

Introduktionsersättning -

ökad möjlighet till

självbestämmande?

En studie utifrån socialarbetarperspektiv

Johan Albertsson och Mattias Andersson

Examensarbete, 15 högskolepoäng, nivå 61-90 poäng

Socialt arbete

Jönköping, december 2007

Handledare: Monika Wilinska, doktorand

Examinator: Cecilia Henning, docent

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att undersöka om lagen om introduktionsersättning ger möjligheter till ökat självbestämmande och därmed en ökad grad av empowerment för den enskilde flyktingen, sett ur ett socialarbetarperspektiv. Uppsatsen börjar med en beskrivning det arbete som legat till grund för lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Här redovisas även definitionen av vem som ses som en flykting och några korta beståndsdelar i Svensk flyktingpolitik. Uppsatsens teoridel behandlar begreppen empowerment och paternalism där vi urskiljer självbestämmande som ett enskilt begrepp. Resultaten bygger på intervjuer med yrkesverksamma inom tre olika kommuners flyktingverksamhet. Resultaten analyseras utifrån begreppen empowerment, paternalism och självbestämmande. Uppsatsen visar att både empowerment och självbestämmande är svåra att definiera i en kontext av socialt arbete inom myndighetsutövning. I de kommuner vi har intervjuat verkar det finnas ett samband mellan introduktionsersättning och ökat självbestämmande. Självbestämmandet begränsas dock till det som de yrkesverksamma socialarbetarna anser är realistiskt och rimligt. Det finns här också en tydlig koppling till det begränsade handlingsutrymme som lagarna anger.

Nyckelord: Empowerment, självbestämmande, paternalism, introduktionsersättning, flykting, socialt arbete

Summary

The aim of this study is to explore and analyze whether a special Swedish law for refugees, called *lag om introduktionsersättning* (a subsidy for refugees during their introduction), gives opportunities for an increased self-determination and whether it is thereby, a way of empowering refugees. The study applies a social workers' point of view. The study starts with a description of the government bill that led forward to the law. We also provide a definition of the term refugee and a short description of the Swedish immigration policy. The main theory in the study is the theory of empowerment, narrowed down to self-determination and paternalism as the opposite to empowerment concept. The results are based on interviews made with professionals in three different municipalities. These results are being analyzed in terms of empowerment, paternalism and self-determination. The study indicates that both empowerment and self-determination are hard to use in a context of social work that is based on regulations. One of the results is that the municipalities in the study have seen a connection between the new system and increased self-determination among refugees. The self-determination is however, limited by what the professionals assess as realistic and reasonable. This assessment associates strongly with what the law stipulates.

Keywords: Empowerment, self-determination, paternalism, introduktionsersättning, refugee, social work

Innehållsförteckning

Inledning	1
Bakgrund	2
Introduktionsersättning	2
Tidigare utvärderingar	4
Syfte	6
Teori	7
Empowerments historia i korta drag.....	7
Olika innebörder.....	7
Empowerment och paternalism	9
Empowerment i socialt arbete	11
Självbestämmande.....	12
Metod	14
Metod för datainsamling.....	14
Metod för analys	15
Etiska överväganden	15
Resultat och analys	17
Presentation av intervjupersoner.....	17
Förändrat synsätt	17
Kommunens motiv.....	18
Inledningsfas	20
Utförandefas.....	21
Resultatfasen	24
Diskussion	28
Metoddiskussion	28
Resultatdiskussion	28
Referenser	31
Bilagor	33
Bilaga 1	33
Bilaga 2	34

Inledning

Människor som flyr sina hemländer på grund av krig och oroshärddar är en global fråga, vi vill därför lyfta fram vilka mål FN's flyktingkommissariat har för arbetet kring flyktingar.

Det finns enligt dessa mål tre alternativ för flyktingverksamhet. Dels att hjälpa människor att återvända hem, annars att hjälpa dem att integreras i sitt nya land eller att hjälpa dem att komma till ett tredje land (UNHCR 2001).

I Sverige kom 1993 lagen om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar (SFS 1992:1068). Introduktionsersättning blev då ett alternativ till försörjningsstöd för nyanlända flyktingar i de kommuner som valde att införa det nya systemet. Introduktionsersättning är *en* del av det kommunala flyktingmottagandet. Utifrån flyktingkommissariatets mål ser vi introduktionsersättning som *en* del i att hjälpa flyktingar att integreras i sitt nya land.

Introduktionsersättning är ett system för ersättning till flyktingar i Sverige under deras introduktionstid. Ersättningen är kopplad till ett deltagande i ett introduktionsprogram och kommunerna har möjlighet att själva välja om de vill införa systemet och även hur det ska utformas. Ramarna för introduktionsersättning ser delvis annorlunda ut jämfört med traditionellt försörjningsstöd. De kommuner som fortfarande använder sig av försörjningsstöd gör det utifrån socialtjänstlagens 4 kapitel 1 § (SFS 2001:453). (Se bilaga 2). Introduktionsersättningen liknar mer de villkor som finns vid arbete på den reguljära arbetsmarknaden och ersättningen betalas ofta ut som ett schablonbelopp. Schablonbeloppet ligger ofta på en högre nivå än det traditionella behovsprövade försörjningsstödet vilket skulle kunna innebära att den enskilde ges större möjlighet att själv påverka sin ekonomiska situation genom att till exempel skaffa en billigare bostad och på så sätt få mer pengar över. Vid traditionellt behovsprövat försörjningsstöd sjunker det utbetalade beloppet i takt med att godtagbara utgifter minskar.

Vi har under vår utbildning ett flertal gånger berört ämnen som handlar om ett ökat inflytande för klienterna i form av självbestämmande. Vi har blivit intresserade av hur introduktionsersättning fungerar i praktiken och om det är ett arbetssätt som leder till ökat självbestämmande för den enskilde. För att undersöka detta har vi granskat de olika delarna som arbetet med introduktionsersättningen innehåller för att hitta aspekter som visar på förekomster av empowerment eller eventuella paternalistiska drag.

Bakgrund

Definition av flyktingbegreppet

Man brukar skilja på två olika flyktingbegrepp, kvotflyktingar och de facto-flyktingar. Kvotflyktingar är de som inte lyckats ta sig ifrån sina hemländer och som redan innan de kommer till ett nytt land har fått sitt uppehållstillstånd, genom den så kallade kvoten. I Sverige görs kvoten upp varje år av Sveriges riksdag och är ett samarbete med UNHCR. De facto-flyktingar är de som kommer till den svenska gränsen och söker asyl. Det finns också så kallade anknytningsfall. För dessa människor är den främsta orsaken till att söka uppehåll att den närmaste familjen finns här. Sveriges hållning till vilka som räknas till den närmaste familjen har blivit restriktivare på senare år. Av dem som fick uppehållstillstånd i Sverige på senare delen av 90-talet var cirka 50 procent anknytningsfall (Allwood & Franzén, 2000). Utifrån 1951 års flyktingkonvention definieras flyktingar som människor på flykt från sina hemländer av rädsla för förföljelser på grund av sin ras, religion, nationalitet, politiska åsikter eller tillhörighet i någon utsatt social grupp som antingen inte har möjlighet eller inte vill återvända hem (UNHCR, 2001).

Sverige som invandrarland

Invandring till Sverige utgjordes fram till 1970-talet främst av arbetskraftsinvandring, invandringen har sedan dess ändrat karaktär. Från 70-talet har invandringen till Sverige till största delen utgjorts av flyktinginvandring, det vill säga människor som har ett behov av asyl på grund av kriser, krig och oroshärddar i omvärlden. Vid 2000-talets början är det runt en miljon människor som bor i Sverige och är födda utomlands. Om vi i invandrardefinitionen räknar in människor med minst en förälder född utomlands så är det ca 1,6 miljoner invandrare i Sverige (Allwood & Franzén, 2000).

Svensk flyktingpolitik

Sverige hade länge en relativ generös flyktingpolitik menar Allwood & Franzén (2000). Vidare menar de att många av de flyktingar som kom hit fick uppehållstillstånd och fick stanna i landet, och deras släktingar kunde också få komma i hit genom anhöriginvandring. På 80-talet blev dock invandrarnas situation i Sverige sämre, det blev till exempel svårare att få jobb. 1989 skärptes reglerna för att få uppehållstillstånd i Sverige och antalet som fick detta minskade rejält. Detta ledde även till att allt färre sökte asyl i Sverige. Mottagandet av nyanlända flyktingar i Sverige sköttes fram till 1985 av Arbetsmarknadsverket. Därefter övergick ansvaret till Statens Invandrarverk som varje år träffar avtal med kommunen om hur många flyktingar som ska tas emot under det kommande året.

Målet för den svenska integrationspolitiken är att öppna möjligheter för alla och att riva ner hinder, frigöra människors inneboende krafter och bryta utanförskap. Det ska inte, bortsett från den första tiden i landet, existera någon särpolitik för invandrare och dessa ska inte ses som en homogen grupp. Det viktigaste för att skapa en lyckad integration är att se till att det finns goda möjligheter till personlig egenmakt och att kunna försörja sig själv (integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2007).

Introduktionsersättning

Vi har valt att nedan sammanfatta propositionen som förekom lagen om introduktionsersättning. Detta för att få med hur tankarna kring lagen såg ut.

Propositionen

Den kommunala invandrarbyrån, eller liknande, samt ärenden som rör introduktionsersättning för flyktingar eller vissa andra utlänningar är delar inom socialtjänsten. Ett villkor för att få introduktionsersättning är att flyktingen följer den introduktionsplan som upprättas i samråd mellan kommunen och den enskilde flyktingen. Förslaget om införande av introduktionsersättning antogs inte bli kostsammare för vare sig kommunerna eller staten. Introduktionsersättning antogs kunna vara ett sätt snabbare integrera flyktingar i det svenska samhället och arbetslivet och därmed öka deras förmåga att försörja sig själva. Kommunerna skall i samråd med den enskilde flyktingen upprätta en individuell introduktionsplan. Introduktionsersättning får ses som en del i större sammanhang, det kommunala flyktingmottagandet. Kritik mot förslaget från remissinstanser var att man genom särdrag skiljer ut flyktingar från resten av samhället. Detta kan ses som en orättvisa både inom och utanför gruppen.

Förmodade positiva effekter av förslaget:

1. Det skulle stärka den enskilde flyktingens motivation att aktivt delta i ett introduktionsprogram
2. Omgivningens attityder och
3. Organisation, administration och effektivitet.

I propositionen antogs att systemet med socialbidrag som den normala försörjningen under introduktionen kan vara både passiviserande och ge fel signaler till flyktingar som kommer till Sverige. Introduktionsersättningen skulle kunna vara tydligare i sin koppling till deltagande i introduktionsplanen och utformas på ett sådant sätt att den stärker motivationen hos den enskilde flyktingen. Introduktionsersättning antogs också vara bättre då den förväntades vara lättare att förstå för den enskilde genom att den kräver att flyktingen själv deltar aktivt i sin svenskundervisning, utbildning etc. Det antogs kunna stärka självkänslan hos den enskilde flyktingen att denne skulle få ersättning genom en kontraktbunden motprestation. Kravet på motprestation antogs också påverka omgivningens attityder på ett positivt sätt (prop. 1991/92:172).

En viktig grundtanke var att flyktingar i regel är handlingskraftiga människor och att behovet av stöd beror på att de är nya i Sverige. Socialtjänstens kompetens bör därför i stället förbehållas personer som har ett större behov av sociala stödinsatser (prop. 1991/92:172 sid 14).

Kommunerna skulle ges en stor frihet i utformningen av det ekonomiska stödet. De kunde välja att införa introduktionsersättning och hur detta skall utformas men de kunde också välja att inte införa introduktionsersättning utan istället fortsätta med socialbidrag för de flyktingar som togs emot. Introduktionsersättning antogs även kunna effektivisera administrationen jämfört med socialbidraget. Villkor för att kunna få introduktionsersättning var att följa den i samråd upprättade planen. Här ansågs det vara mycket viktigt med tydlighet runt vad som händer om planen inte följs etc. Introduktionsplanen kan innehålla bland annat svenska för invandrare (SFI), samhälls-, studie- och arbetslivsorientering, arbetsmarknadsservice, arbete och rehabilitering. Då tanken med introduktionsersättning var att det skall vara istället för socialbidrag, så borde socialbidrag endast undantagsvis utgå samtidigt eller på grund av att flyktingen inte deltar i introduktionsprogrammet. Detta ansågs vara rimligt att kunna ställa som krav. Vissa remissinstanser framförde synpunkter på att storleken på ersättningen borde vara lika över hela landet, istället för att kommunerna bestämmer storleken själva. Dessa förslag fick inget gehör då det ansågs som alltför detaljstyrande och att kommunerna själva borde ha friheten att bestämma storleken på ersättning. Nivån på ersättningen bör inte understiga socialbidragsnormen, då faller hela idén. Beslut om att inte betala ut introduktionsersättning bör kunna överklagas, men däremot inte ersättningens storlek. Uppgifter som den enskilde

behöver lämna vid ansökan om introduktionsersättning bör jämföras med de uppgifter som behöver lämnas vid ansökan om socialbidrag och samma sekretess bör gälla. Introduktionsersättning skulle ses som ett alternativ till socialbidrag och borde därför inte räknas som en beskattningsbar inkomst (prop. 1991/92:172).

Tidigare utvärderingar

Under 2007 har det fram till september tagits emot 14 800 flyktingar i det kommunala flyktingmottagandet (Migrationsverket, 2007). För de flyktingar som kommunen tar emot får de en så kallad schablonersättning av staten som är tänkt att täcka i stort sett alla av kommunens kostnader innan flyktingarna blir självförsörjande. Tanken med denna schablonersättning är också att uppmuntra kommunerna till att arbeta aktivt med att så fort som möjligt få personerna att bli självförsörjande. För att kunna få denna ersättning ställs kravet att kommunen arbetar fram en individuell introduktionsplan innehållande en mängd olika områden som bosättning, kartläggning av den enskildes personliga situation och familjeförhållanden samt utbildning och yrkeserfarenhet, SFI, samhällsorientering, arbete med mera. Uppföljningar som gjorts visar att det inte alltid fungerar så bra med de individuella introduktionsplanerna. Många utav flyktingarna har inte någon kopia utav sin plan och det framkommer brister i den enskildes delaktighet i upprättandet av planen. Syftet med introduktionsinsatserna är att de ska bidra till att de nyanlända flyktingarna så fort som möjligt ska bli självförsörjande och delaktiga i samhällslivet. För vissa tar det lång tid innan de kan försörja sig själv och några kommer aldrig att kunna göra det. Försörjningsstöd har för många utav de nyanlända flyktingarna blivit den normala inkomstkällan och försörjningsstödet fungerar därmed inte som det är tänkt att göra, nämligen att vara en tillfällig försörjning. Risker som finns med att uppbära försörjningsstöd är att det, då det är behovsprövat, minskar de egna initiativen för att förbättra sin egen ekonomiska situation. Arbetar du extra minskas också försörjningsstödet och likadant om du byter till ett billigare boende. Detta blir istället en morot i det nya systemet med introduktionsersättning, där tanken är att uppmuntra till aktivt deltagande i samhällslivet och ett eget ansvar för ekonomin. Efter att lagen om introduktionsersättning infördes så var det efter 5 år ca 60 kommuner som infört introduktionsersättning, efter ytterligare 5 år så var det fortfarande ca 60 kommuner som har det. Några nya hade tillkommit, några hade gått tillbaka till försörjningsstöd igen och några kommuner planerade att införa systemet. Kommunerna som infört systemet har valt lite olika utformningar av introduktionsersättningen. Vissa har bara mer eller mindre bytt namn på försörjningsstödet, några har infört en schablonersättning som är högre ersättningsnivå än försörjningsstödet och ytterligare några har infört en behovsprövad modell som skiljer sig från försörjningsstödet. Gemensamt för kommunerna är att de har en undre åldersgräns för ersättningen på 18 år. Kommunerna ser också olika på extrainkomster. De som har en schablonersättning tenderar till att acceptera extrainkomster utan avdrag från ersättningen, medan de som har behovsprövade oftare reducerar ersättningen vid extrainkomster (SOU 2003:75).

Beloppen som används i de olika kommunerna skiljer sig åt ganska avsevärt, från ca 3000 till ca 7000 kr/månaden. Detta kan bero på vad som räknas in i ersättningen, till exempel boende. Nivåerna påverkar om vederbörande behöver söka kompletterande försörjningsstöd, som de enligt en av grundidéerna inte ska behöva göra. Det vanligaste bland de kommuner som har valt en schablonersättning är att denna bestäms utifrån hur hushållet ser ut, till exempel hur många barn det finns, eget boende eller inneboende och så vidare. Det skiljer sig också åt i kommunerna hur man ser på olika bidrag. Generellt verkar inte kommunerna göra avdrag för bidrag som inte är skattepliktiga som till exempel barnbidrag. Rätten till introduktionsersättning är kopplat till deltagande i introduktionsplanen och vid ogiltig frånvaro görs avdrag. Det-

ta sköts genom närvarorapportering exempelvis från skolan. Även reglerna vid frånvaro ser olika ut i de olika kommunerna. Vissa har arbetsliknande villkor med karensdag vid sjukdom, rätt till sommarledighet och liknande. Andra har inte det. Sammanfattningsvis kan det sägas att det skiljer sig en hel del mellan hur kommunerna väljer att utforma sin introduktionsersättning och att dessa olikheter kan i hög grad tillskrivas slump, samt vilken utformning de lokala förtroende har valt att tillämpa (SOU 2003:75).

Integrationsverkets rapport (2003) visar att de flesta kommunerna som har infört systemet tycker att introduktionsersättning kan fungera som ett redskap för integration. Kommunerna tycker även att denna ersättning ger de enskilda flyktingarna ett större eget ansvar samt en större frihet jämfört med försörjningsstöd. De menar vidare att självkänslan stärks och att risken för ett passivt bidragsberoende minskar. Introduktionsersättningens mer löneliknade uppbygg förbereder också inför arbetslivet. Integrationsverket skriver i rapporten att det finns två olika sätt som kommunerna använder introduktionsersättningen på.

De som använder introduktionsersättning syftande mot personligt incitament och självständighet och de som använder det som ett redskap att mer eller mindre tvinga individen till aktiviteter. (Integrationsverkets rapportserie 2003:2, sid 45)

Det finns inget som entydigt visar på att vare sig introduktionsersättning eller försörjningsstöd är bättre än det andra sett utifrån vare sig kommunens ekonomi eller den enskildes personliga aspekter. De kommuner som har valt introduktionsersättning med schablonbelopp på en högre nivå har initialt en högre kostnad och det verkar vara ett mer långsiktigt samhällsekonomiskt tänkande som styr dessa. Vid denna högre ersättning verkar det även som om det frigörs administrativa resurser, då det inte behöver ta lika mycket tid som vid en behovsprövad ersättning. Det kan också organiseras annorlunda och flyktingen behöver inte besöka en extra handläggare för att komplettera med försörjningsstöd (SOU 2003:75).

Flera kommuner har påpekat att en av fördelarna med en ersättning över försörjningsstödsnivå är att det stärker individens integritet, eftersom personen ifråga får ta ett större ansvar för sin egen ekonomi och inte hela tiden behöver be om pengar och bli prövad. (SOU 2003:75 sid. 343).

Då vi inte har funnit tidigare forskning som belyser introduktionsersättning ur ett empowermentperspektiv och dess inslag av självbestämmande samt att det överhuvudtaget verkar finnas lite forskning över effekterna av systemet anser vi det vara intressant att undersöka detta.

Syfte

Ett av de övergripande målen för socialtjänstens verksamhet är, enligt socialtjänstlagen (SFS 2001:453), att den ska bygga på respekt för den enskilde människans integritet och självbestämmande. Vi anser att en av förutsättningarna för att klienten ska lyckas uppnå vad som är avsett med en viss insats borde då vara att de faktiskt känner att de har möjlighet att själva påverka sin situation.

Vi uppfattar att införandet av introduktionsersättning kan ses som ett sätt att ge den enskilde större möjligheter till att själva ta ett större ansvar för sin ekonomi och livssituation. Det verkar inte finnas någon litteratur som beskriver hur de som arbetar med introduktionsersättning uppfattar detta, vilket leder fram till vårt syfte.

Vi vill genom socialarbetarens syn undersöka och analysera introduktionsersättning ur ett självbestämmandeperspektiv.

Frågeställningar:

- Hur uppfylls propositionens syften med snabbare förankring i arbetslivet och självförsörjning?
- Vilka är de empowermentorienterade inslagen i detta system?
- Vilka eventuella inslag av paternalism förekommer?
- Ger introduktionsersättning möjligheter till ökat självbestämmande för den enskilde flyktingen och i så fall på vilket sätt?

Teori

Empowerment är ett så omfattande begrepp med innehåll av många skilda teorier att det inom ramen för denna uppsats blir närmast omöjligt att använda sig av begreppets alla delar i sin helhet. Vi har därför valt att fokusera mer på självbestämmande än andra delar inom empowerment. Anledningen till detta är att vi uppfattar självbestämmande som ett centralt begrepp inom de olika teorierna kring empowerment. Självbestämmande är också ett övergripande mål för socialtjänstens verksamheter. Hade vi valt att fokusera på andra delar i empowermentteorin, till exempel makt, kunde resultatet ha blivit något annorlunda. Andra tänkbara teoretiska angreppssätt på ämnesvalet kunde ha varit till exempel ett socioekonomiskt perspektiv eller normaliseringsteorier.

Vi presenterar först empowerments grunder och dess koppling till socialt arbete.

Empowerments historia i korta drag

Det förekommer i litteraturen delvis olika åsikter om empowerments ursprung. Starrin (1997) menar att begreppet har sin grund och sin idé i de protest- och aktiviströrelser som växte fram i USA på 1960-talet samt i de idéer om hjälp till självhjälp som kom att lanseras under 1970-talet. Vidare säger de att begreppet har sin grund i det latinska ordet *potere* (ung. vara i stånd till). Jarhag (2001) har liknande uppfattning som Starrin (a.a) gällande empowerments ursprung. Jarhag menar att begreppet under denna period (1960-70 tal) fick en större funktion i det sociala arbetets teori och praktik och gör kopplingar till den rådande tidsandan med dess motrörelser till de tidigare rådande strukturer och ideologier som definierade socialt utsatta människor med utgångspunkt från deras problem. (Jmf. definitionen *missbrukare* med *person med missbruksproblematik*. Vår anm.)

Slettebo (2000) menar att den ideologiska grunden i empowerment är Freires tankar om kritisk dialog, medvetandegörande och pedagogiskt lärande där empowerment blir ett radikalt socialt arbete som handlar om att medvetandegöra nedtryckta. Slettebo säger att vissa hävdar att ursprunget härrör sig från de amerikanska medborgarrättsrörelserna från 1970-talet medan andra ser samband mellan empowerment och de bärande principerna i frigöringsteologi och avkolonialiseringen av Afrika. Askheim (2003) skriver att oftast spåras begreppets ursprung till de amerikanska medborgarrättsrörelserna och att andra viktiga källor för begreppet är kvinnorrättsrörelsen, frigörelserörelser i tredje världen samt olika självhjälpsrörelser. Även Hyung Hur (2006) säger att empowerments ursprung kan spåras till Freire och hans arbete med en plan för de förtryckta som innebär att de förtryckta i världen kan frigöras genom utbildning.

Adams (2003) motsäger inte ovanstående författare angående empowerments ursprung men tar också upp att begreppet knappt omnämndes i litteraturen före 1990-talet då det fick en betydligt större roll.

Olika innebörder

Askheim (2003) säger att empowerment är ett mycket svårdefinierbart begrepp och att det har blivit ännu svårare att ringa in i takt med att dess popularitet har ökat. Askheim menar att det oftast är lättare att peka på vad som inte är empowerment än vad som faktiskt är det, att det är ett begrepp som är lättast att definiera genom avsaknaden av det. Askheim spekulerar i de

bakomliggande faktorerna till att empowerment nu har blivit något av ett modeord. Han menar att mycket av förklaringen står att finna i västvärlden har blivit mer och mer individualistisk. Han menar att individens frihet och rättigheter har blivit något av slagord inom välfärdspolitikerna.

Termen empowerment kan sägas vara nära kopplad till flera andra begrepp, som: självtillit, socialt stöd, stolthet, delaktighet, makt, egenkontroll, kompetens, medborgarskap, självbestämmande, samarbete och deltagande. Man pratar ofta om att inneha känslan ha kontroll över sin egen situation och sitt eget liv, och en tro på att man har en förmåga att nå upp de mål som har satts upp. Det kan sägas vara både subjektiva upplevelser och de faktiska yttre förhållandena (Starrin, 1997).

Empowerment som begrepp har blivit vida spritt inom den socialvetenskapliga världen under det senaste årtiondet i flera olika discipliner/grenar som t ex politisk teori, feministiska studier, socialt arbete, utbildning.

Det finns tre grundläggande frågor som bör inbegripas för att förstå begreppet empowerment.

- 1) Det finns flera olika dimensioner inom empowerment; sociologiska, politiska, ekonomiska, psykologiska samt andra dimensioner.
- 2) Det finns också flera olika nivåer för empowerment, individnivå, gruppnivå och samhällsnivå.
- 3) Empowerment är en social process som blir till i en skapande relation med andra människor.

Ett centralt begrepp inom empowerment kan sägas vara makt och hur denna fördelas, förskjuts, införskaffas, utökas, försvinner. Tidigare har makt setts som ett mer absolut begrepp, ett nollsummespel, när någons makt ökar minskar någon annans. Men nu ses makt allt oftare som något som faktiskt kan stärkas när den delas mellan flera aktörer. Delad makt är ett mycket viktigt inslag i processen som möjliggör empowerment och ger klienten möjlighet att få kontroll över sitt liv (Hyung Hur, 2006). Ett sätt att se på empowerment är att dess kärna finns inom samhälls- utvecklandet/byggandet, tätt sammanbundet till begreppen: självhjälp, delaktighet, nätverksbyggande och jämlikhet. Empowerment är ett sätt att närma sig hur man ser på makt, både på ett individuellt plan och på ett samhällsplan (Powell, 2001).

Trägårdh (2000) beskriver empowerment som ett mycket brett begrepp och att detta begrepp används i många olika sammanhang. Som exempel på olika miljöer där empowerment finns med tar han upp funktionshinder, vid tekniska lösningar (IT), sluta röka-sammanhang och nätverk som stödjer offer för sexuellt våld med mera. Han tar upp dessa exempel för att visa att empowerment är ett begrepp som används väldigt brett, i alla fall i USA. Empowerment finns både som ett vänster- och ett högerperspektiv menar Trägårdh. Det senare syftar på de nedtryckande, förmedlande statliga strukturerna som bör minskas/tas bort till förmån för det civila samhället. Genom att sänka skatterna och minska statens makt antas detta leda till ökad makt och mer inflytande för den enskilde individen. Inom vänsterperspektivet handlar det mer om att statens roll som resursfördelare är central men att betoningen ligger på individen eller på kollektivets bemyndigande. Det vill säga hjälp till självhjälp. De maktlösa bemyndigas. Även Askheim (2003) menar att det finns både ett radikalt (vänster) och ett mer liberalt (höger) sätt att se på empowerment, och att de båda sidorna använder sig av begreppet. Där det radikala mer utgår ifrån empowermentens rötter och det liberala väljer att betona marknadsanpassning, med valbara tjänster där det inte finns klienter eller brukare utan konsumenter. Dessa konsumenter ska ges valfrihet att välja de tjänster som passar dem bäst. Dessa olika synsätt motsätter varandra starkt, men gemensamt för de bägge ideologiska sidorna är en kritisk syn på det traditionella systemet och dess syn på arbetet och fördelningen av makten. Bägge si-

dorna vill se en omfördelning av makten och kontrollen till de människorna som faktiskt omfattas av problemen. Askheim skriver vidare att det finns två nivåer inom empowerment, den individuella och den strukturella nivån. Den individuella nivån kan sägas utgöras av processen som gör att den enskilde individen får makt över sitt eget liv. Detta genom att förbättra dennes självkänsla, självbild och öka dennes kunskaper och färdigheter för att få individen att se vilka hinder som måste övervinnas för att kunna ta makten över det egna livet. På den strukturella nivån handlar det istället om samhällets olika strukturer, vilka hinder och vilka maktförhållanden som bibehåller orättvisor och ojämlika förhållanden, vilka håller tillbaka och minskar den enskildes möjligheter att själv kunna ta kontrollen över sitt eget liv.

Slettebo (2001) menar att det är svårt och riskabelt att ge en entydig förklaring om vad begreppet innebär. Detta eftersom empowerment ofta beskrivs som mål, metod och process. Slettebo säger vidare att de flesta författare som skriver om empowerment understryker dess många dimensioner, såsom psykologiska, andliga, pedagogiska, politiska och kulturella. Kort sagt innebär detta att människor, individuellt eller i grupp, får större kontroll över sin vardag och får möjligheter att ändra sina livsbetingelser. Begreppet innehåller även en frigörande aspekt. Slettebo ger ytterligare förklaringar där empowerment är en process som ökar interpersonell eller politisk makt så att individer kan agera för att förbättra sin livssituation. Det beskrivs också som en process där enskilda individer, grupper och organisationer skaffar sig makt över den egna situationen och engagerar sig i och använder demokratiska beslutsprocesser i försök att påverka de egna livsbetingelserna.

Empowerment och paternalism

Slettebo (2001) menar att empowerment utmanar den traditionella hjälparollen och är den raka motsatsen till paternalism. Med ett empowermentperspektiv förkastas paternalismen.

Starrin (2000) har i sin studie utgångspunkt kring vardagen för människor med funktionshinder, men vi anser att dess slutsatser även borde kunna överföras till en mer allmän kontext gällande socialtjänstens förhållningssätt gentemot klienterna. Starrin menar att det egentligen bara finns två förhållningssätt inom de i samhället representerade institutionerna när det gäller människor som på något sätt befinner sig i ett socialt underläge; empowerment eller paternalism. En paternalistisk syn innebär att de enskilda individerna inte själv äger förmåga att kunna ta de beslut som är rätt för dem. Beslutandet överlämnas till expertis som genom sin profession har beslutandemakten. Synsättet bygger på uppfattningar om överlägsenhet där någon annan tvingas att underordna sig. Vid en första anblick kan det, enligt Starrin, tyckas som att den som förtrycker gör detta i all välmening och för att ge skydd åt den förtryckte.

Men välvilligheten och beskyddandet är skenbar. Paternalism är för att uttrycka det med hjälp av Sennet, ”den falska kärlekens auktoritet”. (Starrin, 2000. sid 83)

De tydligaste karaktärsdragen inom paternalismen är tanken att skapa ordning genom tydliga ramar och direktiv och därigenom utöva kontroll. Synsättet är fortfarande representerat inom många olika arenor så som politik, arbetsliv och myndighetsutövning. Inte sällan inbegriper ett paternalistiskt synsätt även en form av språk som har till uppgift att distansera beslutsfattaren från känslomässiga funderingar och engagemang. Dessutom utesluter detta språkbruk klientens möjlighet att själv ta ställning. Starrin pekar på tre punkter för att minska ett paternalistiskt synsätt. Klientens behov av inflytande och självbestämmande bör uppmärksammas genom att uppmuntra till egna initiativ och tillvarata önskemål och synpunkter. Självförtroendet och självförtroendet för klienten att avgöra vad som är bäst för denne kan stärkas med hjälp av

socialarbetaren. Den tredje punkten innebär att socialarbetaren eliminerar eventuella hinder som försvårar en samhällsintegration. En tilltro till auktoriteter där professionaliseringen är stark och där det finns tendenser till förmyndarskap missgynnar den enskildes egen handlingskraft. Ett sätt att jämföra de båda synsätten är att empowerment utgör ett gräsrotsperspektiv medan paternalismen liknas vid ett trädtoppsperspektiv (Starrin, 2000).

I en tidigare publikation (Starrin 1997) räknar han upp följande teoretiska skillnader mellan den paternalistiska modellen och empowermentorienterade modellen (se figur 1).

	Paternalism	Empowerment
Relationen	Den relation som uppstår mellan herre och undersåte. En <i>över- och underordning</i> .	Människan som en medborgare med en okränkbar medborgarrätt. En <i>jag – du relation</i> .
Aktörerna	<i>Stat</i> , landsting, företag, byråkratier.	Nya folkrörelser, byalag, kooperativ, <i>självhjälpsgrupper</i> och aktionsgrupper.
Vilket sätt att handla	<i>Direktiv</i> , inspektion, omhändertagande, kontroll, service, ordningsskapande.	Mobilisering, <i>delaktighet</i> , hjälp till självhjälp, informella lösningar och civil olydnad.
Idealtyp	<i>Patriarken</i> : den stränge och allsmäktige fadern och den goda modern. <i>Experten</i> .	<i>Eldsjälen</i> , folkbildare, fixare och påtryckare.
Vilken kunskapskälla	<i>Storskaliga undersökningar</i> , konferenser och sammanträden.	Lokala studier, <i>personliga erfarenheter</i> , studiecirklarna, dialog, learning by doing.
Språklig kod	Känslomässigt neutralt, tekniskt, <i>expertinriktat</i> , formellt och ordningsskapande.	Både känslomässig och känslomässigt neutral, sammanbindande, <i>delaktighets- och självtillitsskapande</i> .

figur 1. Omarbetad tabell baserad på Starrin, 1997, sid 17 och 21.

Den paternalistiska modellen utgår i huvudsak från samhällets under- och överordning, där det finns en stark tilltro till auktoriteter och myndigheter som experter. Här är det den gode, men stränge och allsmäktige fadern som är idealtypen. Den goda modern finns också med och stryker medhårs och ifrågasätter inte utan ser till att den rådande ordningen bibehålls. Hon är där och tar om hand och tröstar. Starrin menar att exempel på goda mödrar är socialarbetare som tar om hand och hjälper människor med problem och svårigheter. Dessa problem och svårigheter kan dock många gånger ha skapats av det rådande systemet säger Starrin. I paternalismen är det forskning och vetenskap som ges störst tilltro som kunskapskälla. När det handlar om det sociala arbetets kunskapsfält så förlitar man sig på storskaliga undersökningar, där deltagarna ges förbestämda alternativ, inte har möjlighet att vara med och tolka och påverka resultaten. De ges sällan eller aldrig någon feedback på resultaten. Språkkoden är saklig, neutral och formell. Man arbetar utifrån direktiv, regler och skapar ordning och reda. Titlar man sedan på den empowermentorienterade modellen utgår den ifrån alla människors lika

värde, den utgår ifrån en jämbördig relation. En central tanke är att alla människor har inneboende resurser. Aktörerna är oftast någon form av medborgarrörelser som till exempel fackföreningar, självhjälpsgrupper och brukarföreningar. I denna modell är tanken att arbetet ska utgå ifrån allas delaktighet och man letar informella lösningar på problem. Idealtypen i denna modell är eldsjälén och folkbildaren. Inom empowermentmodellen så ser man annorlunda på kunskapsinhämtning. Kunskaperna inhämtas oftast på ett mer lokalt plan, genom till exempel studiecirklar och genom den erfarenhet som finns. Språket som används är ofta mer känslomässigt. Språket används ofta som ett verktyg för att mana till deltagande och kamp (Starrin, 1997).

Empowerment i socialt arbete

Slettebo (2001) menar att själva tillämpningen av empowerment i socialt arbete fokuserar på betydelsen av makt, maktlöshet och undertryckelse och hur olikheten i maktförhållandet påverkar relationerna i stödprocesserna. Slettebo beskriver empowerment utifrån *mål, metod* och *process*.

När man i det sociala arbetet försöker arbeta utifrån en ansats av empowerment handlar det mycket om att inte gå över klientens huvud och bestämma åt denne utan att istället försöka främja dennes behov utav inflytande och självbestämmande och som socialarbetare försöka uppmuntra klientens egna initiativ och dennes medverkan i samhällslivet. Socialarbetaren har också som uppgift att försöka stärka klientens självbild och klientens tro på sin egen inneboende förmåga samt försöka undanröja olika sorters hinder för klientens införlivande i samhället. Ytterligare aspekter som socialarbetaren kan arbeta med utifrån empowerment är försöka hitta bra samarbete med lokala rörelser som t ex brukar- och klientföreningar. Samt att engagera sig i policyfrågor, genom att engagera sig politiskt, skriva debattartiklar och dylikt, för att i den mån det går påverka beslutfattares beslut i en riktning som avser att minska orättvisor och ojämlikhet (Starrin, 1997).

Slettebo (2001) menar, som vi tidigare nämnt, att empowerment kan beskrivas som ett mål med det sociala arbetet där man försöker att öka den individuella eller kollektiva makten och där enskilda individer eller grupper kan verka i riktningen att förbättra sin livssituation. Slettebo poängterar att målet med empowerment inte är att klara sig själv eller anpassa sig till en svår situation, utan att öka den verkliga makten hos klienten så att denne kan förebygga eller ändra de förhållanden som orsakar problemen. Slettebo menar att empowerment ger klara förutsättningar för det professionella arbetet och att det inte sällan kommer i konflikt med det sociala arbetets yttre ramar. Han menar att det finns en tendens att enbart lägga vikt vid de psykologiska aspekterna i empowerment med resultatet att de kollektiva och politiska aspekterna i samma begrepp går förlorade. Exempel på detta är att många socialarbetare beskriver empowerment som en medvetandegörning av personlig makt men samtidigt missar de andra aspekterna.

Adams, Dominelli & Payne (2005) skriver att det är vår skyldighet som socialarbetare att medverka i människors empowermentprocess. Att vi ska ge dem de verktyg som de behöver för att kunna överväga olika valmöjligheter, utforska olika alternativ, se de olika valen och kunna ta beslut, att kunna kritiskt reflektera över sina erfarenheter samt utvärdera eventuella utfall för sig själva. De diskuterar att socialarbetarens arbete bygger på att skapa goda relationer, men att det är viktigt att dessa relationer är av professionell karaktär. Den professionella är där för att möjliggöra hjälp till självhjälp, möjliggöra empowerment. Det menar att det kanske inte är den socialarbetare som anses vara allas bästa vän, som gör det bästa och viktigaste

sociala arbetet. Det kan likväl vara väldigt viktigt att ställa krav och att ge viktig återkoppling till klienten, även om denna återkoppling ibland kan uppfattas som negativ.

När man som socialarbetare arbetar utifrån empowerment blir yrkesrollen förändrad. Socialarbetaren blir inte bara en person som tillhandahåller lösningar, utan istället mer av en rådgivare och en stödjare. Samverkan blir en mycket viktig del i arbetet. Den professionelle och klienten arbetar tillsammans för att definiera problemen och hitta lösningarna för att sedan utvärdera resultaten (Powell, 2001).

För att kunna arbeta utifrån empowerment säger Askheim (2003) att några grundläggande delar bör vara uppfyllda. Dels att ha en optimistisk och positiv människosyn genom en tro på att människan äger en förmåga att själv aktivt delta i beslut och åtgärder som rör den egna livssituationen. Det bör även finnas ett synsätt på människan som expert på sig själv och sina problem och tro på att denne själv har förmågan att förstå vad som är bäst, inte den professionelle. Askheim menar därför att empowerment är ett arbetssätt som ställer stora krav och öppnar nya utmaningar för socialarbetarna. Arbetssättet måste ändras, från ett tidigare mer auktoritärt arbetssätt till att istället arbeta tillsammans och arbeta som en företrädare för klienten på dennes villkor. Det skall mer liknas vid ett samarbete, där den professionelle fungerar som någon sorts medvandrare eller guide. Relationen är central och viktiga delar är kommunikation, samarbete, öppenhet, respekt och tillit. Askheim säger att det är oerhört viktigt att som socialarbetare kunna försöka se saker och ting ur klientens ögon och försöka sätta sig in i dennes situation. Det är också viktigt att socialarbetaren kan se och förstå de övergripande sammanhangen, se de strukturella mekanismerna och förstå hur dessa påverkar de enskilda.

Risker med empowerment

Det finns en risk, menar Askheim, att det blir de starkaste, de grupper som skriker högst som får en möjlighet till empowerment. Risken då är att de svagare grupperna blir kvar i gamla förtryckande system. Socialarbetaren har oftast dubbla lojaliteter, klientens och organisationens/samhällets. Det är viktigt att då ha klart för sig hur stort manöverutrymme som finns för en empowermentprocess. Askheim tar upp att det är när det är dåliga tider, sett i ett ekonomiskt perspektiv, som empowerment har blivit allt mer populärt. Det finns då en risk att ansvaret skjuts över från ett gemensamt samhällsansvar till att enbart ligga på den enskilde medborgaren. Empowerment bygger på att människor kan ta egna beslut och att dessa beslut är de bästa för dem. Det är dock inte alltid så lätt och det finns grupper där detta är svårare till exempel när det handlar om individer med nedsatta intellektuella förmågor eller individer med psykiska funktionshinder. Det är viktigt att komma ihåg att även vid ett empowermentorienterat arbetssätt kommer det att kvarstå ojämlikheter i maktförhållandet mellan den professionelle och klienten. Askheim drar även slutsatsen att det är viktigt att klientens problemsyn aldrig kan vara det enda som styr hur socialarbetaren väljer att arbeta.

Självbestämmande

I socialtjänstlagens portalparagraf (SFS 2001:453) framgår att socialtjänstens verksamhet ska utgå från principen om den enskildes rätt till självbestämmande.

Vi tycker oss också se att självbestämmande är en av de centrala delarna i empowerment.

Självbestämmande definieras som rätten att i olika situationer själv formulera och försvara sin integritet. Självbestämmande ska vara en av de vägledande principerna vid socialtjänstens verksamhet och de insatser som förmedlas där. Dock finns det vissa tillfällen då självbestämmanderätten är underordnad samhällets ansvar (exempelvis allvarligt missbruk, barnmisshan-

del) Det finns även en risk att socialtjänsten uppfattas som en myndighet som inte får ställa krav på motprestationer. Den så kallade portalparagrafen i Socialtjänstlagen får därför ses som ett sätt att spegla de inneboende krafter hos människan som möjliggör egen frigörelse och utveckling. Självbestämmandet inom socialtjänsten bör fungera som ett samråd där den enskilde i så stor utsträckning som möjligt ges chans att själv förebygga eventuella framtida hjälpbehov. I samband med detta måste socialtjänsten ändå kunna ställa krav på vissa åtgärder som syftar till att på sikt undvika fortsatta hjälpbehov. Dessa krav måste ändå sättas upp i samråd med klienten för att uppfylla målet med självbestämmande. Självbestämmande enligt ovan innebär att socialarbetaren får redovisa olika alternativ som finns tillgängliga och försöka skapa insikt hos klienten, men även lita till klientens eget ansvar för sitt liv. Insatser från socialtjänsten ska motverka passivisering och kan därför vara förenat med andra åtgärder i syfte att rehabilitera. Dessa åtgärder får dock inte leda till att det kränker klientens integritet. Samtidigt får inte självbestämmandet hos klienten innebära möjligheter att välja bort vissa delar som kopplas till åtgärden och på så sätt försämra sina egna möjligheter att utvecklas (Landelius, 1996).

Självbestämmande kan sägas utgöras av rätten att själv avgöra de angelägenheter som rör det egna livet menar Blennberger (2000). Blennberger säger liksom Landelius (a.a) att socialt arbete i mångt och mycket bygger på principen om självbestämmande men att denna princip ibland kan behöva begränsas. Detta om den används för att begränsa självbestämmandet för någon annan eller om självbestämmandet leder till en allvarlig destruktiv inriktning och individen inte är kapabel till att fatta klartänkta beslut, genom att denne till exempel är svårt psykiskt sjuk. Exempel på lagstiftning där man frångår principen är, lagen om vård av missbrukare (LVM) och lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT).

Att få bestämma över sig själv är en etisk princip menar Hörnstein (1993). Med rätten att själv bestämma följer också rätten att själv avstå från detta. Det finns en stark koppling mellan självbestämmande och integritet där självbestämmandet borgar för att markera en gräns för den egna integriteten. För att självbestämmandet inom socialtjänsten ska få en reell mening är det viktigt att klienten har insikt över konsekvenserna av sina val. Hörnstein menar att självbestämmande i alla olika livssituationer i princip är en omöjlighet eftersom människor står i olika typer av beroendeförhållanden till andra och måste visa hänsyn och kompromissa. Hörnstein sammanfattar med att

Människan kan förlora sin förmåga till självbestämmande men inte sin integritet. Däremot kan både en människas självbestämmande och integritet kränkas. (sid. 25)

Hörnstein säger också att det inom olika myndigheter finns en rådande praxis med lagar som styr verksamheten och att respekten för klientens självbestämmande kan vara svår att uppnå. De som jobbar inom myndigheten kan tvingas välja mellan att respektera klientens önskemål eller att ge honom det stöd som organisationens regler anvisar vilket kan leda till konfliktyllta känslor hos den professionelle. Blennberger (1996) menar att det i en kontext av socialt arbete innebär att man tillsammans och i samförstånd med klienten verkar för klientens bästa, men att samtidigt väga in det som berör andra parter. Han säger att i vardagsarbetet handlar det mycket mer om klientens *medbestämmande* (vår kursivering), än faktiskt självbestämmande.

Självbestämmande är ett begrepp som inte är helt lätt att beskriva och det är kanske enklast att förklara det genom dess raka motsats. Det vill säga att behandlas och utsättas för vad som är

bäst för oss enligt någon annan. Man kan då säga att självbestämmande är att inte vara utsatt för andras godtycke utan att ha något att säga till om själv (Jacobsson, 1998). Jacobsson säger vidare

... att vi alla har en viss grad av självbestämmande men att samma självbestämmande kringgärdas och möjliggörs av olika restriktioner och ramar. (sid. 254).

Begreppet är nära kopplat till flera andra begrepp som medbestämmande, inflytande, demokrati, valfrihet, ansvar, vilja, tvång, skyldighet, handlingsfrihet. Självbestämmande är också nära kopplat till frågan om när den enskildes bästa och vilja ska ha företräde och när det gemensammas bästa ska ha det (Jacobsson, 1998). Klientens rätt till självbestämmande måste alltid vägas gentemot skydd mot risker och faror samt deras möjligheter att leva ett så gott liv som möjligt (Askheim, 2003).

Metod

Vi har utifrån uppsatsens syfte valt en kvalitativ ansats. Anledningen till vårt val är att vi ansåg den kvalitativa ansatsen som mest lämplig för att kunna belysa våra frågeställningar. Detta då vi var intresserade av att ta del av de yrkesverksammas resonemang och reflektioner. Syftet med kvalitativ forskning är enligt Widerberg (2002) att söka efter innebörd och mening med ett fenomen eller en företeelse. I den kvalitativa forskningen ses verkligheten som något subjektivt och föränderligt och konstrueras i samspel med andra. Därmed blir både forskaren och dennes subjekt viktiga verktyg i skapandet av kvalitativ forskning.

Uppsatsens formalia bygger på anvisningar ur Backmans bok *Rapporter och uppsatser* (1998).

Metod för datainsamling

Vi har valt att använda oss av tematiserade intervjuer som underlag för datainsamling och analys. Frågorna har en viss struktur, men utan några givna svarsalternativ. Widerberg (2002) menar att utmärkande för en kvalitativ intervju är möjligheten att ställa följdfrågor som belyser intervjupersonens uppfattning och förståelse av det valda temat. Som förberedelse för intervjuerna upprättades två särskilda intervjuguider. Vi sammanställde frågor som utgick från olika teman som hade självbestämmande, empowerment och paternalism som en underliggande kontext. Intervjuguiderna såg något annorlunda ut beroende på om kommunen tillämpade introduktionsersättning sedan tidigare eller om de var på väg att införa det. Vår intervjuguide var redan från början tänkt att fungera just som en guide. Det vill säga att vi inte kände oss tvingade att följa denna i sin helhet eller ställa frågorna i precis samma ordning. Den var mer tänkt som ett stöd för att inte missa våra teman och vi kände att vi kunde ställa följdfrågor i anslutning till intervjupersonens svar. Intervjuerna bestämdes till antalet tre stycken. Detta var vad vi ansåg oss hinna med inom den för uppsatsen angivna tiden.

Genom att söka på olika kommuners hemsidor fann vi ett flertal som tillämpade introduktionsersättning. Av dessa valde vi ut tre kommuner i varierande storlek inom ett begränsat geografiskt område. Vid vår intervjuförfrågan skickades e-post till respektive socialtjänsts reception som sedan vidarebefordrade vår fråga till rätt sektion. Vid valet av intervjuer fick två kommuner representera de som tillämpade introduktionsersättning. I dessa intervjuer var

vi intresserade av bland annat varför de hade infört systemet, men även hur utfallet såg ut. Den tredje kommunen var på väg att införa systemet. Denna intervju kom också att handla mycket om varför de ville införa introduktionsersättning men även vilka förhoppningar de hade med det. Intervjuerna utfördes på respektive respondents arbetsplats. Intervjuerna spelades in på band och skrevs därefter ut i sin helhet med de exakta ordalydelserna. Intervjuerna pågick under en timme med presentation och avslutande småprat inräknat. Widerberg (2002) menar att sättet att skriva ut intervjuer i sin helhet ger en större möjlighet att kunna tolka på ett djupare sätt eftersom man får med eventuella avbrott, på vilket sätt saker uttrycks, tystnader, vilket språk som används med mera.

Vi har även sökt efter litteratur som belyser våra frågeställningar. Urvalet av litteratur har skett genom att söka i bibliotekets kataloger, på databaser, via sökmotorer på Internet och genom råd från vår handledare. Litteraturen vi har använt oss av behandlar empowerment, paternalism och självbestämmande i rent övergripande teoretiska resonemang eller kopplat till forskning om funktionshinder. Vi har inte funnit litteratur som belyser dessa begrepp i samband med introduktionsersättning och resultatet grundar sig därför på de genomförda intervjuerna.

Metod för analys

Vi gör en tematisk analys som enligt Widerberg (2002) innebär att först analysera varje fall för sig för att därefter göra jämförelser mellan dem. Syftet med denna analysform är att få en helhetsbild som belyser skillnader och likheter och som lyfter fram gemensamma teman.

Vi har delat upp svaren från intervjuerna i kategorierna *förändrat synsätt*, *kommunens motiv*, *inledningsfasen*, *utförandefasen* och *resultatfasen*. I analysen görs kopplingar till bakgrunden och teoriavsnittet.

Etiska överväganden

Ramen för uppsatsen tillåter av etiska skäl inga intervjuer med socialtjänstens klienter. Att intervjua klienter skulle kräva mer tid och erfarenhet än vad vi förfogar över. Intervjuer med klienter innebär även att de lämnar ut information av mer personlig karaktär och kräver en därför en större försiktighet än vid intervjuer med professionella yrkesutövare. De åsikter och synpunkter som framkommer i intervjun är således ur ett socialarbetarperspektiv.

Vetenskapsrådet (2007) sätter upp fyra etiska huvudkrav vid humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning. *Informationskravet* innebär att informera om forskningens syfte. *Samtyckeskravet* förklarar att medverkan är frivillig och att det kan avbrytas när intervjupersonen så vill. *Konfidentialitetskravet* innebär att personuppgifter och handlingar ska anonymiseras och förvaras på ett sätt att ingen obehörig kan få del av dem. *Nyttjandekravet* innebär bland annat att insamlade personuppgifter endast får användas till den forskning som har presenterats.

Vi informerade om att vi var studenter och att intervjun låg till grund för en uppsats som berörde introduktionsersättning. Vi betonade att uppsatsens fokus skulle ligga på hur introduktionsersättningen tillämpades i praktiken och inte på dem som individer. Vi förklarade för dem att om vi ställde frågor som de kände att de inte kunde eller ville besvara så behövde de inte det samt att medverkan var frivillig. Intervjupersonerna har efter förfrågan samtyckt till att spela in intervjuerna på band och har erbjudits att ta del av utskriften. Banden har förvarats så att ingen obehörig har kunna ta del av dem och de kommer att raderas efter det att upp-

satsen är slutförd. Samtliga intervjupersoner är anonymiserade och vissa fakta i personbeskrivningarna är förändrade för att i största mån förhindra identifikation. Vår föresats var att intervjupersonerna skulle kunna känna sig trygga och inte bli utlämnade.

Vi har under arbetets gång ställt oss frågan hur mycket vi kan tillåta oss att analysera efter tre relativt korta intervjuer samt hur vi ska gå tillväga för att inte omedvetet tillskriva intervjupersonerna åsikter som de egentligen inte gett uttryck för. Vi har därför försökt ha en ödmjuk inställning till att vissa uttalanden kan vara ett resultat av en felaktigt ställd fråga och har försökt behandla resultaten från intervjuerna med stor respekt för intervjupersonens integritet genom att inte använda citat som är ryckta ur sitt sammanhang.

Resultat och analys

Vi gör först en kort presentation av de personer vi har intervjuat. Resultatet presenteras med uppdelning i de teman vi har valt och analysen sker därefter under respektive avsnitt.

Presentation av intervjupersoner

Anna

Annas huvudsakliga arbetsuppgift är att planera kommunens flyktingverksamhet. Hon har i grunden en samhällsvetenskaplig utbildning och har arbetat inom kommunen i över 25 år fast då även inom andra sektioner. Sedan lång tid tillbaka arbetar hon med flyktingrelaterade uppgifter och kommunen tillämpar introduktionsersättning sedan början av 2000-talet. Anna är den som träffar flyktingen och gör upp och går igenom introduktionsplanen. Annas kommun har avtal på att i år ta emot omkring 100 flyktingar, men det brukar oftast bli fler än vad avtalet säger.

Bodil och Conny

Bodil och Conny arbetar i en kommun som just nu håller på att införa introduktionsersättning. Conny är socionom och har jobbat några år inom kommunen. Fram till årsskiftet var han ekonomihandläggare men har därefter övergått till att arbeta med flyktingar.

Bodil är också utbildad socionom med många års erfarenhet. Hon har arbetat med de flesta förekommande uppgifter inom socialtjänsten varav de sista femton åren som handläggare inom flyktingverksamhet.

Kommunen har ingen flyktingsamordnare. Bodil och Conny säger att eftersom det är en liten kommun arbetar de två som samordnare, handläggare och assistent på en och samma gång. De finner inte detta upplägg optimalt, men det finns inte ekonomiska resurser att skapa fler tjänster.

Kommunen har i år avtal på att ta emot cirka 60 flyktingar, men även i denna kommun brukar det komma fler än vad som står i avtalet.

Doris och Elin

Doris och Elin arbetar i en kommun som tillämpar introduktionsersättning sedan början av 2000-talet. Doris har tidigare jobbat inom sjukvården och har därefter annan utbildning. Hon har många års erfarenhet av socialt arbete varav de senaste femton inom flyktingsektionen. Hennes huvudsakliga arbetsuppgifter är att handlägga den ekonomiska biten vad gäller introduktionsersättningen. Hon ombesörjer även att kommunen får in pengar från staten för de flyktingar som tas emot.

Elin är utbildad inom sjukvården men har arbetat med flyktingrelaterade frågor inom kommunen i över 25 år. Hon är med vid själva mottagandet men hjälper även till med mycket praktiskt i form av bankärenden, ta fram olika ansökningsformulär och lägenhetsfrågor.

Kommunen räknar med att ta emot ungefär 400 flyktingar i år.

Förändrat synsätt

Doris och Elin berättar lite om hur de ser på mottagandet av flyktingar och hur detta har förändrats under årens lopp. Under en period hade de mycket asylmottagande i kommunen med stora förläggningar. Vid den tiden var socialtjänsten mer aktiv i mycket av det praktiska arbe-

tet. Flyktingarna beviljades ett bidrag när de kom och skulle för detta utrusta sina hem. Socialarbetare följde med dem och handlade.

... jag åkte omkring med mitt rekvisitionsblock. Och en familj då kunde få *jättemycket* pengar om de hade 5- 6 barn. Det kunde röra sig om bortåt 80 000. Så skulle man ju styra detta då. De skulle ju inte få köpa riktigt vad de ville. Så det har varit stora diskussioner i möbelaffären när de ville köpa en sådan här prålig säng med massa med guld och glitter och sådant här då. En säng som kostade 25000 och då skulle vi försöka att bromsa det. Så jag har lagt åtskillig tid i möbelaffären. Men det är slut nu. Nu köper de själva. (Elin)

Elin fortsätter förklara hur de nu ser på arbetet.

Man har väl slutat upp med det är att ta hand om. De får fixa själva. Man får ta sig dit. Innan var man mycket mer omhändertagande. Man skulle ta hand om det här då. *Det var synd om dem... Åh de orkar inte det och kan inte fixa det och hittar inte dit.* Men idag säger vi att ni får ta er dit. Och de fixar ju det. De gör ju det. Så det är inte så mycket omhändertagande idag. (Elin)

Ovanstående är en beskrivning av det tidigare synsättet på flyktingar och deras mottagande här i Sverige. Det visar på hur målet för den svenska integrationspolitiken har förändrats genom åren. Nu är ett av de viktigaste målen enligt Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2007) att se till att det finns möjligheter för flyktingen att utöva egenmakt och försörja sig själv. Enligt Starrin (2000) är en inställning att enskilda inte äger förmåga att själva ta de beslut som är rätt för dem ett exempel på paternalism. Det tidigare synsättet när socialarbetaren följer med och bestämmer vad flyktingarna ska köpa för möbler kan vara ett uttryck för just detta. I intervjun med Elin kunde vi ana att hon var kritisk mot det tidigare arbetssättet. För att undvika paternalism säger Starrin att den enskildes behov av inflytande och självbestämmande bör uppmuntras genom att tillvara ta dennes önskemål och synpunkter.

Nu får flyktingarna mer ta hand om sig själva. Synsättet har förändrats till att ge mer ansvar åt den enskilde och de beskriver att flyktingarna ses som kapabla människor som kommer hit och som faktiskt klarar av att sköta sig själva.

Kommunens motiv

Som vi tidigare konstaterat fanns det enligt integrationsverkets rapport (2003) olika anledningar till varför kommunerna väljer att införa introduktionsersättning. Detta tema ansåg vi vara intressant att ta upp i våra intervjuer.

... när vi bestämde oss långt om länge för att vi ville också ha den här prestationsrelaterade ersättningen i stället för försörjningsstöd, mer löneliknande, så åkte vi och besökte några kommuner och tittade. Vi blev ganska besvikna därför att många kommuner hade då, i slutet av 90-talet, introduktionsersättning som väldigt mycket liknade socialbidrag med prövningar för hyreskostnader och sådär. Särskilda prövningar. Och det ville inte vi ha. (Anna)

En annan handläggare förklarar kommunens motiv enligt följande.

Det finns nog säkert flera anledningar till det. Dels så tyckte man nog att det skulle bli lättare att handlägga det här jämfört med försörjningsstöd där de kommer varje månad och man måste ja... Det var nog en orsak. Sen var det ju en viss påtryckning. Integrationsverket, som det hette då, ville att man skulle ha introduktionsersättning till flyktingar. Det var nog så det började egentligen, diskussionen varför man började införa det. [...] Dels lägga över mycket ansvar på individen. Att det ska inte vara en självklarhet att komma med sina kvitton från medicin och läkarvård, som det ofta är när det gäller försörjningsstöd. Det ser vi ju inte här nu utan de fixar det själva. (Doris)

Bodil och Conny uppger att de har arbetat ett längre tag för att kunna införa systemet med introduktionsersättning.

... dels för att avlasta oss själva. Alltså, som sagt, vi tar hand om och har ansvar för allt, från mottagningen och hela vägen är det bara vi två. Och en tanke var ju då att introduktionsersättningen skulle avlasta våra arbeten. (Conny)

Bodil och Conny säger också att de tror att det är ett sätt för att hjälpa flyktingen att snabbare integreras och komma in i det svenska samhället. Den enskilde flyktingen ska inte behöva bli biståndsberoende bara för att han eller hon är ny i det svenska samhället och de är fullt kapabla människor som kan sköta sig själva.

För mig är det ju huvudsaken att jag tror att det är ett riktigare system än att alla ska ha försörjningsstöd. Jag tycker att det är sjukt. Att de ska komma hit med olika kvitton på att de har varit hos läkaren istället för att sköta sig själva så mycket som möjligt. Det har de ju gjort innan. Att de ska bli biståndsberoende och sånt här tycker jag är fel. (Bodil)

Anna säger också att de tidigare, vid användandet försörjningsstöd, märkte att flyktingarna väldigt ofta bytte till en billigare lägenhet så snart de var klara med introduktionsperioden och fick sin egen lön. Kommunen ansåg därför att det skulle vara bra om flyktingen hade valmöjligheter och själv kunde disponera sin ekonomi redan under introduktionen.

Propositionen (1991/92:172) förmodade bland annat att lagen skulle komma att innebära en effektivare administration. Det har senare visat sig i undersökningar (SOU 2003:75) att kommunerna som tillämpar introduktionsersättning faktiskt frigör administrativa resurser. Rapporten visar också att introduktionsersättning verkar stärka individens integritet med större ansvar som följd. I de kommuner som vi har intervjuat lyfter de fram båda dessa aspekter som motiv för införandet. Självbestämmandet var tillsammans med de rent administrativa vinsterna ett viktigt motiv för införandet av introduktionsersättning.

Att förenkla de egna arbetsuppgifterna verkar hos de flesta intervjuade vara ett av de starkare skälen till införandet av introduktionsersättningen. Påtryckningar från staten att införa ersättningen lyfts också fram som ett motiv. Frågan är då om också självbestämmandet ska ses som ett huvudmotiv eller om det är en positiv bieffekt. I två av de intervjuade kommunerna har enskilda handläggare varit en stor drivkraft som har kämpat för att kommunerna ska införa introduktionsersättning. Detta för att de har tyckt att detta är ett bättre system. Vi gör här en koppling till den eldsjäl som Starrin (1997) beskriver som viktig för empowermentmodellen.

Inledningsfas

Etableringen av kontakt med flyktingen ser lite olika ut i kommunerna. I Annas kommun är det vanligt förekommande med oplanerade mottaganden. Flyktingen har då flyttat till egen lägenhet i kommunen eller bosatt sig hos någon bekant och skrivit sig där. Detta benämns EBO (eget boende). I dessa fall händer det att flyktingen står vid receptionen och vill ha en tid hos handläggare. Anna tycker det är lite tråkigt eftersom det då är svårt att i tid planera en bra introduktion jämfört med om de redan tidigare har fått kännedom om inflyttningen. Flyktingen får inom en vecka ett brev med kallelse och behövs det tolk beställs det en sådan. Anna tycker det är viktigt att introduktionen påbörjas så snabbt som möjligt och hon är ansvarig för de flesta introduktionssamtalen. Oftast är mötena individuella, men vid stor inströmning kan informationen ges gruppvis om det handlar om samma språkgrupp. Vid första mötet informeras om vad kommunen erbjuder i sin introduktion och flyktingen får en pärm med viktiga telefonnummer och liknande. Pärmen är också tänkt att fungera som ett ställe att samla information. Därefter går Anna igenom vilka regler som gäller för att ha rätt till introduktionsersättning. Materialet finns översatt till de stora språken. Flyktingen måste därefter skriva under att de har tagit del av och förstått reglerna.

I Bodil och Connys kommun finns det också några olika sätt som ärendet initieras på. Antingen så får de ett bostadsunderlag skickat till sig från migrationsverket på att det finns en flykting som vill bosätta sig i kommunen. I dessa fall så har kommunen att antingen tacka ja eller nej till detta. I de fall som de inte har fått något bostadsunderlag från migrationsverket så är det flyktingar som har flyttat till kommunen på eget bevåg och där skaffat sig en bostad.

I Doris och Elins kommun är de flesta flyktingar som kommer så kallade EBO. Efter att dessa flyktingar har fått uppehållstillstånd så skickas papper ut till kommunen och Doris kallar dem till ett första besök. Vid detta besök så träffar flyktingen en handläggare som beskriver hur introduktionsprogrammet ser ut. Därefter kommer Doris in och berättar om introduktionsersättningen, de får också fylla i en ansökan om ersättningen. Ansökan om introduktionsersättning innehåller även information om villkoren som ställs för att vara berättigad. Detta läses upp med hjälp av tolk och flyktingen måste skriva under dokumentet.

Vem får introduktionsersättning?

Introduktionsersättning får alla som är i arbetsför ålder och uppfyller kraven. Barnen förväntas få sin ekonomiska situation tryggad genom sina föräldrar. De äldre är hänvisade till att söka äldreförsörjningsstöd via försäkringskassan, men innan detta har kommit igång så får även de introduktionsersättning.

Alltså vi vet ju att de allra flesta inte har något arbete när de kommer hit. De finns en och annan som har arbetat under asyltiden och de fortsätter ju arbeta. Och de gör ju heller ingen ansökan om introduktionsersättning utan de klarar sig själva. De andra gör en ansökan och jag vet att det här är människor som vi tar emot. De måste ju få något att leva på. Så de får ju sin introduktionsersättning under förutsättning att de följer den planering som är uppgjord. (Doris)

En förutsättning för att få introduktionsersättning är att flyktingen följer den upprättade introduktionsplanen. Introduktionsplanen ska enligt lag upprättas i samråd med flyktingen. I de kommuner som vi har intervjuat finns ingen möjlighet att välja att avstå från introduktionsersättning för att istället erhålla försörjningsstöd. Väljer man att avstå från introduktionsersättning är man inte heller berättigad till försörjningsstöd. I vissa särskilda fall kan flyktingen dock behöva söka kompletterande försörjningsstöd.

... vi tycker ju att folk som inte klarar av det här med 40 timmars sysselsättning inte ska ha introduktionsersättning. Utan ska ha kvar försörjningsstödet då. (Bodil)

Vi har beskrivit hur mottagandet går till för att få en helhetsbild av hur introduktionsersättningen fungerar i praktiken. Mottagandet i de kommuner vi har besökt skiljer sig lite åt men gemensamt för dem är att det finns stora krav på flexibilitet.

Rätt till introduktionsersättning ges till de individer som klarar av att delta på heltid i ett introduktionsprogram. De som inte uppfyller dessa krav, är hänvisade till försörjningsstöd eller andra bidrag. Om vi intar ett empowermentperspektiv på detta är det enligt Askheim (2003) en risk att enbart starkare grupper tillåts ta del utav det mer empowermentorienterade arbetssättet och att de svagare grupperna lämnas kvar i det gamla förtryckande systemet.

Flyktingen har inte rätt att själv bestämma sig för att avstå från introduktionsersättning och istället välja försörjningsstöd. Detta är en begränsning av självbestämmandet, men Hörnstein (1993) säger att det ibland finns en rådande praxis med lagar som styr myndigheten och att respekten för klientens självbestämmande då kan vara svår att tillgodose. I vårt exempel med försörjningsstöd styrs reglerna av socialtjänstlagens 4 kapitel 1 § där det stadgas att den enskilde själv måste ha uttömt alla möjligheter till egen försörjning för att vara berättigad till ekonomiskt bistånd. Har flyktingen tackat nej till introduktionsersättning uppfylls inte detta krav.

Utförandefas

Introduktionsplanens utformning

I de intervjuade kommunerna arbetar man med introduktionsarbetet i två år, men dessa två år är dock inte någon absolut gräns. Introduktionen kan se lite olika ut, men det vanligaste är att flyktingen i början av introduktionen läser SFI och kombinerar detta med språkpraktik. Senare övergår detta till en mer yrkesinriktad praktik, antingen på heltid eller samtidigt med SFI. Introduktionsplanerna finns bara som svenska dokument i Bodil och Connys kommun, men det används alltid tolk vid upprättandet av densamma.

I alla våra kommuner innehåller introduktionsplanen bakgrundsfakta om flyktingen i form av uppgifter om bland annat medborgarskap, hur länge de haft uppehållstillstånd i Sverige, språkkunskaper och om de planerar att åka tillbaka till sitt hemland igen. I Doris och Elins kommun har introduktionsplanen en tydlig inriktning på arbete. Här upprättar flyktingen även ett CV. De poängterar att alla ska göra det, oavsett om man är analfabet eller har gedigen utbildning med sig. Detta CV skickas sedan till skola och arbetsförmedling för inregistrering. Flyktingen får fundera på vilken inriktning de vill ha på ett framtida jobb, men med kravet att det måste vara inom ett område som genererar framtida jobb. Planen innehåller även långsiktiga personliga mål och mål för själva introduktionen. Informationen kring introduktionsplanen och introduktionsersättningen finns översatt till arabiska och somaliska, vilket är de två största språkgrupperna för de flyktingar som tas emot i Doris och Elins kommun. Flyktingen får därefter skriva under sin introduktionsplan och att den är upprättat tillsammans med handläggare.

Samtliga av de kommuner vi har intervjuat har som ambition att utforma introduktionsplanen individuellt. I den individuella delen fokuseras bland annat på arbetslivserfarenhet och fram-

tidsfrågor. Introduktionsplanen kan innehålla önskemål om att bygga vidare på en redan befintlig utbildning för att till exempel komma in på högskoleutbildning. Kommunerna försöker att tillmötesgå önskingarna så långt det är möjligt.

... man kan ha önskemål. Och om de är realistiska så försöker vi att förverkliga dem. Men ibland kan det ju vara så att man har önskemål som inte vi kan acceptera. [...] Vi försöker ändå vara rätt så lyhörda för det och försöker anpassa programmet. [...] Det är ju så att man får... man ska vara med och styra innehållet. Det är en önskan. Men det ska ju vara realistiskt. (Anna)

... självklart anpassar vi den här introduktionsplanen så att personen själv kan på bästa möjliga sätt utnyttja och ha nytta av den. Annars är det kanske meningslöst. (Conny)

Elin säger att det är meningen att flyktingen själv ska vara med och påverka innehållet men att handläggaren ändå måste styra till viss del och det måste finnas en rimlighet i flyktingens önskan som överensstämmer med verkligheten. Handläggaren ser sig som en rådgivare.

... en analfabetisk kvinna som är 35 år ifrån Somalia kan ju kanske inte bli lärare. Det är ju bara att inse det. (Elin)

Samtliga respondenter säger att det egentligen inte finns någon utstakad gräns för hur mycket flyktingen kan påverka i sin introduktionsplan och att ambitionen är att de ska vara aktiva och ha idéer. Gällande egna önskemål upplevs det som lättare att tillmötesgå om flyktingen har en utbildning med sig från hemlandet eftersom alternativen då ökar väsentligt. Självförsörjning har högsta prioritet och då kan önskemålen inte alltid tillgodoses. Anna kommenterar att flyktingen erbjuds att gå med i ett introduktionsprogram. Gör de inte det så får de avslag på ersättningen. Sköts inte närvaron på ett önskvärt sätt kan de bli avstängda. Avslag på ansökan om introduktionsersättningen som sådan kan överklagas hos länsrätten, däremot går inte summan på ersättningen att överklaga.

Grunden till introduktionsplanen i Annas kommun upprättades tillsammans med en arbetsgrupp i samband med att kommunen införde introduktionsersättning. Detta för att hitta delar som ansågs viktiga av all inblandande parter.

... tillsammans med personer som själva hade erfarenhet av introduktion så gjorde vi ett grundprogram kan man säga. [...] De var 17 personer tillsammans med en tjänsteman från oss och en från arbetsförmedlingen. Och kriteriet för att vara med i den här gruppen då, var att man själv levde på bidrag, att man hade erfarenheter av integration och att man levde på bidrag och då är man ju oftast arbetslös. Så är det. Och sen så skulle man kunna kommunicera på svenska för att vi inte ville använda tolk i det här arbetet. Så de träffades så gott som dagligen några timmar och så fick de lite uppgifter med sig. Och det är det grundprogram som vi har idag. (Anna)

Introduktionsersättningens utformning

I samtliga intervjuade kommuner är introduktionsersättningen inte behovsprövad utan utgår i form av ett schablonbelopp där nivån på ersättningen är beroende på hushållets typ och storlek. Schablonbeloppen är satta på olika nivåer i de olika kommunerna. Beloppen ska täcka flyktingens alla utgifter inklusive boendekostnad. Dock finns i Annas kommun ett undantag

för akut tandvård och glasögon till en viss fastställd summa. Anledningen till detta undantag är att kommunen av erfarenhet vet att många söker ekonomiskt bistånd till just glasögon och tandvård. Det måste dock framgå av ett kvitto att tandvården är akut.

Extrainskomster i form av arbete uppmuntras i kommunerna, om det sker på tid som är förlagd utanför introduktionen. Fribeloppen ser olika ut i de olika kommunerna. Den enskilde flyktingen får tjäna mellan 1500 till 2500 kronor, beroende på kommun, utan att det påverkar ersättningen. Tanken är att flyktingen från början ska erhålla hela beloppet men att detta ska sjunka under tiden introduktionen pågår i form av ökade möjligheter till extrajobb. Även andra inkomster i form av utbildningsbidrag och föräldrapenning påverkar nivån på introduktionsersättningen och introduktionsersättningen dras av med motsvarande summa. Däremot påverkar inte vissa andra bidrag ersättningsnivån. I två av kommunerna påverkar inte barnbidrag ersättningen, men det gör det i den tredje. Gemensamt för alla tre är att bostadsbidrag inte påverkar storleken på ersättningen.

När det gäller sjukfrånvaro gäller i alla de intervjuade kommunerna i stort sett samma regler som vid lönearbete, med en karensdag och därefter 80 procents ersättning och läkarintyg från den sjunde dagen.

För det här ska ju vara en träning. Så blir man sjuk till exempel då har man en karensdag med 100 procents avdrag och sen har man 20 procents avdrag resten. För så är det när man har ett arbete och blir sjuk. Då får man mindre lön. Och det får de här också. (Anna)

Direktiven kring ledighet är förhållandevis lika. I de kommuner som vi har intervjuat beviljar alla en viss ledighet under introduktionstiden. Det skiljer sig lite åt vem som har möjlighet att bevilja ledighet. I två utav kommunerna har lärare och rektor möjlighet att bevilja ledighet under läsåret medan det i den tredje görs i samråd med respektive handläggare. I Doris och Elins kommun försöker de efterlikna arbetsmarknadens villkor även kring semester eller längre sammanhängande ledighet. Annas kommun beviljar inte semester då detta är kopplat till att faktiskt inneha ett arbete. Men det kan ändå infalla längre uppehåll i introduktionen under sommaren.

De flesta av våra intervjupersoner tror att introduktionsersättningen som system är lättare att förstå för den enskilde flyktingen då det finns en tydlig koppling till en motprestation. Elin brukar presentera ersättningen som något speciellt som flyktingen får när de är nya i landet. Hon är noga med att förklara att det inte är socialbidrag. Socialbidrag är avsett för andra orsaker menar hon. Conny har en något avvikande åsikt angående förståelsen av introduktionsersättningen. De flyktingar som han varit i kontakt med i inledningsskedet tycker att det nya systemet verkar svårt att förstå. Detta kan dock vara i en övergångssituation från det gamla systemet.

... jag tror att de som vi har pratat med är invanda vid det gamla systemet. Annars tycker jag att det här borde vara enklare. Att man får en summa pengar, gör vad du vill. (Bodil)

Anna säger att hon skulle kunna tänka sig samma system för andra grupper som är aktuella på socialförvaltningen. Hon tror på idén om en prestationsrelaterad ersättning som utgår från människors olika möjligheter. Hon tror också att flyktingarna tycker att det är ett bra system och det är ingen som har efterfrågat att få tillbaka det gamla systemet.

Vid tidigare uppföljningar (SOU 2003:75) har det visat sig att det i vissa fall fungerar dåligt ute i kommunerna vid arbetet med introduktionsplanerna. Det finns exempel på att flyktingarna inte känner till innehållet i planen och inte görs delaktiga i utformandet av den. Detta verkar inte stämma överens med de kommuner som vi har intervjuat. Planen görs upp i samråd och de är tydliga med innehållet och att planen faktiskt är till för den enskilde. Landelius (1996) definierar självbestämmande som rätten att själv kunna formulera och försvara sin integritet. Hon säger också att självbestämmande ska vara den vägledande principen i socialt arbete och att självbestämmande i socialtjänsten bör fungera i samråd där den enskilde ges möjlighet att förebygga eventuella framtida hjälpbehov. Alla handläggarna säger att den enskilde ges möjlighet att påverka innehållet och ha önskningsområden som det är inom *rimlighetens gränser*. Dessa begränsningar kan ses som ytterligare ett exempel på de nödvändiga inskränkningarna av självbestämmandet som Hörnstein (1993) beskriver. Det vill säga att en önskan som inte är realistisk och inte genererar möjligheter till egenförsörjning innebär att de framtida hjälpbehoven inte förebyggs. Vid arbetet med empowerment i socialt arbete menar Askheim (2003) att tillsättandet och utformandet av insatserna inte enbart kan utgå från klientens problemsyn och poängterar vikten av att utformandet sker i en form av samråd där klienten och socialarbetaren arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål. Socialarbetaren ska inte vara den som serverar lösningar utan ska fungera mer som en rådgivare. Att begränsa önskningarna till rimlighetens gräns kan vara ett exempel på att socialarbetaren ger råd i strävan mot det gemensamma målet.

Att arbeta utifrån empowerment innebär enligt Starrin (1997) att försöka främja klientens behov av inflytande och självbestämmande och uppmuntra till egna initiativ. Adams, Dominelli & Payne (2005) säger också att socialarbetaren ska ge klienten valmöjligheter att utforska olika alternativ samt ge dem verktyg för att kunna reflektera över sina erfarenheter. Dessa idéer menar vi exemplifieras i den kommun som valde att använda en sorts brukargrupp för att arbeta fram grunderna till det introduktionsprogram de använder i dag.

Resultatfasen

Det finns inga utvärderingar gjorda på hur introduktionsersättningen fungerar i någon av kommunerna. Doris och Elins kommun har varit på gång med utvärdering men detta blev avbrutet på grund av för hög arbetsbelastning. Det finns dock önskemål om att utvärdera för att se om introduktionsersättningen uppfyller förväntningarna. Deras upplevelser när de pratar med flyktingarna är att de är positiva till systemet. I Annas kommun finns ingen särskild utvärdering gällande just introduktionsersättning. Däremot görs varje år en form av årsredovisning där sektionerna redovisar utfallet av mål som de har ställt upp. Annas uppfattning om introduktionsersättningen är att det till stor del fungerar som det är avsett att göra. Den tredje kommunen har nyligen startat arbetet med introduktionsersättning varför det av naturliga skäl inte kunnat utvärderas ännu. Denna kommun kör en provperiod om några månader, för att senare utvärdera och finjustera nivåer på belopp med mera.

Motivation

De två kommuner som har infört systemet ser att det har blivit mycket bättre närvaro i introduktionsprogrammet.

Går man inte på aktiviteten så får man inga pengar. Det är på det sättet ett bra redskap. (Anna)

Kommunen som nyligen har infört systemet tror att det kan vara motivationsskapande att få introduktionsersättning jämfört med att uppbära försörjningsstöd.

... det blir en sporre att man kan få mer va. Man kan påverka sin situation. Man kan jobba lite extra och ha en billig lägenhet och få mer pengar till bil och mat. Det tycker jag är positivt. (Bodil)

Egen försörjning

Introduktionen är tänkt att pågå i två år, men Doris och Elins erfarenhet visar att många blir klara och får ett jobb innan perioden är slut. Vissa undantag finns dock, men de får stanna kvar i introduktionen så länge som handläggaren upplever att det finns en pågående process. Doris och Elin tror att introduktionen innebär att flyktingen snabbare kommer ut i arbete än med tidigare system. Dessutom upplever de en skillnad i könsrollerna där det nu finns större krav på att även kvinnorna deltar i introduktionen. Detta krav har inneburit en större jämlikhet menar de och idag finns det kvinnor som tar körkort och vidareutvecklar sig. Det såg de inte så ofta i det gamla systemet. Även Anna tycker sig kunna se ökade möjligheter till egen försörjning.

... det är väldigt få som går dit (till försörjningsstöd. Vår anm.) Det är kanske en handfull. Kanske fyra-fem personer per år. Så det är inte speciellt många. De flesta går faktiskt till egen försörjning. (Anna)

Den egna försörjningen kan vara antingen arbete eller studier. Anna känner en viss oro för att studielån som försörjningskälla har ökat under de senaste åren i hennes kommun. I vissa fall är studierna inte något som leder till jobb och då innebär det att risken finns att dessa flyktingar kommer att behöva försörjningsstöd efter avslutade studier. Bodil och Conny har ännu inte kunnat se resultat av introduktionsersättningen men målet är att flyktingarna ska komma ut i egen försörjning inom två år. Det mer övergripande målet är enligt Conny att det

... nya systemet ska hjälpa till snabbare integration. Som sagt att våra flyktingar kan komma in i samhället, arbetsmarknaden och sådant. Och förhoppningsvis bli självförsörjande. Det är ju det som målet överhuvudtaget för vårt arbete.

Bodil och Conny är dock tveksamma till om det är just introduktionsersättningen som kommer att leda till att flyktingen snabbare blir självförsörjande. Eftersom det idag är en gynnsam arbetsmarknad tror de att flyktingarna kommer ut i arbete oavsett om kommunen tillämpar introduktionsersättning eller inte.

Fördelar och nackdelar

Handläggarna i de kommuner vi har intervjuat anser att den största fördelen med introduktionsersättning är att systemet är löneliknande. En av handläggarna tycker det är en stor fördel att det finns möjligheten att ställa krav men att kraven samtidigt sker i en form av samarbete med den enskilde.

Det är ju att samarbete hela tiden. Vi jobbar ju mot samma mål då att de ska bli självförsörjande.[...] Vi ser ju inte dem som några människor som inte kan ta hand om sig själva. Det kan de ju. (Elin)

Kommunen som nyligen har infört introduktionsersättning har förväntningar på att det kommer att fungera bättre än försörjningsstöd i och med att den enskilde flyktingen får ett större

eget ansvar. De anser också att introduktionsersättning kan vara en naturlig utveckling av det gamla försörjningsstödet och menar att det är viktigt att inte bara vara nöjd med det som finns utan att man också utvecklar sig.

Samtliga av de intervjuade handläggarna säger att det är viktigt att se att det inte är människor med sociala problem som kommer hit, utan människor som behöver hjälp för att de är nya i Sverige.

Grejen är ju den att de flesta som kommer hit, det är vuxna personer, det är vuxna människor som har resurser. Och vi hoppas att det här kan göra så att de använder de resurserna för att kunna ta hand om sina egna liv. (Conny)

Kommunerna är övervägande positiva till introduktionsersättning och har svårt att se några direkta nackdelar. Den enda nackdelen som Anna kan komma på är att ersättningen inte är skatterelaterad. Om den hade varit skatterelaterad skulle det ha funnits ingångar till andra förmåner som till exempel sjukersättning. Den framtida pensionen blir också lidande eftersom åren med introduktionsersättning inte räknas med. De två andra kommunerna kan se några nackdelar som är kopplade till hur systemet är utformat i just deras kommun, men inte till introduktionsersättningen som sådan. Elin skulle önska att det fanns möjlighet att välja att göra introduktionen på halvtid om det fanns speciella skäl, på samma sätt som andra kan välja att gå ner i tid på sina arbeten. Hon säger samtidigt att det skulle vara svårt för familjen att klara sig rent ekonomiskt då. En annan nackdel är även att det skulle medföra att introduktionen sträcker sig över en längre period. Det skulle därmed ta längre tid för dem att komma ut i egen försörjning.

Synen på socialarbetarrollen

Conny tror inte att själva yrkesrollen kommer att förändras i och med införandet av introduktionsersättning, men att arbetsuppgifterna kommer att bli annorlunda. Bodil hoppas på att flyktingarna inte ska behöva komma lika ofta och söka hjälp utan att de blir lite mer självgående när de får sköta sin ekonomi själva. De har förhoppning om att kunna ägna sig mer åt själva introduktionen och slippa att lägga så mycket tid på att räkna pengar.

... men jag har ju samma roll. Jag är ju socialsekreterare. Vi är till för flyktingar och vi ska ju se till att de kommer in i samhället och blir självförsörjande. Det är ju det som är målet. (Conny)

Varken Elin eller Doris vill se sig som socialarbetare. De ser sig hellre som informatörer eller medmänniskor och säger att de har en speciell relation till flyktingarna. De upplever det som att flyktingarna har förtroende för dem och att de fungerar som en samtalspartner.

Anna märker en mycket stor skillnad i sin roll som socialarbetare i och med tillämpningen av introduktionsersättningen. Eftersom delaktigheten i programmet har ökat markant minskar Annas kontrollfunktion gentemot flyktingen. Detta har påverkat relationen med dem hon möter i sitt arbete på ett positivt sätt. Anna tycker det är skönt att slippa hantera kvitton och bedöma om det är godtagbara kostnader. Hon påpekar samtidigt att arbetet med flyktingar skiljer sig från traditionell socialtjänst. De flesta hon träffar har inte de problem som man möter i andra av socialtjänstens verksamhetsdelar. Anna menar även att flyktingen inte har den negativa bilden av socialtjänsten som kanske många infödda svenskar har. Anna tror inte att hon upplevs som socialarbetare. Kommunikationen ser annorlunda ut och beskrivs som ett samspel och dialog.

Det är helt andra samtal. Vi pratar nästan aldrig om pengar utan det är mer om andra saker. Och det är en fördel. (Anna)

En av förhoppningarna i propositionen (1991/92:172) var att motivationen för flyktingen att genomgå sin introduktion skulle öka. Införandet av introduktionsersättning har i de kommuner vi valt att intervjua medfört en ökad motivation att delta i introduktionsprogrammet. Motivationen att delta i introduktionsprogrammet är direkt kopplad till ersättningen och rädslan för att få mindre pengar. Integrationsverkets rapport (2003) pekade på att introduktionsersättningen används på två olika sätt. Dels som ett personligt incitament och för självständighet, dels som ett redskap för att genom tvång få individen att delta i aktivitet. Båda dessa synsätt representeras i samtliga intervjuer. Tvång kan väcka tankarna om ett paternalistiskt synsätt. Adams, Dominelli & Payne (2005) menar att socialarbetarens arbete förvisso bygger på att skapa goda relationer men att dessa ska vara av professionell karaktär. Utifrån ett empowermentorienterat synsätt ska den professionella relationen möjliggöra hjälp till självhjälp. Det kan då vara viktigt att våga ställa krav utan att det bör anses som paternalism.

Ett av målen med lagen, enligt propositionen (1991/92:172), var just det att den skulle underlätta och påskynda för flyktingen att komma ut i egen försörjning. Gjorda uppföljningar (SOU 2003:75) har inte gett något klart resultat ifall introduktionsersättning faktiskt leder till detta. Ett par av våra intervjupersoner uttrycker att de faktiskt tror att introduktionsersättningen leder till snabbare förankring i arbetslivet. Några tror att introduktionsersättningen inte kommer att göra någon direkt skillnad och att förankringen i arbetslivet är mer beroende på hur arbetsmarknaden ser ut.

Några av de fördelar som lyfts fram av handläggarna är väldigt intressanta ur ett självbestämmandeperspektiv. Dels att man arbetar tillsammans med klienten i samråd, dels att klienten ges ett större ansvar. Blennberger (1996) lyfter fram vikten av att man arbetar tillsammans med klienten och att denne ges en hög grad av medbestämmande. Powell (2001) tar upp att just samverkan är en central del i arbete utifrån ett empowermentperspektiv.

Av de handläggare som vi har intervjuat säger de flesta att de tycker att socialarbetarrollen har förändrats efter införandet av introduktionsersättning. Synen på rollen som socialarbetare skiljer sig markant mellan våra intervjupersoner. Några av dem tycker inte ens att ordet socialarbetare beskriver deras arbete. Vid ett empowermentorienterat arbetssätt säger Powell (2001) att just rollen som socialarbetare förändras, socialarbetaren tillhandahåller inte lösningar utan fungerar mer som en rådgivare eller en person som stödjer den enskilde. Doris och Elin säger sig vara just detta, med deras ord en sorts informatörer.

Diskussion

Metoddiskussion

Då vi har skickat ut en förfrågan till respektive socialförvaltnings reception och inte till enskilda handläggare har vi inte kunnat påverka valet av respondenter. Detta kan möjligen innebära en nackdel för materialet då de kanske enbart har valt ut företrädare som är väldigt positiva till systemet.

I vår förfrågan angav vi att vi ville prata med en socialsekreterare eller handläggare inom aktuellt område men vid två av intervjuerna möttes vi av *två* respondenter. Detta kan möjligen ha försvårat det rent praktiska arbetet med utskrifter och analys, men har samtidigt gett oss ett vidare perspektiv då vi fått två synpunkter istället för en. Intervjupersonerna hade avsatt tid för oss i ett redan pressat schema och det kändes inte aktuellt att kräva en enskild intervju. Intervjuerna genomfördes på intervjupersonernas respektive arbetsplats och Widerberg (2002) menar att det finns både fördelar och nackdelar med detta. Fördelarna är att vi som intervjuare har fått möjlighet att se respondenten i sin rätta miljö och således har vi fått ett större helhetsintryck. En av nackdelarna med intervjuer på arbetsplatsen kan vara att respondenten är uppe i varv och kan känna sig stressad av att till exempel befinna sig mellan två möten. Det senare har vi dock inte märkt något av vid våra intervjuer.

Med anledning av det relativt begränsade urvalet är det svårt att dra generella slutsatser. Det är inte heller säkert att resultatet från dessa kommuner är representativt för alla som tillämpar introduktionsersättning.

Resultatdiskussion

Uppsatsens syfte var att undersöka och analysera tillämpningen av introduktionsersättning utifrån ett självbestämmandeperspektiv med empowerment som övergripande teori. Då inga utvärderingar gällande introduktionsersättningens effekter har gjorts i de olika kommunerna finns det inga entydiga resultat. De resultat som redovisas i uppsatsen utgår från socialarbetarnas egen uppfattning.

Resultatet visar att flyktingmottagandet har förändrats från ett mer omhändertagande arbets sätt till att förlägga mer ansvar hos den enskilde individen. Något annat som framkommer tydligt i vårt resultat är synen på flyktingar som människor med inneboende resurser som behöver hjälp för att de har kommit till ett nytt land och inte för att de har några sociala problem. Introduktionsersättningen verkar vara en del av detta och målet är att flyktingen ska kunna utöva egenmakt och försörja sig själv.

De olika kommunernas motiv att införa introduktionsersättning var förhållandevis lika där självbestämmandet för den enskilde flyktingen hade en central roll. Introduktionsersättningen är avsedd till alla nyanlända flyktingar men samtidigt finns det risk att enskilda stängs ute från systemet om de till exempel lider av långvariga sjukdomar och då inte kan utföra introduktionen på heltid. I resultatet framgår också att flyktingen inte själv kan bestämma sig för att avstå från introduktionsersättning till förmån för försörjningsstöd. Den faktiska självbestämmanderätten blir då begränsad. Samtidigt är det lagar som ger direktiven för rätten till bistånd och självbestämmanderätten får i detta sammanhang inte innebära att möjligheterna till egen försörjning försämras. Resultatet visar också att våra intervjupersoner är överens om att introduktionsersättningen är bättre för flyktingen. Detta eftersom flyktingen ges mer eget ansvar

och har en större möjlighet att påverka sin situation och att det samtidigt går att ställa mer krav på dem. Intervjupersonerna anger också den förenklade administrationen på socialkontoret som en av fördelarna. Socialarbetarna har även upplevt att motivationen hos flyktingen att delta i introduktionen har ökat. Den ökade motivationen hos flyktingen att delta i sitt introduktionsprogram innebär som vi ser det en klar fördel för socialarbetarens arbete. I och med att motivationen har ökat så kraftigt med det nya systemet ser vi en stark koppling till de ökade möjligheterna att ställa krav på den enskilde. Frågan är då om det är motivation i dess rätta bemärkelse eller om det har en mer tvångsliknande karaktär. Rätt använt tror vi att det kan fungera motivationsstärkande utan att för den skull inkräkta så mycket att det kränker den enskildes självbestämmanderätt. Det finns kanske även en risk att tvång används som ett verktyg att förverkliga socialarbetarens uppfattning om vad som är den bästa lösningen för den enskilde. I två av kommunerna finns uppfattningen att introduktionsersättningen leder till snabbare integration, i form av egen försörjning. Snabbare förankring i arbetslivet borde även innebära en bättre integration eftersom det är det mest naturliga sättet att komma in i det svenska samhället. Av det relativt begränsade materialet i uppsatsen anser vi oss inte kunna dra dessa slutsatser. Något som här framträder tydligt är avsaknaden och behovet av utvärderingar. Vi anser det viktigt att veta *vad* man gör, *varför* man gör det och vad det ger för *resultat*.

Kommunerna ges en stor befogenhet att dels välja om de vill införa introduktionsersättning men även hur ersättningen utformas. Nivåerna på ersättningen skiljer sig åt mellan kommunerna och det finns även skillnader i fråga om vilka inkomster som räknas med. Vi frågar oss om detta är det bästa sett utifrån den enskildes perspektiv. Friheten och möjligheten att själv välja hur livet ska utformas blir delvis beroende på i vilken kommun man bosätter sig i. Kommunernas rätt att själva bestämma nivåerna på ersättningen är något som var uppe till diskussion från remissinstanserna vid lagens skapande. Det ansågs som alltför detaljstyrande om staten skulle bestämma ett schablonbelopp för hela riket. Vi menar att det kan finnas anledning för kommunerna att kunna bestämma nivåerna själva då levnadskostnaderna i en storstad oftast är högre än i en småstad. Vi finner däremot inget som säger att storkommunerna *har* en högre ersättningsnivå. Teoretiskt sett skulle till exempel Stockholm med sina dyrare bostäder kunna ha en lägre nivå på ersättningen än en inlandskommun i Norrbotten. Vi menar därför att det borde finnas en lägsta nivå och att kommunerna istället skulle ges friheten att ha belopp som överstiger det. Något vi ändå tycker oss kunna utläsa är att introduktionsersättning faktiskt leder till ett ökat självbestämmande för den enskilde i de kommuner vi har intervjuat. Flyktingen får här själva ta ett större ansvar över sin ekonomi och livssituation. Vi tolkar detta som att självbestämmandet är kopplat till att flyktingen erhåller ett schablonbelopp som de själva förfogar över. I de kommuner som inte tillämpar schablonbelopp måste flyktingen söka ersättning för alla utlägg och då går kanske det ökade självbestämmandet som en effekt förlorad.

De empowermentorienterade dragen som framträder tydligast i vårt resultat är, förutom att introduktionsersättning verkar leda till ökat självbestämmande, att introduktionsplanen som är en förutsättning för att ha rätt till ersättningen utformas tillsammans med flyktingen. Detta är ett kännetecken för ett arbetssätt baserat på empowerment. Socialarbetarna i våra intervjuer säger att de inte längre arbetar utifrån en traditionell socialarbetarroll utan istället fungerar som någon sorts rådgivare. Även detta är en viktig beståndsdel i empowerment. Vid tydligt framträdande empowerment minskar de paternalistiska inslagen. Det som möjligen kan anses som paternalism är de begränsningar som finns i flyktingens önskemål där bedömningen om *rimlighet* kan bli godtycklig. Ytterligare paternalistiska drag är att introduktionsersättning

verkar förutsätta en medverkan på heltid i introduktionsprogrammet. Det är myndigheten som har bestämt att det är det bästa för flyktingen om den engagerar sig 40 timmar i veckan. En av intervjupersonerna väcker frågan om det inte kunde vara en god idé att försöka överföra ramarna för introduktionsersättning till andra verksamhetsgrenar inom socialtjänsten som hanterar ekonomiskt bistånd. Då våra resultat pekar mot att det verkar finnas både personliga och administrativa vinster med detta arbetssätt tycker vi att det vore en intressant tanke att utveckla i kommande studier. Men man måste först veta om systemet fungerar som det är avsett innan det kan översättas till andra verksamheter, och vi återknyter här till bristen på utvärderingar.

Uppsatsen är en begränsad studie av introduktionsersättning, men belyser ändå några fördelar och nackdelar med systemet. Förhoppningsvis kan uppsatsen ge en större förståelse för hur detta relativt nya system fungerar i en kontext av empowerment. Empowerment och självbestämmande är svårt att tillämpa fullt ut inom socialtjänstens arbete beroende på de lagar som styr verksamheten. Balansgången är svår då socialarbetaren måste ta hänsyn till både vad lagen föreskriver och till den enskildes rätt till självbestämmande. Introduktionsersättningen kan kanske ändå vara ett steg på vägen då den enskilde verkar ges ökade möjligheter till självbestämmande och större handlingsutrymme. Genomgående i vårt resultat återspeglas en syn hos socialarbetarna att flyktingarna är människor med inneboende resurser som själva vet vad som är bäst för dem vilket är en av grunderna för ett arbetssätt baserat på empowerment.

Referenser

Litteratur

Adams, R. (2003). *Social work and empowerment*. New York: Palgrave Macmillan

Adams, R., Dominielli, L. & Payne, M. (2005). Transforming Social Work. I R. Adams, L. Dominelli, & M. Payne, (Red.), *Social work futures - Crossing boundaries, transforming practice*. (sid 1-17). New York: Palgrave Macmillan

Allwood, C-M. & Franzén, E.C. (2000). Tvärkulturella möten. I C-M. Allwood, & E.C. Franzén. (Red.). *Tvärkulturella möten. Grundbok för psykologer och socialarbetare*. (sid. 15-38.) Stockholm: Natur och Kultur

Backman, J. (1998). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur

Blennerger, E. (2000). Etik i socialt arbete. I A. Meeuwisse, S. Sunesson, & H. Swärd (red.), *Socialt arbete - en grundbok* (sid. 217-235). Stockholm: Natur och Kultur

Jacobsson, T. (1998). Kontroll och påverkan. I V. Denvall, & T. Jacobsson (red.). *Vardagsbegrepp i socialt arbete*. (Sid. 253-266). Stockholm: Norstedts Juridik

Jarhag, S. (2001). *Planering eller frigörelse. En studie om bemyndigande*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Landelius, A-C. (1996) *Självbestämmande, valfrihet och samtycke inom socialtjänsten*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag AB.

Powell, F. (2001). *The Politics of Social Work*. London: SAGE Publications Ltd

Starrin, B. (1997). Empowerment som tankemodell. I E. Forsberg, & B. Starrin (red.), *Frigörande kraft – empowerment som modell i skola, omsorg och arbetsliv* (sid 9-32). Stockholm: Förlagshuset Gothia

Starrin, B. (2000) Empowerment och funktionshinder. I P. Brusén & L-C Hydén (Red.), *Ett liv som andra. Livsvillkor för personer med funktionshinder* (sid. 71-94). Lund: Studentlitteratur.

Trägårdh, L. (2000). *Empowerment och egenmakt*. Stockholm: Timbro, CVV-centrum för välfärd efter välfärdsstaten.

Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Artiklar

Askheim, O. P. (2003). Empowerment as guidance for professional social work: an act of balancing on a slack rope. *European journal of social work*, Vol. 6, NO 3. 229-240.

Blennberger, E. (1996). Människosyn för socialt arbete. *Socionomen nr. 2. Del 2.* 33-48.

Hyung-Hur, M. (2006). Empowerment in terms of Theoretical perspectives: Exploring a typology of the process and components across disciplines. *Journal of community psychology.* Vol 34, no 5. 523-540. Published online in Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com)

Slettebo, T. (2000). Empowerment som tillnærming i sosialt arbeid. *Nordisk Sosialt Arbeid, årgång 20, nr 2,* 75-85.

Lagstiftning, offentliga tryck och rapporter

Hörnstein, S. (1993). *Självbestämmande och integritet i omsorgsverksamheten. Chimär eller verklighet?* Rapportserien rapport nr 21. Örebro: Social och omsorgsförvaltningen. Örebro läns landsting.

Integrationsverket (2003) *Utvecklingen av introduktion för nyanlända invandrare år 2002* (Integrationsverkets rapportserie 2003:2). Norrköping: Integrationsverket

Proposition 1991/92:172. *Om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar.*

SFS (1992:1068). Lag om introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar.

SFS (2001:453). Socialtjänstlagen.

SOU 2003:75. Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Elektroniska referenser

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2007). *Integration och mångfald.* <http://www.regeringen.se/sb/d/2279> (2007-11-13)

Migrationsverket (2007). *Överenskommelse om flyktingmottagande 2007 och 2008.* <http://www.migrationsverket.se/pdf/overenskommelser.pdf> (2007-11-28)

UNHCR, (2001) *Helping Refugees – an introduction to UNHCR, 2001 edition.* http://www.unhcr.se/SE/basic_facts/pdf/Helping.pdf (2007-10-22).

Vetenskapsrådet (2007). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning.* <http://www.vr.se/download/18.668745410b37070528800029/HS%5B1%5D.pdf> (2007-11-30)

Bilagor

Bilaga 1

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

1 § En kommun får bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet.

Kommunen bestämmer introduktionsersättningens storlek.

2 § Introduktionsersättning får beviljas

1. utlänningar som överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,
2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd efter att ha varit registrerade vid den förläggning för asylsökande,
3. andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
4. utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1-3.

Ersättning enligt 4 får lämnas endast för en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun. Lag (2005:721).

2 a § En kommun får, om det finns särskilda skäl till det, bevilja introduktionsersättning till andra nyanlända invandrare än vad som föreskrivs i 2 §. Lag (1997:1136).

3 § Ett villkor för att introduktionsersättning skall få beviljas är att utlänningen förbinder sig att följa en introduktionsplan som fastställts av kommunen efter samråd med utlänningen.

4 § Om utlänningen inte följer den upprättade introduktionsplanen får kommunen bestämma att introduktionsersättning inte skall betalas ut för en viss tid eller att introduktionsersättning helt skall utgå.

5 § Kommunens beslut att inte betala ut introduktionsersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om introduktionsersättningens storlek får inte överklagas. Lag (1995:92).

6 § Kommunen skall, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna ut personuppgifter om introduktionsersättning till Socialstyrelsen. Lag (2003:137).

Bilaga 2

Socialtjänstlag (2001:453)

4 kap. Rätten till bistånd

1 § Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.