot i någon form av introduktionsprogram. T.o.m. i juni år 2002 är motsvarande antal 1665 personer. Det motsvarar endast ett fåtal av alla nyanlända eftersom cirka två tredjedelar inte är flyktingar utan kommer p.g.a. sin anknytning till redan boende i landet. Fördelningen mellan de olika kommunerna är mycket ojämn. Tendensen har varit densamma de senaste åren, de kommuner som redan har en stor procentuell andel personer med utländsk bakgrund är de som tar emot flest nyanlända. Störst andel bosatta med utländsk bakgrund har Botkyrka och Södertälje med mer än var tredje respektive var fjärde invånare. Lägst andel bosatta med utländsk bakgrund har Ekerö kommun med knappt var tionde invånare. Under 2001 hade 18 av länets 26 kommuner avtal med Integrationsverket om mottagande av nyanlända.

Vår definition av integration

Med integration menar vi en ömsesidig process som berör alla medborgare och invånare i samhället. Det betyder att alla invånare känner ansvar för, samhörighet med och delaktighet i det som är vårt samhälle. Begreppet omfattar sociala, etniska, religiösa, kulturella och ekonomiska aspekter.

Integration kan aldrig handla om en ensidig anpassning av minoritetsgrupper till majoritetens normer. En sådan process kan beskrivas som assimilering, en anpassning som innebär att man frånsäger sig sitt ursprung vad gäller språk, religion, kultur och identitet. Under flera decennier bedrev Sverige en kraftfull assimilationspolitik mot bl.a. våra egna minoriteter. Detta synsätt har fått lämna plats för integration. Ytterst kan integration ses som en förutsättning för ett demokratiskt samhälle där alla medborgare har lika rättigheter och skyldigheter.

Bakgrund

1999 fick länsstyrelserna för första gången ett regeringsuppdrag att arbeta med integrationsfrågor. Storstadslänen fick för detta ändamål extra medel och samma år bildades en integrationsenhet på Länsstyrelsen i Stockholm. Enhetens första uppgift blev att göra en kartläggning av pågående integrationsprojekt i Stockholms län. Denna kartläggning publicerades i en rapport i november 1999. Kartläggningen byggde på en enkät som sändes ut till samtliga kommuner i länet. 23 av länets 26 kommuner svarade och skickade in uppgifter om sammanlagt 123 projekt, men redan vid publiceringen hade flera av uppgifterna blivit inaktuella. Rapporten blev ofullständig och delvis missvisande p.g.a. att inte alla kommuner svarade på enkäten. Inför uppföljningen beslutades därför att inte producera ytterligare en projektkatalog.

Den här rapporten är en uppföljning av kartläggningen från 1999 men framförallt ett försök till inventering av integrationsarbetet i länet ur ett bredare perspektiv. Fokus har varit att försöka få en helhetsbild av länets integrationsarbete oavsett om det sker i projektform eller inom ordinarie verksamhet. Det har känts mer angeläget att fånga tendenser och strukturella hinder än att beskriva projekt som kommer och går. Istället för att sända ut enkäter har vi besökt kommunerna och intervjuat personer med ansvar för integrationsfrågor.

Vi vill poängtera att vi inte gör anspråk på att redovisa en fullständig bild av integrationsfrågorna i kommunerna. I rapporten försöker vi beskriva kommunernas tankar och erfarenheter kring en mångfasetterad verklighet som är svår att överblicka.

Syfte

Vi valde att titta på kommunernas integrationsarbete utifrån ett helhetsperspektiv. Det betyder att vi inte försökt inventera samtliga pågående integrationsprojekt i länet. Istället har vi försökt att beskriva hur implementeringen av integrationspolitiken hanteras i kommunerna och vilka förutsättningar som råder lokalt.

Tillvägagångssätt

Underlaget till rapporten är baserad på intervjuer med länets 26 kommuner. Databasinsamlingen pågick under åren 2001-2002. Ibland intervjuade vi en person ibland flera, med olika funktioner. Det var enligt kommunernas eget val. Kontakt togs först via kommunens telefonväxel. Intervjuerna genomfördes som samtal i huvudsak kring följande teman:

- Organisation
- Utvecklingsarbete/projekt
- Samverkan
- Hinder/strukturella frågor

Ett politikområde växer fram

Utlänningspolitiken på 1960- och 1970-talet reglerade invandringen till riket och handlade främst om arbetskraftsinvandring för att tillgodose behoven hos den växande industrin. På 1980-talet kom invandringspolitiken och begreppet ”utlänning” byttes mot ”invandrare”. Arbetskraftsinvandringen upphörde och kvar var endast flykting- och s.k. anknytningsinvandring.

Bostadsbristen på 1960- och 1970-talen minskades genom byggnation av en miljon bostäder, de s.k. miljonprogramsområdena i storstädernas utkanter. Förorten byggdes som öar med grönområden omkring, som ett mellanting mellan stad och land. Resultatet blev geografiskt lättavgränsade bostadsområden.

Problematiken i storstadsregionerna blev tydlig på 1990-talet. Behovet av att hantera situationen i storstadsområdena gjorde att ett nytt politikområde växte fram, storstadspolitiken. Insatserna startade 1995 med att invandrarminister Leif Blomberg satsade de s.k. ”Blommanpengarna” (125 miljoner kronor) på sju storstadskommuner i riket.

I propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik, angavs mål och inriktning för den framtida integrationspolitiken. I den utvecklades bl.a. begreppet integration:

Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare. I ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald bör människor komplettera varandra och ömsesidigt bidra med sin kompetens och livserfarenhet för att den potential som finns i mångfalden skall frigöras och komma till användning. Segregation, självvald eller påtvingad, är därför lika lite önskvärd som påtvingad assimilation.¹

Om begreppet invandrare resonerade man:

invandrarbegreppet är grovt generaliserande och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskar. Det bör därför användas på ett sådant sätt att det inte förstärker ett vi-och-dom-tänkande. I synnerhet bör det undvikas som benämning på personer som är födda i Sverige och som ofta har kallats ”andragenerationsinvandrare”²

Den proposition som styr integrationspolitiken idag är Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet. Här vidareutvecklades begreppet segregation:

Segregation kan definieras som geografisk separation mellan olika befolkningsgrupper (definierade utifrån ekonomiska, sociala, etniska eller

¹ Proposition 1997/98:16, sid 14

² se ovan, sid 16

*demografiska karakteristiska). Den fysiska separationen uppfattas också som en manifestation av social distans mellan olika befolkningsgrupper. Segregationen är dock ingen enkel företeelse. Tvärtom har den flera dimensioner. Dessa dimensioner - ekonomiska, sociala, etniska och demografiska - måste studeras för att segregationsprocessen skall kunna förstås. Helheten är viktig men olika dimensioner måste hållas isär. I många fall framträder de olika dimensionerna tillsammans.*³

I stora drag drogs följande slutsatser om segregationsprocesserna:

- i storstäderna sammanfaller ekonomisk, social, etnisk och demografisk segregation
- segregationen i storstäderna är i första hand en ekonomisk och social segregation och inte en etnisk segregation (på etniska grunder)
- det finns tendenser till att segregationen i storstäderna handlar om klasskillnader mellan de som är etablerade på arbetsmarknaden (och därmed också i välfärdssystemet) och en utanförståendeklass.
- När det gäller segregationen i samhället kan man dra slutsatsen att den har existerat under hela den studerade perioden, men att den har blivit mer påtaglig under de senaste åren. Sambandet mellan utanförskapet och ekonomiska förutsättningar är mycket tydligt.⁴

Regeringens satsningar inom politikområdet

Blommanpengarna, som kom i mitten av 1990-talet, omfattade sju storstads-kommuner/stadsdelar i riket: Botkyrka, Södertälje, Haninge, Huddinge, Stockholm, Malmö och Göteborg.

För att samla resurserna inleddes 1998 de s.k. Nationella exemplen där endast enskilda bostadsområden ingick, i Stockholms län var det Fittja. Storstadssatsningen som kom år 2000 omfattade återigen samma storstadskommuner som i Blommansatsningen. Tusentals projekt har under snart en tioårsperiod byggt på åtgärder som ska förbättra invandranas, de enskilda bostadsområdenas eller kommunernas integration i samhället.

Uppgiften har ofta formulerats som att vända negativa trender och att bryta segregationen i de kommuner/stadsdelar som anses vara berörda av problemen.

De kommunala integrationsprojekten har tenderat att pågå utanför ordinarie verksamhet och ofta så korta projektperioder som ett till tre år. Efter att den statliga finansieringen tagit slut har kommunerna haft svårt att implementera projekten i den ordinarie verksamheten.

³ Proposition 1997/98:165, sid 18

⁴ se ovan, sid 20

Intervjuresultat

Informanterna i våra intervjuer speglar den bredd av personer och olika funktioner som arbetar med och/eller ansvarar för integrationsfrågorna i länets kommuner.

Uppgifterna kommer från såväl kommunledningsnivå, socialtjänst samt från olika projektansvariga på lokal nivå. Det kan ändå förekomma att informationen från en kommun inte är fullständig. I samtliga kommuner har vi försökt ringa in de personer som kan ge en helhetsbild av arbetet med integrationsfrågorna.

En iakttagelse vi gjort under arbetets gång är att anställda i kommunerna dåligt om ens alla känner till varandras verksamheter. En annan iakttagelse är att definitionen av integration och integrationsarbete varierar mellan olika kommuner såväl som mellan olika personer inom kommunerna. De två huvudspår som finns är integration i form av mottagande och introduktion för nyanlända flyktingar och invandrare och/eller integration i form av åtgärder i utsatta områden.

När det gäller Stockholms stad vill vi poängtera att uppgifterna i rapporten inte är fullständiga. Underlaget till denna rapport utgår från en intervju med personal på Integrationsförvaltningen. De projekt som stadsdelarna i Stockholms stad redovisade i 1999 års kartläggning har inte följts upp i den här rapporten.

Hemsidorna ger otydlig bild

För att få en första inblick i kommunernas organisation av integrationsfrågorna har vi systematiskt studerat alla kommuners hemsidor. Tanken med detta har varit att frågans betydelse i kommunen avspeglar sig i innehållet på hemsidan. Vi fann att det inte finns något självklart samband mellan kommunernas arbete med integration och om detta redovisas på hemsidorna.

Organisationsformerna varierar

Våra intervjuer visar att det finns en stor variation mellan kommunerna när det gäller organisering av integrationsarbetet. I en del kommuner har man inrättat särskilda enheter för integrationsfrågor och har ansvariga på såväl kommunledningsnivå som i den politiska styrningen. I andra kommuner är flyktingsamordnare inom individ- och familjeomsorgen ansvariga för integrationsarbetet och i ytterligare andra ligger ansvaret på arbetsmarknadsenheter. I flera kommuner har man ingen organisation alls för integrationsfrågor.

Ställningstagandet att inte arbeta specifikt med integration har olika förklaringar. En del kommuner anser att man har för få invandrare för att ha en speciell organisation för frågan. Man ser alltså integration helt och hållet ur ett etniskt perspektiv. Andra kommuner hävdar att servicen ska vara lika för alla invånare och att man inte vill peka ut speciella grupper. Av intervjuunderlagen framgår att det finns en mycket tydlig bostadssegregation i samtliga kommuner, men att få faktiskt kopplar ihop integration och segregationsfrågor.

Man kan också tydligt se att de kommuner som fått särskilda medel för integrationsinsatser, t.ex. Storstadssatsningen eller tidigare Blommanpengar, är de som tydligast arbetar med frågan även om medlen inte finns kvar. Dessa kommuner är ju också från början utvalda som utvecklingsområden med hänvisning till diverse problemkriterier, t.ex. hög andel socialbidragstagare eller hög arbetslöshet.

Det finns också kommuner som avviker från den allmänna trenden och som utan att ha fått del av särskilda medel ändå har en tydlig organisation för integrationsfrågor och/eller som arbetar med integration i olika projekt och insatser på ett organiserat sätt. Detta gäller exempelvis Nacka, Sollentuna och Solna som samarbetar med lokala bostadsföretag i olika integrationsprojekt.

Vi gjorde ett försök att dela upp kommunerna med avseende på hur integrationsarbetet och mottagandet av nyanlända var organiserat. Det visade sig emellertid inte vara möjligt eftersom kommunerna är alltför olika.

I flera av de kommuner som inte har någon tydlig organisation för integrationsfrågor verkar man se mottagandet av nyanlända flyktingar som kommunens integrationsinsats. Medan de kommuner som har en tydlig organisation för integration och särskilda medel för detta inte verkar betrakta introduktionsverksamheten som integrationsarbete.

Det finns också kommuner som inte har någon organisation för mottagande av nyanlända men ändå tar emot flyktingar inom den ordinarie socialtjänsten, med eller utan speciell kompetens hos handläggarna. Ytterligare andra varianter finns också. För en sammanställning av information om respektive kommun, se bilaga.

Statliga projektmedel eller inte

Av länets 26 kommuner har 5 slutit lokala utvecklingsavtal med staten och får medel inom Storstadssatsningen. De kommuner och stadsdelar som berörs är:

Botkyrka kommun med stadsdelarna Alby, Fittja och Hallunda/Norsborg.

Södertälje kommun med stadsdelarna Ronna, Geneta, Hovsjö och Fornhöjden.

Stockholms stad med stadsdelarna Husby, Tensta, Rinkeby, Rågsved och Centrala Skärholmen.

Haninge kommun med stadsdelen Jordbro.

Huddinge kommun med Vårby gård i Vårby kommundel, Grantorp och Visättra i Flemmingsbergs kommundel och Västra Skogås i Trångsund/Skogås kommundel.

Återstående 21 kommuner har således uppgiften att implementera integrationspolitiken utan ett statligt tillskott av medel.

Uppföljning av de tidigare kartlagda projekten

Av projekten som redovisades 1999 i Länsstyrelsens enkätundersökning finns inte många kvar. En stor del av de projekt som har överlevt eller övergått i nya former återfinns inom ramarna för Storstadssatsningen. En del är nerlagda eftersom man inte

har hittat någon fortsatt finansiering eller för att behovet har upphört. Andra har implementerats i ordinarie verksamhet.

Av de totalt 123 projekten pågick 31 i stadsdelar i Stockholms stad. Dessa projekt har inte följts upp i denna rapport. Av de övriga 92 projekten har 23 implementerats inom ordinarie verksamhet och 38 har lagts ner. Inom ramarna för Storstadssatsningen återfinns 26 projekt. Fyra av projekten fortsätter fortfarande. En del projekt har slagits ihop och en del av de nerlagda projekten har inspirerat till nya projekt eller annan verksamhet.

Mottagande av nyanlända

År 2001 hade 18 av länets 26 kommuner avtal med Integrationsverket om ett organiserat mottagande av nyanlända flyktingar. Det var Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Nynäshamn, Salem, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Södertälje, Tyresö, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna och Nykvarn.

De kommuner som inte hade avtal med Integrationsverket var Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Sundbyberg, Täby, Vaxholm, Värmdö och Österåker.

År 2002 är läget oförändrat med undantaget att Södertälje kommun har tidsbegränsat sitt avtal t.o.m. 31 december 2002.

Förutom Vaxholms kommun har samtliga kommuner som saknar avtal ändå tagit emot nyanlända i någon form av introduktion. I flera fall har kommunerna tagit emot många fler än det antal som avtalats. Detta är ett fenomen som i första hand rör de kommuner som redan har en stor mängd flyktingar och andra nyanlända boende i kommunen. Södertälje kommun har t.ex. de senaste två åren tagit emot tio gånger så många per år som avtalet med Integrationsverket gäller. Detta beror bl.a. på lagen om eget boende som möjliggör för flyktingar att bosätta sig var de vill.

De allra flesta flyktingar väljer att bo i eget boende i väntan på uppehållstillståndet istället för att bo på de förläggningar som Migrationsverket tillhandahåller. Migrationsverket ger en summa pengar som hyresbidrag till den som vill ordna bostad själv. För närvarande är bidraget 500 kronor för ensamstående och 1000 kronor per familj. Det innebär att man endast har råd att bo inneboende och valet blir då ofta släktingar eller andra landsmän som kan tänka sig att ställa upp. När uppehållstillståndet sedan blir klart bor personerna således redan i kommunen och måste tas emot i introduktion på olika sätt. Andelen personer som finns registrerade som nyanlända motsvarar långt ifrån den faktiska siffran. Detta beror som sagt på att flertalet nyanlända kommer genom sin anknytning till redan boende i Sverige.

Organisation för introduktionen

Vilka personer som har tillgång till en organiserad introduktionsperiod varierar mellan olika kommuner. De flesta kommuner har endast organiserad introduktion för dem som kommer som flyktingar, eller genom sin anknytning till flyktingar, inom en viss period

från att flyktingen beviljats uppehållstillstånd. Några få kommuner erbjuder introduktion även för nyanlända som inte är flyktingar. Överlag är introduktionen mycket olika organiserad och efterfrågad i länets kommuner.

I Botkyrka kommun, som år 2001 tog emot 151 nyanlända, tillhör introduktionsenheten organisatoriskt Komvux. I Danderyds kommun, som har sin flyktingmottagning inom Individ & Familjeomsorgen och i övrigt erbjuder kontakt med ideella organisationer som t. ex Röda Korset, tog man år 2001 emot två personer.

Stockholms stad tog emot flest flyktingar med sammanlagt 1 632 personer inom Integrationsförvaltningens invandarmottagning. Näst flest flyktingar togs emot i Södertälje med sammanlagt 597 personer. Invandrar & Flyktingenheten i Södertälje tillhör Social- och Arbetsmarknadskontoret som fungerar enligt en beställarutförarmodell. (För övriga kommuner se bilaga 1.)

I t.ex. Tyresö och Huddinge har man omorganiserat flyktingmottagandet de senaste åren och lämnat socialtjänstens individ och familjeomsorgsperspektiv för att istället gå över till ett mer arbetsmarknadsorienterat perspektiv.

Försörjningsstöd eller introduktionsersättning

De flesta kommuner har gått ifrån försörjningsbidrag under introduktionstiden och infört en introduktionsersättning som schablonbidrag till nyanlända flyktingar. Även hanteringen av introduktionsersättningen ser olika ut i olika kommuner. I vissa kommuner är introduktionsersättningens norm och hantering identisk med försörjningsbidraget. På andra platser har man infört en schablon som är fast och utbetalas oavsett andra inkomster såsom bostadsbidrag, barnbidrag m.m. Kraven för att få denna ersättning är att man deltar i det introduktionspaket som man kommit överens om i en individuell handlingsplan.

SFI och yrkespraktik, från grundskolemodell till vuxenutbildning

All organiserad form av introduktion i kommunerna har två huvudspår, svenskundervisning och praktik. Beroende på underlag, behov och resurser försöker kommunerna på olika sätt göra dessa moment så effektiva och givande som möjligt. Även här har det skett en förändring i synen på utbildningsinsatserna. Från att svenskundervisningen bestått av halvdagar och innefattat skollov enligt grundskolans modell, och där elever med olika bakgrund klumpats ihop i samma klass, har kraven på en mer arbetslik situation anpassad till vuxna blivit allt tydligare. Sedan en tid är den önskvärda modellen en kombination av en differentierad svenskundervisning och individuell praktikplats så att eleverna får en sammanhållen arbetsdag och normal årsarbetstid. Närvaro i skolan och på praktikplatsen är en förutsättning för att få ekonomiskt bistånd. Kommunerna befinner sig för närvarande i en brytningstid mellan det gamla grundskolesystemet och den nyare modellen.

Modellen fungerar olika bra i olika kommuner. Möjligheten till en differentierad svenskundervisning är naturligtvis mindre i de kommuner som har ett litet studerandeunderlag. En del kommuner har löst detta genom att köpa platser av spetskaraktär från andra kommuner. Den samlade bilden är att de mest låg- respektive högutbildade har svårast att få adekvat svenskundervisning.

Fortfarande har flera kommuner svårt att ordna bra praktikplatser. Stadsdelsförvaltningarna i Stockholms stad vittnar om att personer som överförs från invandrarmottagningen till socialtjänsten och som har en pågående praktik, ofta gör den hos släktingar i små verksamheter som varken leder till gångbar arbetserfarenhet eller språkträning.

Några lyckade arbetsmarknadsprojekt har genomförts i länet där man erbjudit praktikmöjligheter på arbetsplatser med arbetskraftsbrist i kombination med svenskundervisning. Dessa projekt, företrädesvis inom vården, har varit ganska framgångsrika när det gäller anställningsfrekvens. I en del kommuner, t.ex. i Tyresö, anser man sig ha lätt att hitta praktikplatser. Där menar man också att de allra flesta som inte har specifika arbetshinder får arbete relativt lätt.

Överhuvudtaget är bilden splittrad när det gäller introduktionens effektivitet. I de allra flesta kommunerna visar det sig att få personer är självförsörjande när introduktionstiden, som oftast är cirka två år, är avslutad. I en del kommuner är man flexibla och förlänger tiden vid behov, i andra överförs ansvaret till socialtjänsten.

Bostadssituationen har blivit svårare

Det mest påtagliga problemet som alla tycks vara överens om i kommunerna är bostadssituationen. Flera kommuner vittnar om att de inte kan leva upp till sina avtal med Integrationsverket eftersom man inte har tillgång till bostäder till de nyanlända. Tidigare kunde flyktingsamordnare i samarbete med bostadsföretagen få en viss kvot lägenheter tilldelade för de mest behövande. Detta verkar helt ha upphört. Istället ökar bostadsföretagen sina krav på blivande hyresgäster och det är vanligt att de kräver fast arbete, minimiinkomster m.m. för att teckna kontrakt. Detta gör att det i princip är omöjligt för en nyanländ att få en egen bostad.

Som beskrivits ovan väljer ändå de flesta flyktingar att bosätta sig i kommunerna istället för att bo på förläggning under asyltiden. När personerna sedan ska börja i kommunens introduktion är bostadsproblem mer regel än undantag. Speciellt drabbade är barnfamiljer som tvingas flytta runt i andra eller tredje hand, bo inneboende hos släktingar eller landsmän som redan är trångbodda osv. Kommunerna har inga möjligheter att hjälpa dessa familjer med bostadsfrågan och situationen är frustrerande för alla parter. Situationen inverkar också negativt på introduktionens effektivitet. I flera kommuner har man inlett samarbete med andra regioner i landet där man har större tillgång till bostäder och dessa kommuner erbjuder de nyanlända att flytta dit från Stockholms län. De allra flesta vill emellertid bo i en storstadsregion, inte minst med tanke på arbetsmarknaden.

Samverkan på olika nivåer

Vanligt med samverkan på lokal nivå

Samtliga kommuner samarbetar externt både när det gäller introduktions- och integrationsarbetet. Det handlar då främst om Arbetsförmedlingen, skolan, Komvux, men även landstinget i form av BVC och vårdcentraler. Många har även samarbete med religiösa samfund och frivilligorganisationer, alltifrån Röda Korset till lokala boenderåd och etniska föreningar. Samtidigt vittnar de flesta kommuner om att det långt ifrån alltid är lätt att få samarbetet att fungera.

Där både integrations- och introduktionsfunktionerna finns, är det interna samarbetet dem emellan i stort sett obefintligt eller mycket svagt. Det vanliga är att man inte har någon kontakt alls med varandra. En tänkbar förklaring kan vara organisatorisk, att man tillhör olika förvaltningar.

Majoriteten av informanterna önskar mer samverkan med näringslivet. Det finns dock samverkan med lokala företag när det gäller att få fram praktikplatser, men det samarbetet som kan utvecklas betydligt mer anser kommunerna.

Nätverk på regional nivå

För kommunernas flyktingsamordnare har Kommunförbundet i Stockholms län, KSL, ett nätverk för information och utbyte av erfarenheter kring introduktionsverksamhet. Nätverket träffas fyra gånger per år och i stort sett deltar alla kommuner som har en sådan funktion. Dessutom finns nätverk för norrorts- respektive söderortskommunerna, som träffas oftare och utvecklar samarbetet sinsemellan.

För de kommuner som ingår i Storstadssatsningen och arbetar med fokus på integration i avgränsade geografiska områden, s.k. utsatta områden, finns ett eget nätverk. Storstadskansliet på näringsdepartementet är sammankallande för detta nätverk.

Mindre kommuner uttrycker önskemål om en regional samverkan vad gäller organiseringen av SFI, då man ofta har för litet underlag för att differentiera undervisningen. SFA, svenska för invandrade akademiker, ett samarbetsprojekt mellan Länsstyrelsen, Länsarbetsnämnden, Landstinget, Europeiska socialfonden (ESF-rådet), Botkyrka, Haninge och Södertälje kommuner, är ett exempel på differentierad undervisning. Utöver nämnda kommuner köper några enstaka kommuner platser i SFA. Flertalet av informanterna i denna rapport kände inte till SFA men skulle vilja kunna erbjuda det till sina nyanlända.

Länsstyrelsen som partner i integrationsarbetet är inte självklar. En del av informanterna ser inget behov alls medan andra ser Länsstyrelsen som en bra plattform för kompetensutveckling och samordning mellan kommuner. Det pågående arbetet med att effektivisera introduktionen av nyanlända i länet, den s.k. Alliansen, är dock ett bra exempel på övergripande samordning där Länsstyrelsen har en uppgift. Men inte heller i

detta fall har alla informanter kännedom om Alliansen. Informanterna efterlyser även mer information om Regsams⁵ arbete.

Samverkan med statlig nivå är svårast

Det är främst de kommuner/stadsdelar som ingår i Storstadssatsningen som har synpunkter på samverkan med den statliga nivån. En av de viktigaste synpunkterna är att samordningen av de statliga aktörerna som medverkar i Storstadssatsningen fungerar otillfredsställande.

Samverkan med aktörer i olika utvecklingsprogram, såsom RTA⁶, är svår att få till stånd och inte självklar. Kommunerna, som är den nivå där samtliga program ska genomföras i praktiken, upplever att de har svårt att få gehör för sin önskan att delta i planeringsprocesserna som rör den regionala tillväxten. I den allmänna diskussionen om tillväxt för regionen beaktas inte integrations- och jämställdhetsperspektiven i tillräcklig omfattning vid planeringen av insatser.

Lokalt kan samverkan med de statliga aktörerna fungera bra, enligt kommunerna. Personalbyten kan dock medföra en bristande kontinuitet som gör att samarbetet kan behöva byggas upp från början.

Strukturella hinder i integrationsarbetet

Bostadssituationen

Samtliga kommuner anger att det största hindret för integration är bostadsbristen. Inte så oväntat med tanke på att bostadsbristen är ett regionalt problem som drabbar många grupper i samhället. För nyanlända flyktingar och alla andra som inte blivit etablerade på arbetsmarknaden uppstår en otrygg boendesituation under flera år. Det påverkar utgången av både introduktions- och integrationsprogram.

Situationen med andrahandsboende motverkar många kommuners goda intentioner att fokusera på barnens situation. Bostadsbristen medför att familjer måste byta bostad flera gånger, vilket påverkar barnens skolgång och möjlighet att knyta kontakter i bostadsområdet. Även för de vuxna innebär det ständiga flyttandet att möjligheten att slutföra studierna minskar och därmed även möjligheten för en effektiv integration. Lagen om egen bostättning beskrivs av en del informanter som en katastrof för just barnfamiljer, men i huvudsak fungerande för ensamstående.

Omvandling av hyresrätter till bostadsrätter skapar också nya hinder för en effektiv integration. För de invånare som inte är etablerade på arbetsmarknaden saknas ekonomiska förutsättningar att köpa sig en bostad. Omvandlingen av hyresrätter gör att tillgången till bostäder för dessa grupper minskar.

⁵ Regional samverkansgrupp för integrationsinsatser i Stockholms län som består av Länsstyrelsen i Stockholms län, Regionplane- och trafikkontoret (RTK), Kommunförbundet Stockholms län (KSL), Länsarbetsnämnden och Stockholms stad.

⁶ Regionala tillväxtavtalet.

Statliga medel – hinder eller möjlighet?

Att bedriva integrationsinsatser enbart i vissa utvalda delar av en kommun beskrivs som ett hinder och kan bidra till att segregationen blir än större. Detta är en strukturell fråga som är särskilt aktuell i de kommuner där endast vissa stads- eller kommundelar har till uppdrag att arbeta med integration, medan andra delar inte är involverade. Det innebär att man i de stadsdelar där man arbetar med frågan skapar både en medvetenhet och utvecklar arbetsmetoder medan övriga delar halkar efter. Det kan i sin tur innebära att det kan råda olika synsätt på integrationsfrågorna inom samma kommun.

En annan synpunkt är att det även inom statsförvaltningen råder brist på samverkan t.ex. mellan olika departement. Detta skapar en otydlighet gentemot kommunerna, som i praktiken erfar att departementen styr åt olika håll. De statliga aktörernas bristande samordning beskrivs av våra informanter som ett hinder för de kommuner som ingår i Storstadssatsningen. Ett mål med utvecklingsprogram som Storstadssatsningen är att utveckla samverkan och nya arbetsmetoder. I praktiken har man ofta inom kommunerna svårt att få till stånd samverkan med olika statliga aktörer. Det kan gälla Arbetsförmedlingen som hänvisar till att de endast kan arbeta med dem som klarar SFI-nivån eller att de måste prioritera sin kärnverksamhet. Det kan också gälla polisen, som inte kan samverka i den utsträckning som alla önskar för att de har svårt att få full bemanning och därför endast kan ägna sig åt det rent polisiära arbetet.

Detaljstyrning av det lokala arbetet

En annan strukturell fråga är att de kommuner/stadsdelar som ingår i Storstadssatsningen upplever att staten försöker detaljstyra kommunens arbete genom krav på ett underifrånperspektiv. Det innebär att kommunen ska öppna en process för sina invånare så att de kan vara aktiva i det lokala utvecklingsarbetet. Statens tillvägagångssätt kan bero på att man önskar vitalisera den representativa demokratin, men kan istället leda till att denna underkänns som verktyg för att utveckla ett bostadsområde eller kommun. Kommunerna ifrågasätter om det behövs nya arenor, som konkurrerar med den representativa demokratin, eller om man istället bör satsa på att utveckla de arenor som redan finns. Arbetet skulle kanske istället handla om att motverka attityder som kan leda till diskriminering och till att de boende inte vill eller kan delta i utvecklingsarbetet. Statens krav på att utveckla åtgärder genom underifrånperspektivet blir svåra att genomföra då man samtidigt öronmärkt pengarna för vissa åtgärdsområden. Detta leder till att när en lokal förening eller boende kommer med projektförslag kan det falla utanför den av staten fastställda ramen.

Diskriminering det största problemet

Den strukturella diskrimineringen på arbetsmarknaden beskrivs som ett av de största hindren för integration. Kommunernas introduktions- och integrationsprogram syftar till att förbereda individerna för en anställning inom den ordinarie arbetsmarknaden. De flesta kommuner beskriver svårigheter för personer med utländsk bakgrund att ens få tid för en anställningsintervju eller praktikplats. Då tjänstemän ringer arbetsgivarna för dessa personers räkning går det ofta mycket bättre. Våra informanter vittnar om att mycket arbetstid går till att bistå personer på detta sätt.

Informanterna menar också att samhället har ett bristperspektiv på de individer som är föremål för introduktions- och integrationsinsatser. Många kommuner beskriver processen som en hinderbana. På arbetsmarknaden konstrueras hela tiden nya hinder, man använder språk, koder och social kompetens som exkluderande mekanismer. Det har utvecklats ett synsätt som fokuserar på det ”annorlunda” som anses vara i behov av särskilda åtgärder. Detta riskerar att skapa ett ständigt utanförskap som kan vara en konsekvens av att det finns strukturell diskriminering.

Intern organisation

Det största hindret är dock att integrationsarbetet brister i långsiktighet och projekten hamnar i en sidoordning i kommunens sammantagna verksamhet.

Det kan också handla om att t.ex. flyktingmottagningen är placerad inom socialtjänsten, vilket inte uppfattas som det mest effektiva ur integrationssynpunkt. Inte i någon kommun där både funktionen för introduktion och integrationsansvariga finns råder något samarbete mellan dem, möjligen med undantag av Botkyrka kommun där den s.k. områdesgruppen enligt planen ska fungera utifrån ett helhetsperspektiv. I mycket liten omfattning råder det dock tillfredsställande samarbete mellan de båda funktionerna. Det finns också hinder i form av attityder och prestige.

Några intressanta exempel

Det pågår en mängd projekt och utvecklingsarbete i ordinarie verksamhet i kommunerna. Här lyfter vi fram några exempel som vi tycker är intressanta utan att värdera dem på något sätt.

Botkyrka

Botkyrka kommun har en traditionell förvaltningsorganisation men försöker utveckla lokala matrisorganisationer, så kallade områdesgrupper, i samtliga bostadsområden. Tanken är att fackförvaltningarna skall arbeta genom områdesgrupperna i sin verksamhet i bostadsområdena. Syftet är att man vill föra in ett underifrånperspektiv i förvaltningarnas förhållningssätt till sin verksamhet och öka dialogen med medborgarna i kommunen. I områdesgrupperna uppstår en dialog mellan enskilda förvaltningar kring de insatser man behöver göra i de olika bostadsområdena.

Längst har arbetet formaliserats i de bostadsområden som omfattas av Storstadssatsningen: Alby, Fittja och Hallunda/Norsborg. I dessa områdesgrupper arbetar en särskild områdesutvecklare på heltid för att stödja utvecklingsarbetet. Nyligen inrättades ett särskilt Integrations- och Områdeskontor, IoK, inom kommunledningen för att stödja det lokala områdesarbetet med Storstadssatsningen, demokrati-frågor och det brottsförebyggande arbetet. Det finns även planer på att knyta en barnombudsman till IoK.

Den interna processen i matrisorganisationen fungerar inte alltid smärtfritt och därför har man en ständigt pågående dialog mellan förvaltningarna. Matrisorganisationens vinster har hittills varit lättast att se vad gäller fysiska frågor. Det är lätt att se konkreta fördelar med att få invånarnas synpunkter på förbättringar i den yttre miljön. Ett annat exempel på detta arbetssätt är folkhälsoarbetet, där lokala folkhälsoplaner har utarbetats i dialog med invånarna.

Haninge

Haninge kommun vill hellre anlägga ett socioekonomiskt perspektiv än ett integrationsperspektiv. Därför har man inga integrationsprojekt utan dessa kallas för utvecklingsprogram istället och fokuserar på allmänna välfärdsaspekter för hela befolkningen. Ett av kommunens utvecklingsprogram, Jordbroprocessen, innehåller både lokala och kommunövergripande insatser. Ett exempel är att man skapat en särskild integrationsfond där föreningar kan söka medel för olika projekt.

Vidare har man satsat mycket på folkhälso- och jämställdhetsarbete i Jordbroprocessen. Kommunen har en folkhälsoplanerare anställd. Man har sett mycket goda effekter av folkhälsoarbetet i Jordbro, det finns en hög medvetenhet om våld i familjer som kan tillskrivas det arbetet. Ett exempel är att kvinno-/tjejjouren har fått medel från Storstadssatsningen för att driva projekt i skolan med temat ”makt och kön i ungas vardag”.

Huddinge

Huddinge kommun har arbetat fram både ett introduktions- och ett integrationsprogram. Introduktionsprogrammet är ett resultat av ett intensivt utvecklingsarbete, där man utvecklat en arbetsmodell som fokuserar egenförsörjning med goda resultat. Genom att man införde introduktionsersättning som ett schablonbidrag skapades utrymme för personalen att ägna mer tid till introduktionen av nyanlända. Programmet innehåller traditionella delar med SFI-undervisning och praktik men samtidigt har man utvecklat gruppbaseade aktiviteter med ett bredare socialt perspektiv. Exempelvis ingår seminarier om svensk politik och demokrati, där lokala kommunalpolitiker håller i mötena och för en dialog med deltagarna. Dessa har rönt stor uppskattning både hos deltagare och politiker, som får möjlighet att träffa presumtiva väljare som de kanske inte skulle träffa annars.

Man har också föräldraseminarier i samarbete med Rädda Barnen, skolan, barnomsorgen och socialtjänsten. Som frivillig fortsättning på seminarierna erbjuds deltagarna att ingå i föräldragrupper där deltagarna själva bestämmer vilka frågor de vill diskutera. Man driver även samtalsgrupper för män med tonårsbarn kallat ”papparollen i fokus”.

Integrationsprogrammet innehåller en definition av begreppet och de grundläggande förutsättningar för integration som ska genomsyra kommunens samtliga verksamheter. Dessa är helhetssyn, långsiktighet, delaktighet, mångfald och ”individ i centrum”. För att säkerställa att integrationsfrågorna lyfts fram vid alla kommunala beslut tog man även fram en checklista som är användbar för alla förvaltningar.

I verksamhetsområdet fysisk planering och boende har kommunen prövat en metod kallad Integrationskonsekvensanalys, IKA, som visade sig ge lättillgängligt material som medförde en större medvetenhet om integrationsfrågorna i samband med den fysiska planeringen av bostadsområden. IKA-metoden prövades i planarbetet med Vårby Gård och indikatorer som analyserades var boende- och upplåtelseformer, arbetstillfällen, verksamhetsstruktur, kommunikationer, områdesattraktivitet, platsens identitet, individens motivation, socialt nätverk, lokal förankring och interaktionsmöjligheter.

Nacka kommun

I Nacka kommun ligger hyreshusområdet Fisksätra, väl avgränsat från det omgivande villaområdet.

Projekt Navigator startade 1998 som en utveckling av Fisksätraprojektet, som pågick mellan 1995 – 1997 och var en del av dåvarande Blommansatsningen. Projekttiden var från början tre år men förlängdes undan för undan. Syftet med projektet var att stärka de boendes inflytande i området och förbättra kommunikationen och samarbetet mellan olika parter i kommunen. På längre sikt vill man verka för en positiv utveckling i Fisksätra och motverka utanförskap och anonymitet.

Ansvarig nämnd och beställare är områdesnämnden Fisksätra/Saltsjöbaden och utförare är förvaltningen för Bibliotek och Kultur. En styrgrupp följer fortlöpande projektet och

en projektledare är anställd för att driva processen. Projektet drivs och finansieras i samarbete mellan Nacka kommun och Stena fastigheter som är ett privat hyresbolag. De flesta hyreslägenheter i Fisksätra ägs av Stena.

Mitt i Fisksätra centrum ligger lokalen Navigator som hålls öppen dagligen för alla och som utgör navet i projektet. Projektledaren samlar in idéer från de boende, ger information samt stödjer de olika delprojekten och föreningarna som är aktiva i området. Det övergripande målet är att mobilisera Fisksätraborna till ett positivt förändringsarbete.

Ett av delprojekten har varit tidningen Fiskbullen som delats ut gratis till alla boende i Stenas fastigheter. En mediastudio har startats liksom ett föreningsråd som samlar 42 föreningar och det har även startats en kvinnoförening, Rosen.

Just nu står projektet inför utmaningen att implementeras i den ordinarie verksamheten. Hur den processen ska ske och vilken organisation Navigator ska ha i framtiden är ovisst.

Nynäshamns kommun

I Backlura i Nynäshamns kommun fanns fram till 1994 en flyktingförläggning som framförallt tog emot flyktingar från forna Jugoslavien. Många bosatte sig senare i Backlura efter att förläggningen hade stängt. I ett tidigt skede insåg personal inom kommunen att framförallt ungdomarna i Backlura var starkt segregerade från det omkringliggande samhället.

Backluraprocessen startades då i ett försök att genom olika aktiviteter samla de boende i området för att öka deras delaktighet och inflytande. Fokus har varit på barn och ungdomar och personalen på fritidsgården i Backlura har varit mycket involverad i processen. Nynäshamnsbostäder har upplåtit en lägenhet i Backlura. Lokalen fungerar som kontor för projektledaren och som samlingsplats för boende och ungdomar.

Mycket av framgångarna i Backluraprocessen är en följd av att kommunen anställde verkliga eldsjälar som projektledare. Den ena projektledaren har arbetat systematiskt med att skapa en dialog med ungdomarna i området och sammanföra dessa med ungdomar från andra bostadsområden. Idrott och musik har varit de verksamheter som ungdomarna samlats runt. Ett resultat är att ungdomarna bildat ett ungdomsråd som genomdrivit en upprustning av en fotbollsplan i Backlura och därefter ansvarat för skötseln. På grund av konkurrens om kommunens resurser måste Ungdomsrådet nu försvara sin verksamhet istället för att vidareutveckla den.

Ett positivt resultat av Backluraprocessen är att de ungdomar som först drogs in i verksamheten nu fungerar som stöd för nya ungdomar. När skolan i Ösmo fick problem med våld och förstörelse ställde dessa unga vuxna upp ideellt och arbetade kontinuerligt under en termin med eleverna, vilket medförde att stämningen nu blivit mycket bra i skolan. Projektledarna har också arbetat konsekvent med förtroendeskapande åtgärder bland de vuxna i området för att de ska känna sig delaktiga i ungdomarnas fritidsliv.

Backluraprocessen är en del av kommunens ordinarie verksamhet men hotas av nedskärningar när det gäller de förebyggande åtgärderna, eftersom man anser att området nu fungerar bra.

Inga barn från Backlura har behövt placeras de senaste fem åren då processen pågått. Det är ovanligt i ett område som är belastat med olika socioekonomiska problem. Detta kan jämföras med att i andra delar av kommunen totalt 45 barn placerats till en kostnad av 16 miljoner kronor.

Sigtuna

Sigtuna kommun har försökt att samla olika resurser i en matrisorganisation för integrationsfrågor som kallas för "Nätverk för mottagning i Sigtuna kommun". I nätverket ingår representanter från SFI, Försäkringskassan, AME, äldreomsorgen, hälsovården, skola och barnomsorg, Arbetsförmedlingen, näringslivet, samt Kultur/fritidsförvaltningen. Syftet är att få kunskap om varandras verksamheter och kartlägga eventuellt dubbelarbete. Målet för nätverket är att ha ett barnperspektiv och arbeta utifrån en helhetssyn på barnens livssituation. I samband med en omorganisation gjordes tjänsten som flyktingmottagare om till samordnare för integrationsfrågor. Denne samordnar och utvärderar bl.a. integrationsinsatserna som sker i nätverket.

Sollentuna

Sollentuna är en kommun som är mycket segregerad. Stora delar av kommunen består av villabebyggelse, men i centrala Tureberg ligger ett hyreshusområde som länge haft stora sociala problem.

Turebergs förnyelse startade som ett integrationsprojekt 1997 på initiativ av Sollentunahem, det dominerande bostadsbolaget i Tureberg. Kommunfullmäktige och Sollentunahem fattade ett beslut om att samarbeta och samordna sina resurser. Målet var att de boende skulle få en bra livssituation genom de verksamheter som riktades till de boende i området. Den ansvariga projektledaren har funnits på Sollentunahem.

Projektet har med tiden övergått i en process som nämnderna i kommunen har ett gemensamt ansvar för. Det har funnits en liten budget för att kunna starta mindre projekt på initiativ från verksamma och boende, men i övrigt ligger budgetansvaret på respektive nämnd.

Projektet har lett till att flera verksamheter och arbetsgrupper med olika inriktningar startats, t.ex. en öppen förskola och en språkförskola. En mycket stor ombyggnad och fysisk upprustning är nära förestående i samarbete med de boende och verksamma. Arbetet för trygghet och grannsamverkan har resulterat i flera delprojekt, t.ex. samarbete med Lugna gatan och Prisma som är en folkhögskoleutbildning med konstinriktning för kvinnor.

Projektet Prisma kom igång 1999 och hade från början två målgrupper, en lågutbildad utan erfarenhet av konsthantverk och en högutbildad med konstnärlig bakgrund. Båda

målgrupperna rekryterades bland de boende i området. Idag är konstutbildningen tillgänglig för kvinnor från hela länet. Policyn är att hälften av platserna är reserverade för kvinnor med utländsk bakgrund. För att alla studerande ska få bättre möjligheter på arbetsmarknaden, utbildas de även till studiecirkelledare.

Verksamheten inom Prisma har också lett till ett samarbetsprojekt mellan kommunens gymnasieskola och föräldrar i Tureberg. Prisma har startat föräldracirklar enligt de boendes önskemål som tar upp teman som skolan i Sverige, att vara tonårsförälder m.m.

Solna

Blåkulla är ett bostadsområde i kommundelen Hagalund där det 1991 startades ett demokratiprojekt som kallas Blåkullaprojektet. Projektet har delvis finansierats med hjälp av Blommanpengar. När projektet skulle avslutas 1999 fick Hagalunds föreningsråd i uppdrag av Solna kommun att ansvara för fortsättningen av verksamheten. Föreningsrådet har hela tiden haft ett nära samarbete med Solnabostäder som är den stora hyresvärden i Hagalund.

Föreningsrådet har haft tillgång till lokalen Flaggskeppet. Där har man samlat alla boende till öppna möten var sjätte vecka för att diskutera olika aktiviteter i området. Ett resultat av dessa möten är att stora förändringar i den fysiska miljön, t.ex. byggande av ungdomsbostäder högst upp i varje fastighet, har genomförts. Föreningsrådet samarbetar också med Studieförbundet och har drivit ett språkprojekt för lågutbildade kvinnor tillsammans med Tollare folkhögskola. I ett annat projekt har Studieförbundet hjälpt till att ta fram en webb-baserad kokbok med recept från de olika delar av världen som finns representerade i Hagalund.

På Flaggskeppet pågår en mängd aktiviteter som alla utgår från de behov som finns bland de boende. Sedan starten har också flera ungdomsprojekt drivits och de ungdomar som var med från början är nu ledare i projekt för nya ungdomar.

Tyresö

I Tyresö kommun genomfördes för ett par år sedan en omstrukturering av introduktionen för nyanlända flyktingar. Anledningen var att den tidigare organisationen, framförallt SFI, inte upplevdes så effektiv. Undervisningen var traditionellt upplagd enligt grundskolans modell, med få studietimmar och studieuppehåll vid skollov. Det största motståndet mot omorganisationen stod lärarna för, eftersom den innebar en förändrad yrkesroll.

Till en början genomfördes ett projekt med ett 30-tal SFI-elever som studerat många terminer utan något resultat. Ett samarbete upprättades mellan arbetsförmedlingen, en för ändamålet speciellt anställd SFI-ansvarig, flyktingsamordnaren och socialförvaltningen. I rekryteringen av lärare efterfrågades utbildare, inte traditionella SFI-lärare. Projektet innebar heltidsstudier och ett utökat antal ämnen, bl.a. friskvård. Alla studerande hade ett personligt möte med de ansvariga för undervisningen då syfte, upplägg och förväntningar inför utbildningen diskuterades.

Förutom att alla de studerande fick försörjningsstöd utgjorde de en heterogen grupp. En del var till en början lite missnöjda med den intensifierade studietakten och två hoppade av, men för de 28 som fullföljde undervisningen blev effekten påtagligt positiv. Alla studerande trivdes bra och den intima miljön gjorde det möjligt för de ansvariga att få kännedom om omständigheter som var väsentliga för de studerandes inläring.

Projektet utvärderades efter två terminer. Resultaten var så bra att politikerna i kommunen beslutade att verksamheten skulle permanentas och att hela SFI-undervisningen skulle organiseras efter denna modell. De SFI-lärare som inte deltagit i projektet motsatte sig den nya organisationen. För att lösa detta flyttades hela SFI från den kommunala vuxenutbildningen till Arbetscentrum. Samtliga SFI-lärare sades upp med möjlighet att söka om de nya tjänster som bildades.

Alla lärare sökte om tjänsterna. Denna organisation har nu funnits i fyra år. Resultatet blev mycket bra. Samarbetet mellan SFI och Invandrarsektionen fungerar nu mycket väl och alla inblandade är nöjda.

Alla flyktingar har nu individuella handlingsplaner och erbjuds praktikplatser i den utsträckning som bedöms som lämplig utifrån individens egna behov och karriärplaner. Praktikplatserna leder ofta till en anställning och de allra flesta kan i dagsläget få arbete. En del gör till en början sin praktik inom kommunen, framförallt äldreomsorgen, medan andra får praktikplats inom industrin.

Upplands Bro

Flyktingmottagningen genomför inom introduktionen för nyanlända speciella integrationscirkel i tre steg.

I det första steget ges samhällsinformation med hjälp av polisen, försäkringskassan, barnomsorgen m.fl. Man går också igenom hushållsekonomi, lag och rätt, och en del om svenska traditioner. Detta pågår under nio träffar som är obligatoriska och sker inom ramarna för SFI-undervisningen. Målet är att ge en helhetsbild av samhället.

Under steg två diskuteras fem olika teman av mer social karaktär under rubriken ”Att leva i ett nytt land”. Här ingår teman som berör migrationens olika faser, hur familjen förändras, invandrarungdomar, kulturmöten och att arbeta i Sverige.

Steg tre är en samtalsgrupp för endast män med målsättning att ge vägledning om rollen som make, far och man i ett nytt samhälle. Deltagarna djupdyker i ett ämne med hjälp av flyktingsamordnaren och en manlig samtalsledare från familjecentralen. Alla män som studerar på SFI blir inbjudna och den första träffen är obligatorisk. Därefter är deltagandet frivilligt och sker i anslutning till SFI-undervisningen under ytterligare sju tillfällen.

Efter önskemål ordnades även en motsvarande grupp för kvinnor men resultatet blev mindre lyckat, men det ska utvärderas och prövas igen. Utvärderingen av mansgrupperna visade ett mycket positivt resultat.

Analys

Implementering av integrationspolitiken på kommunnivå

Integrationsfrågor på samhällsnivå handlar bl.a. om relationen mellan en etnisk majoritet och minoriteterna. Synen på denna relation avspeglas såväl i propositioner som i statens riktlinjer för det lokala utvecklingsarbetet och vidare i kommunernas handlingsplaner. I propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik, definieras integration som en ömsesidig process som inte är en fråga enbart om och för invandrare.

Att titta närmare på det svenska samhället kan vara fruktbart för att förstå integrationsfrågornas komplexitet. Det kan ge svar på vilka mekanismer som leder till att olika grupper inkluderas eller exkluderas i samhällets olika nivåer. Då skulle även frågan om samhällets strukturella diskriminering komma att belysas.

Tjänstemän i kommunerna är ofta medvetna om de exkluderande mekanismerna och att utpekandet av särskilt ”utsatta” bostadsområden eller individer kan få rakt motsatt effekt till integrationspolitikens goda intentioner.

Integration och inkludering berör även andra kategorier av människor än etniska grupper. Det finns dock en risk att det uppstår en glidning i betydelsen av begreppet integration, så att det betyder assimilering av etniska minoriteter. Att de integrationsåtgärder som finns idag endast är riktade till minoriteterna är ett tecken på detta. Hur angeläget det är att arbeta med integrationsfrågor kopplas ofta till antalet invånare med utländsk bakgrund. Det tyder på en vi-och-dom-kategorisering som innebär att integration inte berör svenskar utan endast personer med utländsk bakgrund. I försök att undgå vi-och-dom-tänkandet väljer en del kommuner att inte tala om befolkningen i etniska termer alls.

Den proposition som styr integrationspolitiken idag, Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet, har tydligt kopplat samman utanförskap i storstadsområdena med socioekonomiska aspekter och inte enbart etniska.

Samhällsförändring är en process och måste ses över tid. Det verkar som om den nya integrations- och storstadspolitiken har relativt liten effekt när politiken ska omsättas i praktiken. En anledning kan vara att storstadspolitiken är relativt ny i Sverige, till skillnad från t.ex. glesbygdspolitiken. En annan anledning kan vara att äldre tiders assimilationspolitik fortfarande påverkar synsättet. Alla är ense om att vi måste bryta den negativa utveckling som medför ökande segregation i storstäderna. Men integration är en komplex fråga där politiska visioner kan krocka med rådande föreställningar och fördomar i samhället.

Länsstyrelsen konstaterar att integrationsåtgärderna är styrda uppifrån och omfattar framförallt de grupper som samhället definierar som ”utsatta”. Medvetenheten hos majoritetsbefolkningen om hur de berörs av integrationsfrågorna måste öka för att vi

ska kunna lösa problemen med t.ex. diskrimineringen på arbetsmarknaden och boendesegregationen.

Vi anser att det är nödvändigt att kartlägga de strukturer som leder till social exkludering om integrationspolitiken ska förverkligas. Diskriminering och andra strukturella hinder för integration måste uppmärksammas mer.

Statliga medel för att stärka implementeringen

Det finns både för- och nackdelar med att staten genom särskilda medel styr kommunernas integrationsarbete. Självklart är dessa medel en motor för att föra ut integrationspolitiken på kommunal nivå. På så sätt kan nya metoder och tankesätt utvecklas. Det är tydligt att tillskott av statliga medel inom politikområdet leder till en utveckling av det lokala integrationsarbetet.

De kommun- och stadsdelar som deltagit i detta arbete sedan mitten av 1990-talet har alltmer utvecklat kunskaper, metoder och perspektiv för sitt arbete. De statliga medlen bidrar även till en form av reflektion genom kraven på utvärdering och rapportering.

Alla har inte tillräcklig förståelse för vad ett processinriktat arbete innebär. Idag används ordet process hellre än projekt för att betona vikten av ett långsiktigt arbete. De statliga utvecklingsprogrammen är fortfarande alltför korta för att skapa förutsättningar för det processarbete kommunerna förväntas genomföra. Här skiljer sig Sverige från t.ex. England och Holland, där man arbetar med statliga utvecklingsprogram som sträcker sig över perioder på 10-15 år.

Merparten av länets kommuner omfattas inte av de statliga utvecklingsprogrammen och har därmed inte det finansiella stödet. Likafullt har dessa kommuner samma uppdrag att implementera integrationspolitiken. Eftersom många har samma verklighet att möta som områden med statliga medel, får man vara kreativ och hitta lösningar inom sin budgetram. Det behöver inte i sig vara negativt att kommunerna hittar egna lösningar och finansiärer. Men statens agerande präglas inte av en helhetssyn på regionen eftersom endast vissa områden erbjuds stöd.

Länsstyrelsen kan konstatera att den kunskapsutveckling och de nätverk som skapas i de områden som arbetar med statliga utvecklingsmedel kommer inte övriga av länets kommuner till godo.

Samverkan

På alla nivåer, statlig, regional och kommunal, strävas efter samverkan. Men att samla sina resurser och arbeta mot samma mål är en process där mycket återstår att göra.

En tänkbar förklaring är att organisationer till sin natur inte är förändringsbenägna. Deras inneboende tröghet gör att de strävar efter att behålla status quo. I dag är alla genuint överens om att integrationsfrågorna kräver samverkan. Varje organisation kämpar för att möjliggöra samverkan med andra, men möter ofta hinder både i sin egen

och i andras organisationer. Samverkan är således inte ett problem på individnivå utan på organisationsnivå och handlar om strukturer.

Länsstyrelsen drar slutsatsen att man bör synliggöra och undanröja hinder för samverkan på samtliga nivåer, kommunal, regional och statlig.

Segregation i boende och kategorisering av människor

Boendesegregationen i vårt samhälle styr mycket av kommunernas integrationsarbete, vare sig det handlar om mottagandet av nyanlända eller åtgärder i s.k. ”utsatta” bostadsområden. Segregationens etniska dimension sammanfaller med den sociala, dvs. är man fattig och inte etablerad på arbetsmarknaden så bor man i de bostadsområden som har låg status, vare sig man nyligen anlänt eller är född i Sverige.

En historisk tillbakablick till tiden för byggandet av folkhemmet belyser dagens diskussion kring boendesegregationen. I idéerna bakom välfärdsbygget kopplade man ihop bostadssituationen med sociala frågor. Medborgarna kategoriserades utifrån socioekonomisk tillhörighet och ”underklassen” med sina sociala problem var främst i fokus. Idag är det ”invandrare” som fyller den problemkategorin. Mot den bakgrunden kan vi förstå att boendesegregationen beskrivs som ett negativt fenomen och att man inte avser välbärgade bostadsområden när man talar om segregation.

Utifrån goda intentioner skapas statliga utvecklingsprogram för de segregerade bostadsområden som uppfattas som problem. Det framgår tydligt att dessa områden förväntas lösa segregationsproblematiken utan samspel med det omgivande samhället. Med de statliga medlen förväntas de lösa sina egna problem. Detta innebär en förenkling av den komplexa frågan som kan leda till ökad segregation istället för motsatsen.

Bristen på bostäder

Bostadsbristen motarbetar alla goda intentioner i integrationspolitiken och styr integrationsarbetet i kommunerna. Den medför en oacceptabel livssituation för många människor idag. Framförallt är barnen som lever under dessa omständigheter de stora förlorarna. Den osäkra bostadssituationen gör att de får byta kamrater och skola flera gånger. Det är svårt att motivera människor till SFI-studier när en del av den grundläggande tryggheten saknas.

Samtidigt som man satsar på Stockholm som tillväxtregion, har bostadsplaneringen halkat efter. Till detta kan läggas omvandlingen av hyresrätter till bostadsrätter, som medför att endast de som är etablerade på arbets- och bostadsmarknaden får tillgång till ett bra boende. Frågan är var alla andra ska bo och vilken hänsyn som tas till dessa i bostadsplaneringen.

Brist på långsiktighet i integrationsarbetet

Att få projekt finns kvar av dem som redovisades i rapporten 1999 är naturligt, eftersom projektens karaktär är att vara tidsbegränsade. Samtidigt är det väl känt att förändringsarbete är en tålmodsprövande och långsam process. Ändå startas projekt som har som mål att genomföra långsiktiga och hållbara förändringar och som förväntas åstadkomma detta på kort tid.

Tendensen är överlag att projekt uppstår antingen därför att man vill vidareutveckla en verksamhet och/eller därför att det finns pengar att söka för speciella åtgärder. Projekten läggs däremot sällan ner därför att man önskar avsluta projekten vid just den tidpunkten, utan därför att man inte kan lösa den fortsatta finansieringen. De flesta har inte heller en tydlig plan för implementering efter projekttiden. Därför söker man finansiering för samma verksamhet men med andra pengar. Projekt kan läggas ner och startas om i en ny variant, utan att verksamheten förändras påtagligt. Detta leder till en stor projektrötthet, samtidigt som man behöver ta del av de ekonomiska resurser som projekten ger.

Det finns ett missnöje i kommunerna med att ett villkor för att få projektmedel ofta är att projekten ska vara nyskapande. Istället vill man ha resurser för att fortsätta eller vidareutveckla den verksamhet som visat sig fungera bra.

Arbetet med förebyggande insatser, oavsett om de är organiserade i projektform eller inte, riskerar ständigt minskade resurser eller nerläggning. Med tanke på att långsiktighet och förebyggande insatser är en förutsättning för integrationen, är detta en försvårande omständighet.

Länsstyrelsen anser att det projektinriktade arbets sättet leder alltför ofta till ryckighet och bristande kontinuitet, vilket skapar projektrötthet och uppgivenhet. Projekt borde syfta till att ta fram modeller snarare än att lösa problem. Det besvärliga är att projekt ofta tenderar att bli alternativ till varaktiga insatser.

Olika angreppssätt i olika kommuner

Under arbetet med intervjumaterialet blev det mycket påtagligt att synen på integrationsfrågor, liksom definitioner och arbetsmetoder, varierar kraftigt mellan olika kommuner. Det blev också tydligt att det inte finns tillräcklig kunskap inom organisationerna om vad olika verksamheter gör. Många arbetar på olika håll med insatser som främjar integrationen men det saknas en övergripande strategi.

Ett överraskande resultat av undersökningen är att det nästan inte finns någon koppling mellan den introduktion man ger till nyanlända flyktingar och andra integrationsinsatser.

I de kommuner där det finns en särskild organisation för integrationsfrågor är den i stort sett helt avskild från introduktionsverksamheten.

Nytt synsätt på flyktingar

När det gäller mottagande av nyanlända flyktingar pågår ett skifte i synsätt och organisation. Från att ha hanterats inom socialtjänsten där man av tradition arbetar problemorienterat, går man nu över till en arbetsmarknadsinriktad introduktion. Tendensen är att flyktingar och andra nyanlända betraktas som en tillväxtfaktor som snabbt ska komma ut i produktion. Detta kan leda till att man blundar för de svårigheter som faktiskt finns. I iveren att se möjligheter kan sociala problem lätt förbises. Det finns dock ingen given motsatsställning mellan tillväxtfrågor och sociala insatser. Under det svenska EU-ordförandeskapet ledde Sverige en diskussion om hur man kan förena dessa synsätt.

De människor som kommer till Sverige som flyktingar undan krig och politisk förföljelse har både yrkeserfarenhet och kompetens men också svåra upplevelser bakom sig. Många har levt långa perioder under stark stress och otrygghet både före ankomsten till Sverige och i väntan på uppehållstillstånd. En del är mycket välutbildade medan andra är analfabeter. De har olika problem i förhållande till arbetsmarknaden men ofta liknande upplevelser av diskriminering.

Svenskundervisningen inom SFI-skolan är ifrågasatt och olika förslag på arbetsplatsförlagd undervisning blir allt vanligare. Ansvariga för SFI-verksamheten varnar emellertid för att en alltför snäv fokusering på arbetsmarknaden kan leda till att nyanlända inte får tillräckliga möjligheter att lära sig svenska. Detta kan bli ett hinder i livet och försvåra integrationsprocessen. Exempel finns bland tidigare arbetskraftsinvandrare som börjat arbeta direkt vid ankomsten till Sverige. De har inte lärt sig svenska och när tiderna försämrats har de slagits ut från arbetsmarknaden.

De flyktingar som nu kommer till Sverige och får tillstånd att stanna, mår i allmänhet sämre än de som kom tidigare. Detta hänger bl.a. samman med att det blir allt svårare att ta sig till Sverige och att få uppehålls- och arbetstillstånd. Flyktingarna kommer också från svårare förhållanden än tidigare. De som till slut efter lång tids väntan får stanna är ofta mycket traumatiserade och har ett dåligt hälsotillstånd. Riskerna finns att man inte i tillräcklig utsträckning uppmärksammar de behov av sociala åtgärder som denna grupp faktiskt har.

Introduktionen omfattar, med mycket få undantag, endast dem som kommer som flyktingar. Detta innebär att uppåt 80 procent av de nyanlända inte omfattas av några introduktionsåtgärder överhuvudtaget. Många av dessa personer skulle ha stor nytta av en arbetsmarknadsinriktad introduktion.

Överhuvudtaget är det svårt att förstå den uppdelning som finns idag mellan flyktingar och s.k. anknytningsinvandrare. Många kommer från likartade miljöer och även de som kommer genom sin anknytning har ofta levt under flyktingliknade förhållanden. Att byta land och språk är svårt även om man har anhöriga som i olika utsträckning är etablerade i det svenska samhället. En introduktion för alla borde minska behovet av integrationsåtgärder i ett senare skede.

Länsstyrelsen konstaterar att en förändring är tydlig när det gäller introduktionsfrågorna. Det finns ingen egentlig motsättning mellan ett socialt synsätt och ett

tilväxtorienterat, men i övergången finns en risk att de sociala problem som faktiskt finns förbises.

Närmare två tredjedelar av de nyanlända deltar inte i någon organiserad form av introduktion eftersom de inte är flyktingar. Deras integration blir beroende av anhöriga som inte alltid själva är väletablerade i samhället.

Det individuella inflytandet är begränsat

I många styrdokument angående integration poängteras vikten av en individualiserad introduktion, liksom nödvändigheten av ett underifrånperspektiv. Det verkar dock som om detta är problematiskt i praktiken.

Kommunerna gör visserligen individuella handlingsplaner beträffande studier och arbetspraktik i samarbete med flyktingarna, men valmöjligheterna är ofta begränsade. Med tanke på de olikheter som finns mellan kommunerna förstår man att valmöjligheten för den enskilde blir olika beroende på var man bor.

De statliga verk som har ett gemensamt ansvar för integrationsfrågor har gjort en överenskommelse om att effektivisera introduktionen för alla nyanlända, både flyktingar och andra invandrare. I kommunerna gäller introduktionsinsatserna endast flyktingar. Andra nyanlända är därmed undantagna från möjligheten till denna individualiserade introduktion.

Efter introduktionstiden överförs ansvaret för de individer som ännu inte är självförsörjande till socialtjänsten där en del av dem så småningom kommer att bli föremål för integrationsåtgärder.

Integrationsprogrammen med sina krav på underifrånperspektiv och de boendes delaktighet kan leda till orimligt höga krav på individerna i de s.k. utsatta bostadsområdena. I en del bostadsområden med eftersatt underhåll i den fysiska miljön krävs medverkan av de boende för att få till stånd den upprustning som borde ske kontinuerligt. Samtidigt kan andra initiativ som kommer från de boende falla på att de inte passar in i befintliga integrationsprogram.

Eftersom man i kommunerna har olika definitioner på integration, olika ekonomiska förutsättningar och organisationer, blir individernas möjligheter att påverka insatserna också olika. Trots goda föresatser finns det uppenbara risker för att individer kan gå från insats till insats och från en organisationsform till en annan, utan att vara den aktör i sitt eget livsprojekt som beskrivs i dokumenten.

Länsstyrelsen anser att integrationsåtgärder, som ett medel att bekämpa segregation, borde samordnas bättre med introduktionen av nyanlända för att öka effektiviteten i åtgärderna.

Fakta om kommunernas integrationsarbete

Med reservation för ändringar, uppgifterna avser t.o.m. december 2002.

Botkyrka

Antal invånare:	74 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	151 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Arbetsmarknads- och utbildningsnämnden.

Införde den 1 september 2002 en ny organisation, Integrations- och områdeskontoret, IOK. Kontoret har övergripande ansvar för integrationsarbetet. Arbetet sker i en matrisorganisation bestående av områdesbaserade arbetsgrupper. Kontoret ansvarar även för Storstadssatsningen, demokratifrågor och brottsförebyggande arbete. Introduktionsverksamheten för nyanlända är organiserad under Komvux inom enheten för arbetsmarknad och utbildning. I Botkyrka kommun pågår en mängd integrationsinsatser bl.a. Fittja projektet som startade 1999 och ingår i Storstadssatsningen sedan 2000.

Danderyd

Antal invånare:	29 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	2 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ingen särskild organisation för integrationsfrågor i kommunen. Ansvaret för introduktion av nyanlända ligger på flyktingmottagningen som tillhör individ och familjeverksamheten. Finns ett etablerat samarbete med ideella organisationer som Röda Korset m.fl. för sociala insatser för nyanlända.

Ekerö

Antal invånare:	22 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	16 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns en tjänst som integrationssamordnare inom Arbetsmarknadsenheten som tillhör individ och familjeomsorgen.

Haninge

Antal invånare:	70 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	54 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Har inget särskilt integrationsprogram, däremot pågår Jordbroprocessen sedan flera år och finns nu inom ramarna för Storstadssatsningen. Kommunen har ett medvetet socioekonomiskt fokus istället för integrationsfokus. Introduktion för nyanlända sker på flyktingmottagningen som tillhör socialtjänstens arbetsmarknadsenhet.

Huddinge

Antal invånare:	85 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	109 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Nämnden för omsorg och integration.

Huddinge har ett integrationsprogram och har också använt en Integrationskonsekvensanalys, IKA, i samband med förnyelse av ett bostadsområde i kommunen. Är en av de kommuner som har avtal med staten angående Storstadssatsningen där mycket av integrationsarbetet bedrivs. Introduktion för nyanlända sker på arbetsmarknadsavdelningen. Genom ett utvecklingsarbete som fokuserat arbetslinjen har goda resultat uppnåtts vad gäller egenförsörjning.

Järfälla

Antal invånare:	61 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	62 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Utbildnings- och kulturnämnden.

Finns ingen särskild organisation för integrationsfrågor även om kommunen driver flera projekt med inriktning på integration. Ansvaret för introduktion av nyanlända ligger på flyktingmottagningen som är fristående från socialtjänsten. Arbetet bedrivs enligt ett beställar-utförarsystem.

Lidingö

Antal invånare:	40 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	16 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Kommunstyrelsen.

Lidingö har ingen särskild organisation för integrationsfrågor. Kommunen har satsat på att utveckla befintlig verksamhet och har inte så många projekt. Är emellertid med i ett integrationsprojekt tillsammans med Karolinska institutet, Af och flera andra kommuner. Flyktingmottagningen, som ansvarar för introduktion av nyanlända flyktingar, bildar tillsammans med Invandrarbyrån Invandrarverksamheten som organisatoriskt tillhör konsult- och servicekontoret. Kontoret ligger i sin tur direkt under kommunstyrelsen.

Nacka

Antal invånare:	75 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	65 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja.
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Det finns ingen särskild organisation för integrationsfrågorna men kommunen är sedan 1998 en av parterna i projekt Navigator. Navigator är en utveckling av Fisksätra-projektet som pågick 1995 – 1997 som en del av Blommansatsningen. Projektet drivs och finansieras i samarbete med privata Stena fastigheter som är det största bostadsbolaget i Fisksätra. Projektet är en demokrati och integrationssatsning som syftar till större engagemang och inflytande från/för boende i området. Projektets framtid är när detta skrivs mycket osäker. Flyktingmottagningen tillhör arbetsmarknadsenheten inom individ och familjeomsorgen och ansvarig nämnd för Navigator är områdesnämnden som annars sysslar med yttre miljö m.m.

Norrtälje

Antal invånare:	53 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	37 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ingen särskild organisation för integrationsfrågor. Kommunen har som integrationsinsatser satsat framförallt på arbetsmarknadsprojekt med bra resultat. I kommunen har det funnits en del problem med rasistiska grupperingar vilket föranlett politikerna i kommunen att deklarerat sitt avståndstagande från rasism och främlingsfientlighet. Kommunen arbetar målmedvetet med mångfaldsfrågor och har en person anställd för detta. Flyktingmottagningen tillhör socialkontoret.

Nykvarn

Antal invånare:	8 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	4 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	kommunkansliet

Kommunen har ingen särskild organisation för integrationsfrågor. Däremot finns en helt ny organisation för mottagande av flyktingar och ett nytt avtal med Integrationsverket fr.o.m. 2001. Nykvarnsbostäder tilldelar bostäder för de nyanlända som kommer till kommunen.

Nynäshamn

Antal invånare:	24 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	17 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Sociala omsorgsnämnden

I kommunen kallas den tidigare flyktingsamordnaren nu för integrationssamordnare. Ansvaret för flyktingmottagningen ligger på arbetscentrum som tillhör omsorgsförvaltningen. I kommunen har Backluraprocessen permanentats från att i flera år varit ett projekt för demokrati och integration i bostadsområdet Backlura i Nynäsgård.

Salem

Antal invånare:	13 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	12 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Har ingen särskild organisation för integrationsfrågor. Kommunen har drivit några arbetsmarknadsprojekt för arbetslösa invandrare med lyckat resultat. Finns inte något behov av liknande projekt för närvarande. Flyktingmottagningen hör till arbetsmarknadsenheten inom socialtjänsten.

Sigtuna

Antal invånare:	35 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	26 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

En ny organisation för integrationsfrågor infördes i maj 2001. I den nya organisationen har socialtjänsten, utbildnings- och arbetsmarknads- samt barn och ungdomsförvaltningarna ett gemensamt ansvar för integrationsfrågorna, men socialförvaltningen är samordnare. Den nya organisationen infördes för att bredda ansvaret som dittills endast legat hos flyktingsamordnaren. Kommunen har idag ett nätverk för mottagning med flera aktörer som bidrar med sin kunskap.

Sollentuna

Antal invånare:	58 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	53 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ansvarig för integrationsfrågor på kommunledningsnivå och en referensgrupp för integrationsfrågor vars ordförande även är kommunstyrelsens ordförande. I referensgruppen är flyktingsamordnaren sekreterare. Flyktingmottagandet tillhör arbetsmarknadsenheten inom socialtjänsten. Kommunen samarbetar med Sollentunahem när det gäller integrationsprojektet Turebergs förnyelse. Projektet är ett demokrati och integrationsprojekt för boende i ett av kommunens segregerade områden.

Solna

Antal invånare:	56 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	30 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ingen särskild organisation för integrationsfrågor. Kommunen har dock antagit en policy mot rasism. Kommunen var tidigare en del av Blommansatsningen och startade då flera projekt med de boende i bostadsområdet Blåkulla. Flera av dessa finns kvar och drivs vidare i samarbete mellan Hagalunds föreningsråd och bostadsbolaget där.

Finansieringen är emellertid ett ständigt hot mot verksamheten. Dessa projekt har alla demokrati och integrationskaraktär. Centra för dessa aktiviteter är samlingslokalen Flaggskeppet som är till för alla boende i Hagalund. På ekonomi- och mottagningssektionen inom socialtjänsten handläggs flykting och invandrarfrågor. Alla nyanlända erbjuds introduktion, även anknytningar till redan boende här.

Stockholm

Antal invånare:	754 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	1632 personer
Avtal med integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Integrationsnämnden

Har en egen förvaltning för integrationsfrågor. Pågår flera stora satsningar av integrations och demokratikaraktär. Staden har avtal med staten angående Storstadssatsningen som pågår i fem av stadens 18 stadsdelsförvaltningar. Dessutom finns den kommunala ytterstadssatsningen som pågår i tretton stadsdelar. Inom dessa satsningar pågår en mängd projekt. Även i de stadsdelar som inte får extra medel pågår många integrationsprojekt. Introduktion för nyanlända handläggs av invandramottagningen som tillhör integrationsförvaltningen.

Sundbyberg

Antal invånare:	33 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	24 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ingen organisation för integrationsfrågor. Flyktingmottagningen lades ner 1998 och de som ändå tas emot i kommunen handläggs inom den ordinarie mottagningsgruppen som tillhör socialtjänsten. Kommunen har inte längre något avtal med Integrationsverket, framförallt p.g.a. bostadsbristen.

Södertälje

Antal invånare:	78 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	597 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej (fr.o.m. 1:a januari 2003)
Ansvarig nämnd:	Social- och arbetsmarknadsnämnden

På kommunledningsnivå finns ansvariga för integrationsfrågor respektive samordning av Storstadssatsningen. Kommunledningskontoret har producerat ett integrationspolitiskt program för kommunen och en demokratiberedning. Inom Storstadssatsningen pågår många projekt med dessa inriktningar. Introduktion av nyanlända handläggs på flykting och invandrarenheten som tillhör social och arbetsmarknadskontoret där man arbetar enligt beställar-utförarmodell.

Tyresö

Antal invånare:	39 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	32 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Kommunstyrelsen

Tidigare har det funnits en integrationskommitté i kommunen bestående av politiker, föreningar och flyktingsamordnaren men den lades ner eftersom föreningarna ofta uteblev. Man har också försökt dra igång ett boendedemokratiprojekt som inte lyckades men däremot har man utvecklat system med bovärdar som fungerar bra. Direkt under kommunstyrelsen ligger LUVAN som är en förvaltning med ansvar för lärande, utveckling, vägledning, arbete och näringsliv. Inom denna förvaltning finns arbetscentrum där invandarsektionen ingår och som har ansvar för introduktionen av nyanlända.

Täby

Antal invånare:	60 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	26 personer
Avtal med integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ingen organisation för integrationsfrågor. Flyktingmottagningen lades ner 1997. Det finns en invandrarbyrå som chefen över växelns ansvarar för på halvtid. Kommunen har inte bedrivit några speciella projekt eller gjort andra åtgärder med integrationsperspektiv. De flyktingar som kommer till kommunen får bistånd inom den ordinarie socialtjänsten.

Upplands Bro

Antal invånare:	21 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	38 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Kommunstyrelsen har nyligen utarbetat ett integrationsprogram för kommunen. Syftet med programmet är att bredda definitionen av integrationsbegreppet och ge konkreta förslag till alla förvaltningar på hur man kan arbeta med integration. Alla förvaltningar är skyldiga att i årsredovisningen ange vad man gjort i enlighet med förslagen. Flyktingmottagandet och introduktionen utförs av invandrarbyrån som organisatoriskt tillhör mottagnings och ekonomisektionen inom socialtjänsten. Speciellt för kommunens flyktingmottagning är att man sedan en tid driver integrationscirkclar i tre steg där man bl.a. har teman av social karaktär och arbetar mycket med mansrollen.

Upplands Väsby

Antal invånare:	37 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	59 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Social- och omvårdnadsnämnden

År 2000 tillsattes en integrationskommitté med uppdrag att utarbeta ett integrationsprogram som ska inrymma både mångfaldsfrågor och demokratifrågor. Förslaget kommer att bearbetas av alla nämnder under hösten 2002 och beslutas i fullmäktige 2003. Introduktion av flyktingar sköts av flyktingsekreterare på enheten för ekonomiskt bistånd som ligger inom social omvårdnadsförvaltning. Det finns många idéer kring utveckling av integrations- och introduktionsinsatser.

Vallentuna

Antal invånare:	25 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	13 personer
Avtal med Integrationsverket:	Ja
Ansvarig nämnd:	Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Det finns en integrations- och mångfaldsgrupp i kommunen med representanter från samtliga förvaltningar. Finns inte ett tillräckligt underlag för att göra speciella projekt utan utvecklingsarbetet sker i det ordinarie linjearbetet. Flyktingmottagandet ligger inom utbildnings och arbetsmarknadsförvaltningen och ansvaret ligger hos en integrationssamordnare placerad på komvux.

Vaxholm

Antal invånare:	9 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	0 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ingen organisation för integration. Finns inte heller någon funktion för introduktion av nyanlända. De som behöver bistånd handläggs inom ordinarie socialtjänst.

Värmdö

Antal invånare:	32 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	7 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Finns ingen särskild organisation för integrationsfrågor i kommunen. Flyktingmottagningen har alltid organiserats under arbetsmarknadsenheten som ligger direkt under kommunstyrelsen. Idag är ansvaret placerat inom Komvux, på Centrum för arbete och studier.

Österåker

Antal invånare:	35 000
Antal mottagna flyktingar år 2001:	9 personer
Avtal med Integrationsverket:	Nej
Ansvarig nämnd:	Socialnämnden

Finns ingen särskild organisation för integrationsfrågorna. Det finns en flykting-samordnare inom enheten för arbete och ekonomiskt bistånd som handlägger försörjningsstöd. Utvecklingsarbete för flyktingar bedrivs främst inom undervisningen svenska för invandrare.

Länsstyrelsens rapportserie

Utkomna rapporter under 2003

01. Integration i kommunerna - en mångfald av arbetssätt och förutsättningar, *socialavdelningen*