

Utlåtande 2004:81 RVI+IV (Dnr 333-2306/2003)

Beslut om ny inriktning och organisation för stadens flyktingmottagande och SFI-verksamhet

Översyn av flyktingmottagande, SFI-verksamhet samt angränsande frågor

Rapport från kommunstyrelsens särskilda utredare

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Ansvar och ekonomiska resurser för mottagande och introduktion av nyanlända flyktingar överförs från integrationsnämnden till stadsdelsnämnderna fr o m 1 januari 2005 i enlighet med vad som anges i detta utlåtande.
2. Utbildningsnämnden ges i uppdrag att i framtida upphandlingar av SFI-verksamhet beakta behovet av samverkan med stadsdelsnämnderna.
3. Kommunfullmäktige godkänner den i utlåtandet föreslagna inriktningen avseende stadens flyktingmottagande och SFI-verksamhet.
4. Kommunövergripande mål och uppdrag avseende stadens flyktingmottagande fastställs i budget 2005 för Stockholms stad.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att tillsätta en genomförandegrupp med uppgift att ta fram underlag avseende ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av föreslagna förändringar så att beslut om budget 2005 för Stockholms stad fattas i konsekvens med beslut i enlighet med föreliggande utlåtande. Gruppen skall även i övrigt genomföra sitt arbete i enlighet med vad som anges i detta utlåtande.

6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att ansvara för kommunövergripande överenskommelser och avtal med Integrationsverket, Migrationsverket, Länsarbetsnämnden, landstinget och övriga i denna fråga aktuella externa samarbetsparter, för uppföljning och utvärdering av stadens samlade mottagande av nyanlända flyktingar samt för avtal med Stiftelsen Hotellhem i Stockholm avseende
7. ~~Kommunstyrelsen~~ ges i uppdrag att återkomma till fullmäktige med förslag till förändringar i berörda nämnders reglementen.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan – följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att utse den genomförandegrupp som kommunstyrelsen skall tillsätta. I gruppen skall integrationsförvaltningen, utbildningsförvaltningen och ett lämpligt urval av stadsdelsförvaltningar samt stadsledningskontoret finnas
2. ~~Öppensiterade~~ stadens flyktingmottagande, SFI-verksamhet samt angränsande frågor läggs till handlingarna.

Föredragande borgarråden Teres Lindberg och Erik Nilsson anför följande.

Bakgrund

I budget 2003 för Stockholms stad angav den nya politiska majoriteten sin intention att förändra inriktning och organisation för både SFI-verksamheten och flyktingmottagandet. Syftet är dels att åstadkomma en kvalitetshöjning, dels att kunna erbjuda alla nyanlända flyktingar SFI, introduktion, yrkespraktik och övriga aktiviteter som en samlad och individuellt utformad helhet.

För att förbereda ett beslut om förändrad inriktning och organisation genomfördes under våren 2003, på uppdrag av kommunstyrelsen (protokoll 5 februari 2003, § 15), en översyn av stadens flyktingmottagande, SFI-verksamhet samt angränsande frågor. Arbetet genomfördes under ledning av stadsdelsdirektör Bitte Davidsson. Översynen presenterades den 30 juni 2003 och omfattar dels en granskning av dagens verksamhet, dels förslag till ny inriktning och organisation (*bilaga 2*).

I avvaktan på beslut om ny inriktning och organisation har utbildningsnämnden beslutat genomföra en upphandling avseende år 2004 av SFI-verksamheten. Integrationsnämnden har för samma tidsperiod beslutat att återta flyktingintroduktion i egen regi. Integrationsnämnden har därutöver inrättat ett särskilt projektstöd för år 2004 i syfte att ge stöd till viss kompletterande verksamhet av social, nätverksbyggande karaktär för gruppen nyanlända.

Delvis parallellt med stadens egen översyn har två statliga utredningar granskat flyktingmottagande och SFI ur ett nationellt perspektiv. Betänkandena från dessa båda utredningar – *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) om flyktingmottagande och *Vidare vägar och vägen vidare* (SOU 2003:77) om SFI – presenterades i slutet av september 2003 och har remissbehandlats inom staden under hösten. Kommande riksdagsbeslut i dessa frågor beräknas träda ikraft tidigast 2006.

Översynen i korthet

Utredningen redovisar inledningsvis hur organisation och ansvarsområden ser ut idag samt vissa fakta och resultat beträffande dagens introduktionsverksamhet i Stockholm. Utredningen berör även översiktligt väntade samhällsförändringar som bedömts vara relevanta för uppdraget.

Förslaget tar sin utgångspunkt i ett antal ställningstaganden: Introduktionsprogrammet bör omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholms stad. Arbete och egen försörjning är av avgörande betydelse för delaktighet i det svenska samhället och därmed också ett viktigt steg mot integration. En arbetsplats är en viktig mötesplats för kontakt mellan det etablerade samhället och nyanlända. Visionen om att få ett arbete är väsentlig för motivationen för SFI-studier, andra kompletterande studier och praktik. Med utgångspunkt från kommande demografiska förändringar, med bl a minskad andel förvärvsarbetande, behöver arbetsmarknaden ta vara på den arbetskraft som nyanlända flyktingar och invandrare utgör. Normalisering ska vara en vägledande princip i insatserna. Utredningen ser i första hand nyanlända flyktingar och invandrare som medborgare i ett närsamhälle. Därutöver finns behov av vissa särskilda kompletterande och kompenserande insatser. Gruppen nyanlända flyktingar och invandrare är en heterogen grupp. Introduktionsprogrammet bör därför vara individualiserat.

Flera myndigheter är och kommer att vara medansvariga för en framgångsrik introduktion. Målen och ansvarsgränserna för samtliga myndigheter behöver förtydligas och bättre stämma överens med varandra.

Utvärderings- och uppföljningsinstrument behöver utvecklas och på ett tydligt sätt spegla måluppfyllelsen. Ansvar och befogenheter ska i så stor utsträckning som möjligt hänga ihop och vara vägledande för valet av organisation inom staden.

Utredningen föreslår att den stadsdelsnämnd där personen bor får i uppdrag att ansvara för introduktionsprogrammet. Stadsdelsnämnden föreslås erbjuda ett program som utgår från den enskildes individuella förutsättningar och behov och som fokuserar på individens möjligheter. Huvudinriktningen ska vara ett yrkesinriktat introduktionsprogram baserat på bristyrken. Programmet ska leda till arbete och innehålla samhällsinformation, SFI och yrkespraktik samt i förekommande fall vuxenutbildning och arbetsmarknadsaktiviteter. För de personer som bedöms stå långt från arbetsmarknaden p.g.a. ålder, ohälsa eller familjesituation erbjuds ett anpassat introduktionsprogram. Detta program bör, förutom SFI, relevant samhällsinformation och vägledning, ha inslag av nätverksskapande aktiviteter. Stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser för att ansvara för och fullfölja dessa uppdrag.

Utbildningsnämnden föreslås få ett särskilt uppdrag att tillsammans med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram. Utbildningsnämndens del av programmet föreslås vara intäktsfinansierat. Programmet föreslås innehålla såväl kartläggning och rådgivning som olika yrkesinriktade aktiviteter. I mån av plats kan programmet erbjudas till andra närliggande kommuner inom länsarbetsnämndens ansvarsområde.

Ideella organisationer föreslås även i framtiden spela en viktig roll för introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare i staden. Deras insats bör vara av social, humanitär och nätverksbyggande karaktär. Staden föreslås avsätta medel, ur vilka organisationerna erbjuds söka bidrag för sådana aktiviteter inom stadens introduktionsprogram.

Remisser

Stadens översyn remissbehandlades under hösten 2003 av samtliga stadsdelsnämnder, integrationsnämnden, näringslivsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm och stadsledningskontoret.

Därutöver har ett antal andra berörda instanser givits möjlighet att lämna synpunkter:

- ? anordnarna av flyktingmottagande t o m 31 december 2003: InfoKomp, KFUK/KFUM:s studieförbund (Kulturmötet), Röda Korset, Sociala Missionen och Spånga Blåband
- ? anordnarna av SFI-verksamhet t o m 31 december 2003: Competens i Götaland AB, Lernia AB, Liber Hermods, Livstycket och SFI Riksby
- ? Länsarbetsnämnden
- ? Stockholms läns landsting
- ? Föreningen Svenskt Näringsliv, Region Stockholm
- ? LO-distriktet i Stockholms län
- ? Migrationsverket
- ? Integrationsverket

Översynen har dessutom skickats för kännedom till justitiedepartementet och utbildningsdepartementet samt till de särskilda utredare som regeringen har tillsatt för att utreda flyktingmottagandet och SFI-verksamheten.

Stadens interna remissinstanser

De interna remissinstanserna är överlag mycket positiva till att en översyn har genomförts och instämmer till stora delar även i de iakttagelser som görs beträffande dagens organisation. Alla utom Liljeholmens stadsdelsnämnd tillstyrker förslaget att ansvaret för den samlade introduktionen ska överföras till stadsdelsnämnderna, samtidigt som flera pekar på behovet av samverkan mellan stadsdelsnämnderna om ansvaret decentraliseras. Stadsdelsnämnderna förutsätter att man får full ekonomisk kompensation för det utökade ansvaret.

Alla utom utbildningsnämnden ställer sig bakom förslaget att huvudsakligen inrikta den kommande introduktionen på utbildning inom olika bristyrken. Samtidigt betonar flera remissinstanser behovet av flexibilitet och individuellt utformade lösningar så att deltagarnas kompetens verkligen tas tillvara. De flesta betonar att tydliga och över tiden hållbara samverkansavtal med andra ansvariga instanser – främst länsarbetsnämnden, landstinget, försäkringskassan och Migrationsverket – är en grundläggande förutsättning för att den föreslagna omorganisationen ska fungera. Någon pekar även på behovet av att andra myndigheter får ett utökat uppdrag. Det gäller framför allt länsarbetsnämnden och de lokala arbetsförmedlingarna. Flera menar att det är viktigt att inte bara statliga och kommunala myndigheter utan även näringslivet deltar vid utformandet av det yrkesinriktade introduktionsprogrammet.

Merparten av remissinstanserna tillstyrker även förslaget att introduktionsprogrammet ska erbjudas alla nyanlända invandrare, inte enbart flyktingar. Samtidigt konstateras att detta kräver ytterligare resurstilldelning.

Tillgången till någon form av förtroendeläkare och medicinsk kompetens efterlyses av många. Ett samarbete med landstinget ses som angeläget.

Flera remissinstanser tar särskilt upp behovet av praktikplatser för introduktionsverksamheten och stödjer förslaget att nämnder och styrelser bör få i uppdrag att upprätta planer över sitt kort- och långsiktiga rekryteringsbehov samt ta fram praktikplatser som motsvarar rekryteringsbehoven. Man pekar också på behovet av central samordning av detta. Bostadsfrågan tas upp som ett grundläggande problem; dels när det gäller ansvaret för genomgångsbostäder, dels hur man ska lösa ansvarsfrågan och undvika avbrott i introduktionen när människor flyttar mellan olika stadsdelar.

De flesta instanser påpekar därutöver, vilket även utredningen själv gör, att flera andra viktiga aspekter återstår att utreda och lösa innan en ny organisation kan genomföras.

Bromma stadsdelsnämnd tar upp behovet av samverkan mellan flera stadsdelsnämnder för att åstadkomma ett bra mottagande och menar att förutsättningarna för detta finns i Västerort.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd konstaterar att en stadsdel med få flyktingar har små möjligheter att ha verksamhet i egen regi och menar att förslaget om decentralisering av ansvaret är positivt främst därför att stadsdelen då kommer in tidigt i planeringen och får ansvaret för att det upprättas individuella handlingsplaner.

Farsta stadsdelsnämnd påpekar att en decentralisering av ansvaret till arton stadsdelsnämnder inte automatiskt löser de problem som finns i dagens organisation och föreslår därför en sammanslagning av resurserna i Söderort och, kopplat till detta, samverkan med arbetsförmedlingar, kyrkan, frivilligorganisationer m fl. Det egna projektet ResursUtbyte framhålls som ett exempel på framgångsrik introduktionsverksamhet.

Hägerstens stadsdelsnämnd tar särskilt upp genomgångsbostäderna och understryker behovet av att ta ställning till hur dessa ska hanteras fortsättningsvis.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd menar att förslaget om decentralisering underlättar samverkan med det lokala näringslivet och därmed också ökar tillgången på arbets- och praktikplatser för nyanlända. Näringslivet föreslås inbjudas till att medverka vid utformandet av det kommunövergripande yrkesinriktade introduktionsprogrammet. Stadsdelsnämnden påpekar även att det är viktigt att lyssna på invandrades

egna erfarenheter av etablering i Sverige och finner det märkligt att inga invandrar- och minoritetsorganisationer återfinns bland remissinstanserna.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd saknar ett mer ingående resonemang om hur SFI-undervisningen ska utformas för att svara mot kraven på en närmare koppling mellan språkundervisning, praktik och arbetsmarknad.

Kista stadsdelsnämnd beskriver en tänkbar modell utifrån stadsdelens befintliga resurser. Man nämner ett antal verktyg som bör finnas med i den nya mottagarorganisationen, t ex professionella kartläggningsinstrument, yrkesvalidering, lokala och kommunövergripande näringslivsnätverk. Familjeperspektivet tas upp – de individuella insatserna bör utformas med utgångspunkt från ett familje- och helhetsperspektiv, introduktionsplaner bör upprättas för alla familjemedlemmar.

Kungsholmens stadsdelsnämnd understryker vikten av att kunskap och erfarenheter sprids till alla stadsdelar. Man ser det som en stor utmaning att förmå arbetsgivare att i större utsträckning anställa invandrare.

Liljeholmens stadsdelsnämnd är tveksam till ett överförande till stadsdelsnämnderna. Man befärar att den samlade kunskap som finns idag går förlorad och att oönskade kvalitetsskillnader uppstår. Hela ansvaret bör istället ligga hos en instans, t ex utbildningsnämnden. Man saknar ett resonemang om varför mottagandet fungerar dåligt idag och menar själv att problemet inte i första hand är nuvarande organisation utan en oflexibel svenskundervisning och ylig samhällsinformation. Frågan ställs om utredningen kanske borde ha belyst förutsättningarna för den enskilde att komma in i samhället. Man betonar även att mottagandet inte bör kopplas samman med den reguljära sociala tjänsten. *Mjällås-Gamla stans stadsdelsnämnd* tar upp risken för en omfattande och otymplig administration när arton stadsdelsnämnder ska samverka med andra nämnder och övriga samarbetsparter. Behovet av ett väl utvecklat samarbete betonas därför. Beträffande resurstilldelningen föreslår man principen ”en nyanländ – ett belopp”.

Norrmalms stadsdelsnämnd menar att det i grunden är positivt med en lokal förankring men anser samtidigt att det är svårt för stadsdelar med få invandrare att själva kunna erbjuda ett s k anpassat introduktionsprogram av god kvalitet. Även detta program bör därför kunna köpas centralt. Man instämmer i förslaget att personalpolitiska avdelningen ges en strategisk roll när det gäller att rusta stadens verksamheter så att de bättre kan hantera mångkulturen.

Rindö stadsdelsnämnd anser att det inom den nya organisationen bör finnas ett centralt kansli som ansvarar för avtal med andra huvudmän samt för utvärdering av verksamheten. Man menar att det finns goda förutsättningar för samverkan med andra stadsdelar och uppdrar åt sin förvaltning att samordna

de aktörer som medverkar i mottagandet av flyktingar och invandrare på norra och södra Järva.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd menar att frågan om introduktion för de som av olika anledningar inte kan delta i arbetsmarknadsinriktad verksamhet behandlas marginellt och därför måste belysas ytterligare. Även frågan om hur återkommande flyttningar mellan olika stadsdelsnämndsområden ska hanteras måste klargöras så att introduktionen inte försvåras eller avbryts.

Skärholmens stadsdelsnämnd menar att barnen bör få en egen introduktionsplan inom ramen för det generella systemet. Förskolor och skolor har en naturlig plats i barnfamiljers liv och bör därför kunna spela en viktig roll i introduktionen. Beträffande det ekonomiska stödet till deltagarna i introduktionsverksamheten sägs att det bör innehålla incitament som motiverar individen till snabb egen försörjning. Nämnden har även samlat en fokusgrupp bestående av nyanlända flyktingar för att ta del av deras synpunkter på hur mottagandet bör utformas. Dessa synpunkter redovisas i sin helhet i remissammanställningen.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd konstaterar att en väl fungerande samverkan med näringslivet är en av grundpelarna i ett framgångsrikt mottagande. Samråd har skett med Lunda Nova jobb- och näringslivscenter inför besvarandet av remissen, och även Lunda Nova ställer sig enligt uppgift positiv till utredningens förslag. Med verksamheten vid Lunda Nova som exempel poängteras också att en avgörande framgångsfaktor i introduktionsarbetet är extra resurser som möjliggör stor personaltäthet.

Vanthörns stadsdelsnämnd framhåller att ett lokalt ansvar för mottagandet gör det enklare att åstadkomma en positiv anknytning till närsamhället så att den nyanlände trivs och vill bo kvar när etableringsfasen är avslutad. På så sätt underlättas integration i form av goda kontakter, nätverksbyggande och gemensamma aktiviteter i området.

Älvsjö stadsdelsnämnd pekar på det behov man ser för egen del att bygga upp den föreslagna organisationen tillsammans med några angränsande stadsdelar. Man konstaterar att validering kräver specialistkompetens som bör utvecklas och spridas i mottagningsorganisationen. Även medicinsk kompetens måste spridas till det lokala mottagandet.

Östermalms stadsdelsnämnd konstaterar att antalet nyanlända flyktingar och invandrare i stadsdelen är relativt lågt och vill därför rikta uppmärksamhet på frågan om huruvida det är den resursmässigt bästa lösningen att bygga upp en organisation för introduktionsverksamhet inom stadsdelen. Man menar att en samlad verksamhet möjligen kan ge ett bättre resursutnyttjande. När det gäller SFI-verksamheten förespråkas att hela staden utgör ett enda

upptagningsområde för att underlätta nivågruppering och individanpassning. Nämnden beskriver också sitt samarbete med stadsledningskontorets satsning "Arbetsplats Stockholms stad". Nyanlända utbildas till vårdbiträden, stadsdelen tillhandahåller praktikplatser och anställer sedan de färdigutbildade personerna.

Integrationsnämnden menar att ett ekonomiskt incitament bör övervägas även på individnivå genom att introduktionsersättningen utformas så att en viss del utgör ett fast belopp som inte minskar vid inkomst från arbete. Man påpekar att det behövs ett samverkansorgan som kan hantera strategiska frågor som berör flera aktörer och föreslår att Stockholms stads arbetsmarknadsnämnd får bli detta forum. Behovet av insatser för att motverka diskriminering av olika slag måste övervägas.

Näringslivsnämnden betonar att ett effektivt genomförande förutsätter att stadsdelsnämnderna har ett väl utvecklat och strukturerat lokalt näringslivsarbete.

Socialtjänstnämnden lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Utbildningsnämnden framhåller att det är viktigt att pröva hur hårt inriktningen mot bristyrken ska drivas. Inriktningen på bristyrken är för snäv och går emot principer om likvärdighet och individanpassning. Risken med en sådan inriktning är att invandrare blir en andra klassens medborgare som hänvisas till de sämre jobben. En väl nyanserad arbetslinje är en mer långsiktigt hållbar lösning. Liksom övriga medborgare måste invandrare ges rimliga möjligheter till egna karriärval genom de generella insatser samhället erbjuder. Genom introduktionsprogrammet bör individen få med sig bevis på vad den kan, inte enbart i relation till dagens bristyrken. En annan huvudfråga är hur samverkan mellan SFI och vuxenutbildningen kan förbättras så att det blir lättare för eleverna att delta parallellt i dessa båda utbildningsformer. Utredningen behöver kompletteras avseende insatser för att säkerställa en hög kvalitet och individualisering inom SFI-undervisningen. Insatser för att förbättra utbildningen måste kompletteras med åtgärder mot diskriminering. Nämnden tar därutöver upp ytterligare ett antal synpunkter och frågeställningar, bl a när det gäller behovet av gemensamma riktlinjer och bedömningar i olika delar av verksamheten och även avseende ansvaret för SFI-undervisningen för olika grupper av elever. Man betonar vikten av att inga frågetecken återstår när omorganisationen ska träda i kraft.

Stadsledningskontoret tar upp behovet av samverkan mellan stadsdelsnämnderna eftersom verksamhetens omfattning kommer att variera. När det gäller anskaffandet av praktikplatser menar man att lokala kontakter måste vara en fördel. Beträffande stöd till frivilligorganisationer och andra

anser stadsledningskontoret att stadsdelsnämnderna själva bör avgöra omfattningen av och formerna för detta, och även om bidrag ska ges. Ett regelverk måste i så fall tas fram. I vissa organisatoriska frågor hänvisas till SPO-utredningen som ännu inte hade presenterats när stadsledningskontoret lämnade sitt remissvar.

Stiftelsen Hotellhem i Stockholm menar i ett förvaltningsutlåtande att ett ordnat boende med särskild personal för stöd och tillsyn är en nödvändig förutsättning för framgångsrik integration. Den dagliga kontakt man har med sina hyresgäster ger unika förutsättningar att påverka hyresgästernas attityder och värderingar. Man menar därför att utredningen har ett alltför snävt perspektiv på begreppet flyktingmottagande, eftersom bostadsfrågan inte behandlas och stiftelsen inte heller har fått möjlighet att lämna synpunkter under utredningens gång.

Externa remissinstanser

Länsarbetsnämnden (LAN) instämmer i förslaget om decentraliserat ansvar men betonar att en viktig förutsättning för ett gott samarbete med arbetsförmedlingarna är att stadsdelsnämnderna har ett gemensamt synsätt och likartade förutsättningar vid bedömning och planering för enskilda individer. Liksom utredningen understryker man vikten av en tydlig ansvarsfördelning mellan staden och LAN. Ett kommuncentralt yrkesinriktat introduktionsprogram bör vara tillgängligt även för invånare från andra kommuner. I den arbetsgrupp som föreslås detaljutforma yrkesprogrammet bör även näringslivsnämnden ingå.

Landstinget menar att ett system med trepartssamtal (individ, handläggare och sjuksköterska/läkare) möjligen kan tillämpas för att tillgodose behovet av den migrationsmedicinska och övriga specialistkompetens som inte finns vid vårdcentralerna. Det är viktigt att parternas medverkan, ansvar och befogenheter regleras i någon form av avtal. Landstinget har i ett nyligen avslutat EU-projekt tillsammans med Stockholms invandarmottagning undersökt i vilka former vården bör struktureras och hur samarbetet ska konstrueras. Landstinget upplyser i sitt remissvar om att man inte har ställt i utsikt inrättandet av en förtroendeläkarfunktion i syfte att pröva sjukintyg.

InfoKomp anser att det är mest naturligt att stadsdelarna har helhetsansvaret för nyanlända invandrare. Detta bör kombineras med samarbetsavtal med övriga professionella parter. Man påpekar att alla ska ha ett individuellt anpassat introduktionsprogram och att det därför inte behöver finnas ett särskilt anpassat program för vissa. Egenförsörjning ska vara inriktningen för

alla invandrare. Introduktionsprogrammet bör inriktas på bristyrken och även på andra yrken som många invandrare har erfarenhet och intresse av. Företag och ideella organisationer kan bidra med språkstudier, vägledning, mentorstöd, praktikanskaffning m m.

KFUK/KFUM – Kulturmötet ifrågasätter om det var ekonomiskt försvarbart att föregå de båda statliga utredningarna genom att tillsätta en egen utredning. Man menar att förslaget att decentralisera ansvaret till stadsdelsnämnderna är mycket ogenomtänkt; det är helt fel att se det som att individen ska etablera sig i en stadsdel. En central förvaltning ska ha det övergripande ansvaret. Beträffande resultaten i nuvarande verksamhet anser man att det är målen och mätinstrumenten som är felaktiga. Dagens brister handlar också om ovilja att samarbeta och otydliga politiska direktiv. Kulturmötet anser att det är helt i sin ordning att ingen instans har huvudansvaret för introduktionsprocessen – det ansvaret ska individen ha, med undantag för de som har svårt att tillgodogöra sig all information p.g.a. ingen eller låg utbildning eller ohälsa. Beträffande inriktningen på arbete menar man att det måste finnas en möjlighet till (vidare)utbildning, finansierat med de lån och bidrag som finns, för att åstadkomma en fastare förankring på arbetsmarknaden. När det gäller den medicinska vården föreslås inrättandet av en flyktingvårdhälsocentral i samarbete med landstinget.

Röda Korset menar att utredningen har tillkommit i ett läge där de ideella organisationernas deltagande har ifrågasatts, att den präglas av en underliggande önskan att återkommunalisera verksamheten. Utredningen sägs utgå från att enbart stat och kommun är möjliga aktörer. Det övriga samhället är frånvarande i förslagen. Röda Korset anser att flyktingar tvingas in i bristyrken och att endast den som är intresserad av sådana yrken kommer att få hjälp in på arbetsmarknaden. Kompetens och ambitioner tas därmed inte tillvara. Introduktionen föreslås även fortsättningsvis bedrivas med en målsättning som delar utredningens uppfattning om vikten av tidig arbetslivsanknytning för att komma in i samhället men vill ändå peka på att det även finns andra arenor där människor möts och som kan motivera till språkinläring och därigenom delaktighet i samhället. Man menar att förslaget om decentraliserat ansvar är logiskt med utgångspunkt från en normaliseringssträvan, men att stadsdelsnämndansvaret ändå kan leda till problem för t ex hemlösa och de familjer som bor splittrade. En centraliserad organisation ger utrymme för ett bredare utbud och bättre individanpassning. Man menar att det är olyckligt att det anpassade introduktionsprogrammet låses till strukturerat heldagsprogram eftersom vissa kanske har behov av en lägre aktivitetsnivå. Sociala Missionen föreslår slutligen någon form av

brukarmedverkan i det fortsatta utvecklingsarbetet – deltagarnas egna erfarenheter och idéer bör tas tillvara.

Spånga Blåband instämmer i utredningens grundtanke att flyktingar snarast bör komma ut i arbete. Dock saknar man ett mer ingående resonemang om möjligheten för nyanlända att snabbt få ett arbete. Man saknar såväl frivilligorganisationer som näringsliv i utredningens två referensgrupper. Dessa kunde ha bidragit med kunskap om praktiska möjligheter när det gäller att stödja flyktingars inträde på arbetsmarknaden och undanröja hinder för ett eget arbete. Det anses viktigt att frivilligrörelsen och näringslivet finns med i den arbetsgrupp som föreslås detaljutforma introduktionsprogrammet. Istället för att enbart se till bristyrken föreslås att man definierar vilka nya sysselsättningsområden nyanlända skulle kunna skapa. Att enbart fokusera på bristyrken innebär en vilja att "lägga livet tillrätta" åt flyktingen istället för att se denne som en aktör som själv kan välja mellan olika vägar in i arbetslivet. *Spånga Blåband* anser att utredningen har en snäv och okunnig syn på vad frivilligorganisationerna kan göra. Man nämner som exempel att det inom frivilligrörelsen bedrivs folkhögskolor, sjukhus, avancerad traumabehandling, äldreomsorg, hotell, fastighetsbolag och konferensanläggningar, något som ger tillgång till ett mycket varierat utbud av arbetsplatser.

Lernia välkomnar ett yrkesinriktat introduktionsprogram. Man undrar hur den föreslagna valideringen kommer att organiseras. Fokuseringen på bristyrken kan vara negativt för individen och stämmer inte heller med inriktningen att lyfta fram individens önskemål och motivation, personliga egenskaper och fallenhet. Beträffande akademiker frågar man hur samarbetet med högskola och universitet ska organiseras. Man menar att det är bra att stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret men undrar samtidigt hur insatserna ska samordnas så att man når tillräckligt stora volymer. Utbildningsanordnare, branscherna och det lokala arbetslivet föreslås ingå i den föreslagna arbetsgrupp som ska detaljutforma introduktionsprogrammet. Samverkansavtal är viktiga för att reglera parternas medverkan, ansvar och befogenheter. *Lernia* anser att förslaget är otydligt och att den föreslagna ansvarsfördelningen riskerar att öka komplexiteten och splittringen istället för att minska den. Den egna erfarenheten visar att integrationsarbete måste grundas på, och förutsätter, ett informellt nätverk av enskilda människors personliga engagemang, kreativitet och frivilliga medverkan. Detta förutsätter långsiktighet och uthållighet. Kommunen bör gå längre i sina försök att samla integrationsarbetet. De ideella organisationerna måste involveras i arbetet på ett betydligt mer målmedvetet och långsiktigt sätt.

Våra synpunkter

Kommunstyrelsens översyn av stadens mottagande av nyanlända flyktingar konstaterar en rad brister i dagens organisation. Verksamheten är splittrad på flera olika instanser och saknar ett gemensamt mål och ett helhetsperspektiv. De olika insatser som görs samordnas sällan. Rubrikerna i utredningen talar sitt tydliga språk: "Brister i samordningen"; "Alla gör allt"; "Ansvar och befogenheter hänger inte ihop"; "Bristfällig uppföljning och utvärdering"; "Låg måluppfyllelse".

En av flera allvarliga brister är att den instans som får bära kostnaden för att försörja individen när introduktionen har misslyckats, dvs stadsdelsnämnden, inte kan påverka kvaliteten i introduktionen så att de egna kostnaderna minskar. Den instans som styr innehållet i introduktionsverksamheten, dvs integrationsnämnden, drabbas inte ekonomiskt vid ett misslyckande och är därför mindre motiverade att åtgärda bristerna. De ekonomiska incitamenten saknas.

Vi förespråkar att ansvar och ekonomiska resurser för flyktingmottagande överförs från integrationsnämnden till stadsdelsnämnderna fr o m 1 januari 2005. På så sätt får stadsdelsnämnderna en realistisk möjlighet att arbeta på ett sammanhållet, konsekvent och långsiktigt hållbart sätt så snart beslutet om uppehållstillstånd har fattats, utifrån den handlingsplan som man upprättar tillsammans med individen. Samtliga stadsdelsnämnder utom en förespråkar också denna förändring i organisation och ansvarsfördelning.

Utbildningsnämnden skall även i fortsättningen ansvara för stadens SFI-verksamhet. Från och med juli 2005 skall en ny upphandling av SFI-undervisning vara genomförd. I upphandlingen skall kriterier kring samarbete med stadsdelarna ingå och den geografiska kopplingen mellan SFI-skolorna och stadsdelarna förstärkas. Skolorna/anordnarna skall tillsammans med stadsdelarna arbeta fram program där introduktion, SFI och eventuella andra verksamheter såsom vuxenutbildning och praktik blir till en givande helhet för individen. Den individuella handlingsplanen skall upprättas i samverkan mellan individen, stadsdelen, SFI-skolan/anordnaren och eventuellt övriga berörda instanser.

Ett SFI-centrum eller motsvarande funktion kommer även fortsättningsvis finnas inom utbildningsnämnden med uppgift att ansvara för samlad redovisning till staten, myndighetsutövning, studiekartläggning, test och nivåbedömning.

Kommunövergripande mål och uppdrag avseende stadens flyktingmottagande fastställs i budget 2005 för Stockholms stad. Den

huvudsakliga inriktningen ska vara att individen snarast möjligt blir självförsörjande och även i övrigt får möjlighet att etablera sig i samhället. Detta förutsätter en anpassning till situationen på arbetsmarknaden – yrkesutbildningar måste i stor utsträckning utgå från efterfrågan och prognoser. Det förutsätter också långsiktigt hållbara introduktionsinsatser i form av bl a grundläggande utbildning och språkkunskaper. Individens förmåga och kompetens ska givetvis vara utgångspunkten. Fokus ska ligga på möjligheter och lösningar, inte på problem och brister.

Stor omsorg ska även ägnas åt att utforma handlingsplaner och en meningsfull introduktion för personer som antingen tillfälligt eller mer permanent inte kan delta i en arbetsinriktad introduktion, t ex av hälsomässiga skäl. Ett överförande av ansvar och ekonomiska resurser till stadsdelsnämnderna innebär förbättrade möjligheter att samordna de olika insatser som görs för att rusta och ge stöd i de fall där målet inte är snabb självförsörjning. Här utgör t ex det ideella föreningslivet, studieförbunden och lokala nätverk mycket viktiga resurser som det är angeläget att stadsdelsnämnderna utvecklar ett nära samarbete med.

Utredningen har inte närmare fördjupat sig i utformningen av introduktionsprogram för ovan nämnda grupp, och det har inte heller varit dess uppdrag. Dock har samhällets ett särskilt ansvar att ge ett väl fungerande stöd när människor befinner sig i utsatta lägen. Därför ska den introduktion som stadsdelsnämnderna erbjuder denna grupp nyanlända följas upp i särskild ordning, med utgångspunkt från de mål som fastställs i budget 2005.

Även landstinget spelar en viktig roll i mottagandet av nyanlända flyktingar. Ett nära samarbete med landstinget är en förutsättning för att introduktionsprocessen ska fungera väl för flyktingar som lider av fysisk eller psykisk ohälsa. Utan adekvat vård är det mycket svårt att tillgodogöra sig innehållet i introduktionsverksamheten.

Under 2003 har stadens integrationsförvaltning och Stockholms läns landsting tillsammans genomfört ett projekt, Vård och introduktion i samverkan (VIS), vars syfte har varit att skapa bättre förutsättningar för goda samarbetsformer mellan staden och landstinget. Bakgrunden till projektet är att Stockholms invandarmottagning (SIM) konstaterat att många nyanlända har sådana hälsoproblem att man har svårt att tillgodogöra sig introduktionen.

VIS-projektets rapport visar att den löst formaliserade samverkan som idag finns mellan landstinget och staden utgår från organisationernas behov snarare än från individens. Tydliga syften och målsättningar saknas. Personalgrupperna har bristande kunskap om den andra partens organisation. Erbjudanden om hälsokontroll är dåligt koordinerade och de hälsojournaler

För att förbättra samarbetet mellan staden och landstinget föreslås i rapporten att myndighetsgränser ersätts med en mer holistisk och dynamisk introduktion där berörda myndigheter har en gemensam målsättning och betraktar introduktionsprocessen som en helhet. Vården måste vara en aktiv del i introduktionsprogrammet, och introduktionsprogrammet en aktiv del av vården. Ett mer formaliserat samarbete och en större samsyn bör kunna åstadkommas genom att landstinget inkluderas i det samverkansavtal som sedan ett par år finns mellan Stockholms stad, länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen och Migrationsverket, kallat "Lokal överenskommelse inom Stockholms stad för utveckling av introduktion för nya läroinnehåll".

Landstinget föreslås att utbildningsnämnden får ett särskilt uppdrag att tillsammans med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram. Integrationsnämnden har de senaste åren med stor framgång genomfört yrkesinriktade program i begränsad omfattning, och liknande verksamheter, även de framgångsrika, finns i flera stadsdelsnämnder. Med utgångspunkt från integrationsnämndens erfarenheter och från stadsdelarnas arbetsmarknadsåtgärder bör yrkesinriktade program kunna byggas upp i vissa stadsdelsnämndsområden, med kapacitet att även tillhandahålla platser för stadsdelsnämnder som väljer att inte etablera en egen verksamhet. För att ge intresserade stadsdelsnämnder möjlighet att utveckla modeller enligt ovanstående redan under innevarande år bör kompetensfonden ställa medel till förfogande. Också utbildningsnämnden kan tillhandahålla yrkesinriktade introduktionsprogram med utgångspunkt från vuxenutbildningsnämndens praktik är en viktig del i den yrkesinriktade introduktionen. Både i syfte att bidra till en mer framgångsrik introduktion och för att underlätta egna framtida rekryteringar bör staden själv ta ett stort ansvar när det gäller att erbjuda praktikplatser. Vi ställer oss därför positiva till utredningens förslag att nämnder och styrelser bör upprätta planer över förväntat kort- och långsiktigt arbetskraftsbehov samt tillhandahålla praktikplatser i relation till dessa planer. Denna fråga kommer att behandlas i särskild ordning eller inom ramen för budget 2005 för Stockholms stad.

Utredningen föreslår vidare att introduktionsprogrammet bör omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare. Oavsett om man har flyktingstatus eller har flyttat hit som anhörig till en flykting finns ett behov av en samlad introduktionsverksamhet. Ett sådant utvidgat åtagande har dock ekonomiska

konsekvenser och får därför prövas i samband med beslut om budget 2005 för Stockholms stad.

Kommunstyrelsen föreslås få i uppdrag att omgående tillsätta en genomförandegrupp som får till uppgift att förbereda de organisatoriska förändringar som anges i detta utlåtande. Ett system för fördelning av de ekonomiska resurserna för stadens flyktingmottagande till stadsdelsnämnderna ska utarbetas så att ett överförande kan ske i samband med beslut om budget 2005. Genomförandegruppen ska även identifiera övriga utestående frågor samt skyndsamt ta fram förslag till lösningar. Det är av största betydelse att gruppen under uppdragets genomförande etablerar ett nära samarbete med länsarbetsnämnden och landstinget samt även med intresserade frivilligrörelser, invandrar- och flyktingorganisationer och andra berörda. Lämpligt är att en referensgrupp med representanter från samtliga dessa instanser knyts till genomförandegruppen.

Genomförandegruppen ges ett särskilt ansvar för att tillsammans med stadsdelsnämnderna utveckla former för ett närmare samarbete med landstinget, bl a med utgångspunkt från det tidigare nämnda VIS-projektet.

Ett överförande till stadsdelsnämnderna av flyktingmottagandet innebär inte att all verksamhet kommer att bedrivas i egen regi eller inom det egna stadsdelsnämndsområdet. Stadsdelsnämnderna kan utifrån behov anlita externa anordnare, anordna verksamhet tillsammans med andra stadsdelsnämnder eller köpa tjänster från andra stadsdelsnämnder. Även här är samverkan med länsarbetsnämnden och de lokala arbetsförmedlingarna av central betydelse. Det är också mycket viktigt att man utvecklar och upprätthåller ett nära samarbete med näringslivet.

I sitt remissvar avseende betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75) betonade staden att en grundläggande förutsättning för att introduktionen ska bli mer framgångsrik är att alla berörda myndigheter har gemensamma, tydliga uppdrag och förhållningssätt samt att roller och ansvarsfördelning är klara och entydiga. Arbetsmarknadsverket och övriga myndigheter måste få mycket tydliga direktiv och uppdrag att samverka med landets kommuner i mottagandet av nyanlända flyktingar och invandrare. Genomförandegruppen bör överväga lämpliga åtgärder för att ytterligare understryka stadens uppfattning i denna fråga.

Kommunstyrelsen föreslås få ansvaret för den samlade uppföljningen och utvärderingen av introduktionsverksamheten och även för kommunövergripande samverkansöverenskommelser och avtal med Integrationsverket, Migrationsverket, länsarbetsnämnden, landstinget och andra externa samarbetsparter samt med Stiftelsen Hotellhem avseende genomgångsbostäder.

Undervisningen i svenska för invandrare lyder under statliga styrdokument och målet för SFI är att eleverna skall lära sig det svenska språket. Verksamheten skall främja den individuella språkutvecklingen hos varje elev utifrån dennes förutsättningar. För att nå målen för utbildningen krävs kompetent och behörig personal. Det krävs också att undervisningen är individualiserad och att de studerande nivågrupperas. För att möta de olika behov som finns förutsätts att de berörda nämnderna samverkar.

Utbildningsnämnden har påbörjat ett samarbete med Centrum för Flexibelt Lärande (CFL) som bland annat har utvecklat en internetbaserad SFI, SAFIR. Detta kan göra det möjligt för individen att delvis studera hemifrån och på helger etc. Staden bör fortsätta utveckla utbildningsmetoder som motsvarar de behov, förutsättningar och ambitioner som individen har.

För att mottagandet och introduktionen av nyanlända ska bli mer framgångsrik krävs även aktiva insatser mot diskriminering. Människor behandlas fortfarande olika med utgångspunkt från hudfärg och härkomst. Den etniska diskrimineringen på arbetsmarknaden, liksom inom många andra samhällssektorer, är en starkt bidragande orsak till svårigheten för nyanlända flyktingar och invandrare att etablera sig i Sverige. Både öppna fördomar och mindre synlig, strukturell etnisk diskriminering måste bekämpas. Allas grundläggande mänskliga rättigheter måste utgöra en central utgångspunkt för samhällets introduktionsinsatser.

I Stockholms stad finns en strävan att kombinera förbättringar i flyktingmottagandet med ett brett arbete mot olika former av fördomar och diskriminering. Samtliga kommunala verksamheter har ett uppdrag att utveckla metoder för att synliggöra och motverka fördomar och diskriminerande strukturer. Riktlinjerna för stadens mångfaldsplaner ses nu över och moderniseras så att de inte bara omfattar stadens roll som arbetsgivare utan också som hyresvärd, tillhandahållare av kommunal service, tillståndsgivare osv. Dessutom arbetar Stockholms stad målmedvetet för att förändra det felaktiga synsättet att introduktions- och integrationsarbete är något som enbart berör ”invandrare”. Den process vi kallar integration blir framgångsrik bara om alla medborgare deltar aktivt, om alla möts i ömsesidig respekt, om alla känner ansvar för, samhörighet med och delaktighet i samhällsgemenskapen.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* (m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande

1. Ansvaret för svenska för invandrare (SFI) kommer fortsatt att ligga på utbildningsnämnden.
2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta ett förslag om införande av en SFI-peng.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta ett förslag om införandet av ett pengsystem för flyktingmottagande och introduktion.
4. Utbildningsnämnden ges i uppdrag att involvera frivilligorganisationerna samt externa anordnare i utformandet av en framtida vidareutvecklad SFI-verksamhet med målet att dels främja språkutvecklingen hos varje enskild elev utifrån dennes förutsättningar, och dels att uppnå en snabb introduktion på arbetsmarknaden och i samhällslivet.
5. Därutöver anför följande.

Individen i centrum

Vi anser att individen måste stå i centrum för introduktionsprocessen. Grunden för all planering och alla insatser staden kan tillhandahålla måste vara individens initiativ, delaktighet, önskemål, behov och förutsättningar. Kombinationen och tidsplaneringen för arbetsplatsintroduktion och SFI bör ske utifrån individens önskemål. En snabb etablering på arbetsmarknaden är mycket viktig. Individen önskemål om typ av arbete och behov av kompletterande utbildning ska vara utgångspunkten. Den enskilde ska också få information om bristyrken och om den rådande arbetsmarknaden när introduktionsplanen görs.

I majoritetens förslag framhålls normalisering som en av grunderna för introduktionen. Detta är viktigt, men en del av normaliseringen gäller inriktningen mot ett normalt liv i ett storstadsområde. Därför måste arbetslivsintroduktion och andra erbjudanden till individen kunna gälla hela stockholmsregionen. Flyktingar och deras familjer är visserligen en del av ett lokalt samhälle, men det är viktigt att de inte blir "inlåsta" i en stadsdel. I storstadsområdena är invånarna vana vid att man kan bo i en kommun, arbeta i en annan, gå på utbildning i en tredje osv. I hela regionen visar det sig att det lokala perspektivet i miljonprogramsområdena fått förödande konsekvenser. Introduktionens erbjudande till individen måste försöka bryta detta mönster.

Betoningen på individen är också viktig när man har delade meningar om individens förmåga och resurser. Om exempelvis stadsdelsnämndens tjänstemän anser att en person måste genomgå en viss utbildning innan han eller hon kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande, måste det vara flyktingens vilja som är avgörande. Vill flyktingen anmäla sig på arbetsförmedlingen ska inte stadens tjänstemän kunna säga nej.

Pengsystem för SFI och flyktingmottagande/introduktion

För att ytterligare öka valfriheten bör pengsystem införas. Med pengsystem skulle situationen bli mer lik den inom grund- och gymnasieskolan, d v s att fristående utbildningsanordnare startar som komplement till den kommunala verksamheten. Undervisningen, mottagandet och introduktionen bör utöver detta ytterligare

individualiseras med utbildningsspår som skiljer sig beroende på förkunskaper, förutsättningar och studievana. Utredningens förslag att sfi-undervisningen ska överföras till stadsdelsnämnderna bör avslås. I stället bör sfi – i enlighet med den statliga utredningen ”Vidare vägar och vägen vidare” (SOU 2003:77) - inordnas i kommunal vuxenutbildning. När sfi upphör som separat skolform kommer svenskundervisningen för invandrare omfattas av samma lagar, mått på kvalitet och krav på uppföljning som andra utbildningar. Likaså bör mottagandet och introduktionen lösas genom inrättandet av ett pengsystem där resurserna följer individen utifrån dennes behov och önskemål.

Det civila samhället är grunden

Det civila samhället ska medverka i hela introduktionen. Det innebär bland annat att sådana kriterier ska användas vid SFI-upphandlingen att brett utbud erhålls som passar de olika behov som finns. Ett erbjudandet om flyktingguide (kontaktfamilj/kontaktperson) ska ges till alla som så önskar så snabbt som möjligt efter ankomsten till Sverige.

I majoritetens förslag anser man att föreningar av skilda slag ska kunna medverka när det gäller att öka kontakterna i närsamhället, men inte i introduktionen som helhet. På en punkt gör man dock ett undantag. För invandrare som inte förväntas kunna försörja sig själva anses frivilligorganisationerna kunna erbjuda större delen av introduktionen. Enligt vår uppfattning kan frivilligorganisationer få en betydligt bredare arbetsuppgift. Ett socialt nätverk har lika stor betydelse för en invandrad akademiker med god yrkesutbildning som för en handikappad flykting i pensionsålder. När det gäller att skaffa arbete, finna bostad, välja utbildning mm är en god förankring i vänkrets, föreningar, klubbar mycket viktig.

Introduktionsplanen – ett erbjudande

En introduktionsplan ska utarbetas för varje nyanländ flykting. Introduktionsplanen måste utgå från varje enskild individs behov och förutsättningar. Omhändertagandeperspektivet måste motarbetas. Till individens resurser hör också möjligheten att fatta egna beslut på grundval av ett erbjudande. Därför måste grundsynen vara att den plan som utarbetas är ett samlat förslag som individen erbjuds. Planen ska vara inriktad på egenförsörjning och vara gemensam för samtliga berörda delar av stadens och enskilda anordnares verksamhet. Också det regionala samarbetet ska finnas med när planen utarbetas. Samarbetet kring introduktionsplanen skall ske direkt med skolorna och inte med förvaltningen som mellanhand. Då personer flyttar mellan olika stadsdelar vill vi också peka på hur viktigt det är med kontinuitet, uppföljning och samarbete så att de insatser som tidigare gjorts fortlöper och att man inte börjar om på nytt, vilket också varit en kritik från stadens utredning. Den viktigaste personen för att kontrollera detta är flyktingen själv. Därför är det viktigt att introduktionsplanen är sådan att personen har medverkat i den, godkänt den och förstår den. Introduktionsplanen är inte en plan för myndigheter utan för individer.

Staden bör arbeta för ett regionalt perspektiv

Vi vill understryka det som berörts ovan om det regionala perspektivet. Flyktingmottagandet måste ses i detta perspektiv. Staden bör därför överväga möjligheter att öka det regionala samarbetet. Särskilt bör arbetsplatsintroduktion och validering ske i ett utvecklat regionalt samarbete. Också erbjudande om bostäder borde vara en regional fråga.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Ansvar och ekonomiska resurser för mottagande och introduktion av nyanlända flyktingar överförs från integrationsnämnden till stadsdelsnämnderna fr o m 1 januari 2005 i enlighet med vad som anges i detta utlåtande.
2. Utbildningsnämnden ges i uppdrag att i framtida upphandlingar av SFI-verksamhet beakta behovet av samverkan med stadsdelsnämnderna.
3. Kommunfullmäktige godkänner den i utlåtandet föreslagna inriktningen avseende stadens flyktingmottagande och SFI-verksamhet.
4. Kommunövergripande mål och uppdrag avseende stadens flyktingmottagande fastställs i budget 2005 för Stockholms stad.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att tillsätta en genomförandegrupp med uppgift att ta fram underlag avseende ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av föreslagna förändringar så att beslut om budget 2005 för Stockholms stad fattas i konsekvens med beslut i enlighet med föreliggande utlåtande. Gruppen skall även i övrigt genomföra sitt arbete i enlighet med vad som anges i detta utlåtande.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att ansvara för kommunövergripande överenskommelser och avtal med Integrationsverket, Migrationsverket, Länsarbetsnämnden, landstinget och övriga i denna fråga aktuella externa samarbetsparter, för uppföljning och utvärdering av stadens samlade mottagande av nyanlända flyktingar samt för avtal med Stiftelsen Hotellhem i Stockholm avseende genomgångsbostäder.
7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att återkomma till fullmäktige med förslag till förändringar i berörda nämnders reglementen.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del – under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut ovan – följande

1. Stadsdirektören ges i uppdrag att utse den genomförandegrupp som kommunstyrelsen skall tillsätta. I gruppen skall integrationsförvaltningen, utbildningsförvaltningen och ett lämpligt

urval av stadsdelsförvaltningar samt stadsledningskontoret finnas representerade.

2. Översynen av stadens flyktingmottagande, SFI-verksamhet samt angränsande frågor läggs till handlingarna.

Stockholm den 26 maj 2004

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Teres Lindberg Erik Nilsson

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Kristina Alvendal* och *Rolf Könberg* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

I budget 2003 för Stockholms stad angav den nya politiska majoriteten sin intention att förändra inriktning och organisation för både sfi-verksamheten och flyktingmottagandet. Syftet är dels att åstadkomma en kvalitetshöjning, dels att kunna erbjuda alla nyanlända flyktingar sfi, introduktion, yrkespraktik och övriga aktiviteter som en samlad och individuellt utformad helhet.

För att förbereda ett beslut om förändrad inriktning och organisation genomfördes under våren 2003, på uppdrag av kommunstyrelsen (protokoll 5 februari 2003, § 15), en översyn av stadens flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor. Arbetet genomfördes under ledning av stadsdelsdirektör Bitte Davidsson. Översynen presenterades den 30 juni 2003 och omfattar dels en presentation av dagens verksamhet, dels förslag till ny inriktning och organisation (*bilaga 2*).

REMISSER

Översynen har remitterats till samtliga stadsdelsnämnder, integrationsnämnden, näringslivsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm och stadens översynskontor. Ett antal andra berörda instanser givits möjlighet att lämna synpunkter:

- ✍ anordnarna av flyktingmottagande t o m 31 december 2003: InfoKomp, KFUK/KFUM:s studieförbund (Kulturmötet), Röda Korset, Sociala Missionen och Spånga Blåband
- ✍ anordnarna av sfi-verksamhet t o m 31 december 2003: Competens i Götaland AB, Lernia AB, Liber Hermods, Livstycket och SFI Riksby
- ✍ länsarbetsnämnden
- ✍ Stockholms läns landsting
- ✍ Föreningen svenskt Näringsliv, region Stockholm
- ✍ LO-distriktet i Stockholms län
- ✍ Migrationsverket
- ✍ Integrationsverket

STADSDELSNÄMNDERNA

Bromma stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 11 december 2003 att anta förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Jan Tigerström m fl (m), bilaga 1.

Kristin Swanberg m fl (fp), Desirée Pethrus-Engström (kd) och Anders Lindmark (mp) lämnade ärendet utan eget ställningstagande.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 26 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens förslag

Idealet vore enligt remisskrivningen att en enda myndighet stod för hela introduktionsprocessen. Eftersom detta inte ingår i uppdraget kommer även fortsättningsvis flera förvaltningar att medverka i introduktionen och då måste dessa dra åt samma håll för att åstadkomma ett bra resultat.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att stadsdelsnämnderna skall ha det yttersta ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat individuellt introduktionsprogram. Ansvaret skall omfatta alla steg i introduktionsprogrammet, samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och ekonomisk bistånd. Dock under förutsättning att tillräckliga ekonomiska resurser tillförs från integrationsnämnd och utbildningsnämnd.

Nedan följer mer detaljerade synpunkter på utredningen.

Ansvar och befogenheter ska höra ihop

Den myndighet som ansvarar för resultatet skall också vara den som beslutar om insatser och åtgärder. En stadsdelsförvaltning skall i samråd med den enskilde ha möjlighet att välja att använda ett eget introduktions-program eller köpa hela eller delar av det kommunövergripande. Läns-arbetsnämnden föreslås i utredningen att ha ansvar för kartläggningen av den enskildes behov men även att i samråd med denne ta fram en introduktionsplan. Här behöver ett förtydligande göras. Överläggningar mellan stadens ledning och länsarbetsnämnden föreslås i remissen och är helt nödvändiga för att åstadkomma de samverkansavtal och gemensamma målsättningar som även de lokala arbetsförmedlingarna behöver. Det är nödvändigt att dessa överenskommelser består även vid de snabba förändringar i övrigt som sker i arbetsförmedlingarnas prioriteringar.

Enligt utredningen gör "alla allt". Därför är det oerhört viktigt att samtliga inblandade myndigheter arbetar mot samma mål och stödjer varandras måluppfyllelse. För den enskilde deltagaren skall det vara tydligt att varje insats kan kopplas till målet.

Uppföljning

Uppföljning av insatserna är helt nödvändiga och förutom uppföljning genom stadens kvalitetssystem behöver avstämning och utvärdering av introduktionsplanerna göras kontinuerligt. Ett övergripande ansvar för uppföljning av stadens insatser för målgruppen är viktigt och måste ligga centralt.

Kommunövergripande yrkesinriktat program.

Utbildningsnämnden ska i nära samverkan med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat program. Ett program som ska intäktsfinansieras och erbjudas till stadsdelsnämnderna. Det skall inriktas på bristyrken i regionen. Programmet föreslås omfatta kart-läggning, rådgivning, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och yrkeskurser och huvudavsikten är ett snabbt inträde på arbetsmarknaden. Flyktingarnas situation kan dock vara mycket varierande varför programmet även måste ge utrymme för individuella lösningar. Förvaltningen stödjer därför att en arbetsgrupp med alla inblandade parter är nödvändig för att detaljutforma programmet.

Anpassat introduktionsprogram

För en mindre grupp är arbetsmålet orealistiskt pga. ålder, sjukdom eller social situation. Denna grupp skall enligt förslaget erbjudas ett heldagsprogram med inslag av samhällsinformation, svenskundervisning och sociala aktiviteter. Dessa skall helst vara förlagda i den egna stadsdelen och med medverkan av frivilligorganisationer. Ett bra förslag som förvaltningen stödjer.

Ingen gränsdragning mellan flyktingar och invandrare

Förvaltningen instämmer i det grundläggande förslaget att någon skillnad mellan flyktingar och invandrare ej skall göras utan alla erbjuds introduktion.

Samarbetspartners

Ett samarbete med landstinget vid den första kartläggningen när introduktionsprogrammet läggs upp skulle främja en meningsfull och genomförbar plan. Många av flyktingarna har dålig hälsa, är ofta sjuka och har svårigheter att följa SFI-undervisningen. Förvaltningen stödjer även förslaget om att landstinget skall medverka vid hälsobedömningar i övrigt samt förslaget om någon form av förtroendeläkarresurs. Ett samverkans- avtal skulle underlätta samarbetet.

Migrationsverket ansvarar idag för prognoser över de asylsökande som förväntas få uppehållstillstånd samt gör en viss kartläggning av den sökandes arbetslivs- och utbildningsbakgrund. Vidare samarbetar verket med staden för att informera om den svåra bostadssituationen och motivera flyktingarna att pröva att bosätta sig i andra mindre kommuner. Många av dessa är väl förberedda att ta emot flyktingar. Detta arbete behöver fortsätta även med en decentraliserad organisation. Dessa frågor har inte berörts i utredningen, inte heller var ansvaret för nyinflyttning i genomgångsbostäderna skall ligga.

Lokal organisation

Antalet flyktinghushåll varierar inom staden varför flera förvaltningar troligen bör gå samman för att åstadkomma en funktionell mottagning.

År 2002 avslutade 129 flyktingar boende i Bromma introduktions- programmet. Liljeholmens stadsdelsförvaltning hade de flesta med 153. Antalet är förhållandevis

högt beroende på att i båda stadsdelarna finns genomgångsbostäder för flyktingar. I och med att bostadsbyggandet tar fart bör genomgångs bostäderna i Blackeberg avvecklas och om nödvändigt ersättas med insprängda lägenheter.

I Bromma ligger SFI-skolan Riksby som på eget initiativ har hjälpt till när elever vill komplettera studierna med praktik. De tar emot studerande från hela staden, men de flesta kommer från Hässelby-Vällingby och Bromma stadsdelsförvaltningar. Förutsättningar finns för en bra lokal samverkan och ett välfungerande flykting-/invandrarmottagande i västerort.

Härigenom kan också risken för stigmatisering och onödig samman-koppling mellan nyanlända och försörjningsstödet undvikas. Det är viktigt att mottagandet organiseras lokalt så att inte likhetstecken mellan försörjningsstöd och ”introduktionsersättningen” uppstår.

Ekonomi

Utredningen föreslår att ett särskilt resursfördelningssystem ska utarbetas för de nyanlända som omfattas av introduktionsverksamheten. Hur detta system skall utformas behöver utredas vidare. Fördelningen kan inte bygga på allmänna socioekonomiska kriterier, utan måste främst vara relaterad till hur många invandrare och flyktingar som flyttat in under de senaste åren, varvid det är särskilt nödvändigt att ta hänsyn till varifrån de kommer. Fördelningen av resurser måste skapa tydliga incitament och får därför inte vara kopplad till hur många personer som är föremål för introduktion. Fördelningen måste också snabbt kunna anpassas till faktiska variationer beträffande antalet nyanlända flyktingar.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 11 december 2003 att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Anders Holmberg m fl* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Göran Holmberg* (kd) med hänvisning till det egna yrkandet att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Enskede-Årsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 19 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen belyser grundligt nuvarande verksamhet med introduktion av flyktingar och invandrare i Stockholm, och de svårigheter som finns i integrationsarbetet. I nuvarande organisation är flera myndigheter inblandade och det är dom även i fortsättningen. Utredningen tar upp att idealt skulle en myndighet ansvara för hela integrationsprocessen, men olika ansvarsområden gör att detta för närvarande inte är möjligt. Förvaltningen delar uppfattningen att arbetet skulle underlättas av att så få

myndigheter som möjligt är inblandade. Att introduktionen för nyanlända flyktingar och invandrare blir arbetslivsinriktad med arbete och egenförsörjning som mål är bra och att gruppen särbehandlas så lite som möjligt.

I den redogörelse för var flyktingar och invandrare bodde år 2002 var antalet i Enskede- Årsta förhållandevis litet. Enligt utredningens förslag ska ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat introduktionsprogram läggas på stadsdelsnämnderna. En stadsdelsnämnd med få flyktingar har då enligt förvaltningens bedömning små möjligheter att ha en verksamhet i egen regi. En möjlighet som då finns är att köpa platser i ett kommunövergripande introduktionsprogram för de flyktingar som flyttat in i stadsdelsområdet. Det förutsätter att de medel som föreslås överförs till stadsdelsnämnderna täcker dessa kostnader. Medel bör även tilldelas för invandrare som utan att vara flyktingar ska erbjudas deltagande i introduktionsprogrammet. För dessa personer utgår ingen ersättning. Det som inför positivt statstidning. ansvar på stadsdelsnämndsnivå, är att kunna komma in tidigt i planeringen och ta ansvar för det individuella introduktionsprogrammet. Möjligheten att fortlöpande följa upp planerna ökar väsentligt med ansvaret. I Enskede- Årsta stadsdelsområde bor ett drygt 70- tal personer som läser på sfi och har försörjningsstöd. Förvaltningen har inte haft möjlighet att göra riktade insatser till alla sfi- studerande. Insatserna har gällt ett mindre antal personer som kunnat få plats i olika projekt. Planering finns att delta i ett praktikprojekt som startat i några andra stadsdelar. Projektet riktas till personer som avslutat sfi- studier eller studerat länge.

De svårigheter utredningen tar upp om bostadssituationen i Stockholm, kan inte lösas på stadsdelsnämnds nivå. Ansvaret för avtal med Stiftelsen Hotellhem och andra hyresvärdar föreslås ligga centralt. Förvaltningen har erfarenhet av att flyktingar flyttat in hos släktingar och så snart tillstånd har varit klara, har de inte fått bo kvar. Förvaltningen har inte tillgång till bostäder eller kan lösa bostadssituationen permanent i sådana situationer, vilket lett till stora kostnader för hotellboende i Enskede- Årsta. Förvaltningen tas den bristande samordning som finns mellan myndigheter i dag upp och tendenser till att alla sysslar med samma saker. Behovet av reell samverkan blir inte mindre med att ansvaret för introduktionsprogrammen läggs hos stadsdelsnämnderna. Därför är det ett viktigt förslag att kommunens och externa myndigheters ansvar klagörs och fastställs i samverkansöverenskommelser mellan stadens ledning och ledningen hos berörda myndigheter.

Tillgång till en förtroendeläkarfunktion är viktig för att realistiska individuella planer ska utformas i introduktionsprogrammet.

I förslaget om ett yrkesinriktat introduktionsprogram är möjlighet till praktik och yrkespraktik viktig. Det övergripande ansvaret för praktikplatser föreslås läggas på stadsledningskontoret. Hur stadsdelsförvaltningarna ska få tillgång till praktikplatser i tillräcklig omfattning eller klara av att skaffa lämpliga praktikplatser är en viktig fråga. Med den erfarenhet som finns inom olika utbildningar, kan ersättning till praktikhandledare vara ett sätt att motivera personal att ta emot praktikanter.

En aspekt på flyktingmottagandet som inte tas upp i denna remiss är barnens situation och integrering i det svenska samhället.

Farsta stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 18 december 2003 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Birgitta Holm m fl* (m), bilaga 1.

Inga-Lill Persson (fp) och *Bertil Fredriksson* (kd) lämnade ärendet utan eget ställningstagande.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 25 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till att en översyn gjorts när det gäller flyktingmottagande, sfi och angränsande frågor. Utredningen bedömer att en lokalt förlagd introduktion skulle kunna lyckas bättre än den nuvarande. Förvaltningen instämmer i att det säkert kan finnas god möjlighet att lyckas bättre lokalt, men inte att denna utlokalisering i sig självklart skulle lösa problemen. En uppdelning av introduktionen på 18 mindre delar kan visa sig bli ineffektiv.

Att den nuvarande introduktionen har brister kommer tydligt fram i utredningen. Enligt utredningen är det bara 10% av de nyanlända flyktingarna som kan försörja sig efter den introduktion de fått av integrationsförvaltningen.

Då det i Farsta finns många invandrare som är hänvisade till försörjningsstöd, trots att de vistats en lång tid i Sverige, är det av stor vikt att introduktionen förbättras.

Inriktning på bristyrken

Utredningen konstaterar att invandrare behöver arbete och att samhället behöver arbetskraft. Framöver kommer det att behövas mer arbetskraft inom vissa sektorer.

Utredningens förslag att introduktionens huvudinriktning ska vara på arbete och egen försörjning är positiv, och kanske kan ses som självklar. Dock får inriktningen på bristyrken inte vara ensidigt överordnad tillvaratagandet av den kompetens inom andra yrkesområden som de nyanlända kan visa sig ha. Dels skulle det gå emot inriktningen att introduktionen görs individuell, dels skulle det vara ett slöseri med resurser.

Språksvårigheter

Många invandrare har språksvårigheter trots lång tid i Sverige. I kontakten med arbetsförmedlingen innehåller handlingsplanen för dessa ofta endast en rekommendation om förbättrade språkkunskaper, vanligen genom sfi. Grundproblemet med språkinläringen genom sfi anses idag allmänt vara bristen på kombination med sociala aktiviteter där språkkunskaperna kan utvecklas. Den bästa förutsättningen är om arbete eller praktik kan kombineras med språkstudierna. Ibland skulle arbete ha kunnat ordnas om stöd kunnat ges på arbetsplatsen. För att kunna få praktik skulle ha

behövs tillgång till en praktikplats med handledar. Tillgången till sådana insatser är idag otillräcklig. Varken inom sfi-undervisningen, arbetsförmedlingen eller stadsdelsförvaltningarna har hittills funnits resurser att ordna detta i tillräcklig omfattning.

Introduktionsprogrammet

Utbildningsnämnden föreslås tillsammans med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram. Programmet föreslås innehålla såväl kartläggning och rådgivning som olika yrkesinriktade aktiviteter. Att introduktionen ska bli en mer sammanhållen helhet med möjlighet till komplettering av språkundervisningen är mycket positivt. Var ansvaret ska ligga och resurserna tas, för att yrkesinriktade aktiviteter verkligen kommer att finnas med i den framtida introduktionen framgår inte tydligt. Förvaltningen anser att länsarbetsnämnden och arbetsför-medlingarna måste ges ett utökat uppdrag med ett tydligare ansvar för att bidra med de yrkesinriktade aktiviteterna i introduktionen för att denna ska kunna bli framgångsrik.

Boendeproblemen

En fråga som inte behandlas särskilt ingående i utredningen är boendefrågan. Nyanlända har ofta svårigheter att finna en bostad i det område de önskar. Detta och trångboddhet medför att många tvingas flytta flera gånger innan problemet är någorlunda löst. Boendeproblemen kan bli till ett betydande hinder för en sammanhållen introduktion. Vid byte av stadsdel är det kanske inte möjligt att fortsätta med samma introduktion. Uppföljningen försvåras. Frågan är också vad stadsdelsnämnderna förväntas bidra med när det gäller bostadsanskaffning på en mycket problematisk bostadsmarknad.

Ett nytt uppdrag för stadsdelsnämnderna

Att förlägga introduktionen till stadsdelsnämnderna blir ett nytt uppdrag som stadsdels-förvaltningarna ska utföra. Förslaget innebär att en anpassning av stadsdelens organisa-tion behövs. Individ och familjeomsorgen kan tyckas vara lämplig verksamhet att ansvara för introduktionen, då de deltagande har försörjningsstöd. För de stadsdelar, däribland Farsta, som idag har en relativt omfattande verksamhet med försörjningsstöd, blir ett utökat uppdrag mer kännbart. Även om introduktionsprogrammet utarbetas av länsarbetsnämnden och utbildningsnämnden och kanske kan köpas ”färdigt”, ska introduktionen planeras och administreras – och kanske viktigast av allt, följas upp så att den nyanlände inte fastnar i ett bidragsberoende. Det nya uppdraget medför att nya kunskaper måste tillföras och medför sannolikt ett utökat lokalbehov. Då uppdraget avser alla invandrare, inte bara flyktingar, utvidgas erbjudandet om introduktion till en mycket större målgrupp än tidigare. Förvaltningen förutsätter därför att motsvarande utökade resurser tillförs. Den kostnadsneutralitet som förutsätts, rimmar inte med att uppdraget avser en större målgrupp än tidigare.

Risken för stigmatisering

En viktig fråga att ta ställning till, är om de nyanlända vid introduktionen genast ska få en koppling till försörjningsstödet. Detta kan innebära en stigmatisering - att de nyanlända kan komma att uppleva att de anses sakna förmåga att försörja sig och att samhället tar över ansvaret för detta. Risken blir då att det idag alltför höga antalet långvarigt bidragsberoende, som bl a finns i Farsta, inte kommer att minska i önskvärd grad. Erfarenheter, bl.a. från "Jobbcentrum" i Skärholmen, visar att en effektiv utslussning med ett bra motivationsarbete kan bedrivas om verksamheten finns vid sidan om stadsdelsförvaltningens myndighetsutövning, men i nära samverkan med denna.

Möjligheten att skapa en effektiv introduktionsresurs

De resurser som ska omfördelas från integrationsförvaltningen kan befaras bli relativt små när delats i 18 delar. Förslaget att fördelningssystemet utgår från socioekonomiska faktorer medför dessutom risk för att vissa stadsdelsnämnder blir överkompenserade, medan andra kan komma att få för lite pengar i relation till behoven hos de nyanlända.

En lösning som på ett bättre sätt använder resurserna effektivt är om närliggande stadsdelar genom samverkansavtal går ihop om en gemensam regional introduktionsverksamhet. Till dessa verksamheter skulle arbetsförmedlingarna och andra möjliga samverkanspartner, t ex kyrkan och frivilligorganisationerna knytas med ett tydligt uttalat ansvar för de uppdrag de bör ha.

Med den större resurs som tillskapas på detta vis, finns möjligheter att anordna en särskild specialiserad verksamhet som tillsammans med stadsdelsnämnderna, arbetsförmedlingarna m.fl., effektivt kan utveckla och administrera introduktionsverksamheten. Härigenom kan också risken för stigmatisering och onödig sammankoppling mellan nyanlända och försörjningsstödet undvikas.

Ersättning för deltagande ges enligt särskilda regler och utgår från prestation, d v s ersättning relaterad till deltagande i introduktionen med avdrag vid frånvaro.

I utredningen sägs att ålder, ohälsa – bl.a. trauman och tortyrskador, problematisk familjesituation, etc, ska kunna medföra erbjudande om ett anpassat introduktionsprogram med "nätverksskapande aktiviteter." När det gäller behovet av insatser för de personer där den reguljära arbetsmarknaden inte är ett realistiskt mål bör tydliga uppdrag ges till landstinget och försäkringskassan. Även den anpassade introduktionen bör gå att få till stånd på ett mer effektivt sätt om introduktionen bedrivs regionalt genom samverkansavtal med kyrkan och frivilligorganisationerna.

Metodutveckling av introduktionen

Avgörande för en introduktion som kan lyckas bättre än tidigare är att en fungerandemodell för en sammanhållen introduktion utvecklas. I Farsta har i projektform, utarbetats en modell med arbetsplatsförlagd introduktion.

Projektet *ResursUtbyte* som redovisats i andra sammanhang är ett introduktionsprogram för nyanlända flyktingar och invandrare med syfte att förkorta tiden mellan permanent uppehållstillstånd och egenförsörjning.

Deltagande i projektet innebär arbete i upp till ett år på en ordinarie arbetsplats i en grund- eller förskola. Arbetet kombineras med svensk språkträning enligt "Europeisk Språkportfolio 16+" och ett anpassat program för matchning mot den ordinarie arbetsmarknaden.

Skolan ställer, mot ersättning, resurser till förfogande i form av en mentor som ansvarar för att deltagarna får en meningsfull och framgångsrik introduktionstid på skolan, arbetsledare med ordinarie arbetsledaransvar på varje arbetsplats (förskola, skola, vaktmästeri, skolkök, kansli etc) och lärarresurser för individuellt anpassad svensk-undervisning. Mentorerna svarar också för att deltagarna får en bra inblick i hur det svenska samhället fungerar även i övrigt.

Deltagarna i introduktionsprogrammet får ett personligt *språkpass* och daglig träning i svenska genom individuellt anpassad undervisning och arbetet med skolbarn och kollegor. De får vitsordad arbets- och yrkeserfarenhet från en svensk arbetsplats, kombinerat med ett anpassat matchningsprogram mot jobb i samarbete med arbetsförmedlingen. Att arbeta i skolan ger dessutom värdefulla kunskaper om det svenska samhället – och om den svenska skolan, vilket ger goda förutsättningar för eget ev. skolföräldraskap.

Skolan och förskolan får, i sin tur, genom att delta i programmet tillgång till fler vuxna i skolan, dessutom personer med kultur- och språkkompetens som motsvarar många av deras elevers. Skolan får dessutom en möjlighet att aktivt vara med och påverka det, för såväl skolan som för hela samhället, viktiga integrationsarbetet.

Hägerstens stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 6 november 2003 att godkänna förvaltningens förslag till remissyttrande och översända det till kommunstyrelsen.

Särskilt uttalande gjordes av *Bengt Sundell* (v), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Margareta Cederfelt m fl* (m), bilaga 1.

Hägerstens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 8 oktober 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser mycket positivt på att denna översyn kommit till stånd och instämmer i vad som redovisas i utredningen vad gäller dagens situation.

I dag finns många brister i hanteringen av ärenden som gäller flyktingar:

- ? Ambitionen är att alla flyktingar ska ha ett heldagsprogram genom att de som studerar SFI erbjuds kompletterande aktiviteter. I realiteten har dock långt ifrån alla deltagare i introduktionsprogrammet erbjudits heldagsaktiviteter.
- ? Stadsdelsnämnderna får i dag inte ta del av statens riktade bidrag till flyktingmottagandet men har ansvaret för de flyktingar som inte har egen

försörjning efter introduktionsprogrammets 18 – 24 månader. Det är bara 10 % som efter avslutad introduktionsperiod klarar av att försörja sig själv.

- ? Det finns idag inga speciella resurser avdelade för gruppen nyanlända invandrare utan huvudsakligen är det stadsdelsnämnderna som ansvarar för introduktionen av nyanlända invandrare och utbildningsnämnden för SFI-undervisningen.
- ? Samordningen brister i dag mellan alla de myndigheter och organisationer som medverkar i stadens mottagande. Det medför att de olika aktörerna erbjuder kompletterande program och aktiviteter som ligger utanför deras eget kompetens- eller ansvarsområde vilket innebär att alla gör allt. Av de olika myndigheter och aktörer som är inblandade i introduktionen är det idag ingen som har det totala ansvaret för introduktionsprocessen.

Det är mycket positivt att det föreslås att flyktingar och övriga invandrare ska behandlas lika vad gäller introduktionen i det svenska samhället.

Enligt förslaget ska ansvaret inom staden delas mellan ansvarig stadsdelsnämnd och utbildningsnämnden. Det yttersta ansvaret vilar dock på stadsdelsnämnden. Utbildningsnämnden föreslås samarbeta med länsarbetsnämnden och ta fram ett kommunövergripande introduktionsprogram som stadsdelarna vid behov ska kunna köpa. En förutsättning för detta samarbete är, enligt förvaltningens mening, att det är förankrat på hög nivå inom staden och länsarbetsnämnden. Detta skulle kunna vara ett ansvarsområde för AF-nämnden.

Det är viktigt att introduktionsprogrammets olika delar svara mot de individuella behov som finns i stadsdelen. Stadsdelsnämnden har det yttersta ansvaret för introduktionen och därmed också befogenhet att besluta om de olika delarnas utformning för att det ska svara mot de behov som finns i det egna stadsdelsområdet.

Nyanlända flyktingar och invandrare ska erbjudas ett sammanhållet individuellt introduktionsprogram. Varje organisation och myndighets ansvar och befogenheter bör samordnas mot ett gemensamt mål för den enskilde, nämligen inträde på arbetsmarknaden.

Det är också betydelsefullt för motivationen att på ett tidigt stadium få hjälp med validering av sina kunskaper och därmed insikt i vad som krävs för att arbeta inom sitt yrke i Sverige.

Att de nyanlända tidigt får förankring i arbetslivet och delaktighet i det svenska samhället genom arbete och egenförsörjning är centralt. Arbetsplatsen är en viktig mötesplats som ger introduktion i svenskt arbetsliv samtidigt som den språkliga utvecklingen främjas. Det är också positivt att få möjlighet att knyta nya kontakter och skaffa sig referenser för sitt framtida yrkesliv.

Det måste finnas ett tydligt samband mellan ansvar och befogenheter samt tydligt klargjort vad var och en av de inblandade aktörerna har för uppdrag i introduktionskedjan.

Tillgången på praktikplatser inom stadens verksamhetsområden behöver samordnas och därför är det bra att huvudansvaret föreslås ligga på stadsledningskonferensen. En speciell problematik inom Hägerstens stadsdelsområde är Gyllene Rattens genomgångsbostäder för flyktingar. I utredningen tas inte ställning till ansvarsfrågan

för genomgångsbostäder utan det anges att frågan måste utredas vidare. Förvaltningen vill understryka vikten av att man mycket noga måste överväga hur denna form av bostäder ska hanteras framöver.

Förvaltningen anser vidare att det vore bra att prova förslaget i några stadsdelar innan man genomför en omorganisation i hela staden. Det är en stor förändring och det skulle vara bra att först se vad genomförandet får för praktiska och ekonomiska effekter i några försöksstadsdelar innan det genomförs fullt ut.

Självfallet är det av största vikt att stadsdelsnämnderna erhåller full kostnadstäckning för det tillkommande ansvarsområdet.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 16 december 2003 att överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Catharina Hillerström m fl* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Helen Jäderlund Eckardt* (fp), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Ann-Christine Isaksson-Ketzel* (v), bilaga 1.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 25 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Inledning

Invandringen är framför allt en företeelse som berikar vårt land. Invandringen innebär att vi får nya impulser och resurser. Mottagande av flyktingar är dessutom uttryck för solidaritet med människor på flykt som behöver ett nytt hemland. Språkundervisningen i svenska för invandrare, SFI, vänder sig till denna mycket mångskiftande internationella målgrupp. Inom gruppen finns ovanligt stora sociala, kulturella och utbildningsmässiga skillnader.

Förvaltningen har under senare år initierat flera satsningar för att utveckla arbetet med svenskstuderande invandrare (SFI) i Hässelby-Vällingby. Förvaltningen ställer sig sålunda positiv till huvudförslaget i Remissen om att lägga ut ansvaret för att hjälpa flyktingar och invandare att etablera sig i det svenska samhället på stadsdelsnämnderna.

Synpunkter

Förvaltningen är positiv till att ansvaret för dessa frågor i Stockholm förs över från integrationsnämnden till stadsdelsnämnderna.

Som stöd till Remissen vill förvaltningens säga följande: Ett samlat SDN-ansvar för flyktingmottagande, SFI-undervisning etc. kan göra det lättare att samordna de

olika (lokala) aktörernas resurser. De föreslagna förändringarna bedöms underlätta nämndens samarbete med näringslivet i Hässelby-Vällingby och därigenom öka tillgången till arbets- och praktikplatser för nyanlända. En tydligare samordning kan göra det lättare för den enskilde klienten/brukaren att förstå de allmänna insatserna.

Med hänsyn till målgruppens mångskiftande sammansättning vill förvaltningen understryka att *individualisering*, *differentiering* och *flexibilitet* är centrala begrepp inom SFI-utbildning. Exempel på goda satsningar är:

- ? individuella handlingsplaner och introduktionsprogram
- ? yrkessvenska med fackuttryck (för olika personalkategorier)
- ? praktikkombinerad språkundervisning
- ? intensivsvenska för studenter med språkstudievana
- ? olika deltidslösningar.

Utredningen föreslår att den stadsdelsnämnd där personen bor får i uppdrag att

Om SFI-undervisningen inordnas i den kommunala vuxenutbildningen (komvux) får de studerande lättare att knyta kontakter med svenska studerande. Närheten till komvux kan också göra att SFI-studerandena upptäcker möjligheter till fortsatta studier. Detta gäller inte minst kvinnliga studeranden.

Bostadsbristen i Stockholm slår speciellt hårt mot flyktingar, invandrare och andra med svaga kontaktnät. Till problembilden hör fleråriga kötider, osäkra boende i andra och tredje hand sociala problem. Korta boende med ständiga flyttningar försvårar etablering i samhället. Hässelby-Vällingby har dessutom särskilt stora flyttrörelser. Det är angeläget att migrationsverket noga utreder om stadsdelsnämnden skulle få ett samlat "mottagaransvar" kan hanteringen av bostadsfrågorna underlättas.

I Remissen uttrycks följande:

Utredningen föreslår att den stadsdelsnämnd där personen bor får i uppdrag att ansvara för introduktionsprogrammet. Stadsdelsnämnden föreslås erbjuda ett program som utgår från den enskildes individuella förutsättningar och behov och som fokuserar på individens möjligheter. Huvudinriktningen ska vara ett yrkesinriktat introduktionsprogram baserat på bristyrken. Programmet ska leda till arbete och innehålla samhällsinformation, sfi och yrkespraktik samt i förekommande fall vuxenutbildning och arbetsmarknadsaktiviteter. För de personer som bedöms stå långt från arbetsmarknaden p.g.a. ålder, ohälsa eller familjesituation erbjuds ett anpassat introduktionsprogram. Detta program bör, förutom sfi, relevant samhällsinformation och vägledning, ha inslag av nätverksskapande aktiviteter. Stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser för att ansvara för och fullfölja dessa uppdrag.

Utbildningsnämnden föreslås få ett särskilt uppdrag att tillsammans med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram. Utbildningsnämndens del av programmet föreslås vara intäktsfinansierat. Programmet föreslås innehålla såväl kartläggning och rådgivning som olika yrkesinriktade aktiviteter. I mån av plats kan programmet erbjudas till andra närliggande kommuner inom länsarbetsnämndens ansvarsområde.

Förvaltningen stöder ovanstående skrivningar om ett "lokalt" introduktionsprogram" i stadsdelsnämndens regi samt ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram i utbildningsnämndens regi i samverkan med länsföretagarna. Företagarna efterlyser ett större ansvarstagande från Länsarbetsnämnden vid mottagandet av nyanlända. Här avses exempelvis kartläggning, validering (värdering av yrkeskunskap) samt översättning av betyg.

I november 2003 remitterade justitiedepartementet betänkandet *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle* (om flyktingmottagande och introduktion) till Stockholms stad för yttrande. Stadens kommunstyrelse har utsett Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd till underremissinstans. I ett tjänsteutlåtande till nämndens sammanträde den 16 december 2003 kommenterar förvaltningen denna statliga utredning. Förvaltningen skriver att de kommunala strävanden som uttrycks i Remissen (stadens utredning) delvis går på tvärs mot tankarna i det statliga betänkandet. I Remissen sägs att "Den nuvarande gränsdragningen mellan flyktingar och övriga invandrare är flytande och inte alltid relaterad till behovet av introduktion." Förvaltningen uppfattar att det på denna punkt råder en motsättning mellan tankarna i Remissen och statens flyktingpolitik. Det statliga betänkandet innebär ju ökade riktade statliga satsningar till stöd för flyktingars etablering i vårt samhälle.

I det föreslagna introduktionsprogrammet bör den så kallade arbetslinjen hävdas tydligare.

Den kartläggning av individens bakgrund och förutsättningar som föreslås i samband med introduktionsprogrammet kan bara ett viktigt medel för att underlätta den enskildes etablering i vårt samhälle. Kartläggningen bör dock enbart göras vid behov. Utarbetandet av den kommunövergripande yrkesinriktade introduktion som föreslås på sidan 28 i Remissen bör företrädare för stadens näringsliv inbjudas. Enligt förvaltningens uppfattning kan ett välfungerade samarbete mellan kommunen och företagarna underlätta flyktingars etablering i Sverige. Bland företagen finns ju många tänkbara arbetsgivare.

Sjuk- och hälsovårdens medverkan är viktigt vid introduktion av nyanlända. Många har hälsoproblem och är i behov av vård.

Studietakten inom SFI bör generellt höjas. Incitamenten för de studerande att snabbare lära sig svenska, och avsluta sina SFI-studier bör stärkas. Tendensen att använda SFI som ett försörjningssätt skall motverkas med kraft. Utdragna SFI-studier med låg studietakt motverkar integration.

Genom att låta den asylsökande få del av sfi-utbildning i kommunal regi kan etableringsfasen underlättas?

Flyktingar och övriga invandare, liksom många andra, söker sig till Stockholm, och andra större städer. Detta bidrar till bostadsbristen i storstadsregionerna. Samtidigt råder bostadsöverskott i många glesbygdskommuner. För att motverka denna utveckling bör migrationsverket se över möjligheterna till åtgärder som kan stimulera till bosättning i delar av landet där bostadssituationen är gynnsammare än i storstäderna. Härvid bör jämförelser göras med förhållanden i andra EU-länder.

I det remissaktuella betänkandet *Etablering i Sverige – möjlighet för individ och samhälle*. (SOU 2003:75) föreslås en statlig, skattefri, *etableringsersättning* som betalas ut direkt till den person som fått uppehållstillstånd men inte kan försörja sig själv. Därmed ökar skillnaderna ytterligare mellan flyktingar och andra invandrare. Enligt de socialarbetare som förvaltningen varit i kontakt med kan dessa olika förutsättningar försvåra arbetet inom exempelvis socialtjänst där man samtidigt hjälper både flyktingar och andra invandrare att etablera sig i vårt samhälle.

Förvaltningen är positivt till följande förslag: *Stadsdelsnämnderna ska direkt efter att uppehållstillstånd beviljats ansvara för anpassat introduktionsprogram för de flyktingar och invandrare som inte kan gå i ett yrkesinriktat program.*

Introduktionsprogrammet bör omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholms stad.

Arbete och egen försörjning är av avgörande betydelse för delaktighet i det svenska samhället och därmed också ett viktigt steg mot integration.

En arbetsplats är en viktig mötesplats för kontakt mellan majoritetssamhället och nyanlända.

På frivillig väg bör volontärer kunna engageras som faddrar, läxläsningshjälp, konversationsstöd, samhällsintroduktion etc. Här kan bland annat frivilligorganisationer spela en roll.

Förvaltningen vill uppmärksamma på de övergångssvårigheter som kan uppträda i skarven mellan integrationsnämndens ansvar och stadsdelsnämndernas. Det är viktigt att den administrativa hanteringen sköts så att inga människor kommer i kläm.

Integration är i hög grad en fråga om att känna delaktighet i och samhörighet med samhället.

Att vara integrerad är att vara respekterad - både för den individ man är och för det etniska, kulturella, sociala eller religiösa sammanhang som man tillhör.

Enligt förvaltningens uppfattning är det viktigt att stat och kommun lyssnar på invandrarnas egna erfarenheter av etablering i Sverige. Mot den bakgrunden finner förvaltningen det märkligt att inga invandrar- eller etniska minoritetsorganisationer återfinns i förteckningen över remissinstanser.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 20 november 2003 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Reservation anfördes av *Margareta Björk m fl* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Fredrik Lundin m fl* (fp) och *Patrik Holmberg* (kd) med hänvisning till det egna yrkandet att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

Katarina-Sofia stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 4 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Av översynen framgår att den nuvarande organisationen av stadens flyktingintroduktion och sfi-undervisning uppvisar stora brister. Det brister i samordningen mellan medverkande myndigheter och organisationer. Ofta saknas en koppling mellan ansvar och befogenheter och det saknas analyser och uppföljningar. Dessutom är måluppfyllelsen mycket låg. Till exempel är det endast 10 procent av dem som efter att ha genomgått flyktingmottagningens introduktionsprogram direkt klarar sin egen försörjning. Priset för detta är högt. Inblandade myndigheter och organisationer belastas av onödigt höga kostnader, den enskildes integration fördröjs.

Ansvar

Utredningen konstaterar att det är ofrånkomligt att det även i framtiden kommer att vara flera aktörer inblandade i introduktionen av flyktingar och invandrare. Stadsdelsförvaltningen anser, i likhet med utredningen, att endast en aktör ska ha det yttersta ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat introduktionsprogram och förvaltningen biträder förslaget att detta ansvar läggs på stadsdelsnämnderna.

Merparten, 90 procent, av flyktingarna överförs efter avslutat mottagningsprogram till den stadsdelsnämnd där de bor. Då måste det vara bättre att ha en etablerad kontakt vid den förvaltningen och kunna fullfölja den planering som redan genomförts där. Det förfarandet torde också underlätta uppföljningen av stadens flyktingmottagande.

Förvaltningen tycker det är riktigt att, som utredningen föreslår, slopa den gränsdragning som hittills funnits mellan flyktingar och invandrare och att i fortsättningen båda dessa grupper ska erbjudas ett strukturerat introduktionsprogram. Hittills har enbart flyktingar erbjudits ett sådant program.

Arbetslinjen

Utredningen föreslår att introduktionen i staden ska vara arbetslivsinriktad och att målet för introduktionen ska vara arbete och egenförsörjning. Mot detta kan knappast några invändningar resas. Samhället behöver arbetskraft och målet för den enskilde måste givetvis vara att stå på egna ben.

Ovedersägligen står samhället inför svårigheter framöver och det är, som utredningen uttrycker det, ett uppenbart hot mot samhällets tillväxt att andelen personer som ska försörja de som behöver försörjas minskar. Enligt utredningen ligger det förväntade nyrekryteringsbehovet under den närmaste tioårsperioden på 20 000 personer enbart inom stadens egna verksamheter.

Stadsdelsförvaltningen uppfattar att utredningen fokuserar på att i första hand styra in de nyanlända flyktingarna och invandrarna på bristyrken.

Flyktingar och invandrare har ofta en viss utbildnings- och yrkesbakgrund med sig redan när de anländer. Det är en viktig uppgift för alla inblandade i en mottagande

organisation att matcha den enskildes bakgrund mot arbetsmarknadens behov. Här kommer att krävas ett nära samarbete mellan stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden och länsarbetsnämnden, där de två sistnämnda föreslås få ansvaret att organisera ett kommunövergripande introduktionsprogram inriktat mot bristyrken i regionen.

Svenska för invandrare – sfi

Att tillägna sig goda kunskaper i det svenska språket måste ses som en av grundbultarna för att kunna etablera sig i samhället och få ett arbete. Sfi-undervisningen är enligt utredningen, som undervisningen bedrivs i dag i staden, dåligt förankrad i den övriga mottagningsorganisationen.

Förvaltningen vill understryka vikten av att språkundervisningen både till innehåll och form, så långt det låter sig göras, anpassas till varje nyanländ invandrarens behov och förutsättningar. Förvaltningen saknar ett mer djuplodande resonemang i utredningen kring hur sfi-undervisningen ska utformas framöver, för att passa in i en ny mottagningsorganisation och svara mot de krav som ställs vad gäller kopplingen svenskundervisning-praktik-arbetsmarknad. Detta är frågor som behöver belysas ytterligare. Stadsdelsnämnderna har för närvarande varken kompetens eller resurser att, om så skulle vara tanken, svara för exempelvis kvalitetsuppföljning av sfi-undervisningen.

Finansiering

I och med att stadsdelsnämnderna föreslås få ett samlat ansvar för planering, introduktion, sfi-undervisning och yrkesinriktade insatser ska medel fördelas till dessa nämnder. För detta ändamål ska ett resursfördelningssystem utformas av stadsledningskontoret. Några stadsdelsförvaltningar kommer att medverka i detta arbete. Den närmare utformningen av resursfördelningssystemet beskrivs inte i utredningen varför förvaltningen i detta skede avstår från att lämna några synpunkter.

Det fortsatta arbetet

Förvaltningen biträder utredningens förslag om att tillsätta en arbetsgrupp, där bl.a. stadsdelsnämnderna ska vara representerade, för att närmare diskutera introduktionsprogrammets innehåll och utformning samt andra praktiska frågor. Här skulle också outredda frågor kring sfi-undervisningen kunna belysas. Det vore även bra om ett försök först genomförs i några stadsdelsnämnder. Likaså kan det vara rimligt att, som utredningen också menar, se om de under våren 2004 förväntade riksdagsbesluten om svenska för invandrare och om introduktion för flyktingar eventuellt kan ha någon betydelse för utformningen av stadens arbete inom dessa områden.

Kista stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 11 december 2003 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av *Gunilla Bjuhr* (v) och *Tomas Beer* (mp), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Birgitta Wahlman m fl* (m), *Lotta Gravenius m fl* (fp) och *Carina Andersdotter-Sommar* (kd), bilaga 1.

Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 25 september 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Sammantaget anser förvaltningen att utredningen lyckats belysa fördelarna med att stadsdelsnämnden får i uppdrag att ansvara för introduktionsprogrammet för nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholms Stad. Introduktionsprogrammet bör vara individualiserat.

För att effektivisera introduktionsprocessen och därmed integrationsprocessen är vi i behov av att delvis utnyttja de redan befintliga erfarenheterna men också skapa nya metoder och nya redskap för att möta det nyanlända flyktingarnas/invandrarnas behov.

Inom stadsdelen finns flera års erfarenheter av invandarmottagande, kunskaper om arbetslöshetsproblematiken samt en rad beprövade metoder inom studie- och arbetsmarknads- områden, vilket skapar goda grunder för att kunna erbjuda en samordnad utvecklingsmöjlighet till nyanlända flyktingar/invandrare.

Redan nu finns det flera resurser/verksamheter inom stadsdelen som kan vara tillgängliga för den nya målgruppen efter några månaders introduktion.

En tänkbar modell utifrån de befintliga resurserna inom stadsdelen

Mottagning utifrån ett familje- och helhetsperspektiv

I stadsdelsnämnden finns en samlad kompetens inom skola, barnomsorg, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg mm. Inom stadsdelen finns ett civilt samhälle med föreningsliv, kyrkor, företagare och enskilda aktiva personer som kan stödja introduktionen. Insatserna som riktas till individen kan tidigt utformas efter ett familje- och helhetsperspektiv, vilket betyder att det upprättas introduktionsplan för **alla** familjemedlemmar med huvudmål och delmål.

För Kista gäller speciellt att vi inom ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsverksamheterna gemensamt utvecklar modeller för att minska bidragsberoende och öka förvärvsfrekvens som direkt går att vidga till att omfatta också nyanlända flyktingar. I Kista har vi också ett upparbetat nära samarbete med landstinget vilket är viktigt eftersom många flyktingar har medicinska och socialpsykiatriska problem till följd av tidigare upplevelser.

Stadsdelen kan tillskapa en introduktionsenhet med ett klart familje- och barnperspektiv i nära samverkan med resurser inom skola, utbildning, arbete både på lokal och central nivå. Skolorna är vana vid att ta emot nyanlända. Äldreomsorgen har kompetens när det gäller äldrefrågor från en rad kulturer.

Boende

Den nya stadsdelen Kista Gård planeras för upp till 4000 lägenheter varav flertalet kommer att vara hyresrätter. Det kommer att skapa en möjlighet för flera av de nuvarande boende att göra en bostadskarriär utan att behöva flytta för långt. Samtidigt skapas utrymme för nyinflyttade att få hyra befintliga lägenheter med relativt låga hyror.

Utbildning/Arbetsmarknad

* För att effektivisera insatserna under introduktions- och orienteringsperioden behöver vi identifiera flyktingar/invandrarnas kompetens inom stadsdelen (ev. i samarbete med Länsarbetsnämnden - LAN) Det första stadiet, minst tre månader, kräver fokusering på allmän svenska och samhällsorientering. Denna period ska ha en tydlig prägel av att vara en förberedande fas, för vidareutveckling av individen mot yrkesutbildning och arbete.

* För att redan vid start ge en helhetsbild av samhället i stort krävs det att svenskutbildningen, förutom kunskaper i allmän svenska, innehåller **uttalsövningar** och **samhälls- och arbetsmarknadsinformation**.

* Tillgången till **studie- och yrkesvägledning** är av stor vikt, redan vid första kartläggningen, när det gäller att slussa flyktingar/invandrare vidare till rätt kompletteringsprogram, studier eller yrkesområden.

* Att använda det avancerade kartläggningsinstrumentet; **Ibidity**-biologsdesignersmetoden, hjälper individen att identifiera den plats i arbetslivet där hon kan tillföra störst värde. "Biologsdesignersmetoden" ger individen möjligheten att svara på frågor om vad man har gjort, vad man vill och vad man kan och drömmer om. Processen kartlägger individens kompetens och erfarenheter med hjälp av ett databaserad program och individuell coaching.

* Genom **yrkesvalidering** får personen möjligheten att visa sin yrkeskompetens. Yrkesvalidering kan resultera i yrkesintyg eller gymnasiebetyg över individens yrkeskunskaper. Intyg eller betyget kan kombineras med ämneskomplettering, kurser i yrkessvenska eller praktik.

* **Yrkesinriktade kurser i svenska** är en behovsanpassad, skräddarsydd och intensiv språkutbildning, som kan kombineras med SFI-studier redan vid första stadiet. Yrkesspråk, som kan vara terminologin inom ett nytt yrke eller ett gammalt yrke (som individen har erfarenheter av från sitt hemland), kan kombineras med kurs i allmän svenska för att öka individens motivation där hon/han mer målinriktat kan lära sig det svenska språket.

* **Matchning utifrån bristyrken** är en viktig resurs i introduktionsperioden. Individen kan redan från de första månaderna informeras eller slussas vidare till matchningsprocessen. Det är en kompletterande insats som är motivationshöjande då individen ser ett klart samband mellan studier och arbete.

* Kombinationen av **lärarledda och webbaserade distansutbildningar** i lokal studiecentermiljö, är ytterligare möjligheter som delvis kan kombineras med sfi-studier.

* Som ett steg mot att stärka flyktingar/invandrarnas förankring på arbetsmarknaden kan det **lokala och stadsövergripande näringslivsnätverk** skapa möjligheter för praktik och mentorskap.

För den enskilda individen finns det goda möjligheter att sfi- undervisningen eller andra resurser inom LAN kombineras med ett eller flera av de ovannämnda insatserna.

Kompletterande insatser

För personer som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden pga. ålder, traumatiska upplevelser eller familjesituation, behövs både insatser från andra myndigheter, tex. sjukvården men också från lokalsamhället. Det är viktigt att introduktionsenheten har en sådan lokal kännedom att man kan skapa trygghet i vardagen samtidigt som man har kunskap om centrala tyngre resurser.

Föreningslivets integrationsinsatser

Om ansvaret för flyktingmottagandet förs över till stadsdelarna avser vi att bjuda in föreningslivet till samarbete. Deras engagemang och kunskap om lokalsamhället ska integreras i flyktingarnas introduktionsprocess. Lokala faddrar, mentorer och flyktingvärdar kan överföra sina erfarenheter och kunskaper till de nyinkomna och kan därmed skapa en vital stadsdel där mötet mellan "det gamla" och "det nya" är berikande. Det är också till fördel för redan boende om de nya grannarna tidigare än eljest får kontakt med närsamhället och blir delaktiga i det som händer på gården, i skolan etc.

Uppföljning

Introduktionsprocessen av flyktingar/invandrare kräver uppföljningsbara mål.

- Tydlighet i målbeskrivning under olika introduktionsfaser, en databaserad kompetensbank(där samlade kunskaper och erfarenheterna av de nyanlända kan registreras) samt mätbara uppföljningar i varje fas är nödvändiga för att kunna bedöma individens framgång och behov.
- Tillförlitlig statistik är ett måste för att stadsdelsnämnden ska kunna bygga upp en trovärdig verksamhet.
- Det lokala flyktingmottagandet kräver att myndigheter tillsammans med de frivilliga organisationerna skapar ett system för samråd och erfarenhetsutbyte.

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 11 december 2003 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Mats G Nilsson m fl* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Didar Samaletdin m fl* (fp) och *Birgitta Borg* (kd), bilaga 1.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 24 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att stadsdelsnämnderna där flyktingen och invandrare bor får totalansvaret för ett samordnat, strukturerat och individuellt anpassat introduktionsprogrammet. På så sätt undviks den situation som råder idag att ingen stadsdel fullföljer de introduktionsplaner som gjorts upp tidigare. Genom att stadsdelarna får det totala ansvaret är det sannolikt att introduktionen går fortare och större kontinuitet erhålls mot målet som är att flyktingarna och invandrarna blir självförsörjande. Ett introduktionsprogram ska omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare.

Förvaltningen anser för övrigt att utredningens förslag om ett individuellt anpassat och strukturerat introduktionsprogram med helgdagsstudier med sfi är mycket bra. Det kommunövergripande yrkesinriktade programmet baserat på bristyrken och arbetslinjen är mycket välkommet. Det finns en stor utmaning i att göra den möjlig vilket är att förmå arbetsgivare att i större utsträckning anställa invandrare. Det är också viktigt att ett särskilt anpassat introduktionsprogram finns för den grupp där arbete är orealistiskt. Ideella organisationer kan även i framtiden spela en viktig roll i introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare med insatser av mer social, humanitär och nätverksbyggande karaktär.

Utredningen förslag om en myndighet, kommunen eller länsarbetsnämnden borde ha totalansvaret för hela introduktionsprocessen är ett mycket intressant förslag. Det påminner om hur det var före 1985 då flyktingmottagandet övergick från länsarbetsnämnderna till kommunerna. Men som utredningen nämner bedöms inget av dessa alternativ vara genomförbart samt ligger utanför nuvarande utrednings uppdrag och mandat.

Förvaltningen skulle därför gärna se att stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret för introduktionsprogrammet och att nödvändiga resurser och utbildning omfördelas utifrån nuvarande organisation. Utifrån hur flyktingarna och invandrarna bosätter sig över staden har vissa stadsdelsnämnder en mycket större vana och kunskap i arbetet med dessa. Det är av yttersta vikt att kunskapen sprids ut över alla stadsdelsnämnder för att introduktionen av alla nyanlända ska bli optimal.

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 18 december 2003 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Magnus Hellström m.fl* (m), bilaga 1.

Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 21 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Liljeholmens stadsdelsförvaltning välkomnar utredningens intention att underlätta för flyktingar och invandrare att ta del av det övriga samhället genom att introduktionen föreslås bli mer arbetslivsinriktad med målet arbete och egen försörjning. Förvaltningen delar också uppfattningen att man inte bör skilja på flyktingar och andra invandrare, särskilt med avseende på s k anknytningsfall. Förslaget att staden årligen avsätter medel som kan sökas av ideella organisationer som vill erbjuda stöd till nyanlända välkomnas då mycket kunskap och erfarenhet kring mottagande finns samlad där. Förvaltningen instämmer också i att det är av stor betydelse att samtliga inblandade arbetar mot samma mål och stödjer varandras måloppfyllelse och att insatserna kontinuerligt följs upp.

Utredningen är dock oklar på flera punkter och ett antal olösta frågor kvarstår.

Svenskundervisningen, ett grundläggande problem

Förvaltningen anser att det grundläggande problemet i flykting- och invandarmottagandet framförallt ligger i en oflexibel svenskundervisning och en alltför ytlig samhällsinformation, och inte i den nuvarande organisationen för mottagandet. Orsaken till konflikter och gränsdragningar mellan huvudmän hänger troligen samman med stelbenta regelverk, bland annat om hur resurser får användas, snarare än organisation. Det nu framlagda förslaget kan med säkerhet råda bot på vissa brister i samordningen men man riskerar samtidigt bygga in nya svårigheter.

Förvaltningen saknar i utredningen ett resonemang om varför organisationen av flykting- och invandarmottagandet fungerar dåligt idag. Olika alternativ till hur organisationen skulle kunna förbättras och hur förutsättningar för samverkan kan skapas, saknas likaledes. Förvaltningen ställer sig frågan om det enbart är brister i organisation som ligger till grund för det otillräckliga mottagandet? Kanske borde utredningen ha belyst förutsättningarna för den enskilde att komma in i samhället.

Beträffande svenskundervisningen saknar den idag koppling till vardagsliv, kultur och arbetsmarknad genom en bristfällig individuell anpassning i undervisningen, t e x koppling till tidigare yrkesliv/utbildning. Dessutom ställs stelbenta krav på språkkunskaper av arbetsmarknadsmyndigheter och arbetsgivare, inklusive offentlig sektor. Den nya kursplanen för sfi-undervisningen med en betydligt mer differentierad svenskundervisning än tidigare tror förvaltningen kan öka möjligheterna för de berörda att komma in i och ta del av det övriga samhället.

Samlade kunskaper slås sönder

Det skulle med all säkerhet bli effektivare om ansvaret i en del frågor i flyktingmottagandet sammanfördes, vilket dock inte är liktydigt med att stadsdelsnämnderna skulle ha förutsättningar att göra de bästa insatserna. Stadsdelsförvaltningen befarar att den samlade kunskap som finns idag, riskerar att slås sönder i fragment och måste byggas upp på nytt. Dessutom kan oönskade kvalitetsskillnader uppstå om var och en av de arton stadsdelsnämnderna skall bygga upp verksamhet för mottagning av flyktingar och invandrare. Den av utredningen förväntade kostnadsneutraliteten vid föreslagna förändringar medför troligen en sparsam resursfördelning till stadsdelsnämnderna. Därutöver torde det vara förknippat med stora svårigheter att beräkna förväntat antal flyktingar/invandrare till varje stadsdel. Det kan slå snett att som utredningen föreslår ha ett sammanvägt socialt index samt befolkningsprognos som grund.

Osäkert boende - motverkar kontinuitet

Nyanlända flyktingar/invandrare har ofta ett mycket osäkert och kortfristigt boende. Regler för tillhörighet till stadsdelsnämnd måste utarbetas, så att ett frekvent flyttande mellan olika bostäder inte motverkar kontinuitet i introduktionen samt trygghet i andra nödvändiga myndighetskontakter. Idag finns en sammanhållen kontakt med Integrationsförvaltningen i minst 18 månader och upp till 24 månader för flyktingar oavsett hur mycket man måste flytta och var man bor i staden. Det förefaller också oklart hur Migrationsverket framledes kommer att bedöma bosättningsrätten för de flyktingar/invandrare som saknar fast bostad.

I de fall flykting/invandrabarn inte kan erbjudas plats omgående i en närliggande skola placeras de i s k Slussklasser i avvaktan på placering. Detta sköts idag centralt genom Invandarmottagningen. Vilken myndighet kommer att ansvara för detta i fortsättningen?

Inom Integrationsförvaltningen har man arbetat särskilt för att främja invandrades flyttning från staden till andra kommuner i landet. Härigenom har man en alldeles speciell kompetens och sammanhållna kontakter med andra kommuner. Om stadsdelsnämnderna ges ansvar för flyktingmottagandet kommer detta arbete inte att kunna fortsätta på samma sätt.

Integrationsförvaltningen ansvarar även för förmedlingen av flyktingguider, vilket utredningen överhuvudtaget inte berör.

Genomgångsbostäder, ansvar och prioriteringar

Staden har avtal med Stiftelsen Hotellhem om att vid behov tillhandahålla genomgångsbostäder för nyanlända flyktingar. I utredningen anges att frågan om var det fortsatta ansvaret för genomgångsbostäderna organisatoriskt ska ligga måste lösas. Det finns således inget förslag i den delen. Om ett överförande av ansvaret för nyanlända flyktingar till stadsdelsnämnderna får till följd att tillhandahållandet av genomgångsbostäder också läggs till stadsdelarna vill förvaltningen påtala det olämpliga i att den nämnd som ansvarar för tillhandahållandet samtidigt ska avgöra vilka prioriteringar som ska göras, d v s vilka individer som har de största behoven.

Idag finns genomgångsbostäder i fyra stadsdelsnämnder. Så länge denna typ av bostäder inte är jämt fördelade över stadsdelarna bör tilldelningen ske fristående, och göras så neutral som möjligt, gärna centralt över staden. Bostadsfrågorna bör överhuvudtaget skötas på en hand med möjlighet till överblick, också med tanke på nödvändiga kontakter med andra kommuner.

Fristående verksamhet- inte socialtjänsten

Förvaltningen anser att flykting- och invandarmottagandet helst inte bör kopplas direkt samman med den reguljära socialtjänsten, utan istället organiseras i en mer fristående verksamhet med särskild kompetens. Exempelvis skall de som inte har någon anledning att ha kontakt med socialtjänsten heller inte behöva ha det. En fristående verksamhet i varje stadsdel med ansvar för ett individuellt anpassat introduktionsprogram för alla invandrare, kan komma att kräva ytterligare resurser. Det finns redan idag stort behov av utökad kompetens för att möta krigs- och traumaskadade personer, oavsett att hälso- och sjukvården har ansvar för eventuellt vård och behandling, över huvudtaget krävs stora kunskaper kring migrationsrelaterad problematik.

Tid för introduktion

Om den statliga utredningen föreslår att det statliga introduktionsstödet minskas från 18 – 24 månader till 12 månader innebär det att individer kan komma att bli beroende av försörjningsstöd tidigare och kanske helt i onödan. Redan idag, trots ett introduktionsprogram upp till 24 månader lyckas endast 10 % av deltagarna uppnå egen försörjning. En förkortad introduktionstid övervältrar kostnader på kommunen.

Kartläggning/introduktionsprogram, frågor kring ansvarsfördelningen

Den statliga Flyktingutredningen kommer eventuellt också att föreslå att tiden för Migrationsverkets ansvar för försörjningen förlängs till högst tre månader. En viss kartläggning av varje flyktings eller invandrades resurser och behov ska genomföras av Migrationsverket under denna tid. Därefter föreslås i stadens egen utredning att kartläggningen överförs till och genomförs inom ramen för introduktionsprogrammet av den stadsdelsnämnd där personen är bosatt. Kartläggningen ska nu göras mer noggrann, dvs individuellt utformad och innehålla inslag av samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och eventuellt annan kompletterande utbildning. Till gruppen som betecknas välutbildad och med yrkeserfarenhet föreslås stadsdelsförvaltningarna kunna köpa ett yrkesinriktat introduktionsprogram av utbildningsnämnden, utarbetat av utbildnings- och länsarbetsnämnden gemensamt. Därutöver föreslås ett anpassat program för den grupp där ett arbetsmål är orealistiskt, vilket stadsdelsnämnderna själva skall ansvara för. Utredningen föreslår att den myndighet som är ansvarig för introduktionens resultat också är den som har mandat att besluta om insatser och åtgärder. För introduktionsprogrammen föreslår utredningen ett delat ansvar mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat introduktionsprogram som är individuellt utformat.

Ansvaret omfattar alla steg i introduktionsprogrammet, samhällsinformation sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och ekonomiskt bistånd. För detta ändamål ska nämnderna tillföras pengar från både integrations- och utbildningsnämnden.

Ansvarsuppdelningen består i att utbildningsnämnden och respektive stadsdelsnämnder utarbetar olika introduktionsprogram. Utbildningsnämnden skall, som anges ovan, utarbeta ett särskilt yrkesinriktat introduktionsprogram. Förvaltningen ifrågasätter förslaget och menar att ett delat ansvar kan medföra svårigheter och brister i samordningen, vilket påverkar den berördes möjligheter att på bästa sätt tillgodogöra sig introduktionen. Förvaltningen anser att hela ansvaret för att utarbeta och tillhandahålla introduktionsprogram, inklusive sfi, samhällsinformation och vuxenundervisning oavsett yrkesinriktning, bör ligga hos en ansvarig myndighet, exempelvis utbildningsnämnden. Om stadsdelsnämnderna tilldelas ansvar för mottagande och kartläggning å ena sidan kan olika introduktionsprogram tillhandahållas genom utbildningsnämnden å andra sidan. På så sätt skulle en alltför stor Öppnande och utveckling av flykting- och invandarmottagandet fördelas krävs att en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av samtliga parter åtaganden genomförs. Detta med syfte att på bästa sätt tillgodose den enskildes behov och möjlighet till försörjning och integration.

Maria-Gamla stans stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 6 november 2003 att anta förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Maria-Gamla stans stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 20 oktober 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till den översyn som genomförts om flyktingmottagande, sfi-undervisning samt angränsande frågor. Utredningen visar med all tydlighet de brister som finns i nuvarande organisation.

Förvaltningen önskar att följande frågor får ytterligare genomlysning innan beslut tas om en ny organisation.

Introduktion

Enligt utredningen föreslås att stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret för att erbjuda alla flyktingar och invandrare ett samordnat introduktionsprogram som är individuellt utformat. Stadsdelsnämnderna ska få ansvar för nyanlända flyktingar, sfi och vuxenutbildning genom tillförsel av ekonomiska resurser dels från integrationsnämnden, dels från utbildningsnämnden. Samtidigt är det utbildningsnämnden som i nära samverkan med länsarbetsnämnden ska organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat program. Ett program som ska intäktsfinansieras och erbjudas till stadsdelsnämnderna. (Programmet föreslås omfatta kartläggning, rådgivning, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och yrkeskurser.) Enligt förvaltningen finns en uppenbar risk att fokus för introduktionen blir att "köpa" den introduktion som blir billigast.

Det kommunövergripande introduktionsprogrammet föreslås vara inriktat mot bristyrken i regionen. En fråga förvaltningen ställer sig är hur tar vi då vara på den kompetens som den nyanlände redan besitter i form av utbildning, yrkeskunskap? Det kan bli så att programmet inte kommer att klara att innehålla den individualisering som det talas om. Eller att den nyanlände tvingas till en längre introduktionstid än han/hon tänkt. En lång introduktionstid innebär för den enskilde längre tid innan han/hon kommer ut i arbete. Det betyder också att samhällets kostnader blir högre än om en nyanländ snabbt kan komma in i arbetslivet med den kompetens han/hon redan besitter.

Förvaltningen tycker att förslaget är bra om att ha ett strukturerat heldagsprogram med inslag av samhällsinformation, svenskundervisning och sociala aktiviteter för den grupp nyanlända som på grund av ålder, sjukdom eller social situation ej har möjlighet att delta i det yrkesinriktade introduktionsprogrammet. En idé kan vara att ideella organisationer uppmanas att engagera sig i och utveckla hela eller delar av ett sådant program.

Av utredningsförslaget framgår att stadsdelsnämnderna ska ha det yttersta ansvaret för ett samordnat individuellt introduktionsprogram för alla nyanlända flyktingar och invandrare. Samtidigt anges i utredningen att Länsarbetsnämnden ska ha huvudansvar för att kartlägga personens önskemål och i samråd med individen ta fram en introduktionsplan. Under asyltiden ansvarar dessutom Migrationsverket för en viss kartläggning av den asylsökandes arbetsliv- och utbildningsbakgrund. Förvaltningen anser att om det är nämnden som har det yttersta ansvaret för den nyanländes introduktionsprogram måste höga krav ställas på överföringen av information om den nyanlände från Migrationsverket till stadsdelsnämnden för att undvika dubbelarbete och onödig byråkrati.

Samarbete

Utredningen visar att det kommer att krävas ett väl utvecklat samarbete med andra nämnder/förvaltningar inom staden och med externa myndigheter. För den nyanlände finns en vinst i att endast behöva vända sig till en organisation – stadsdelsnämnden (som har ansvaret för introduktionen), men det finns risker med att administrationen blir omfattande och otymplig när 18 stadsdels-förvaltningar ska kommunicera med exempelvis utbildningsförvaltningen om introduktionsprogram för den enskilde utifrån dennes individuella förutsättningar.

Ekonomi

Utredningen föreslår att ett särskilt resursfördelningssystem ska utarbetas för de nyanlända som omfattas av introduktionsverksamheten. Det är bra. Samtidigt föreslår utredningen att grunden för fördelningen ska vara ett sammanvägt socialt index samt befolkningsprognos. Det är inte bra.

Ett fördelningssystem måste vara begripligt. Den modell som förvaltningen förespråkar är "en nyanländ = ett belopp" eftersom den enskilde har samma utgångsläge oavsett var i staden han/hon får bostad. Schablonen måste vara lika för

alla nyanlända precis som exempelvis skolpengen är. Ett nytt resursfördelningssystem kan ej utgå från socioekonomiska faktorer som fördelningsnycklarna. Vissa stadsdelsnämnder kan i ett sådant system bli överkompenserade och andra stadsdelsnämnder få för lite pengar i relation till behoven bland de nyanlända. Utredningen anger till exempel att ”när det gäller invandrarna bor en överraskande stor del i Stockholms innerstad”. Ska flyktingar och invandrare jämföras i att få del av förslaget om introduktion av nyanlända måste även faktorer som invandring vägas in oavsett varifrån den nyanlände kommer.

Övrigt

När ett beslut fattats om en ny organisation för introduktion av nyanlända måste varje stadsdelsnämnd ges möjlighet att skapa en organisation för detta i dialog med andra nämnder och myndigheter.

En idé skulle kunna vara att låta två till tre stadsdelsnämnder agera ”piloter” och pröva olika organisationsmodeller som sedan övriga stadsdelsnämnder kunde använda. Det handlar om att ta reda på vilka administrativa rutiner som är mest effektiva, det handlar om samarbetet med externa myndigheter och modeller för detta, det handlar om att skapa utrymme inom den egna organisation för de nya uppgifter som kommer i och med totalansvaret för nyanlända med mera.

Inom ramen för Kompetensfonden borde det vara möjligt att under år 2004 få till stånd en lärande organisation där det ges möjlighet att pröva olika alternativ för att finna den mest optimala lösningen för mottagandet och introduktionen av nyanlända.

Norrmalms stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 27 november 2003 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Inge-Britt Lundin m fl* (fp) och *Anders Broberg* (kd) med hänvisning till det egna yrkandet att ärendet skulle ha överlämnats utan eget ställningstagande.

Särskilt uttalande gjordes av *Sebastian Cederschiöld m fl* (m) enligt följande.

Vi moderater har istället för dagens återkommunalisering som föreslås av den nya majoriteten föreslagit inrättandet av en SFI-peng. Därmed skulle valfriheten för den enskilda studenterna kunna förbättras. Det hade också inneburit att verksamheter som den framgångsrika SFI-utbildningen som bedrivs vid Livstycket i Tensta kunnat räddas.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 22 oktober 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att arbete och egenförsörjning är en förutsättning för delaktighet i det svenska samhället och att introduktionen av invandrare och flyktingar därför ska vara arbetslivsinriktad. Det är angeläget att landstinget medverkar i den föreslagna introduktionsverksamheten. Som framgår av utredningen avbryter många invandrare av hälsoskäl påbörjade insatser. En bedömning av den enskildes medicinska förutsättningar skulle därför kunna behövas både för att kunna erbjuda rätt insatser och för att minimera risken för att påbörjade insatser inte fullföljs.

Förvaltningen är väl medveten om den brist på samordning som nu råder mellan olika myndigheter och även mellan stadens olika förvaltningar vad gäller insatser för invandrare och flyktingar. Detta är givetvis ett slöseri med resurser och skapar sannolikt även förvirring för de som är föremål för samhällets insatser.

Nuvarande sfi-undervisning kan lätt uppfattats som en fristående insats och vi vet alla att en alltför stor del av de sfi-studerande inte uppnår tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna göra sig gällande på arbetsmarknaden, avbryter studierna eller sporadiskt deltar i undervisningen i årtal. Det är helt uppenbart att studier i svenska språket måste kombineras med någon form av praktik eller liknande både för att snabbare kunna tillägna sig språket och för att tidigt få inblick i svenskt arbetsliv med dess krav och villkor. Detta kräver dock ett mycket nära samarbete mellan staden och länsarbets-nämnden, ett samarbete där troligen båda parter måste tillföras ytterligare resurser för att kunna erbjuda insatser som snabbt leder fram till arbete och egen-försörjning.

Förvaltningen är positiv till förslaget att stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret för att erbjuda invandrare och flyktingar ett strukturerat introduktionsprogram och delar utredningens uppfattning om att i så liten utsträckning som möjligt särbehandla gruppen invandrare och flyktingar. En förutsättning är givetvis att stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser som motsvarar den faktiska kostnaden för de insatser som kommer att erjudas.

Av utredningen framgår att de stadsdelar som redan har byggt upp strukturerade yrkes- eller arbetslivsinriktade introduktionsprogram även i framtiden kan använda sig av dessa. I övrigt föreslås att stadsdelsnämnderna köper hela eller delar av utbildningsnämndens yrkesinriktade introduktionsprogram. För en stadsdel med få invandrare och flyktingar, t.ex. Norrmalm, är detta ett bra förslag.

Förvaltningen är klart positiv till förslaget om att de invandrare och flyktingar där möjligheten att komma ut på arbetsmarknaden bedöms orealistisk ska erjudas ett s.k. anpassat introduktionsprogram. Som det hittills varit är detta en grupp som riskerar att inte få någon introduktion i det svenska samhället och därför lätt hamnar i ett utanförskap. Från förvaltningens sida är vi dock tveksamma till förslaget om att stadsdelarna själva ska bygga upp lokala program. Det är i grunden positivt med en

lokal förankring men svårt för en stadsdel som Norrmalm med få invandrare och flyktingar att bygga upp och kunna erbjuda ett kvalitativt bra program. Även i detta fall borde det finnas möjlighet att "köpa" åtminstone delar av det föreslagna programmet.

Förvaltningen är positiv till förslaget om att stadens förvaltningar och bolag får i uppdrag, att i proportion till förväntat behov av arbetskraft, tillhandahålla praktikplatser och att dessa till viss del reserveras för de som genomgår stadens introduktionsprogram. För att praktikperioden ska kunna leda till en senare rekrytering är det dock viktigt att den enskilde upplever arbetet intressant och meningsfullt. Detta kräver i sin tur resurser i form av t.ex. handledning vilket kan betyda viss utökning av befintlig personal och därmed ökade kostnader för nämnder och förvaltskå. För att kunna rekrytera och behålla personal med utländsk bakgrund är det, vilket framhålls i utredningen, viktigt att stadens arbetsplatser rustas för att hantera den för många en helt ny situation. Det är därför viktigt att stadens anställda får information om olika kulturer för att bättre kunna möta de problem som kan uppstå på grund av olika normer och värderingar. Förvaltningen delar utredningens förslag om att personal-politiska avdelning ges en strategisk roll i arbetet med att rusta stadens verksamheter inför att bättre kunna hantera mångfald ute på sina arbetsplatser.

Rinkeby stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 18 december 2003 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen. Därutöver beslöt nämnden följande.

1. Förvaltningen får i uppdrag att samordna de aktörer som medverkar i mottagandet av flyktingar och invandrare på norra och södra Järva.
2. som svar på remissen ange följande yttrande

Stadsdelarna Rinkeby, Spånga-Tensta och Kista är stora mottagare av individer som genomgått integrationsnämndens introduktionsprogram, eller läser sfi. Samverkan och samordning mellan dessa stadsdelar skulle underlätta för den enskilde och effektivisera resurserna inom stadsdelarnas eventuella introduktionsprogram. Samverkan över stadsdelsgränserna underlättar samordning med övriga aktörer och skapar ett mottagande som bygger på den lokala förankringen i närmiljö.

Arbetslösheten bland invandrare är hög i Sverige. Det finns risk att svårigheten att få ett arbete skapar passivitet och bidragsberoende hos invandrare och flyktingar. En ny mottagningsorganisation kan lösa delar av de problem som finns i dagens samhälle, som motvilligt tar emot människor av annan etnisk bakgrund. Att initialt fokusera på den framtida försörjningen är därmed avgörande för om individen lyckas etablera sig i samhället och skapa sin egen försörjning. I dagsläget möter vi människor som efter många år i

landet är beroende av försörjningsstöd och inte lyckats erhålla språkkunskaper, så att de av arbetsförmedlingen kan anses förmedlingsbara. Merparten av dessa har inte erhållit ett strukturerat introduktionsprogram. Inom Rinkeby sdf finns det kunskap och erfarenhet av projekt som genomförts och där dessa metoder är väl tillämpbara i ett eventuellt kommande introduktionsprogram. Uppfattningen i dag är att försörjningsstödstagare önskar att så snart som möjligt erhålla arbete och därmed egen försörjning.

Utbildningen är i dag en mycket viktig fråga när det gäller nuvarande och framtidens arbetsmarknad. Det är då naturligt att samhället underlättar för nyanlända att introduceras till arbetsmarknaden. Vad det gäller utbildning, så är det mycket viktigt att det inom introduktionsprogrammet fokuseras på det svenska språket, som är en förutsättning för oberoende och integration. En kvalificerad språklig kompetens ökar anställningsbarheten och är en förutsättning för att lyckas med högre studier.

Förslag om medel för ideella organisationer, vilka har verksamhet som stödjer invandrare och flyktingar är lovvärt. Stadsdelen och dess nämnd har kunskap om de lokala förutsättningarna och de organisationer, som verkar inom området, vilket stärker samverkan på den lokala nivån.

Rinkeby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 4 december 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Frågan om hur staden organiserar mottagandet av flyktingar och invandrare är mycket angeläget att belysa och analysera. Utredningens genomgång av hur staden fungerar i dessa avseenden är värdefullt och välkomnas av förvaltningen.

Enligt utredningen föreslås stadsdelsnämnderna få ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat introduktionsprogram. Detta jämför behovet och vikten av en god introduktion till det svenska samhället oavsett skälen till att individen kommit till Stockholm. Staden vidgar därmed sitt åtagande, i dagsläget erbjuds endast flyktingar ett strukturerat introduktionsprogram, vilket endast är 20% av den totala gruppen nyanlända. Enligt förslaget erhåller stadsdelsnämnderna därmed ett mer omfattande uppdrag än vad nuvarande organisation besitter. För stadsdelarna vid södra Järva innebär detta att samtliga nyanlända erbjuds en strukturerad introduktion vilket stärker den invandrade gruppens introduktion, som idag är mycket begränsad och huvudsakligen bedrivs av sfi-verksamheten och anhöriga. Detta innebär att ytterligare 80% skall erbjudas ett strukturerat introduktionsprogram. Det konstateras att det finns många aktörer som medverkar i mottagandet av flyktingar och invandrare och samordningen av dessa aktörer är en viktig fråga. Idag så är stadsdelarna Rinkeby, Spånga-Tensta, Kista samt Vällingby- Hässelby stora mottagare av individer som genomgått integrationsnämndens introduktionsprogram,

eller läser sfi. Samverkan och samordning mellan dessa stadsdelar skulle underlätta för den enskilde och effektivisera resurserna inom stadsdelarnas eventuella introduktionsprogram. Samverkan över stadsdelsgränserna underlättar samordning med övriga aktörer och skapar ett mottagande som bygger på den lokala förankringen i närmiljön. Vem som har ansvaret för mottagningen i staden är inte avgörande för den enskilde. Det är dock viktigt att vid eventuellt byte av stadsdel så skall den enskildes initiala planering medfölja till den nya stadsdelen och där fortsätta.

Arbetslösheten bland invandrare är i hög i Sverige. Det finns risk att svårigheten att få ett arbete skapar passivitet och bidragsberoende hos invandrare och flyktingar. En ny mottagningsorganisation kan lösa delar av de problem som finns i dagens samhälle som motvilligt tar emot människor av annan etnisk bakgrund. Attityder till invandrare och flyktingar kan påverkas genom att samhällsmedborgarna ser gruppen som en positiv tillgång som aktivt bidrar till sin egen försörjning och medskapare av det framtida Sverige.

Att initialt fokusera på den framtida försörjningen är enligt förvaltningens uppfattning därmed avgörande för om individen lyckas etablera sig i samhället och skapa sin egen försörjning. I dagsläget kan man i förvaltningen se individer som efter många år i landet är beroende av försörjningsstöd och som inte lyckats erhålla språkkunskaper så att de av arbetsförmedlingen kan anses förmedlingsbara. Merparten av dessa har inte erhållit ett strukturerat introduktionsprogram. Utifrån individens möjligheter och förutsättningar så är det avgörande för denne att den erhåller möjlighet och instrument för att så snart som möjligt ta en aktiv del i sin personliga framtid och samhällsdeltagande. Förvaltningen anser att det gynnar individen att erbjudas introduktion och framtida planering utifrån närsamhällets lokala förutsättningar. Inom Rinkeby sdf finns det kunskap och erfarenhet av projekt som genomförts och där dessa metoder är väl tillämpbara i ett eventuellt kommande introduktionsprogram.

I utredningen betonas att introduktionsprogrammet skall fokusera på arbetsmarknaden och utbildning till bristyrken. Förvaltningen uppfattar idag att försörjningsstödstagare önskar att så snart som möjligt erhålla arbete och därmed egen försörjning. Den enskilde bör därmed erbjudas möjlighet att så snart som möjligt komma in på arbetsmarknaden och han bör då lättast kunna göra detta inom bristyrkena. Den enskilde påskyndar sin introduktion i samhället genom att jämföras med övrig befolkning som är självförsörjande och har tillgång de möjligheter som en självförsörjning innebär i form av kreditvärdighet mm.

Utbildning är idag en mycket viktig fråga när det gäller nuvarande och framtidens arbetsmarknad. I dagsläget kan vi inom arbetsmarknad och näringslivsenheten se att kraven på utbildning förändras och generellt ökar, mycket beroende på det aktuella konjunkturläget. Det är då naturligt att samhället underlättar för nyanlända invånare att introduceras till arbetsmarknaden. Vad det gäller utbildning så är det mycket viktigt att det inom introduktionsprogrammet fokuseras på det svenska språket som är en förutsättning för oberoende och integration. En kvalificerad språklig kompetens ökar anställningsbarheten och är en förutsättning för att lyckas med högre studier.

Utredningen har belyst övriga aktörers delaktighet när det gäller flykting mottagande och introduktion. Att stadsdelarna erhåller huvudansvaret för den enskildes introduktion och samverkan med övriga aktörer utifrån individernas behov välkomnas. Stadsdelarna skall utifrån förslaget erhålla medel från staden centralt för att utföra detta uppdrag. Det är viktigt att i denna diskussion beakta det ökade åtagande och vad det innebär för kostnaderna. I ett längre perspektiv bör dock kostnaderna minska genom kortare studietider vid sfi-verksamheterna och därmed även minskade försörjningsstöds-kostnader.

Förvaltning anser dock att det inom staden bör finnas ett centralt kansli som ansvarar för avtal med andra huvudmän såsom Länsarbetsnämnden i Stockholm, Stockholms Läns Landsting, Migrationsverket, Integrationsverket mfl. Det centrala kansliet bör beakta att samverkan sker och att varje myndighet tar ansvar för sitt kompetensområde. Det centrala kansliet bör ansvara för att utvärdera stadsdelarnas introduktionsprogram så att dessa håller en hög kvalitet som tillgodoser enskildas behov och möjliggör integration.

Förvaltningen anser att utredningens förslag om medel för ideella organisationer som organiserar verksamhet som stödjer invandrare och flyktingar är lovvärt, dessa medel bör öronmärkas och fördelas till stadsdelarna. Detta då stadsdelarna och dess nämnd har kunskap om de lokala förutsättningarna och de organisationer som verkar inom området vilket stärker samverkan på den lokala nivån.

Sammantaget anser förvaltningen att utredningen om mottagningsorganisation för invandrare och flyktingar gör en värdefull genomgång av hur mottagandet fungerar idag. Förvaltningen anser att stadsdelen gynnas av att flyktingar och invandrare jämställs och skall erbjudas introduktion enligt utredningen. Förvaltningen anser att ansvaret för introduktionen kan överföras till stadsdelen och att det finns goda förutsättningar för samverkan över stadsdelsgränserna som gynnar nyanlända och invånarna i stadsdelarna.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 5 november 2003 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att därutöver anföra följande.

Nämnden anser, i likhet med förvaltningen, att frågan om introduktion, integration och välfärd för de som inte rimligen kan styras mot arbetsmarknaden, t ex åldrande anhöriga och traumatiserade krigsflyktingar behandlas marginellt i översynen. Det är av stor vikt att den frågan ytterligare belyses, innan beslut fattas, eftersom stadsdelarna kommer att ha ansvar för alla nyanlända. Nämnden vill särskilt framhålla att gränsdragningsproblem som kan uppstå mellan stadsdelsnämnder när den enskilde flyttar mellan områden, inte får innebära att introduktionsprogram avbryts eller försvåras. För att det lokala

stadsdelsanknutna ansvaret ska kunna upprätthållas måste system för
överlämnande/kvittens utarbetas

Charlotte Svensson (s) anmälde att hon inte deltar i beslutet.

Billy Östh m fl (m), Göran Qvennerstedt m fl (fp) och Ewa Samuelsson (kd) lämnade förslaget utan eget ställningstagande.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 17 september 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Inledningsvis konstaterar förvaltningen att utredningen i analysen av nuvarande flykting- och invandarmottagande på ett entydigt och stringent sätt beskriver och styrker förhållanden som sedan länge är väl kända av inblandade parter, från handläggarnivå och uppåt.

För den enskilde flyktingen/invandraren måste hanteringen emellanåt te sig obegriplig genom att olika regelsystem och praxis är olika och att den ena handen inte vet/inte är införstådd med vad den andra gör. Krav som ställs och insatser/åtgärder som ges och görs över tid, blir ibland motstridiga.

Det kan vara svårt för en ”vanlig” svensk att navigera i det svenska samhällssystemet trots vana och språkkunskaper. Det är inte svårt att förstå att en del invandrare (som ibland dessutom har ett särskilt bagage) tappat orienteringen.

Utredningen anser att det ideala vore en mottagningsorganisation där allt ansvar och alla befogenheter är samlade under en hatt, men konstaterar att detta i dagens läge inte är genomförbart.

Grundbulten i utredningens förslag är att lägga huvudansvaret på stadsdelsnämnderna i de delar som är stadens ansvar för mottagandet av flyktingar och invandrare. Finansieringen, som ska vara kostnadsneutral, ska ske genom omfördelning mellan nuvarande kommunala aktörer.

Stadsdelsförvaltningen stöder detta förslag fullt ut och även övriga förslag som lagts av utredningen. Förslaget om att inte administrativt särskilja flyktingar från andra nyanlända invandrare är särskilt konstruktivt liksom resonemangen om normalisering samtidigt med kompensatorisk och kompletterande särbehandling när så behövs.

Förvaltningen anser att utredningen har en viss slagsida genom överbetoning av arbetslinjen. Frågan om introduktion, integration och välfärd för de som inte rimligen kan styras mot arbetsmarknaden, behandlas marginellt.

Det fattas resonemang och förslag rörande de nyanländas boende och hur nuvarande segregation skulle kunna minskas genom styrning vid mottagandet. I och för sig finns ingen skrivning om boendet i uppdragsdirektiven men utredningen borde ändå ha kunnat beröra dessa frågor.

Utredningen har inte haft några direktiv angående detaljorganisation utifrån eventuellt föreslagna förändringar. Förvaltningen (om utredningens förslag om ett sammanhållet stadsdelsnämndsansvar antas) vill peka på vikten av genomtänkt organisation och samordning inom och mellan stadsdelsnämnderna där man tillvaratar erfarenheter från de nämnder som idag har många invandrare inom sitt stadsdelsområde.

Förvaltningen föreslår också att erfarenheter och organisatoriska lösningar från krans-kommunerna tillvaratas. Bl a frågeställningen om organisatorisk inordning av flykting- och invandarmottagande under individ- och familjeomsorgsprogrammet.

Ett särskilt problem inför en organisation där stadsdelsnämnderna får ett samlat ansvar för introduktionsprocessen, är de inflyttades boende och därmed knytningen till en be-stämmd stadsdelsnämnd (vistelsebegreppet). Det är ett känt faktum att många inflyttare tvingas föra en ganska ambulerande tillvaro innan bostadsfrågan löses mer permanent. Det vore olyckligt om introduktionsprogrammet för den enskilde splittras upp och bol-las mellan nämnderna beroende på att den enskilde flyttar mellan stadsdelsområdena.

Skärholmens stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 11 december 2003 att godkänna förvaltningens förslag till remissvar.

Reservation anfördes av *Britt-Marie Lagerqvist m fl* (m), bilaga 1.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 22 november 2003 (som även utgör förvaltningens förslag till svar på remiss av betänkandet *Etablering i Sverige*, SOU 2003:75) har i huvudsak följande lydelse.

Vad föreslår flyktingar och invandrare själva?

Stadsdelsförvaltningen inbjöd i samarbete med integrationsförvaltningen en grupp nyanlända flyktingar (8 personer) in till en gruppintervju, sk "Fokusgrupp", för att ta del av deras synpunkter på hur mottagandet och första tiden i Sverige bör utformas.

De fick följande frågeställning att arbeta från: *Vad behöver du för stöd för att själv snabbt komma in i det svenska samhället?*

Sammanfattningsvis lyfter dessa personer fram följande frågor som viktigast: Bostad, praktik och arbete, snabbare möjligheter för akademiker och engelsktalande att få jobb, svenskundervisning på arbetsplatser, enklare regler för återförening, möjlighet att få tala svenska med svensktalande och möjlighet att flytta från Stockholm till annan ort om det finns arbete och bostad.

De utgår från att deras kompetens ska beaktas och vill att förutsättningar ska skapas för dem att snabbt etablera sig i Sverige, d v s de vill ha bostad och arbetet och lära sig svenska på sina arbetsplatser samt kunna förenas med sina familjer. Bostadsort verkar inte vara en avgörande fråga.

En mer detaljerad redovisning

Följande synpunkter var viktigast och fungerade mindre bra idag:

- ? Arbeta och träna svenska på arbetsplatsen
- ? Få arbete, praktik och kurs
- ? Kontakt med svenskar, tala svenska med svensktalande personer

- ? Möjlighet för akademiker och svensk- och engelsktalande att snabbare få jobb
- ? Flytt från Stockholm till annan ort om det finns arbete där
- ? Arbete till dem som redan finns i Sverige
- ? Information om vart man kan låna pengar
- ? Kvalitén, schema och läroplan på utbildningsutbud varierar

Följande punkter fungerar relativt bra men bör förbättras:

- ? Möjlighet till bostad
- ? Kortare tid för återförening
- ? Mer makt till tjänsteman att fatta beslut om återförening

Viktigt att utveckla:

Arbete:

- ? Anställ utifrån kunskaper (ej nationalitet, släktskap mm)
- ? Praktik, yrkesutbildning, kurs,

Bostad:

- ? Flytta från Stockholm till annan ort om där finns arbete och bostad
- ? Ingen avgift för bostadskön
- ? Bygg fler bostäder
- ? Ändring i förturssystemet (varför skilja sig för att få en bostad?)

Ekonomi

- ? Möjlighet att låna pengar till lägenhet, hemutrustning, räntefritt
- ? Information om vart man kan låna pengar

Återförening

- ? Förkorta väntetid, underlätta, enklare regler

Svenskundervisning

- ? Tala svenska med svensktalande personer, gärna på arbetsplatserna
- ? Arbeta och träna svenska samtidigt
- ? Bör vara frivilligt
- ? Kontrollera kvalitén på svenskundervisningen
- ? Rätt nivå för varje person
- ? Jämn nivå
- ? Intensiva kurser

Behov av information

- ? Om hälsovård
- ? Om yrkesutbildning och kurser

- ? Vart kan man låna pengar
- ? Om utlandsarbete
- ? Beskattning om man jobbar i annat land men bor i Sverige
- ? Rätt information
- ? Information på eget språk

Individuellt stöd

- ? Möjlighet att resa till hemlandet utan att det ska bli ekonomiskt avdrag (14 dagar/månad) under den tid man träffar sin familj i ursprungslandet.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Skärholmens stadsdelsnämnd vill inledningsvis lyfta fram några frågor som särskilt angelägna:

Individens kompetens

Den övervägande delen av personer som kommer till Sverige har ambitioner att forma och utveckla sitt liv i det nya landet så att de kan försörja sig själva och sin familj genom arbete.

Det är angeläget att fokusera individens kompetens och skapa förutsättningar för att kompetensen bibehålls och utvecklas. Myndigheternas arbete bör fokusera på att erbjuda stöd till individen att förverkliga sina livsmål och till att leva ett självständigt liv, att stödja den enskilde att ta ansvar för sin livssituation och ge individerna det stöd de behöver, när de ber om det. Bemöta människor utifrån att de är vuxna och fullt kapabla till att bestämma vilket som är bäst för dem själva.

Ett nära samarbete mellan olika professionella aktörer är angeläget för att optimera stödet. Särskilt utsatta flyktingar med trauman bör få snabb hjälp för att inte kriser ska övergå till bestående hinder för att leva ett fullvärdigt och ansvarsfullt liv.

Individens behov av arbete – bostad – familj

Arbete och egenförsörjning är en förutsättning för att bli delaktig i det svenska samhället. Det är angeläget att de nyanlända snabbt får en förankring i arbetslivet.

Nyanlända människor i Sverige är eller kommer att bli medborgare i närsamhället med samma rättigheter och skyldigheter som alla andra medborgare. Deras kompetens bör genast tas tillvara så att de snabbt kommer ut i arbetslivet och kan skaffa bostad. En stor del av de inflyttade är unga och välutbildade och har goda möjligheter att snabbt komma ut i arbete och egenförsörjning.

Samarbetet mellan de olika aktörerna bör starta redan under asyltiden. Migrationsverket svarar för kartläggning, Länsarbetsnämnden ansvarar för validering och betygsfrågorna och att matcha individen till jobb, och stadsdelsnämnden svarar för introduktionsplanen. Personer som fortfarande har introduktionsersättning föreslås tidigt få stöd att hitta en egen försörjning för att undvika hamna i försörjningsstöd efter introduktionstiden.

Barnen bör komma in de generella systemen så fort som möjligt, för att normalisera deras vardag och skapa trygghet och kontinuitet i deras tillvaro.

Bostadsfrågan är en primär och prioriterad fråga för att nyinflyttade ska kunna etablera sig snabbt. Att bo hos släktingar, hotell, mm innebär en otrygghet som motverkar målet att snabbt komma in i samhället. Hotellboende är också dyrt. Bostadsplaneringen i storstäderna bör anpassas till detta faktum. Det är också positivt att bosättning sker i kommuner där bostadssituationen är gynnsammare. Mindre samhällen med bostadsöverskott och arbetskraftsefterfrågan har en möjlighet att utveckla och bibehålla sin samhällsservice genom inflyttning.

Familjer vill vara förenade. I många fall flyttar en familjemedlem till Sverige i förväg, och långt senare, ibland efter flera år, kommer resten av familjen efter. Invandrare och flyktingar själva lyfter frågan om återförening som angelägen. Splittrade familjer lever under stress och har svårt att etablera sig i samhället. Att ha mål och planera för framtiden är för många människor angeläget först när familjesituationen är löst.

Barnperspektivet

Idag kan flyktingbarnen erbjudas förskoleverksamhet inom ramen för migrationsverkets verksamhet. Därefter kan dessa barn erbjudas flyktingförskola under introduktionsperioden inom ramen för Integrationsnämndens verksamhet därefter får de rätt till förskola inom i den stadsdelsnämnd/kommun de bosätter sig. Grundskola erbjuds skolbarn direkt när de anländer, i den ort där de är bosatta, vilket ger barnen kontinuitet.

Barnen bör få en egen introduktionsplan inom ramen för de generella systemen.

Osäkerheter kring familjens grundtrygghet; bostad och arbete är ohälsosam för barnens utveckling. Barnen bör omfattas av de generella systemen så snart som möjligt, få rättighet till förskola och skola mm, där de bor. Då har barnen och familjerna möjligheter att få en kontinuitet i vardagen, leka och utveckla sitt svenska språk. Barn i familjer med traumatiska upplevelser har än större behov av en normal vardag, trygghet och kontinuitet. Flyttningar, byten av institutioner och uppbrott bör om möjligt undvikas.

Förskolor och skolor bör utveckla sina verktyg och metoder för bemötande och arbetssätt med nyanlända med mer eller mindre traumatiska upplevelser. Förskolor och skolor utgör en naturlig roll i barnfamiljers liv och borde kunna utgöra en viktig roll i etablering avseende fadderskap, samhällsinformation, vägledning och svenska språket. Ekonomisk kompensation bör utgå.

Mot bakgrund av de befolkningsförändringar Sverige haft senaste decenniet är det angeläget att Lärarhögskolan utvecklar utbildningsinnehållet; pedagogik och metodik för brukare med mångetnisk bakgrund.

Finansiering

Ansvar, befogenhet och ekonomisk ersättning bör ligga på en och samma huvudman. Finansiering bör utgå från att några principer;

- ? Den part som har kostnaderna för aktiviteter i etableringsprocessen, bör också ha ansvar och befogenheter, för att skapa incitament för effektiv resursanvändning.
- ? Uppföljning bör ske vid vissa avstämningstidpunkter för att kontrollera att insatser leder till planerade mål.
- ? Ersättningssystemet bör innehålla incitament som motiverar individen till snabb egen försörjning.

Angelägna frågor i de båda utredningarna

Det mest väsentliga i stadens utredning är att alla aktörer bör arbeta utifrån ett gemensamt mål med fokus på individens resurser samt en gemensam värdegrund för att etablering för nyanlända till Sverige ska fungera.

Samverkan mellan olika aktörer bör utvecklas i syfte att få en helhetssyn på den enskildes situation, de olika insatserna under introduktionsprocessen måste hänga ihop för individen och bilda en helhet som leder till det uppsatta målet.

Båda utredningarna vill normalisera invandrings- och flyktingmottagandet och lyfter särskilt fram att arbete och egen försörjning är av avgörande betydelse för delaktighet i samhället och viktigt för integrationen. Därför är tidig arbetsmarknadsanknytning viktigt för att nå detta. Tiden för etablering i samhället ska vara så kort som möjligt. Därefter ska samhällets generella system ta över. Stadsdelsförvaltningen delar den uppfattningen.

Stadsdelsförvaltningen delar stadens förslag att samla ansvaret för ett samordnat introduktionsprogram på *en* huvudman, stadsdelsnämnden där den nyanlände bor. Individen får en lokal förankring och det stöd individen efterfrågar blir mer tillgängligt. Lokala vårdcentraler och psykiatriska mottagningar finns tillgängliga, myndigheter och det "professionella" nätverket, ideella organisationer och lokala näringslivet kan samverka med individen för att uppnå dennes formulerade mål. Kommunerna har möjlighet att etablera ett gott samarbete med olika lokala företag och föreningar som genererar arbete och praktikplatser samt fritidssysselsättning. Strukturerade utbud av lokalt arbete och fritid är gynnsam för människor med behov av trygghet och kontinuitet.

En del av introduktionsplanen bör bestå av en långsiktig och kontinuerlig plan för barnen.

Arbetslinjen, dvs aktiviteter för att snabbt komma ut i arbetslivet bör vara "den röda tråden" i introduktionsprogrammet. Arbetsförmedlingen bör ha ansvaret för validering och betygsfrågorna. Det individuella introduktionsprogrammet bör bygga på den kartläggning Migrationsverket gjort. Introduktionsprogrammet bör starta redan under asyltiden.

Invandrarorganisationer bör kunna ta ett större ansvar för introduktionen av nyanlända.

Introduktionsprogram och handlingsplan bör utformas tillsammans med individen och alla aktörer vid *ett* och samma tillfälle för att insatser ska bli tydliga för alla, främst för individen, om vem som gör vad och när.

Ett problem som beskrivs är att samordna olika aktörers olika uppdrag kring den nyanlända individen på ett för honom/henne begripligt sätt. Validering, handlingsprogram och introduktionsprogram bör göras i *ett* sammanhang och vara *ett* levande verktyg för alla medverkande. En gemensam och övergripande uppföljning av åtaganden och kvalitet är angelägen för att individens behov ska tillgodoses enligt utarbetad handlingsplan och introduktionsprogram. Förvaltningen stödjer därför stadens förslag att utarbeta samverkansöverenskommelser med andra aktörer då invandrar- och flyktingmottagandet är gemensamma frågor för samhället. Länsarbetsnämnden och Landstinget är viktiga aktörer i mottagandet och det är angeläget att varje aktör tar sin del av ansvaret. Stadsdelarnas samarbete med arbetsförmedlingarna fungerar olika och en gemensam och övergripande uppföljning av åtagandena är angelägen så att brister i måluppfyllelse snabbt kan åtgärdas.

Introduktionsprogrammet bör vara yrkes- eller arbetslivsinriktat och arbetslivsanknytningen bör komma in så tidigt som möjligt så att individen når målet med egenförsörjning mycket snabbare. Motivation ökar även när det gäller språkinläring och annan kunskapsinhämtning när det finns en koppling till förankring i arbetslivet. Arbetsplatsen är en viktig mötesplats där den inflyttade kan få en naturlig introduktion i svenskt arbetsliv samtidigt som den språkliga utvecklingen främjas.

Att inrikta introduktionsprogrammet mot bristyrken kan uppfattas stå i strid mot aktiviteter som syftar till att stödja individen att nå sina livsmål och arbeta inom sin erfarenhet och kompetens. Svårigheter att få arbete kan dock skapa passivitet och bidragsberoende. Därför är det angeläget att snabbt komma in i arbete för att kunna försörja sig själv och sin familj. Att börja arbeta inom bristyrken kan ses som de första stegen i en långsiktig plan för yrkeskarriär i Sverige. Det är också gynnsamt för människor att upprätthålla yrkesfunktionen, känna sig behövda och kunna göra nytta i samhället.

Bostadsfrågan, en primär fråga för etablering, behöver belysas ytterligare.

Att kunna förstå och tala svenska är angeläget för att etableras sig i samhället. En särskild utredning behandlar den frågan. Invandrare och flyktingar själva uttrycker önskemål om att sfi kan ges på praktik- och arbetsplatser. Språket utvecklas genom att möjlighet ges att tala svenska med svenskar.

Några frågor som behöver utredas ytterligare

Stadens översyn har utgått från *behovet av introduktion* för både flyktingar och invandrare och föreslår att stadens introduktionsinsatser ska omfatta alla nyanlända invandrare. En stor del av de nyanlända invandrarna är dessutom anhöriga till flyktingar. Stadens förslag innebär en fortsatt särbehandling av flyktingar, med

särskilda insatser från samhällets sida och högre ersättningsnivå och ingen särskild statlig ersättning för övriga nyanlända invandrare. Detta genererar en mängd praktiska problem för de aktörer som parallellt arbetar med båda grupperna.

Förutsättningarna för en bra introduktion är att samtliga berörda myndigheter har gemensamt uppdrag och förhållningssätt till de nyanlända liksom att roll- och ansvarsfördelning är tydlig. Detta förutsätter förändrat synsätt och uppdrag hos berörda myndigheter, framförallt Länsarbetsnämnden. Länsarbetsnämnden har uppdraget att tillgodose marknadens behov av arbetskraft, mest resurser läggs på de individer som direkt kan gå ut i jobb, medan de som anses stå längst från arbetsmarknaden ägnas mindre tid och resurser. De flesta har arbetsförmåga, även om den tidvis är begränsad. De kan behöva stöd, t ex rehabilitering för att kunna gå ut på arbetsmarknaden. För att förbättra effektivitet i mottagandet föreslås att berörda myndigheter medverkar i ett tidigare stadium i introduktionsprocessen. Detta kräver utvidgade och tydliga uppdrag samt resurser som avsätts för detta ändamål.

Helhetssyn och samverkan

Den statliga utredningen föreslår att Migrationsverket kallar till ett bosättningsamtal tillsammans med Arbetsmarknadsverket och den kommun där personer bor när uppehålls- och arbetstillstånd beviljas. Efter det att bosättningsfrågan lösts ska den nyanlände, samt kvotflyktingar och anhöriga som kommer inom två år, erbjudas en planeringsperiod på högst tre månader. Den ska utmynna i ett flerpartsavtal i form av en handlingsplan för den fortsatta introduktionen, där den enskilde individen ska ha stort inflytande över planeringen. Kommunen föreslås få ett övergripande samordningsansvar under den fortsatta planeringen.

En av utgångspunkterna i stadens översyn är, att ansvar och befogenheter ska hänga ihop så tidigt som möjligt i introduktionsprocessen. Därför föreslår staden att stadsdelsnämnden få ansvar för introduktionen redan från början. Enligt det statliga betänkandets skulle stadsdelsnämnden få försörjningsansvaret efter 15 månader. Vi instämmer i stadens förslag och vill tillägga att full ersättning ska utgå till stadsdelsnämnderna för stöd och insatser.

Arbete och egen försörjning

En tidig arbetsmarknadsanknytning är den faktor som tydligast medverkar till en positiv integrationsprocess. Arbetsmarknadsverkets/Länsarbetsnämndens medverkan redan i ett tidigt stadium och sedan under hela processen lyfts därför fram som avgörande för att nå målen om arbete och självförsörjning. Tydliga och långsiktiga uppdrag som innefattar tidiga och kontinuerliga insatser för asylsökande och nyanlända flyktingar samt resurser erfordras då. Både staden och betänkandet föreslår, att icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program för nyanlända flyktingar och invandrare tas fram inom AMS. Långsiktiga överenskommelser måste sedan träffas mellan staden och Länsarbetsnämnden.

Bostad

Boendet är ett primär fråga för en god etablering och integration. Om individen flyttar möts den med nya integrationsprogram i varje stadsdelsförvaltning eller kommun.

En stor del av de asylsökande i Stockholm har bristfälliga bostadsförhållanden. Fiktiva adresser, trångboddhet, oseriös uthyrning är några av problemen. Migrationsverket säger sig inte ha lagliga möjligheter att närmare granska de adresser som de asylsökande uppger. När personen får uppehållstillstånd aktualiseras oftast bostadsfrågan, särskilt när familjemedlemmar anknyter. Kommunen blir då ansvarig att lösa denna fråga så att introduktionsinsatserna kan genomföras.

Betänkandet föreslår, att den särskilda ersättningen på 500:- för eget boende i någon kommun under asyltiden tas bort. Migrationsverket föreslås få i uppdrag att införa en skriftlig bekräftelse på bostadsadressen som både den asylsökande och värden undertecknar. I bekräftelsen ska de regler och villkor som gäller vid uthyrning framgå. Detta är ett steg i rätt riktning.

Anpassat introduktionsprogram

För personer som är sjuka, handikappade eller inte direkt kan gå in i ett arbetsmarknadsinriktat program är det särskilt viktigt, att ta fram en handlingsplan och introduktionsinsatser som är anpassade till individens förmåga, samt verka för att undanröja hinder för ett arbetsmarknadsinträde. Staten betonar att arbetsförmåga ska vara styrande för insatserna. Arbetsmarknadsverket måste då se till att det finns resurser och möjligheter till arbetsprövning för dessa personer. För habiliterings- och rehabiliteringsinsatser är Landstingets medverkan viktig.

Stadens översyn föreslår, att stadsdelsnämnderna direkt efter tillståndet ska ansvara för att anpassat introduktionsprogram för de flyktingar *och* invandrare som inte direkt kan gå in i ett yrkesinriktat program.

Finansiering

Betänkandets förslag för Migrationsverket till ökad ambitionsnivå att erbjuda alla asylsökande arbetsmarknadsinriktade aktiviteter inom ramen för den s k organiserade verksamheten är positivt.

En konsekvensanalys av vilka resursförändringar som krävs för att höja ambitionsnivån i flyktingmottagandet saknas och är nödvändiga. Staten föreslår att förändringarna ska vara kostnadsneutrala. Det är i dagsläget svårt att bedöma om detta är möjligt. För närvarande har exempelvis inte Migrationsverket resurser att erbjuda alla asylsökande arbetsmarknadsinriktade aktiviteter inom ramen för den s.k. organiserade verksamheten. Inte heller har verket resurser för att samverka med kommunerna under asyltiden eller att ansvara för och medverka vid bosättningssamtalen. I princip är dock staden positiv till förslagen om Migrationsverkets ~~Då de ambitionsnivåer som staden~~ för kommunernas flyktingmottagande föreslås tas bort. En statlig skattefri etableringsersättning under ett år efter bosättningen införs. Den ska uppgå till cirka 7.000:- per månad och vuxen person och betalas ut av Centrala studiestödsnämnden, CSN, direkt till den enskilde. Cirka 70 % av den statliga

ersättningen för flyktigmottagandet kommer att gå åt till detta statliga försörjningsstöd. Om avvikelser sker från handlingsplanen ska kommunen rapportera detta till CSN, som då kan reducera ersättningen till en lägre nivå. Kommunens utgifter för försörjningsstöd kan då komma att öka, vilket är ett negativt incitament i handläggningen. Vi förordar stadens förslag om att samla ansvar befogenheter och ersättning på ett huvudmannaskap.

CSN:s medverkan innebär att en ytterligare myndighet tillkommer. Det är tveksamt hur de praktiska frågorna kring hanteringen av etableringsersättningen ska fungera och hur CSN ska klara av den stora mängden av handlingar. Det kommer med all sannolikhet att förekomma olika tolkningar från respektive kommun och myndighet hur avvikelser från handlingsplanen ska bedömas för att CSN ska reducera etableringsersättningen. Något resonemang om hur likartad bedömning av grunden för reducereing ska ske tas inte upp i betänkandet. Det framgår inte heller i betänkandet hur överprövning av CSN:s beslut ska gå till i praktiken.

Statens ansvar för etableringsersättningen ska enligt betänkandets förslag gälla i ett år, d v s lika för alla nyanlända flyktingar oavsett skilda behov och förutsättningar för att nå målen om egen försörjning och etablering på arbetsmarknaden. Därefter ska kommunen erbjuda olika insatser som ska underlätta etableringen. Resterande kostnader utöver försörjningen, bl.a. för sfi, ska under etableringsfasen och ytterligare två år täckas av det generella statsbidragssystemet med kostnadsutjämning. Behovet av försörjning ska efter etableringsperioden täckas via socialtjänstlagen.

Betänkandet är oklart när det gäller ersättningen till anhöriga, kvotflyktingar och de personer som har tillfälliga uppehållstillstånd. Detta behöver klargöras.

Staden skulle få minskade resurser till insatser under introduktionsperioden. Medel ges direkt till individen.

Det tänkta nya utjämningssystemet som innefattar flyktingar är inte utarbetat. Det går därför inte att ta ställning till om staden gynnas eller missgynnas genom detta. Stockholm är för närvarande underfinansierat via kostnadsutjämningssystemet, vilket hittills bl.a. inte tagit tillräcklig hänsyn till Stockholms högre kostnadsläge. Hela systemet är föremål för stark kritik och legitimiteten för systemet är svag.

I Stockholm är 10 % av flyktingarna självförsörjande efter 18 månader. Utredningens förslag innebär ännu kortare etablerings/introduktionstid. Det är inte sannolikt att en stor del då är självförsörjande när försörjningsansvaret går över till kommunen/SDN. Betänkandet anger helt riktigt, att det kommer att kvarstå behov av försörjningsstöd när tiden för utbetalning av etableringsersättningen upphör. Hur stort detta kan bli har dock betänkandet inte nämnt.

I båda utredningarna föreslås finansieringsmodeller för etableringsverksamheterna. Sociala index och befolkningsunderlag föreslås utgöra grund för resursfördelningssystemet. Vi instämmer i detta. I Stockholm erhåller stadsdelsnämnderna redan idag sin budget utifrån resursfördelningsnycklar. Stadsdelsnämnderna ska fullt ut erhålla budget för uppdraget.

Uppföljning – analys – utveckling

Stadsdelsnämnden instämmer i de båda utredningarnas förslag om att bättre uppföljningsinstrument bör utarbetas för att vi ska kunna förbättra kunskaperna kring etablering av nyinflyttade till Sverige, följa deras etablering över tiden och utvärdera för ständig metodutveckling.

Synpunkts- och klagomålshantering är en form av självutvärderingssystem som borde vara möjligt inom varje myndighet.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 9 december 2003 att överlämna och återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Erik Lindberg (s) anmälde jäv och deltog ej vid behandlingen av ärendet.

Reservation anfördes av *Ann-Katrin Åslund m fl* (fp) och *Patrick Simonson* (kd), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Madeleine Jacobsson m fl* (m), bilaga 1.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 25 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till förslaget om ett gemensamt introduktionsprogram för alla nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholms stad och delar utredningens åsikt att arbetsplatstillhörighet och egen försörjning är avgörande faktorer för delaktighet i det svenska samhället.

I stadsdelen bor många av Stockholms stads nyanlända flyktingar och invandrare. År 2002 bodde 146 (10%) av de 1 174 flyktingar som avslutade integrationsnämndens introduktionsprogram i Spånga-Tensta. Endast Liljehol-men, som har genomgångsbostäder för flyktingfamiljer, hade något flera. Av de 4 970 personer som den 1 april 2003 var inskrivna i sfi hade 1 190 (24%) Spånga som postadress. Med tanke på den stora andel nyanlända flyktingar och invandrare som söker sig till stadsdelen vore det en fördel om stadsdelsnämnden fick ansvar för integrationsplaneringsplaner (inkluderande sfi, utbildning och praktik) är bra och stämmer med rådande synsätt inom förvaltningen. Vi delar även åsikten att huvudinriktningen skall vara ett yrkesförberedande program inriktat mot bristyrken. Personer som bedöms stå långt från arbetsmarknaden skall erbjudas ett anpassat introduktionsprogram. Hur många som beräknas tillhöra denna grupp framgår inte av utredningen. Det kan tänkas att denna grupp är relativt stor i vår stadsdel men oavsett hur stor den visar sig vara fyller landstingets institutioner, bland annat vårdcentraler och öppen psykiatri, en viktig funktion här. Tillgång till förtroendeläkare nämns inte i

utredningen men skulle vara till stor hjälp vid bedömningen av enskildas arbetsförmåga. Att få rätt diagnos kan vara avgörande för att kunna sätta in rätt stöd till den som har svårt att komma i arbete.

Att programmet erbjuder heldagssysselsättning är viktigt liksom effektivare språkstudier anpassade till den enskildes nivå och med koppling till arbetslivet. Utan goda kunskaper i svenska är det svårt att få ett arbete. En fråga som också berörs är behovet av validering. Utredningen beskriver vad som görs idag men går inte närmare in på hur arbetet skulle kunna effektiviseras ytterligare.

En väl fungerande samverkan med näringslivet är en av grundpelarna i ett framgångsrikt integrationsprogram. Med hjälp av storstadspengarna har Spånga - Tensta byggt upp en framgångsrik verksamhet vid Lunda Nova genom samverkan mellan det lokala näringslivet, arbetsförmedlingen och stadsdels-förvaltningen. På Lunda Nova är man också positiv till utredningens förslag. Arbete är grunden för integration. Strävan mot normalisering är självklar. Man bör fokusera på kompetensen hos arbetsökande med invandrarbakgrund precis som hos andra arbetssökande. Var man är född är av underordnad betydelse i sammanhanget.

Att näringslivet ställer upp med praktikplatser för nyanlända är bra. Detta bör inte kopplas till en jobbgaranti, då finns risk att företagen drar öronen åt sig. På Lunda Nova menar man att det i stället kan bli nödvändigt att erbjuda de företag som ordnar praktikplatser åt invandrare och flyktingar något i gengäld, kanske ett ekonomiskt bidrag eller utbildning till handledare.

Under ett år från introduktionsprogrammets start förväntas staten komma att svara för den enskildes behov av försörjningsstöd, kopplat till den individuella handlingsplanen. Stödet är tänkt att ha en sådan nivå att det endast marginellt blir aktuellt för kommunen att ge kompletterande försörjningsstöd upp till socialbidragsnormen. Förhoppningsvis kommer en förbättrad introduktion att medföra att flera får arbete i direkt anslutning till introduktionsprogrammet och därmed inte blir beroende av kompletterande försörjningsstöd.

Nyanlända flyktingars och invandrades bostadssituation är en annan viktig fråga för stadsdelen. Detta har särskilt uppmärksammats inom verksamhetsområde arbete och bistånd men nämns överhuvudtaget inte i utredningen. Många bor tillfälligt i Spånga-Tensta och flyttar runt mellan stadsdelarna. Få har första-handskontrakt. Det framgår inte av utredningen hur det blir med introduktionen i dessa fall. Får man fullfölja introduktionen i den stadsdel den påbörjats även om man flyttar? Detta behöver förtydligas. Om det är meningen att man skall flytta mellan de olika stadsdelarnas introduktionsprogram krävs att de byggs upp på likartat sätt, vilket i och för sig verkar vara utredarens mening då utbildningsnämnden föreslås få ett övergripande ansvar att tillsammans med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande program.

De ideella organisationernas insatser föreslås i framtiden vara av social, humanitär och nätverksbyggande karaktär. Ideella organisationer och föreningar kan erbjuda ett individuellt stöd utanför kontorstid och utan de krav på motprestation som myndigheter ställer. Samtidigt kan det finnas en risk att intensiv samvaro i den egna kulturens organisationer i vissa fall blir ett hinder att lära sig svenska och komma ut i arbetslivet.

Sammanfattningsvis är förvaltningen positiv till intentionerna i utredningen. De tankar som framförs ligger helt i linje med hur man redan idag samverkar mellan berörda myndigheter inom stadsdelen för att underlätta invandrares och flyktingars inträde på arbetsmarknaden. Enligt utredningen är föreslagna förändringar kostnadsneutrala. Man föreslår en omDispositionering av medel mellan berörda nämnder. Dock bör påpekas att ett framgångsrikt introduktionsprogram kräver avsevärda resurser. På Lunda Nova poängteras att en avgörande framgångsfaktor har varit storstadspengarna vilka möjliggjort den intensiva, personaltäta och framgångsrika satsningen på stöd till stadsdelens arbetssökande.

Vantörs stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 18 december 2003 att åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Susanne Sjöblom m fl* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Lena Kling m fl* (fp) och *Henrik Ehrenberg* (kd) med hänvisning till det egna förslaget att lämna remissen utan eget ställningstagande.

Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 24 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag att ansvaret för introduktionen av flyktingar förs över från integrationsnämnden till stadsdelsnämnderna och att introduktionen så långt det är möjligt inriktas mot arbete och egen försörjning. Introduktionen bör starta snarast möjligt och målgruppens egna resurser utgör 90% av de personer som genomgått introduktionen i kommunen som uppbär försörjningsstöd. Introduktionsperioden är 18 månader. Då introduktionen avslutas förs ansvaret över till stadsdelsnämnderna. Förvaltningens erfarenhet är att man då ofta får börja om med planeringen, vilket drabbar den enskildes etablering i det svenska samhället. Ansvarar stadsdelsnämnden för introduktionen bör kontinuiteten i planering och insatser kunna förbättras.

En god samverkan och en tydlig ansvarsfördelning mellan arbetsförmedlingen, länsarbetsnämnden och kommunen är en viktig förutsättning om de nyanlända ska nå målet att få ett arbete.

Introduktionen bör grunda sig på en helhetssyn på den nyanländes etablering i det svenska samhället. Att den nyanlände lär känna sitt närsamhälle och får möjligheter till fritidsaktiviteter ingår till exempel i detta.

Det är viktigt att den nyanlände trivs i och får en anknytning till sin närmiljö. Det ökar möjligheten till att denne vill bo kvar i området efter det att etableringsfasen är avslutad. Att man bor kvar påverkar i sin tur förutsättningarna för kommunikation,

nätverksbyggande och gemensamma aktiviteter i området vilka kan ha en integrerande effekt.

Förvaltningen uppfattar att förslaget med ett centralt arrangerat kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram där förvaltningen kan köpa platser är bra. Förvaltningen instämmer också i förslaget att ideella organisationer även i framtiden bör spela en viktig roll i introduktionen genom sociala, humanitära och nätverksbyggande insatser.

Ett väl fungerande samarbete mellan kommun, primärvård och psykiatri är en förutsättning för att kunna erbjuda en del av de nyanlända en individanpassad introduktion. Det bör vara möjligt även för den som lider av fysisk eller psykisk ohälsa att utifrån sina förutsättningar kunna ta del av ett introduktionsprogram.

I enlighet med utredningen anser förvaltningen att introduktionsprogrammet bör omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholm, dvs även gälla så kallade anknytningsärenden. Dessa får idag inte någon introduktion och kan bli helt beroende av stödet från närstående.

Många flyktingar och nyanlända invandrare har osäkra och kortvariga hyreskontrakt vilket medför att de flyttar runt. Detta påverkar kontinuiteten i introduktionen och olika insatser och är ett hinder för deras etablering i samhället, inte minst för barnen och ungdomarna.

Utredningen berör inte ansvarsfrågan för stadens genomgångsbostäder. Förvaltningen anser att det är viktigt att alla stadsdelsförvaltningar även framledes får tillgång till dessa.

Konsekvenserna för Stockholm av de regler för ersättning till kommunerna som föreslås i de statliga utredningar som lagts fram under hösten rörande flyktingmottagande och sfi-undervisning bör granskas. Många nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholm bosätter sig i Vantör. Frågan om ekonomisk kompensation för de insatser som föreslås föras över till stadsdelsnämnderna blir därför särskilt viktig för stadsdelen.

I april 2003 var 414 av de 4.970 personer i Stockholm som var inskrivna i sfi-undervisning bosatta på postadressen Bandhagen. Det innebar att denna postadress med cirka 30.000 invånar, låg på femte plats efter Spånga, Stockholms innerstad, Kista och Skärholmen. År 2002 bodde 79 av de 1.174 flyktingar som avslutade integrationsnämndens introduktionsprogram i Vantör. Detta trots att det inom stadsdelen inte finns några genomgångsbostäder för flyktingar.

Älvsjö stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 6 november 2003 att åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av Olle Andretzky m.fl (m), bilaga 1.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 16 oktober 2003 har i huvudsak följande lydelse.

I översynen föreslås att stadsdelsnämnderna ska få det yttersta ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat, individuellt utformat introduktionsprogram. Ansvaret omfattar alla steg i introduktionsprogrammet: samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och ekonomiskt bistånd. Syftet med att föra över hela ansvaret till stadsdelsnämnderna är dels normalisering för den enskilde, dels att knyta samman ansvar och befogenheter i stadens mottagningsorganisation för flyktingar och nyanlända invandrare.

Utredningen föreslår att stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser, dels från integrationsnämnden då ansvaret för nyanlända flyktingar förs över till stadsdelsnämnderna, dels från utbildningsnämnden då ansvaret för sfi och vuxenutbildning för nyanlända invandrare förs över på motsvarande sätt. Stadsdelsförvaltningen vill framhålla att kostnadsneutraliteten för förändringarna måste säkerställas. Många nyanlända flyktingar som har genomgått introduktionsprogram på invandarmottagningen och sedan ansöker om försörjningsstöd, har svaga språkkunskaper i det svenska språket. De saknar också grundläggande kunskaper om det svenska samhället, samt yrkespraktik i Sverige. Flera av dem som vänder sig till enheten för arbete och bistånd vet inte om att försörjningsstöd är förenat med krav på att söka arbete, genomföra yrkesinriktad utbildning, följa en uppgjord planering för detta etc. Enheten ser särskilt allvarligt på att sfi-undervisningen inte har gett bättre resultat för dessa sökande, och att sfi i många fall inte har kombinerats med andra utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser.

Stadsdelsförvaltningen är positiv till förslaget. Den enskilde bör vinna på att exempelvis samhällsinformation, sfi, yrkespraktik och andra insatser redan från början kan samordnas lokalt, och att varje insats ska leda till de uppställda målen. Förslaget ger också stadsdelsnämnden möjlighet att styra och utveckla insatserna på ett sådant sätt att antalet nyanlända invandrare med behov av försörjningsstöd kan minimeras. Stadsdelsförvaltningen måste bygga upp organisation och samverkan för detta arbete tillsammans med förvaltningar i närliggande stadsdelar.

I översynen anges att arbetet med validering av utbildning och kompetens för flyktingar och invandrare ska utvecklas inom staden. Validering innebär värdering av den enskildes utbildning, kunskaper och färdigheter. Efter genomförd validering får individen antingen ett kompetensbevis som fungerar som ett svenskt betyg, eller en rekommendation om vilka kompletteringar som krävs för att få ett kompetensbevis. Stadsdelsförvaltningen instämmer i att en sådan inriktning är viktig. Eftersom detta kräver specialistkompetens bör staden närmare utreda hur valideringskompetens ska utvecklas och spridas i mottagningsorganisationen.

Stadsdelsförvaltningen vill betona vikten av att ledningen för staden i samarbete med förvaltningarna säkerställer kostnadsneutralitet för förändringarna.

Då antalet flyktingar och nyanlända invandrare i Älvsjö är relativt lågt, skulle organisationen för ovan beskrivna arbete byggas upp tillsammans med några angränsande stadsdelsförvaltningar, om förslaget skulle komma att genomföras.

I översynen föreslås också att utbildningsnämnden och länsarbetsnämnden organiserar ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram, inriktat på bristyrken. Stadsdelsförvaltningen stödjer detta förslag, utifrån de positiva erfarenheter för arbetssökande och samhälle som dragits av liknande matchningsprojekt

Översynen anger förslag och riktlinjer för stadsdelsnämndernas arbete med anpassat introduktionsprogram, samt för stadens och nämndernas samarbete med näringslivsnämnden, migrationsverket, integrationsverket samt ideella organisationer. Utredningen anger också att stadsledningskontoret ska ha ett övergripande ansvar för uppföljning av resultat, måluppfyllelse och kvalitet. Stadsdelsförvaltningen har inget att invända mot dessa förslag. Vad avser samarbetet med ideella organisationer stämmer detta väl med genomförandet av stadsdelsnämndens integrationsplan.

I översynen har framkommit att staden och landstinget ömsesidigt har uttryckt önskemål om att medicinsk kompetens ska finnas med i det kommunövergripande introduktionsprogrammet under hela introduktionsprocessen. Detta mot bakgrund av dels en andel flyktingar som har hälsohinder i introduktionen, dels att det finns behov av kompetens i flykting- och invandrarspecifik medicin i förhållande till de krav som introduktionsprogrammen ställer. Stadsdelsförvaltningen menar att det är viktigt att dessa kunskaper och erfarenheter kan utvecklas samt tas tillvara också i de lokala introduktionsprogram som stadsdelsnämnderna ska ansvara för. Detta bör förtydligas i den samverkansöverenskommelse som enligt översynen ska fastställas.

Östermalms stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 18 december 2003 att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av *Rolf Lindell m fl* (s), *Aila Erkkilä* (v) och *Ann-Sofi Matthiesen* (mp), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Helena Bonnier m fl* (m), *Claes Fleming m fl* (fp) och *Jan Ulander* (kd), bilaga 1.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 3 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Det är angeläget att människor som kommer till Sverige tas emot väl och får det stöd som behövs för att de ska integreras på ett fullgott vis i samhället.

I utredningen "Översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor" belyses den organisation och de viktiga frågor som hänger samman med

introduktionen av flyktingar och invandrare på ett bra och uttömmande vis. Stadsdelsförvaltningen delar i stor utsträckning utredningens synpunkter.

Den föreslagna organisationen med stadsdelsnämnderna som huvudansvariga för introduktionen av flyktingar och invandrare innebär att varje stadsdel måste bygga upp kontaktnät och kontrakt/överenskommelser med de olika myndigheter och övriga aktörer som involveras i uppdraget. För att kunna genomföra detta på bästa sätt krävs att erforderliga kunskaper inhämtas och resurser avsätts inom respektive förvaltning. Då antalet nyanlända flyktingar och invandrare på Östermalm är relativt få finns det anledning att rikta uppmärksamhet på frågan om det är den resursmässigt bästa lösningen att bygga upp en sådan organisation inom stadsdelsförvaltningen. De stordriftsfördelar som kan uppnås genom en mer samlad verksamhet inom delar av staden som har motsvarande förutsättningar kan möjligen ge ett bättre resultat. Det framgår inte helt klart om utredningens förslag att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare introduktion beräknas medföra ökade kostnader för staden. Det är angeläget att få en klar bild över vilka eventuella merkostnader förslaget kan innebära för stadsdelsförvaltningarna, utöver de insatser som föreslås finansieras genom omdisponering av medel mellan berörda nämnder.

I stadsdelsförvaltningen pågår en praktikverksamhet riktad till nyanlända invandrare inom ramen för Stadsledningskontorets satsning ” Arbetsplats Stockholms stad”. En modell för grundutbildning av vårdbiträden där ämnesinnehållet förstärkts med utbildning i svenska har prövats. Förvaltningen har tagit emot praktikanter och därefter anställt dem i ordinarie arbete, bland annat vid Dianagårdens äldreboende. Verksamheten har utfallit mycket väl och bör kunna fortsätta.

FACKNÄMNDER

Integrationsnämnden beslöt vid sitt sammanträde den 16 december 2003 att huvudsakligen godkänna förvaltningens förslag till beslut samt att därutöver anföra följande.

Ekonomiska incitament har varit en av utgångspunkterna i utredarens strävan att finna en struktur för stadens flyktingmottagande som leder till ett snabbt inträde på arbetsmarknaden och, därmed, till självförsörjning för nyanlända. Därför föreslås att den kommunala instans som bär ansvaret för fortsatt försörjningsstöd om introduktionsperioden fungerar dåligt, dvs stadsdelsnämnderna, också ska ha befogenhet att påverka utformningen av den introduktion som erbjuds. Idag vilar det ansvaret och de befogenheterna hos olika instanser. Något som bör övervägas under ärendets fortsatta behandling och när staden fattar beslut om en ny inriktning inför 2005 är hur man på motsvarande sätt kan skapa ekonomiska incitament på individnivå. Möjligheten för deltagarna att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden genom att arbeta deltid

under introduktionsperioden bör uppmuntras. Därför bör man undersöka möjligheten att utforma introduktionsersättningen så att en viss del utgörs av ett fast belopp som inte förändras (dvs minskar) vid inkomst från arbete.

Som utredaren själv understryker är det viktigt att introduktionsprogrammet är individualiserat. För att bli framgångsrika måste de program som erbjuds fokusera på individens möjligheter. Dessa program bör även ta hänsyn till varför tidigare ansatser med individfokusering har misslyckats, trots denna formella principinriktning. En seriös avvägning ska finnas mellan individen och stadens fokusering på bristyrken. För vissa individer kan andra inriktningar vara aktuella med hänsyn till deras kompetens och bakgrund.

En helt annan aspekt som det är viktigt att beakta i det kommande beslutet om stadens nya flyktingmottagande är diskriminering. Stadens insatser för att bistå nyanlända till ett eget arbete kan inte förbise det faktum att det förekommer diskriminering i arbetslivet. Som förvaltningen påpekar i sitt tjänsteutlåtande avseende remissen av betänkandet "Etablering i Sverige" (SOU 2003:75) har Integrationsverket konstaterat i sin "Rapport Integration 2002" att arbetsmarknaden inte fungerar etniskt neutralt. Möjligheterna till både anställning och avancemang är beroende av om man är invandrad eller född i landet, varifrån man är invandrad, t o m varifrån ens föräldrar kommer. Skillnaden gäller inte bara sysselsättningsgrad; invandrade människor är också koncentrerade till vissa branscher och har ofta arbetsuppgifter som inte motsvarar den egna kompetensen.

Den etniska diskrimineringen på arbetsmarknaden är alltså en starkt bidragande orsak till att nyanlända har svårt att etablera sig i Sverige. Strategier för att på olika sätt motverka denna diskriminering bör därför ingå i stadens nya introduktionsverksamhet och i de kontakter som kommer att knytas med olika externa samarbetsparter inom ramen för verksamheten. En utgångspunkt bör vara budget 2004 för Stockholms stad och den prioriterade inriktning som markerar vikten av aktiva åtgärder mot fördomar och diskriminering. Det bör understrykas att det offentliga trovärdighet i motverkande av diskriminering också är en förutsättning för att den individualisering som nämns när det gäller introduktionsinsatserna ska få trovärdighet. Detta är en viktig utgångspunkt för stadens samt särskilt uttalande enligt följande.

En fungerande flyktingintroduktion kräver en attitydförändring i hela samhällsfältet. Handläggare på invandarmottagningen, arbetsförmedlingen och socialtjänsten måste utgå från individens möjligheter och egen initiativförmåga och inte från problem.

Reservation anfördes av *Petra Gardos* (m) och *Mikael Trolin* (fp), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Hardy Hedman* (kd), bilaga 1.

Integrationsförvaltningens tjänsteutlåtande av den 27 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har deltagit i den referensgrupp med representanter från berörda förvaltningar och myndigheter som följt utredningens arbete. Vid det sista mötet med referensgruppen ställde sig deltagarna bakom utredningens förslag.

Förvaltningen delar de synpunkter som framförs av utredningen och utredningens huvudförslag om en sammanhållen introduktion som vänder sig såväl till nyanlända flyktingar som invandrare.

Genom att ansvar och befogenheter samt ekonomiska resurser för introduktion, sfi och vuxenutbildning i alla delar överförs till stadsdelsnämnderna skapas enligt förvaltningen större tydlighet och kontinuitet i verksamheten. Det innebär också ett större incitament för stadsdelsnämnderna att arbeta aktivt med olika insatser som leder till arbete och försörjning eftersom försörjningsansvaret för nyanlända flyktingar och invandrare helt ligger hos stadsdelsnämnderna.

Erfarenheter av nuvarande mottagningsorganisation

Utredningen pekar på att ett av problemen med dagens mottagningsorganisation är att de verksamheter i staden som deltar i introduktionsarbetet har olika uppdrag. Förvaltningen har också på olika sätt visat på bristerna i mottagningsorganisationen och behovet av samordning mellan sfi och övriga insatser inom introduktionsverksamheten för nyanlända flyktingar. Förvaltningens ambition har varit att åstadkomma en samordning av sfi, yrkesinriktad språkundervisning, praktik och arbetsmarknadsinriktade insatser för att korta tiden till arbete och egen försörjning. Förvaltningen har även påtalat arbetsförmedlingens roll och behovet av tidiga insatser från arbetsförmedlingen under introduktionsperioden.

Förvaltningens bedömning är därför att det finns behov av väsentliga förändringar och förbättringar av introduktionsverksamheten för att ge nyanlända flyktingar och invandrare förutsättningar att snabbt etablera sig i Sverige, d v s uppnå egen försörjning och delaktighet i samhället. Detta sammanfaller även med stadens mål att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd.

Behovet av arbete

Förvaltningen delar utredningens grundläggande uppfattning som utgår från att nyanlända flyktingar och invandrare behöver arbete och att samhället behöver deras ar-

betskraft. En stor del av de personer som kommer hit har både utbildning och arbetslivserfarenheter som stämmer överens med rekryteringsbehovet på arbetsmarknaden.

Förvaltningen instämmer i utredningens förslag att insatserna för nyanlända ska vara inriktade på de områden där det finns ett rekryteringsbehov. Utifrån detta ska individens kvalifikationer matchas, så att utbildning, erfarenheter och ambitioner så långt möjligt stämmer överens med något branschområde med rekryteringsbehov. Även för akademiker och högutbildade ska insatserna riktas mot arbete och egen försörjning. Staden ska endast medverka till insatser som leder till ett konkret arbete.

Enligt förvaltningen finns det under en inledande period behov att genom särskilda insatser rusta nyanlända flyktingar och invandrare för arbetslivet. Det kan vara fråga om yrkessvenska och andra yrkesförberedande insatser för att nyanlända ska hamna på samma språknivå som övriga medborgare och invandrare.

Det primära målet under introduktionsperioden bör vara arbete och försörjning. I ett längre perspektiv ska i enlighet med utredningens förslag en normalisering av olika insatser eftersträvas och nyanlända omfattas av de generella systemen i samhället.

Rekryterings- och mångfaldspolicy

För att stadens eget arbetskraftsbehov ska kunna tillgodoses behövs en realistisk och långsiktig rekryteringspolicy. I detta ingår att bättre ta tillvara kompetensen hos nyanlända flyktingar och invandrare. Förvaltningen stöder därför utredningens förslag om praktikplatser. Stadens ledning bör ge nämnder och bolag i uppdrag att årligen upprätta planer över sitt kort- och långsiktiga rekryteringsbehov samt att också ta fram yrkespraktikplatser som motsvarar rekryteringsbehovet. De personer som genomgår stadens introduktionsprogram ska ges tillgång till dessa platser.

För att kunna ge medborgarna en god service bör stadens anställda spegla sammansättningen av de medborgare som bor i staden. Förvaltningen delar utredningens uppfattning om behovet av ett aktivt rekryteringsarbete utifrån ett mångfaldsperspektiv samt att stadens arbetsplatser behöver rustas för att bättre kunna hantera en ökande mångfald.

Länsarbetsnämndens medverkan

För att introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare ska bli framgångsrik är en aktiv och långsiktig medverkan från Länsarbetsnämnden nödvändig. Förvaltningen vill därför understryka vikten av att stadens ledning snarast träffar en överenskomst som reglerar LAN:s medverkan i den föreslagna organisationen för introduktion i Stockholms stad.

Förslaget till ny organisation för introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare innefattar ett antal olika verksamheter inom staden, liksom ett antal externa myndigheter och organisationer. För att hantera strategiska frågor som berör flera av de inblandade aktörerna är det viktigt att det finns ett forum som kan fungera som ett samverkansorgan för introduktionen. Förvaltningen föreslår att

arbetsmarknadsnämnden blir det forum, där även frågor som rör nyanländas introduktion kan tas upp och behandlas.

Utformning av yrkesinriktat introduktionsprogram och försöksverksamhet

Utredningen föreslår att en arbetsgrupp, med representanter från landstinget, länsarbetsnämnden, stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden och integrationsförvaltningen, ska tillsättas för att diskutera hur det kommunövergripande programmets innehåll kan utformas och hur de praktiska frågorna i det konkreta arbetet ska lösas.

Utredningen föreslår också att staden och länsarbetsnämnden påbörjar en försöksverksamhet med ett kommunövergripande introduktionsprogram för att utveckla samverkan och insatsernas konkreta innehåll.

Integrationsnämnden har gett förvaltningen i uppdrag att i nära samverkan med utbildningsnämnden, länsarbetsnämnden och stadsdelsnämnderna påbörja en sådan försöksverksamhet i begränsad omfattning med ett yrkesinriktat introduktionsprogram.

Förvaltningen har därför inbjudit representanter från samtliga berörda parter att ingå i en arbetsgrupp som ska se över innehåll och utformning av ett kommunövergripande introduktionsprogram samt påbörja en försöksverksamhet med ett yrkesinriktat introduktionsprogram.

Arbetsgruppen behöver i sitt arbete även belysa hur ansvarsfördelnings- och finansieringsfrågorna ska lösas mellan stadsdelsnämnderna i samband med flyttning mellan stadsdelar och vid övergång mellan de lokalt anpassade programmen och det kommunövergripande programmet.

Arbetsgruppen ska även ta kontakter med Kompetensfonden för diskussioner kring medfinansiering och utveckling av insatser riktade mot bristyrken.

Ideella organisationers medverkan

Utredningen tar upp de ideella organisationernas roll vid introduktionen och föreslår att de även i framtiden ska spela en viktig roll för introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare i staden. Utredningen föreslår vidare att medel avsätts till insatser av social, humanitär och nätverksbyggande karaktär, som organisationerna kan söka bidrag till.

Kontakter med flyktingguider, fadder- och vänfamiljer är enligt förvaltningens bedömning exempel på sådana verksamheter som med fördel kan organiseras och bedrivas av organisationer/föreningar med stöd från staden.

I enlighet med utredningens förslag har integrationsnämnden beslutat att för 2004 inrätta ett särskilt stöd för verksamhet av social, humanitär och nätverksbyggande karaktär som syftar till att bistå nyanlända flyktingar vid inträdet i det svenska samhället.

Uppföljning

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att den nuvarande mottagningsorganisationen har stora brister när det gäller uppföljning och utvärdering av verksamhetens måloppfyllelse. Det beror i huvudsak på att de olika aktörerna har olika mål och uppdrag för sina respektive verksamheter.

För att den nya organisationen ska fungera effektivt och med hög kvalitet krävs kontinuerlig återkoppling av introduktionsinsatserna. Alla som deltar eller medverkar i introduktionsprocessen måste snabbt kunna avläsa om insatserna leder mot de uppsatta målen.

Utvecklandet av ett IT-baserat system för att följa upp och analysera stadens introduktionsverksamhet måste omgående påbörjas för att det ska kunna tas i bruk när den nya organisationen enligt planerna ska träda i kraft vid årsskiftet 2004/2005. Den viktigaste frågan att lösa innan dess är vad som ska följas upp med detta system. Hur uppbyggnaden och finansieringen av ett sådant system ska ske, liksom hur det kan kopplas till de nuvarande uppföljningssystemen i staden, måste också lösas snarast.

Uppföljning av resultat och måloppfyllelse är uppgifter på kommunövergripande nivå och som bör länkas in i stadens övriga system för ekonomisk- och kvalitetsuppföljning. När det gäller utveckling och projektering av ett övergripande IT-baserat uppföljningssystem är det en uppgift för stadsledningskontoret att leda utvecklingsarbetet.

Ekonomi

Utredningen föreslår att ett särskilt resursfördelningssystem ska utarbetas för de personer som omfattas av introduktionsverksamheten.

Integrationsnämnden fördelar idag 3,1 mnkr till fritidsverksamhet för barn och ungdomar till de stadsdelsnämnder som har ett genomgångsboende inom stadsdelsområdet. Nämnden finansierar även särskild förskoleverksamhet för flyktningbarn med 6,8 mnkr. Vid utarbetandet av resursfördelningssystemet bör dessa verksamheter beaktas. Resursfördelningssystemet behöver även beakta den schablon för flyktingelever som idag utgår till stadsdelsnämnderna.

De insatser och åtgärder som utredningen föreslår ska vara kostnadsneutrala och rymmas inom nuvarande ekonomiska ramar för flyktingmottagande, sfi och vuxenutbildning.

Förvaltningen anser, att det med hänsyn till den utvidgade målgrupp som utredningen föreslår ska omfattas av introduktionsverksamheten behöver göras ytterligare beräkningar och analyser av kostnaderna för den föreslagna organisationen i staden.

Organisationsförändring och avveckling av en förvaltning

Den föreslagna organisationsförändringen kommer att beröra integrationsförvaltningen, utbildningsförvaltningen och samtliga

stadsdelsförvaltningar i staden. Den innebär att utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna får nya arbetsuppgifter och att integrationsförvaltningen avvecklas.

De omställningar som blir aktuella i kommer att beröra många anställda i staden.

Förvaltningen kommer internt att ta fram en handlingsplan för hanteringen av personalfrågorna, vilket bl a inkluderar individuella handlingsplaner och kompetenshöjande insatser för de anställda. Arbetet kommer att kräva konsultativa insatser och stöd i olika former.

Förvaltningen föreslår därför att Personalpolitiska avdelningen snarast får i uppdrag att i samverkan med berörda förvaltningar hantera personalfrågor och andra frågor som sammanhänger med den nya organisationen i staden.

Det kommer även att finnas behov av kompetens- och utbildningsinsatser på olika nivåer i staden för att organisationen ska vara rustad för verksamhetsförändringen. Förvaltningen kommer att under 2004 medverka i utbildnings- och kompetenshöjande insatser riktade till stadsdelsnämnderna inför ett förväntat övertagande av verksamheten från 2005.

Kommunövergripande frågor

Vissa frågor som sammanhänger med den föreslagna mottagningsorganisationen i staden är av den karaktären att de bör ligga på en kommunövergripande nivå. Dit hör strategiska frågor och utformning av policy, mål och riktlinjer för flyktingmottagandet och introduktionsverksamheten samt för ekonomiskt bistånd till deltagarna, uppföljning av mål och resultat, statsbidragshantering för flyktingar, avtalsfrågor gentemot Integrationsverket och regional samverkan.

Förvaltningen föreslår att ansvaret för dessa frågor ska ligga på stadsledningskontoret.

Förberedelserna och genomförandet av den nya organisationen i staden måste omgående komma igång. Med hänsyn till de för staden strategiska och övergripande frågor som måste beaktas i förberedelse- och genomförandeprocessen föreslår förvaltningen att stadsledningskontoret får det övergripande ansvaret för att leda detta arbete.

Frågor som behöver utredas vidare

Boendet för nyanlända flyktingar

En stor del av de nyanlända flyktingarna i Stockholm har bristfälliga bostadsförhållanden. Fiktiva adresser, inneboende hos släktingar, vänner och bekanta i staden samt oseriös uthyrning är några av problemen. I många fall tvingas ensamstående och familjer till täta bostadsbyten under den första tiden i staden.

Migrationsverket och staden informerar asylsökande och flyktingar om den besvärliga bostadssituationen i Stockholm. Migrationsverket har dock inga lagliga möjligheter att följa upp de adresser som de asylsökande uppger.

När personen får uppehållstillstånd aktualiseras oftast bostadsfrågan, särskilt när familjemedlemmar anknyter. Kommunen blir då ansvarig att lösa denna fråga så att introduktionsinsatserna kan genomföras.

För att lösa de mest akuta bostadsbehoven för barnfamiljer och ensamstående med särskilda behov tillhandahåller staden ett antal genomgångsbostäder till nyanlända flyktingar. Integrationsnämnden har idag avtal med Stiftelsen Hotellhem att vid behov tillhandahålla genomgångsbostäder för nämndens räkning.

Utredningen föreslår att ansvaret för nyanlända flyktingar överförs till stadsdelsnämnderna. Förvaltningen anser därför att frågan om genomgångsbostäderna för flyktingar ska behållas i sin nuvarande form och var frågan om ansvaret för genomgångsbostäderna ska ligga måste lösas skyndsamt.

Bosättning i andra kommuner

Förvaltningen arbetar idag aktivt med att motivera flyktingar som inte har bristfälliga boendeförhållanden i Stockholm att flytta till andra kommuner. Förvaltningen samarbetar med flera kommuner, som har en gynnsammare bostadssituation och är beredda att ta emot flyktingar från Stockholm. Arbetet bygger på upparbetade kontakter och samarbetsformer med andra kommuner i landet samt goda kännedom om bostadsförhållanden och möjligheter till arbete eller utbildning i dessa kommuner. Flyktingarna får ett underlag för val av kommun, som förutom en lösning av bostadssituationen, även ska erbjuda möjligheter till arbete eller utbildning.

Förvaltningen ser svårigheter om samtliga stadsdelar ska organisera en liknande verksamhet och bygga upp kontakter och samarbetsformer med andra kommuner i landet.

Förvaltningen föreslår att staden vid genomförandet av den nya organisation överväger om verksamheten med organiserad flyttning till andra kommuner ska behållas som en centralt intäktsfinansierad funktion.

Barn och ungdomar

Enligt utredningens förslag ska stadsdelsnämnderna parallellt med introduktionsprogrammen erbjuda alla nyanlända samma service och utbud av tjänster som erbjuds övriga medborgare, t ex förskola och skola. Stadsdelsnämnderna har även ansvar för att vid behov inrätta förberedelseklasser för nyanlända flyktingelever.

Integrationsnämnden bedriver idag särskild förskoleverksamhet för barn i flyktingfamiljer som saknar ett fast boende. Förskoleverksamheten fungerar som en inslussning till ordinarie förskoleverksamhet i avvaktan på att familjerna får en mer permanent anknytning till en stadsdel.

Utbildningsnämnden bedriver idag särskilda inslussningsgrupper för flyktingelever i avvaktan på ordinarie skolgång i stadsdelarna.

Förvaltningens bedömning är att förskoleverksamheten och inslussningsgrupperna tillsammans har bidragit till att föräldrar med barn snabbt har kunnat påbörja sin intro-

duktion och sfi. Enligt förvaltningen är det en förutsättning för att introduktionsverksamheten ska kunna genomföras att stadsdelsnämnderna kan erbjuda barn och ungdomar plats i förskola och skola inom lagstadgade tider.

Förvaltningens erfarenhet är att väntetiden på en förskoleplats i vissa stadsdelar idag är längre än tre månader.

Förvaltningen föreslår att staden i samband med genomförandet av den nya organisationen överväger om särskild förskoleverksamhet samt inklusionsgrupper ska bedrivas centralt i form av intäktsfinansierade verksamheter.

Ekonomiskt bistånd

Utredningen har inte haft i uppdrag att behandla frågan om ekonomiskt bistånd under tiden nyanlända omfattas av introduktionsverksamheten. Förvaltningen anser att det är olyckligt om nyanlända som saknar egna inkomster ska hänvisas till försörjningsstöd som huvudsaklig inkomstkälla under introduktionsperioden. Försörjningsstödet ger inte tillräckligt incitament till ett ökat ansvar för den enskilde individen eftersom varje ökning av den egna inkomsten innebär minskat försörjningsstöd.

Kommunerna har möjlighet att införa introduktionsersättning till flyktingar och andra invandrare som deltar i introduktionsverksamhet i kommunen. Kommunerna har även möjlighet att utforma och anpassa ersättningen till en nivå som avviker från försörjningsstödet. Ersättningen kan schabloniseras och ges en löneliknande utformning för att stimulera till ett ökat ansvarstagande för individen.

Stockholms stad har valt att införa introduktionsersättning för gruppen flyktingar som deltar i introduktionsprogrammet. Introduktionsersättningen i Stockholm har emellertid utformats som ett försörjningsstöd.

Förvaltningen föreslår att staden överväger möjligheten att utvidga målgruppen för introduktionsersättning till att omfatta samtliga nyanlända flyktingar och invandrare som deltar i introduktionsverksamhet samt att utforma introduktionsersättningen på ett sätt som leder till ett ökat ansvarstagande för individen.

Näringslivsnämnden beslöt vid sitt sammanträde den 11 november 2003 att överlämna och återöppna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Mikael Söderlund m fl* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Kalle Bern* (fp) med hänvisning till det egna yrkandet att överlämna kontorets tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

Näringslivskontorets tjänsteutlåtande av den 12 oktober 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Näringslivskontoret delar i allt väsentligt de allmänna slutsatser som utredaren lägger fram. Att betona att arbete och egen försörjning är av avgörande betydelse för en framgångsrik integration kan synas självklart, men är viktigt att understryka när man tar del av hur resultatet av dagens verksamheter ser ut. Mot bakgrund av de demografiska förändringar som samhället står inför är det viktigt att ta tillvara den arbetskraft som nyanlända flyktingar och invandrare utgör. Arbetsplatsen är en viktig miljö för kontakter och därmed möjligheter till integration. Att regionen även framgent är attraktiv för olika grupper är av avgörande betydelse för möjligheterna till ekonomisk tillväxt och därmed ett ökat välbefinnande.

Fortsättningsvis vill näringslivskontoret i första hand beröra de delar och förslag som har direkt anknytning till näringslivsnämndens ansvar.

Näringslivskontoret stödjer utredningens förslag om att den stadsdelsnämnd där den nyanlände har sin bostad ska erbjuda ett strukturerat introduktionsprogram som ska syfta till arbete eller studier. Målet ska vara att så snart som möjligt hitta ett lämpligt arbete och egen försörjning. Introduktionsprogrammet föreslås innehålla såväl samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxen utbildning, mm.

För ett effektivt genomförande är det viktigt att varje stadsdelsnämnd har ett väl utvecklat lokalt näringslivsarbete. Detta ska ta fasta på de lokala förutsättningarna. Genom nära kontakter och samverkan med det lokala näringslivet kan stadsdelsnämnden bidra till ett klimat som ger fler livskraftiga och växande företag som skapar sysselsättning, trivsel och service inom stadsdelen.

Det lokala arbetet innebär vidare att ett effektivt kontaktnät utvecklas med det lokala näringslivet som kommer att vara en viktig förutsättning för att stadsdelsnämnderna ska uppnå målen med att slussa nyanlända invandrare och flyktingar till ett arbete.

Näringslivskontoret anser att utredningen i högre grad bör betona det angelägna i att alla stadsdelsnämnder bedriver ett strukturerat lokalt näringslivsarbete. Arbetet ska bl. a. leda till att stadsdelsnämnderna utvecklar effektiva nätverk med det lokala näringslivet, nätverk som är förutsättningar för att bl.a. finna meningsfulla och stimulerande praktikplatser inom introduktionsprogrammet.

Socialtjänstnämnden beslöt vid sitt sammanträde den 25 november 2003 att överlämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av *Peter Lundén-Welden m fl* (m), bilaga 1.

Särskilt uttalande gjordes av *Abit Dundar m fl* (fp), bilaga 1.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 25 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Frågan om hur vårt samhälle tar emot invandrare och flyktingar är angelägen att lyfta fram. Utredningens genomgång av hur samhället fungerar i dessa avseenden är värdefull.

I utredningen konstateras att det finns många aktörer som medverkar i stadens mottagande av invandrare och flyktingar. Det råder stor brist på samordning dem emellan. Stadsdelsnämnderna föreslås få ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat introduktionsprogram. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att mottagningsorganisationen i nuvarande form har stora brister. Utredningen saknas dock resonemang om varför det fungerar så dåligt. Varför har man misslyckats att samverka inom nuvarande organisation? Är det enbart det stora antalet aktörer som är skälet till bristerna? Även med den föreslagna organisationen kommer det att finnas många aktörer. Det hade varit värdefullt att föra en diskussion om alternativa sätt att organisera mottagandet och hur man ska kunna skapa förutsättningar för samverkan. Även svårigheterna att skapa förutsättningar för den enskilde att komma in i det svenska samhället borde ha belysts.

Avsaknaden av alternativa förslag gör det svårt att bedöma effektiviteten i det förslag utredningen lägger fram. Man bör också beakta att staden inom detta område har många externa samarbetspartners. Frågan är om utredningens förslag att sprida ansvaret till 18 stadsdelsnämnder gagnar samarbetet med dessa aktörer. Detta bör nog vägas mot vikten av en lokal förankring av invandrar- och flyktingmottagandet.

Vem som har ansvaret i staden är dock inte avgörande för den enskilde. För att individen ska få en så bra introduktion som möjligt krävs en nära samverkan mellan individen och statliga samt kommunala organisationer. Det förutsätter att alla parter uppfyller sina åtaganden. Vidare att den enskilde möter alla relevanta parter samtidigt under introduktionstiden. En metod skulle kunna vara inrättande av "tvärfackliga team", där personer med olika relevanta kompetenser från olika aktörer (t.ex. professionell studie- och yrkesvägledning och medicinsk kompetens) samarbetar vid planering och genomförande av introduktionen.

Arbetslösheten bland invandrare är hög i Sverige. Det finns risk att svårigheterna att få ett arbete skapar passivitet och bidragsberoende hos invandrare och flyktingar. En ny mottagningsorganisation inom staden kan knappast lösa de problem som finns i ett samhälle som motvilligt tar emot människor med annan etnisk bakgrund. Attityderna till invandrare och flyktingar är viktigare för den enskildes möjligheter att skapa ett bra liv än hur mottagningsorganisationen ser ut. Med de svårigheter som finns i dagens samhälle blir det dock ännu viktigare att ha en bra mottagningsorganisation. Den enskilde måste få en realistisk bild av vårt samhälle och få så goda förutsättningar som möjligt till ett bra liv med egen försörjning.

I utredningen betonas vikten av ett individuellt introduktionsprogram inriktat på bristyrken. Förvaltningen instämmer i att det är viktigt att tillgodose såväl den

enskildes behov att få en introduktion som fungerar utifrån de egna förutsättningarna såväl som samhällets behov att arbetskraften styrs till de områden där efterfrågan finns. Det finns dock ett motsatsförhållande i denna strategi mellan ett individuellt introduktionsprogram och inriktningen på bristyrken som måste balanseras och förtydligas. Är huvudinriktningen arbetsmarknadens behov av arbetskraft eller individens behov av egenförsörjning och integration? Om detta inte klargörs finns det en risk att flyktingar och deras anhöriga behandlas som arbetskraftsinvandrare.

Grunden för att den enskilde ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden, oberoende av konjunkturen, är att individen behärskar det svenska språket. Utan en god språklig kompetens kan den enskilde inte möta arbetslivets krav på flexibilitet. Den enskilde individen riskerar att slås ut från arbetsmarknaden när konjunkturen vänder och riskerar därmed att hamna i ett utanförskap. En kvalificerad språklig kompetens är även förutsättningen för många av vuxenlivets roller och kan i de flesta fall bara uppnås med stöd av kvalificerad språkundervisning. Den individuella språkutvecklingen måste prioriteras.

Utredningen betonar vikten av att de goda exempel på hur invandrare och flyktingar kunnat introduceras på arbetsmarknaden tas tillvara. Samtliga dessa har utgått från arbetsmarknadens behov av arbetskraft som sedan matchats mot individens önskemål, erfarenheter och kunskaper. Förvaltningen instämmer i att de goda erfarenheter som gjorts måste få genomslag. Samtidigt vill vi understryka att de goda exemplen endast varit farmgångsrika för en liten del av stadens totala antal flyktingar och deras anhöriga och att det finns betydligt fler flyktingar och anhöriga som står utanför arbetsmarknaden än vad det finns bristyrken där de kan få anställning. Detta understryker behovet av att introduktionsprogrammet ska ge långsiktiga förutsättningar för den enskilde att etablera sig på arbetsmarknaden och integreras i samhället. Utredningen har arbetat fram sitt förslag i nära samverkan med Länsarbetsnämnden i Stockholms län och Stockholms läns landsting. Utredningen föreslår att stadens ledning ska uppta överläggningar med länsarbetsnämnden för att fastställa en samverkansöverenskommelse som reglerar ansvarsfördelningen i den föreslagna mottagningsorganisationen. Vad gäller landstinget har framkommit att landstinget inte anser sig kunna gå in med några särskilda resurser för introduktionsverksamheter. Utredningen föreslår att ytterligare dialog sker mellan staden och landstinget för att fastställa en samverkansöverenskommelse i mottagningsorganisationen.

Förvaltningen stödjer förslagen om att utarbeta samverkansöverenskommelser. Invandrar- och flyktingmottagande är frågor för hela samhället. Länsarbetsnämnden och landstinget är viktiga delar i mottagandet av dessa personer. Det är av stor betydelse att skapa goda samverkansformer så att alla tar sin del av ansvaret. Förvaltningen vill dock understryka att stadsdelarnas samarbete med arbetsförmedlingarna fungerar mycket olika och med varierad kvalitet. En noggrann och kontinuerlig uppföljning och utvärdering av introduktionen är en viktig förutsättning för att alla parter ska uppfylla sina åtaganden och att verksamheten håller en hög kvalitet för att möta den enskildes behov och möjlighet till försörjning och integration.

Utredningen föreslår att staden ska avsätta medel som ideella organisationer ska kunna söka för att organisera verksamheter som ska stödja invandrare och flyktingar som nyligen kommit till Sverige. Det är inte klarlagt om dessa medel föreslås fördelas till stadsdelsnämnderna eller om ansvaret för denna uppgift ska ligga centralt i staden eller på en facknämnd. Om medel för bidrag till ideella organisationer fördelas till stadsdelsnämnderna är det viktigt att dessa öronmärks för detta ändamål.

Sammantaget anser förvaltningen anser att utredningen om mottagningsorganisation för invandrare och flyktingar gör en värdefull genomgång av hur mottagandet fungerar idag. Däremot saknar förvaltningen en diskussion om alternativ för hur det skulle kunna förbättras och organiseras. Förslaget att lägga ansvaret för introduktion av såväl invandrare och flyktingar på stadsdelsnämnderna kan säkert fungera bra med en kontinuerlig uppföljning och utvärdering och om samverkan med övriga aktörer utvecklas och dessa tar sin del av ansvaret för mottagande och introduktion av invandrare och flyktingar.

Utbildningsnämnden beslöt vid sitt sammanträde den 11 december 2003 att delvis återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att därutöver anföra följande.

Det finns stora fördelar med den föreslagna organisationen i den genomförda utredningen. För det fortsatta kommuncentrala arbetet med förslaget finns det dock ett antal frågeställningar som är viktiga att belysa.

- ? Förslaget innebär att introduktionsprogrammet skall vara inriktat mot bristyrken och det är viktigt att pröva hur hårt denna linje skall eftersträvas.
- ? En huvudfråga för staden är hur samverkan mellan sfi och vuxenutbildningen kan förbättras och underlättas för elevernas möjligheter till att läsa parallellt inom bägge utbildningsformerna. Utredningen berör bägge dessa utbildningsformer och huvudmannaskapet för vuxenutbildningen bör utredas vidare.
- ? För att nå höga resultat och en bra kvalitet på SFI-undervisningen krävs att undervisningen nivågrupperas och behovsanpassas. Utredningen behöver kompletteras med hur staden säkerställer en hög kvalitet och individualisering inom sfi-undervisningen runt om i staden.
- ? Många invandrare hindras från att etableras på den svenska arbetsmarknaden och då inte på grund av att de har fått låg utbildning utan på grund av att de diskrimineras i samhället. Detta är ett problem som inte bara kan lösas genom mer utbildning utan även andra insatser måste till.

Reservation anfördes av Jan Björklund m fl (fp), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Mikael Söderlund m fl* (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Hardy Hedman* (kd), bilaga 1.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande av den 25 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningens förslag

Förvaltningen anser att förslaget i huvudsak är bra liksom dess syften. I några avseenden är förslaget dock otydligt. För att möjliggöra en kvalitetshöjning i berörda verksamheter krävs på några punkter förbättringar och förtydliganden. Utredningen biläggs tjänsteutlåtandet.

Introduktionens olika delar

1. Utredaren föreslår att samtliga nyanlända invandrare ska erbjudas ett strukturerat introduktionsprogram med start inom två år från det att personen fått permanent uppehållstillstånd. De individer som önskar ett introduktionsprogram vänder sig till den stadsdelsnämnd där hon/han är folkbokförd.

2. Individen får inledningsvis viss grundläggande information. Stadsdelsnämnden gör sedan två slags bedömningar. För de personer som inte har sin försörjning ordnad på annat sätt provas rätten till ekonomiskt bistånd. För varje individ gör stadsdelsnämnden dessutom en bedömning av huruvida det är rimligt att sätta upp ett arbetsmål för individen eller inte. De personer för vilka arbetsmålet bedöms realistiskt skall erbjudas ett yrkesinriktat introduktionsprogram. De individer för vilka arbetsmålet p.g.a. ålder, sjukdom eller social situation bedöms som orealistiskt skall erbjudas ett anpassat introduktionsprogram.

3. Introduktionsprogrammet ska vara individuellt utformat och därför görs en noggrann kartläggning av individens tidigare utbildnings- och yrkesbakgrund och andra relevanta erfarenheter, den enskildes önskemål och motivation, personliga egenskaper och fallenhet för olika yrken. Redan i detta skede ska översättning och ekvivalering av betyg och intyg liksom validering påbörjas. Det är oklart huruvida det görs någon egentlig kartläggning av de personer som hänvisas till det anpassade introduktionsprogrammet.

4. Det yrkesinriktade introduktionsprogrammet inriktas mot bristyrken i regionen. Det skall vara individuellt utformat och erbjudas som en helhet med inslag av samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och eventuellt annan kompletterande utbildning. De stadsdelar som har och vill kan använda ett eget introduktionsprogram. Utredningen föreslår i övrigt att stadsdelarna köper hela eller

delar av ett yrkesinriktat introduktionsprogram anordnat av utbildningsnämnden i samverkan med Länsarbetsnämnden.

5. Det anpassade introduktionsprogrammet ska vara ett strukturerat heldagsprogram med inslag av samhällsinformation, svenskundervisning och sociala aktiviteter. Programmet ska förläggas lokalt i stadsdelsområdet. Det är oklart huruvida en person som börjar på det anpassade introduktionsprogrammet har möjlighet att byta till det yrkesinriktade om de personliga förutsättningarna förändras.

Organisation och ansvarsfördelning

Utredaren framhåller att det måste finnas ett klart samband mellan ansvar och befogenheter. Idealet vore att "den myndighet som är ansvarig för introduktionens resultat också ska vara den som har mandat att besluta om insatser och åtgärder." Då detta är organisatoriskt omöjligt föreslår utredaren att organisationen ska bygga på en nära samverkan mellan berörda myndigheter; Migrationsverket, Integrationsverket, Stockholms stad, Länsarbetsnämnden och Landstinget. Varje myndighet ska ansvara för sitt kompetensområde. Inom staden föreslår utredaren ett delat ansvar mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden.

Stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat individuellt utformat introduktionsprogram. För att klara detta föreslås stadsdelsnämnderna tilldelas ekonomiska resurser från integrationsnämnden (ansvar för nyanlända flyktingar) och utbildningsnämnden (ansvar för sfi och vuxenutbildning för nyanlända invandrare).

Centrala frågeställningar

Stadens mål med introduktionsverksamheten

Utredningen har tagit sin utgångspunkt i uppdraget att ge alla nyanlända flyktingar och invandrare bästa möjliga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor som landets övriga invånare. I den introduktion som idag erbjuds är flera olika aktörer inblandade. Utredningen pekar på att det ofta uppstår målkonflikter emellan till följd av att de har olika mål och uppdrag. Idag ligger ansvaret för sfi på utbildningsnämnden. Det mål som finns för sfi är att de studerande ska nå godkänt betyg. Stockholms invandarmottagning och socialtjänsten står för insatser som har som mål att individen ska nå egenförsörjning så fort som möjligt. Arbetsförmedlingen har som mål att få ut individer i arbete samt att svara för den framtida arbetskraftsförsörjningen.

Enligt den offentliga statistiken för sfi är måluppfyllelsen låg. Den visar att många individer avbryter utbildningen och att endast ca 60% av dem som avslutar utbildningen når godkänt betyg. Statistiken pekar på att verksamheten inte fungerar tillfredsställande. I den statliga sfi-utredningen påtalas dock att metoderna för statistikinhämtningen är trubbiga och att det saknas problematisering kring skälen för avbrottsfrekvensen. Förvaltningen menar att förklaringen till viss del går att finna i att

utbildningsförvaltningen och andra aktörer bemöter individerna utifrån skilda utgångspunkter och målsättningar. Individer avbryter t.ex. sfi för andra studier, arbete, eller för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program som måste ske på heltid. Inte sällan läser individer sfi för att det är ett krav för försörjningsstödet utan att själva ha ett mål med studierna.

Utredaren pekar på att målen och ansvarsgränserna för samtliga myndigheter måste förtydligas så att de bättre stämmer överens med varandra. Förvaltningen delar den uppfattningen och anser att det krävs en diskussion om vad det övergripande målet i staden ska vara och hur målen för berörda myndigheter sedan ska anpassas så att samverkan blir reell. Centralt för att detta ska kunna uppnås är att såväl Länsarbetsnämnden som näringslivet finns med redan inledningsvis i en sådan diskussion samt att alla parter håller fast vid de överenskommelser som uppnås. En god samverkan gynnar staden, individen och näringslivet.

I den statliga utredningen Vidare vägar och vägen vidare (SOU 2003:77) menar man att det genom en fungerande samverkan är möjligt att öka utbudet och erbjuda en mångfald lösningar som motsvarar de behov, förutsättningar och ambitioner som olika individer har. Inom utbildningsförvaltningens verksamhet pågår en utveckling som skapar goda förutsättningar att i samverkan med andra aktörer erbjuda en individanpassad introduktionsverksamhet som en helhet. Inom sfi testas de studerande och delas in i olika nivågrupperingar utifrån individuella behov och förutsättningar. De studerande har möjlighet att läsa sfi i olika takt och vid olika tidpunkter, vilket gör det möjligt för individen att kombinera sfi med andra studier, praktik eller arbete. Det finns även planer på att göra Stockholm till pilotkommun för *SAFIR*, en Internetbaserad sfi som utvecklats av Centrum för Flexibelt Lärande (CFL). Inom övrig vuxenutbildning utökas antalet kombinerade utbildningar. På grundläggande nivå erbjuds sfi i kombination med matematik, samhällskunskap och/eller engelska. På yrkesutbildningssidan ges idag kurser inom vård och omsorg med extra undervisning i svenska. Antalet yrkesutbildningar i kombination med sfi utökas till våren 2004 med bland annat kurser inom vård och omsorg, VVS-teknik, datakunskap och livsMedelstatistik. Med utgångspunkt i vikten av ett gemensamt övergripande mål finns det anledning att ställa några frågor i relation till det förslag som lagts fram.

Arbete på kort eller lång sikt

Utredaren föreslår att introduktionen i staden ska vara arbetslivsinriktad och att målet för introduktionen ska vara arbete och egenförsörjning. Förvaltningen delar uppfattningen att en tidig arbetslivsanknytning och en koppling till ett framtida mål är viktig i introduktionen. Insatserna ska dock vara långsiktigt hållbara.

I dagens offentliga debatt är det en sanning att invandraren kommer att lära sig svenska och integreras snabbt bara han eller hon får ett arbete. Erfarenheter visar dock att det inte finns något enkelt och klart samband mellan arbete och språkutveckling. Den statliga sfi-utredningen tar upp att invandrare med bristfälliga kunskaper i det svenska språket som går ut i arbete endast utvecklar ett slags halvspråk (SOU 2003:77 s. 54). Samma erfarenhet finns inom stadens sfi-verksamhet dit arbetslösa invandrare

inte sällan återvänder efter en tid på arbetsmarknaden. Dessa individer utvecklar ofta en så kallad "fossiliserad" svenska som är svår att vidareutveckla.

Med en alltför strikt arbetslinje finns en stor risk att invandrarna blir en andra klassens medborgare som hänvisas till de sämre jobben, vilket i sin tur leder till ökad segregering. Redan idag är invandrare en grupp som drabbas hårdare av konjunktursvängningarna på arbetsmarknaden. Den statliga sfi- utredningen tar t.ex. upp att kraven på språkkunskaper ökar när det finns gott om arbetskraft och sjunker vid omvänd konjunktur (SOU 2003:77 s. 71).

Förvaltningen anser att introduktionen och språkinläringen bör lägga grunden för en god förankring på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Det är centralt om normaliseringsambitionen skall uppnås och invandrarna i enlighet med förslaget i större utsträckning ska kunna hänvisas till samhällets generella insatser. En väl nyanserad arbetslinje är därför en mer långsiktigt hållbar lösning. Kombinationen arbetsplatsintroduktion eller praktik och sfi kan leda till goda resultat. En tidig arbetslivsanknytning är viktig på så vis att den enskilde individen har ett mål och ser att det finns koppling mellan olika insatser som sfi, praktik och det framtida målet. Att individen får en tillfällig anställning är ingen långsiktigt hållbar lösning. Det kan således ej tolkas som att introduktionens mål uppfyllts endast genom en tidig arbetslivsanknytning. Introduktionen måste ge individen en så bred grund som möjligt så att denne ges förutsättningar till fortsatt integration och normalisering efter det att introduktionen avslutats.

Introduktionens utgångspunkt- individen eller stadens ekonomi och arbetskraftsförsörjning

Utredningen föreslår att det yrkesinriktade introduktionsprogrammet inriktas mot bristyrken i regionen. Det förefaller vara arbetsmarknaden och stadens kommande behov av arbetskraft som ligger till grund för att utredningen föreslår en modell med den inriktningen.

I det statliga förslaget om flyktingmottagande och introduktion poängteras att det är de enskilda individernas önskemål, behov och möjligheter som bestämmer mål och innehåll i den handlingsplan som ska upprättas för etableringen i Sverige. (SOU 2003:75 s. 78). Där påpekas även att det finns en risk att man missar människors arbetsförmåga genom att i första hand koncentrera sig på om en person kommer att bli anställd eller inte (SOU 2003:75 s. 80). I det förslag som tagits fram i staden ska till skillnad från det statliga förslaget kartläggningen ske utifrån personens önskemål, yrkeserfarenhet, utbildning, bakgrund och lämplighet *i relation till bristyrken på arbetsmarknaden*.

Förvaltningen anser att inriktningen på bristyrken riskerar att bli alldeles för snäv och gå emot annars centrala principer om likvärdighet och individanpassning. Introduktionen ska givetvis syfta till egenförsörjning. Invandrare måste dock liksom övriga medborgare ges en rimlig möjlighet till egna karriärval och till att ta del av de generella insatser samhället erbjuder t.ex. studielån. Det är därför viktigt att individen under introduktionen får tillgång till vägledning och information om

utbildningssystemet och arbetsmarknaden. På så vis kan den nyanlände formulera egna mål som är realistiska i förhållande till det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden. Med den kunskapen kommer många säkert också välja att inrikta sig mot en sektor där möjligheterna att få en anställning bedöms vara större.

Att ta individens önskemål och erfarenheter i beaktande kan vara positivt för såväl individen som samhället, i synnerhet om det rådande arbetsmarknadsläget förändras. Individen kan få med sig bevis på vad den kan inte enbart i relation till dagens bristyrken, vilket stämmer överens med den ”meritportfölj” som föreslås i den statliga utredningen om flyktingmottagande (SOU 2003:75 s. 79).

Målgruppen - vilka utgör den?

I dag erbjuds introduktionsverksamhet endast till stadens nyanlända flyktingar, inte till övriga nyanlända invandrare. Alla har dock rätt till sfi. I förslaget tas distinktionen mellan gruppen flyktingar och övriga invandrare bort i och med att alla nyanlända invandrare ska erbjudas introduktion inom två år från det att personen fått permanent uppehållstillstånd. Eftersom behovet av introduktion varierar från person till person och inte huvudsakligen avgörs av skälen för invandringen är förvaltningen positiv till förslaget.

Bland nyanlända invandrare finns dels de som saknar arbete och försörjning dels de som har sin försörjning tryggad. Mot bakgrund av att utredaren skriver att målet för introduktionen ska vara arbete och egenförsörjning är det oklart om de personer som har sin försörjning ordnad när de anländer ska tvingas avstå från introduktionen. Det är också oklart om individen ska tvingas lämna introduktionen för ett kortare vikariat. Förvaltningen anser att alla nyanlända ska erbjudas en viss introduktionsperiod oavsett om de har sin försörjning tryggad eller inte. De nyanlända invandrare som har sin försörjning tryggad ska dock kunna välja att endast utnyttja sin rätt till sfi och i vissa fall även annan vuxenutbildning. Individen ska i detta fall inte behöva gå via sin stadsdelsnämnd utan kunna vända sig direkt till utbildningsförvaltningens ordinarie verksamhet. Finansieringen av dessa individers sfi och vuxenutbildning måste beaktas i det resursfördelningssystem som tas fram.

I Stockholm finns utöver nyanlända invandrare även många invandrare som haft permanent uppehållstillstånd i många år utan att ha nått de statliga målen för introduktionen. Många av dessa individer har såväl behov av som en laglig rätt till sfi. Förvaltningen utgår från att det är den gruppen invandrare som avses i utredningen när det anges att ca 40% (2000) av de invandrare som studerar sfi varje år inte har behov av någon särskild introduktionsverksamhet. De skall enligt utredningen även fortsättningsvis vara kvar inom utbildningsnämndens ordinarie utbildningsverksamhet. Det behöver kartläggas vilka insatser utöver sfi och försörjningsstöd som dessa individer har rätt till. Förvaltningen uppfattar att utredaren menar att de invandrare som inte omfattas av rätten till introduktion ska kunna ta del av samhällets generella insatser av t.ex. studiemedel, utbildning och arbetsmarknadsinsatser. Detta ställer ökade krav på myndigheter och aktörer i staden att bemöta individer med skiftande förutsättningar. Bland annat krävs beredskap på arbetsförmedling och inom ordinarie

vuxenutbildning för att kunna ta emot personer som samtidigt studerar svenska. Tidigare har arbetsförmedlingen inte tagit emot arbetssökande som inte har betyg i sfi. Det är heller inte möjligt att delta i arbetsmarknadspolitiska program annat än på heltid. Inte heller vuxenutbildningen har tidigare tagit emot den som inte är klar med sfi. Idag har dock dessa möjligheter utökats, vilket tidigare redogjorts för. Vidare ställs ökade krav på koordinering och flexibilitet i försörjnings- och bidragssystemen.

Ska huvudmannaskapet för sfi respektive vuxenutbildning delas upp på flera olika nämnder inom staden?

Stadsdelsnämnderna föreslås kunna välja mellan att anordna introduktionen i egen regi eller att köpa hela eller delar av den från utbildningsnämnden och Länsarbetsnämnden. Mot bakgrund av detta ställer sig förvaltningen frågande till om avsikten är att dela upp huvudmannaskapet för sfi och vuxenutbildning på flera av stadens nämnder.

Förvaltningen tolkar förslaget som att det bland invandrare kommer att finnas tre olika grupper av sfi- och vuxenutbildningsstuderande och därmed eventuellt tre parallella sfi- och vuxenutbildningsspår:

nyanlända som får sfi och vuxenutbildning inom introduktionsprogrammet, vilket samordnas och bekostas av stadsdelsnämnden.

invandrare som inte är nyanlända men som fortfarande har rätt till sfi och rätt att söka till övrig vuxenutbildning inom utbildningsnämndens verksamhet.

nyanlända invandrare som har sin försörjning tryggad och inte vill delta i stadsdelsförvaltningens introduktionsprogram, men som ändå vill utnyttja sin rätt till sfi eller till att söka vuxenutbildning inom utbildningsnämndens verksamhet.

Förvaltningen ser det som en fördel att sfi och vuxenutbildning knyts samman med andra insatser till en helhet under introduktionen. Det är också motiverat att förlägga utbildning och övrig introduktion på platser som rent geografiskt passar olika målgrupper samt att göra en skillnad mellan nyanlända invandrare och de som varit i landet en längre tid. Detta kan dock uppnås utan att huvudmannaskapet splittras och förvaltningen anser att fördelarna med en sådan lösning överväger.

Enligt gällande reglemente ligger huvudmannaskapet för sfi och vuxenutbildning på utbildningsnämnden. Därigenom finns en helhetssyn på myndighetsutövningen d.v.s. antagning av studerande, tilldelning av studietimmar, beslut om avskiljande från undervisningen etc. Förutsättningarna för bedömaröverensstämelsen riskerar att gå förlorad vid ett splittrat huvudmannskap. Likaså förloras de synergieffekter och samordningsvinster som staden vinner på att koordinera utbildningen centralt. Det byggs upp flera parallella administrationer för verksamheten vilket dränerar sfi-schablonen och tar onödigt mycket resurser i anspråk.

Utredningen har inte berört den alternativa sfi som idag bedrivs för de individer som pga till exempel traumatiska upplevelser inte kan delta i reguljär undervisning eller den verksamhet som finns för hörselskadade och synskadade. Dessa individer utgör en mindre andel av de studerande samtidigt som verksamheten förutsätter kompetens och utrustning som är betydligt mer kostnadskrävande än den ordinarie. Detta bör särskilt beaktas i det fortsatta utredningsarbete som föreslås.

Förvaltningens synpunkter på utredningens förslag

1. Nyanlända invandrare vänder sig till sin stadsdelsnämnd

Utredningen

Utredaren föreslår att stadsdelsnämnderna får ansvar för att erbjuda alla nyanlända invandrare ett strukturerat introduktionsprogram. Resurser överförs till stadsdelsnämnderna för den introduktionsrelaterade verksamhet som idag bedrivs av integrationsnämnden och utbildningsnämnden.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är positiv till att en aktör blir ansvarig för ekonomi och samordning av de introduktionsinsatser som ska ske runt individen. Samtidigt bör det påpekas att svårigheter kan uppstå när ansvaret fördelas mellan stadens 18 olika stadsdelsnämnder.

Erfarenheter från sfi- verksamheten visar att rörligheten bland nyanlända invandrare är hög, vilket ställer krav på samordning mellan stadsdelarna. Ansvaret för såväl ekonomi som samordning av insatserna måste kunna föras över och individen fullfölja påbörjad introduktion om den flyttar. Vidare finns det olika traditioner i olika stadsdelar vad gäller åtgärder t.ex. hur länge individen får läsa sfi och hur snabbt han/hon ska ut i arbete. För att individen ska bedömas lika och få likvärdiga insatser oberoende av i vilken del av staden han eller hon bor krävs därför gemensamma riktlinjer på samstämmighet mellan stadsdelsnämnderna är även centralt i relation till externa myndigheter och samarbetspartners så som Migrationsverket, näringslivet, landstinget, andra kommuner och ideella organisationer. Staden får i och med den föreslagna organisationen och ansvarsfördelningen många ansikten utåt och det är viktigt att externa aktörer vet till vem i staden de ska vända sig i såväl individuella fall som i frågor som rör stadens samlade introduktionsverksamhet.

2. Grundläggande information och bedömning

Utredningen

När individen vänder sig till sin stadsdelsnämnd får han/hon enligt förslaget inledningsvis viss grundläggande information. För varje individ gör stadsdelsnämnden sedan en bedömning av huruvida det är rimligt att sätta upp ett arbetsmål för individen eller inte. De personer för vilka arbetsmålet bedöms realistiskt skall erbjudas ett yrkesinriktat introduktionsprogram (se vidare under stycket yrkesinriktad introduktion). De individer för vilka arbetsmålet p.g.a. ålder, sjukdom eller social situation bedöms som orealistiskt skall erbjudas ett anpassat introduktionsprogram (se vidare stycket anpassad introduktion). För de personer som inte har sin försörjning ordnad på annat sätt provas rätten till ekonomiskt bistånd.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen är positiv till att de individer som inte bedöms vara arbetsföra bereds en anpassad introduktion. Förvaltningen ser också fördelar med att ansvaret för bedömningen läggs på stadsdelsnämnderna eftersom de enligt förslaget bär ansvaret för att bekosta och samordna introduktionsinsatserna. Det bör dock beaktas att det ekonomiska bidraget till individen enligt det statliga förslaget om flyktingmottagande och introduktion kommer att administreras statligt via CSN. Kommunens roll i sammanhanget blir att samordna den handlingsplan som skall ligga till grund för ersättningen. I utredningen beskrivs bedömningen av individens arbetsförmåga mycket kortfattat och det är lätt att få uppfattningen att det är en tämligen okomplicerad procedur. I den statliga utredningen om flyktingmottagande och introduktion konstateras att det inte finns några beprövade metoder för att identifiera människors arbetsförmåga (SOU 2003:75 s. 80). Förvaltningen bedömer att det krävs flera olika kompetenser om bedömningen ska ske ur ett helhetsperspektiv. Utöver kompetens på det sociala och medicinska området krävs sannolikt även pedagogisk bedömarkompetens, studie- och yrkesvägledningskompetens samt tolk. De statliga utredarna poängterar också att det är viktigt att skilja på arbetsförmåga och anställningsbarhet. De menar att det finns en risk att man missar människors arbetsförmåga genom att i första hand koncentrera sig på om en person kommer att bli anställd. Förvaltningen (SOU 2003:75 s. 80) bedömningarna kan komma att skifta mellan stadsdelarna, vilket kan undvikas om staden enas om en gemensam syn på när arbetsmålet ska bedömas som realistiskt eller orealistiskt.

En lösning är att den inledande bedömningen av individens arbetsförmåga sker enligt en enklare metod. Sedan skapas möjligheter att omdefiniera bedömningen i samband med kartläggningen när flera kompetenser finns samlade.

Förvaltningen menar att det måste finnas möjlighet för individen att få sin arbetsförmåga omprövad under introduktionstiden. De personer som går in i det anpassade introduktionsprogrammet ska ha möjlighet att flyttas över till ett yrkesinriktat introduktionsprogram om situationen förändras.

3. Kartläggning

Utredningen

För att tillgodose att introduktionsprogrammet blir individuellt utformat föreslår utredningen att en noggrann kartläggning av individens utbildnings- och yrkesbakgrund och andra relevanta erfarenheter, den enskildes önskemål och motivation, personliga egenskaper och fallenhet för olika yrken sker. Vidare anges att översättning och ekvivalering av betyg och intyg liksom validering bör påbörjas tidigt.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen delar utredarens uppfattning om att en noggrann individuell kartläggning är viktig. Av utredningen framgår tydligt att en kartläggning ska ske för de individer för vilka arbetsmålet bedöms realistiskt. Däremot är det oklart huruvida

kartläggning är aktuell också för dem som skall gå in i det anpassade introduktionsprogrammet. Förvaltningen menar att det är minst lika viktigt för dessa personer att få en individanpassad introduktion baserad på en noggrann kartläggning av individuella förutsättningar, mål och behov. Gruppen är heterogen. Några kommer på grund av ålder eller handikapp aldrig att nå målen för sfi, egenförsörjning etc. medan situationen för andra, t ex mammor med små barn, kan ändras så att arbetsmålet blir realistiskt längre fram.

För att undvika att nyanlända flyktingar får dubbel kartläggning är det viktigt att den kartläggning som sker under asyltiden följs upp och kompletteras. Enligt den statliga utredningen om flyktingmottagande och introduktion ska en första kartläggning av den asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund ske i Migrationsverkets ansvar tillsammans med Arbetsmarknadsverket redan under asyltiden. När personen får uppehållstillstånd påbörjas enligt det statliga förslaget en s.k. planeringsperiod om max tre månader. Migrationsverket ges ansvar att sätta igång planeringsperioden som inleds med samtal om bosättningen. Till det inledande samtalet kallas den kommun där flyktingen vistas samt Arbetsmarknadsverket. När bosättningsfrågan är löst går ansvaret för att samordna planeringsperioden över till bosättningskommunen. Vid periodens slut ska individen ha en handlingsplan samt en meritportfölj att komplettera och bygga vidare på under sin etablering i Sverige. Av handlingsplanen ska framgå vilka behov av utbildning, praktik, validering, kompetensutveckling, rehabilitering etc. som individen har samt hur behoven ska tillgodoses och vem eller vilka som tar ansvar för de olika delarna.

Förvaltningen utgår från att kartläggningen liksom övriga introduktionsinsatser antingen kan anordnas av stadsdelsnämnden själv eller köpas från utbildningsnämnden och Länsarbetsnämnden. Hur kartläggningen rent praktiskt är tänkt att gå till och förläggas framgår inte av utredningen.

Förvaltningen menar att det är viktigt att kartläggningens olika delar för en person sker samlat på en fysisk plats. Närheten underlättar samordningen mellan olika aktörer och reducerar risken för att individen upplever att den genomgår flera kartläggningar och får disparata råd och anvisningar.

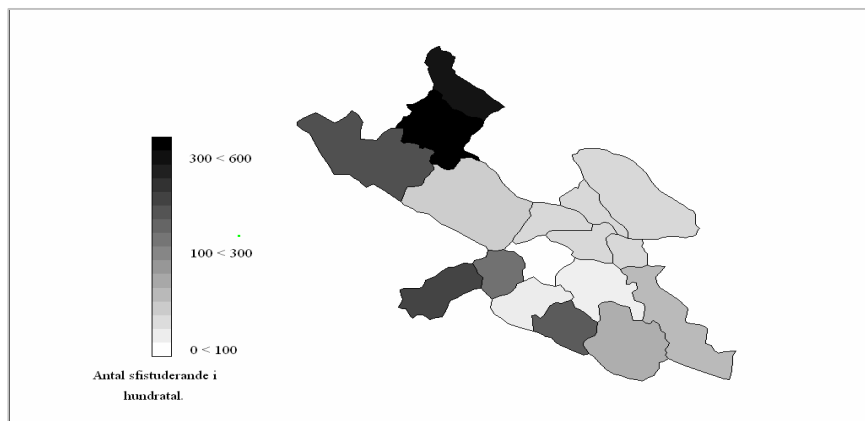
De kompetenser som behöver finnas representerade under kartläggningen är studie- och yrkesvägledare, kunskaper om arbetsmarknaden, sfi-pedagoger som kan testa och bedöma språknivåer och inlärningsförmåga, tolkar samt kompetens för betygervalidering och eventuellt yrkesvalidering av olika slag. Dessutom behövs det i många fall tillgång till social och medicinsk kompetens. Inom sfi testas t ex flera individers hörselförmåga då hörselnedsättning innebär inlärnings svårigheter. Vid kartläggningen bör det finnas representanter för arbetsförmedlingen, utbildningsförvaltningen (sfi- och övrig vuxenutbildning) och landstinget.

När kartläggningen är färdig är det av största vikt att ett flerpartsamtal kommer till stånd med samtliga inblandade aktörer; individen och representanter från ansvarig stadsdelsförvaltning och de aktörer som utfört kartläggningen. I likhet med det statliga förslaget om flyktingmottagande bör parterna utifrån individens behov av utbildning,

praktik, validering, kompetensutveckling, rehabilitering etc komma överens om hur behoven ska tillgodoses och vem eller vilka som tar ansvar för de olika delarna.

Vad gäller driften för kartläggningen bedömer förvaltningen att centralt anordnad kartläggning är den mest effektiva lösningen. Genom att resurser och kompetens samlas kan kostnaderna hållas lägre. Samtidig ökar förutsättningarna för bedömaröverensstämmelse och likvärdighet. Med centralt anordnad kartläggning kan staden samarbeta samlat mot näringslivet och andra externa aktörer i den mån det behövs. Här kan nämnas att staden idag samarbetar med andra kommuner kring t.ex. studerande med hörselskador, vilket underlättas i och med en central administration. Det är dock viktigt att samordningen med respektive stadsdelsförvaltning fungerar väl eftersom det är stadsdelsnämnderna som ansvarar för introduktionen. I kartan nedan åskådliggörs var i staden de sfi - studerande, år 2003, är bosatta. Bland de ca 5000 personerna är ca 3000 nyanlända invandrare, varav 700 är flyktingar. Av kartan framgår att flertalet stadsdelar har relativt få personer som är aktuella för introduktionen, medan det stora antalet återfinns i ett fåtal stadsdelar. Mot denna bakgrund skulle ett par eller flera centralt anordnade kartläggningscentraler kunna förläggas med koppling till de mest berörda stadsdelarna. Personal från en kartläggningscentral skulle även kunna åka till den stadsdel där individen befinner sig om det finns behov för det.

Karta: Boendeort för stadens sfi – studerande



Källa: Stockholms stads elevregistreringssystem HANNA 2003-09-01

Att stadsdelsnämnderna enskilt eller i samverkan driver kartläggningscentraler där representanter för andra aktörer finns representerade skulle vara positivt på så vis att det är nära för individen. Närheten för individen kan dock enligt ovan uppnås även med en centralt anordnad kartläggning som förläggs med anknytning till invandartäta områden. Vidare är det en mindre kostnadseffektiv lösning att varje stadsdel ska hålla med resurser och kompetenser. Framförallt kan det bli problematiskt att komma upp i

kostnadseffektiva volymer i de områden där antalet nyanlända invandrare är relativt få. Flera av de kompetenser som krävs för kartläggningen saknas idag i stadsdelarna. Det finns även en risk ur likvärdighetsaspekt att kartläggningen kommer att skilja sig åt om det finns flera olika anordnare. Ur valideringssynpunkt är det t.ex. viktigt att kompetensen samlas så att validering av såväl studienivå som yrke inte skiljer sig åt. Det är också viktigt att valideringen förankras hos olika branscher som helhet och inte enbart blir gångbar i ett begränsat geografiskt område eller hos enstaka arbetsgivare.

4. Yrkesinriktad introduktion

Utredaren

Utredningen föreslår att ett arbetslivsinriktat introduktionsprogram med inriktning mot bristyrkesområden ska erbjudas till de personer för vilka arbetsmålet bedöms realistiskt. Programmet ska vara individuellt utformat och innehålla inslag av samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och eventuellt annan kompletterande utbildning.

Enligt förslaget ska utbildningsförvaltningen tillsammans med Länsarbetsnämnden erbjuda ett intäktsfinansierat kommunövergripande introduktionsprogram. Utredaren menar att programmet genom sin stora volym kommer att möjliggöra differentiering och individualisering. De stadsdelar som redan idag har byggt upp yrkes- eller arbetslivsinriktade introduktionsprogram ska dock även fortsättningsvis kunna erbjuda egna arbetslivsinriktade introduktionsprogram.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ser liksom utredaren att ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram bör vara huvudspåret. På så vis kan volymerna bli tillräckligt stora för att differentiera, nivågruppera och behovsanpassa introduktionen. Den kommunövergripande introduktionen kan förläggas till de delar av staden som är mest berörda eller där tillgången till vissa branscher är god. Den kan ske som "avrop" på en gjord överrensommelse mellan stadsdelsnämnderna, utbildningsnämnden och Länsarbetsnämnden. Fördelen med att det yrkesinriktade programmet kan anordnas av stadsdelen är att det är närmare för individen samt att det finns en närhet till vissa branscher. Det dock vara svårare att erbjuda ett varierat programutbud och olika nivågrupperingar. Många yrkesinriktade program som bedrivits i stadsdelarna har riktats till ett mindre antal individer. Ofta har de även varit tillfälliga projekt finansierade med extra medel. Utredningens förslag bygger på en större volym än idag. Sålunda som det kommunövergripande programmet skapar möjligheter för staden att samlat samverka med olika branscher och andra kommuner blir det en utmaning för utbildningsnämnden och Länsarbetsnämnden att etablera och bygga upp kontaktnät med branschorganisationer och arbetsgivare.

Oavsett vilken modell staden väljer för introduktion och sfi är den svåraste och viktigaste delen själva genomförandet. Utredningen föreslår att en ytterligare utredning tillsätts för att lösa olika problem i samband med genomförandet.

Förvaltningen, som har erfarenhet av ett par systemskiften inom sfi, vill särskilt peka på vikten av att tveksamheter eller olösta problem inte kvarstår den dag skiftet sker. Allt måste kunna skiftas över en natt. Risken för avbrott bland dem som redan är inne i systemet och att studerande försvinner är överhängande bl a mot bakgrund av att målgruppen är mobil och informationen svår att förmedla i en sådan grupp.

De främsta punkterna som måste vara helt klara när ett systemskifte sker är samarbetet med arbetsförmedlingen, upparbetade kontakter och överenskommelser med branscherna för att genomföra en yrkesinriktad introduktion sådan den skissas i utredningen och en väl uppbyggd sfi-verksamhet.

Integrationsnämnden har under ett antal år bedrivit s k rekryteringsprogram för flyktingar. Under hela perioden har upprepade försök gjorts att utvidga antalet branscher men det har inte lyckats. Viljan att ta emot nyanlända i praktik har varit i det närmaste obefintlig, även i offentlig sektor. Detta visar att en attitydförändring är en av förutsättningarna för att klara ett genomförande av utredningens mål. De hittillsvarande rekryteringsprogrammen har riktat sig till ett par hundra studerande, men den föreslagna modellen rör 2 000 – 3 000 individer. Om den skall lyckas förutsätter detta skraddarsydda yrkesutbildningar där arbetsgivare medverkar som är beredda att anställa de studerande efter slutförd utbildning.

Erfarenheten i staden när det gäller Länsarbetsnämnden är att det kräver lång tid för att arbeta upp för båda parter fungerande system. En försvårande faktor i samarbete med arbetsförmedlingen är att öronmärkta arbetsmarknadsresurser utan varsel kan prioriteras om till annan verksamhet, och då upphör eller avstannar det just upparbetade samarbetet. Garantier från Länsarbetsnämnden måste således finnas för att detta inte sker igen.

En av fördelarna med det system som råder inom sfi idag är att den stora mängden studerande som underlag möjliggör att alla individer kan läsa på den nivå som är mest lämplig för just den individen. Ingen behöver gå på en nivå som är för hög eller för låg och skulle så vara går det bra att byta. Kort sagt ökar möjligheterna till individuella lösningar när man har ett större underlag att utgå ifrån. Behöriga lärare är dessutom en bristvara.

5. Anpassad introduktion

Utredningen

De individer för vilka arbetsmålet bedöms vara orealistiskt ska erbjudas ett anpassat introduktionsprogram. Introduktionsprogrammet ska vara ett strukturerat heldagsprogram med inslag av samhällsinformation, svenskundervisning och sociala aktiviteter. Utredaren anser att programmet bör förläggas lokalt i stadsdelen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ställer sig positiv till att den anpassade introduktionen förläggs till stadsdelen. Där finns kunskap om närområdet och kontakter med det lokala föreningslivet.

Eftersom målgruppen består av individer med mycket skiftande behov och förutsättningar ställs höga krav på differentiering och individualisering. Detta kan vara svårt att uppnå i stadsdelar med få nyanlända. Alla bör dock ha samma möjlighet till en anpassad introduktion. Det bör finnas en gemensam miniminivå för de insatser som skall ske inom ramen för den anpassade introduktionen. Vidare bör det finnas möjlighet att gå vidare från det anpassade till det yrkesinriktade programmet.

STADSLEDNINGSKONTORET (tjänsteutlåtande av den 10 november 2003)

Stadsledningskontoret tillstyrker i huvudsak den föreslagna organisationsförändringen och har lyft fram de ur stadsledningskontorets synpunkt mest centrala frågorna.

Stadsledningskontoret bedömer att den föreslagna organisationen med stadsdelsnämnderna som huvudansvariga för introduktionsverksamheten, kommer att ha bättre förutsättningar att effektivt lösa arbetsuppgifterna när ansvaret så långt det är möjligt samlas på ett ställe. Flera av de brister som utredningen konstaterat kan då elimineras. Staden kan bl.a. undvika att samma process startas om igen t.ex. när kartläggningar och upprättande av individuella mål utförs av både integrationsnämnden och stadsdelsnämnderna. Staden kan också undvika att stadens egna inblandade aktörer erbjuder program eller aktiviteter som överlappar varandra.

Omfattningen av flyktingmottagandet kommer att variera både mellan stadsdelsnämnderna och över tiden. Stadsledningskontoret vill framhålla att för att upprätthålla kompetens och volym i verksamheten kommer ett väl fungerande samarbete mellan stadsdelsnämnderna att vara viktigt.

Det finns dock en del frågor som utredningen inte tar ställning till. Ytterligare utredning måste göras angående bl.a. organisatorisk placering av statsbidragshantering, upphandling och avtal med Stiftelsen Hotelhem, behov av IT-stöd för administration av verksamheten etc.

Utredningen föreslår att staden avsätter medel ur vilka ideella organisationer kan söka bidrag för att erbjuda stöd till nyanlända. Stadsledningskontoret anser att respektive stadsdelsnämnd avgör i vilken omfattning och under vilka former som samarbete med ideella organisationer sker och också om bidrag ska ges till dessa organisationer. Stadsledningskontoret vill påpeka att regler måste tas fram för under vilka omständigheter bidrag kan sökas och beviljas, utan att det föreligger upphandlingsskyldighet. Köp av tjänster måste hanteras i enlighet med föreskrifterna i lag (1992:1528) om offentlig upphandling oavsett om detta benämns bidrag eller inte.

Utredningen föreslår att övergripande ansvar för praktikplatser och uppföljning av resultat och måluppfyllelse placeras inom stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret vill i denna fråga invänta utredningen om Stadens politiska organisation (SPO) där förslag som berör stadsledningskontorets verksamhet och ansvar kommer att presenteras. Stadsledningskontoret vill framföra att vad gäller anskaffning av praktikplatser måste lokalkännedomen och redan upparbetade

kontakter med det lokala närings- och föreningslivet som stadsdelnämnderna redan i dag har, vara en fördel. Dessutom är den individuella kontakten med brukarna avgörande när matchning av personer och praktikplatser skall göras.

Uppföljningen av verksamheten skall ingå i det integrerade ledningssystemet och kommer därför naturligt att ingå i nämndernas och stadsledningskontorets uppföljningsarbete. I vilken utsträckning ytterligare funktioner för styrning, uppföljning och eventuell metodutveckling av verksamheten skall ingå i stadsledningskontorets arbetsuppgifter tar stadsledningskontoret inte ställning till för närvarande. Stadsledningskontoret inväntar SPO utredningens förslag i denna fråga.

Utredningen föreslår att överläggningar skall upptas med länsarbetsnämnden och landstinget i syfte att nå en samverkansöverenskommelse. Stadsledningskontoret är positiv till detta och vill understryka vikten av en sådan överenskommelse när föreslagna organisationsförändring förutsätter att parterna tar sitt ansvar i den föreslagna mottagningsorganisationen.

Ett nytt resursfördelningssystem föreslås utredas. Stadsledningskontoret ser det som nödvändigt att ett nytt resursfördelningssystem eller möjligheten att inlemma ersättningen i befintliga resursfördelningssystem utreds.

Stadsledningskontoret ser det som angeläget att överlämnandet till stadsdelarna sker på sådant sätt att kompetens, erfarenhet etc. säkras.

Två statliga utredningar som berör den föreslagna organisationsförändringen har lämnat sina betänkanden i september 2003. Utredningen om flyktingmottagande och introduktion SOU 2003:75 och Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andra språk för samhälls- och arbetsliv SOU 2003:77. Stadsledningskontoret har yttrat sig över betänkandena och för kontorets synpunkter hänvisas till tjänsteutlåtande dnr 322-3577/2003 avseende SOU:77 och tjänsteutlåtande dnr 333-3576/2003 avseende SOU:75.

Några synpunkter som är särskilt viktiga och som berör denna utredning sammanfattas nedan.

- ? Redan under asyltiden markeras inriktningen mot arbete och egen försörjning vilket stadsledningskontoret tillstyrker. Detta ligger i linje med stadens mål för introduktionen av flyktingar.
- ? Finansiering föreslås ske via generellt statsbidrag och endast några få kostnader kommer att återsökas i framtiden. Detta innebär att stadens statsbidragshantering kommer att minska.
- ? Stadsledningskontoret anser att den viktigaste förutsättningen för att utredningens förslag skall ge positiva effekter och inte innebära en övervältring av kostnader på kommunen är att de berörda statliga myndigheterna tar sitt ansvar för nyanlända invandrares etablering i samhället. Stadsledningskontoret anser också att den förkortade etableringsperioden som föreslås ytterligare understryket vikten av att inblandade myndigheter och organisationer har samma mål med sina insatser för individen.
- ? Sfi föreslås inordnas inom komvux.

? Förstärkning av arbetslivsorienteringen inom undervisningen föreslås samt ett för kommunen förstärkt åtagande att anordna lärande i samhälls- och arbetsliv LISA inom sfi- utbildningen.

Föreliggande utredning föreslår att målgruppen vidgas när stadsdelnämndernas ska erbjuda introduktionsprogram till alla nyanlända flyktingar och invandrare. De statliga utredningarna vidgar inte statens ansvar för invandrargruppen på samma sätt. Det statliga ansvaret föreslås även fortsättningsvis omfatta endast flyktingar och de statliga utredningarna föreslår inte heller att kommunsektorn tillförs några ytterligare medel för verksamheten.

ÖVRIGA

Stiftelsen Hotellhem i Stockholm har inkommit med ett tjänsteutlåtande som anmälades vid styrelsens sammanträde den 16 december 2003. Tjänsteutlåtandet av den 28 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Stiftelsen Hotellhem i Stockholm har under hand fått möjlighet att yttra sig över ovan nämnda utredning och anser sig ha goda skäl för att göra det. Stiftelsen har nämligen genom avtal med integrationsnämnden dess uppdrag att upplåta bostäder m m för de flyktingar och andra invandrare som innefattas av nämndens åtagande om det samlade flyktingmottagandet. Enligt stiftelsens erfarenheter sedan nästan 20 år tillbaka utgör boendet, om något, själva grunden för att kunna ta till sig kunskap och information om det nya samhället. Många av de flyktingar, som f n av invandarmottagningen (SIM) beviljas bostad inom stiftelsen, är dessutom en särskilt utsatt grupp där sjukdom, handikapp, sviter efter förföljelse och tortyr, migrationsrelaterad stress o dyl är vanligt förekommande. Vår övertygelse är därför att en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att så många som möjligt av dessa flyktingar ska lyckas i sina försök att komma vidare ut i samhället och få fotfäste på arbets- och bostadsmarknaden, är ett ordnat boende med särskild personal för stöd och tillsyn.

INFORMATION OM STIFTELSENS GENOMGÅNGSBOSTÄDER FÖR FLYKTINGAR

Stiftelsen har sedan hösten 2003 särskilda genomgångsbostäder på 5 olika platser i Stockholm: Fruängen (Gyllene Ratten), Bällsta, Blackeberg, Björkhagen och Västberga. Tre av dem har egen personal på plats; Bällsta och Björkhagen sköts genom Blackeberg resp Västberga. Totalt finns här 225 lägenheter med tillsammans 819 platser. Därtill disponerar stiftelsen ett mindre antal platser inom den reguljära bostadsverksamheten samt ett större antal försökslägenheter (f n 65 st med totalt 228 boende) på den vanliga bostadsmarknaden som en hjälp till utslussning. Av de fasta anläggningarna kommer Gyllene Ratten att börja avvecklas med en mindre del under hösten 2004, resten kommer att vara kvar fram till våren 2006. Någon ersättning för Gyllene Ratten är heller inte planerad.

Som nämnts ovan drivs genomgångsbostäderna på uppdrag av integrationsnämnden enligt ett särskilt avtal. Av detta framgår stiftelsens uppdrag, som långt ifrån är begränsat till att tillhandahålla bostäder. Centrala uppgifter finns redovisade i §§ 8-12 om bl a grundläggande information om en hyresgästs rättigheter och skyldigheter, stöd och information beträffande praktiska frågor i boendet, barnverksamhet, utslussning på bostadsmarknaden, miljöfrågor samt samverkan med andra stiftelser. Stiftelsen arbetar sedan många år tillbaka enligt stadens kvalitetsmodell, CQM, och har nyligen antagit nya generella åtaganden med kompletteringar för flyktingverksamheten. På de flesta anläggningar finns också utarbetade arbetssätt för att uppfylla dessa åtaganden.

En förutsättning för att nå flyktingarna med information, som underlättar deras anpassning till livet i Sverige, är den nära relation som uppstår i anslutning till flyktingarnas hem i genomgångsbostäderna. Det är den dagliga kontakten, som ger unika förutsättningar för att påverka våra hyresgästers attityder och värderingar. Till de värden som på det viset är möjliga att kommunicera är t ex alla människors lika värde, oavsett hudfärg och kön, strikta kriterier för beviljande av bistånd och förmåner, former för förhandling och konfliktlösning, värnandet om natur och miljö etc. Personalen bemödar sig särskilt om att i alla möjliga situationer i kontakten med hyresgästerna ha ett professionellt förhållningssätt utifrån en gemensam värdegrund.

De flesta flyktingar, som stiftelsen tar emot, kommer från utomeuropeiska länder med annan kultur, klimat och materiella förutsättningar i boendet. Att lära sig behärska det svenska samhället med sina subtila koder för beteende och uppförande tar för många en större livstid i anspråk. Inte heller de svenska bostäderna med sin lyhördhet, vitvaror och ömtåliga ytor och material, är lätta att hantera med en gång. Personalen på stiftelsens anläggningar ägnar därför mycket tid åt att informera och förklara hur det praktiskt går till med allt från sophantering till golvvård. Vad man uträttat i dessa avseenden framgår av en sammanfattning i bilaga. Stiftelsen har för örontröt stor uppskattning från flera kommunala bostadsbolag för sina insatser på detta område.

FÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Stiftelsen har varken fått möjlighet att lämna synpunkter under arbetets gång eller beretts möjlighet att delta i utredningsarbetet trots att genomgångsbostäderna utför en väl så viktig integrationsinsats som någon annan. Stiftelsens genomgångsbostäder nämns förbigångsvis på några få ställen trots att t ex närmare en fjärdedel av de flyktingar som staden tog emot 2002 fick bostad inom stiftelsen. I december samma år bodde nästan 1200 flyktingar i våra genomgångsbostäder för flyktingar och försökslägenheter. Förvaltningen hävdar att man inom genomgångsbostäderna har unika möjligheter att informera och positivt påverka enskilda och familjer, möjligheter vars värde man förstår uppskatta lokalt i samarbetet med bl a stadsdelsförvaltningarna och olika frivilligorganisationer. Förvaltningen anser därför att utredningen har ett för snävt perspektiv på begreppen flyktingmottagande, introduktion och integration. Det är, som också framhålls i utredningen, många samordnade insatser från olika håll, som

krävs för en lyckad integration, och det är dessutom inte bara muntlig och skriftlig information som behövs.

Vad som tydligt framgår av utredningen är att integrationsförvaltningen och stadsdelarna har delvis olika syn på introduktion genom att uppgjorda introduktionsplaner inte fullföljs i stadsdelarna. Ett annat problem är att personkontinuiteten i handläggarkontakten, som ju är mycket viktig i allt socialt förändringsarbete, inte alltid kan bibehållas. I genomgångsbostäderna kan kontakterna behållas över tid genom att personalomsättningen är så gott som obefintlig. Även genomgångsbostädernas uppdrag och personal bör involveras i de uppgifter, som redovisats på sidan 24 i remissvar. Förvaltningens syn på arbetets värde, både för den enskilde och samhället. Samtidigt måste man inse att det krävs fler motivationsskapande värden än självförsörjning i sig för att synen ska delas av de berörda själva. Flyktingfamiljer med många barn lär under överskådlig tid ha svårt att tjäna mer på arbete än bidrag, oavsett vilka anställningar de får. Beskrivningen av ideella organisationer på sidan 28 är mycket tilltalande. På flera anläggningar förekommer ett ömsesidigt berikande samarbete med några sådana organisationer men beskrivningen i första stycket framhåller också sådant som stämmer in väl på stiftelsens eget arbete.

Slutligen finns det anledning att framhålla vikten för stiftelsens del av att frågan löses om vilken enhet inom staden, som ska utgöra motpart när det gäller avtalet om genomgångsbostäderna. Förvaltningen utgår ifrån att stiftelsen får behålla ansvaret att driva genomgångsbostäder för flyktingar men måste ha en samtalspart om principer för tilldelning av bostäder, driftkostnaderna för dessa m m. I övrigt har förvaltningen inget att erinra mot att introduktionsprogrammet i huvudsak överförs till stadsdelarna utan ser tvärtom fördelar med ett utvecklat lokalt samarbete, vilket även bör inbegripa ideella organisationer.

Bilaga till remissvar från Stiftelsen Hotellhem i Stockholm:

Det praktiska arbetet på en anläggning

På anläggningarna lägger vi grunden för en integration i det svenska samhället genom att underlätta anpassningen till eget boende på den öppna bostadsmarknaden. Vi tillämpar samma boendenormer som allmännyttan. I detta arbete ingår

Lägenhetens skötsel och utrustning

- att årligen genomföra lägenhetsbesiktningar
- att framhålla vikten av att snarast felanmäla om något går sönder i lägenheten. Försummelse kan leda till höga kostnader som den enskilde hyresgästen får betala under boendet eller vid avflyttning.
- att i samband med inflyttning informera om hur man sköter sin lägenhet, hur spisen fungerar, varför man måste göra rent spisfläkten och frosta av frysen, hur man städar och vilka städmaterial som är bra etc.
- att informera om vatten/avlopp – hur det fungerar och hur man håller rent

- att hålla ventilationen i lägenheten i avsett skick (ej igentäppt) så att elementen ger bästa värme och luften cirkulerar
- att informera om att egna elinstallationer är förbjudna och att det är viktigt att batteriet i brandvarnaren ska sitta kvar, så att – om olyckan är framme – larmet går

Boende- och trivselregler

- att uppmana hyresgästerna att följa de trafikregler som gäller i bostadsområdet
- att det inte är acceptabelt att klottra, kasta skräp och sopor i området
- vikten av att hålla rent och följa uppsatta regler i områdets tvättstuga
- att bekräfta de boende genom att hälsa och småprata, ingripa om barnen råkar i luven på varandra eller om det i övrigt inträffar någon händelse i området

Information om sophantering/källsortering

- informera om varför vi tillämpar sopsortering och hjälper till i arbetet med att sortera soporna i miljöstugan på rätt sätt

Hyresgästs rättigheter och skyldigheter

- att framhålla hur viktigt det är att betala sin hyra i tid eftersom boendet i genomgångsbostäderna är ett referensboende, dvs vi lämnar referenser till bostadsbolagen när en familj erhållit en lägenhet genom Bostadsförmedlingen
- att informera om att det vid upprepade störningar kan leda till varning och uppsägning
- att informera om att det är kontraktsskrivaren som är ansvarig för sig, sin familj och besökare i lägenheten
- genomföra boendesamtal och hjälpa till att boka lägenheter i Bostad Stockholm via telefon och Internet
- medverka till att hyresgästerna skaffar sig en hemförsäkring

Samverkan

- att vidarebefordra uppgifter om inflyttade familjer så att barnen fångas upp för skolplaceringar/barnomsorg
- att i förebyggande syfte kontakta integrationsförvaltningen eller berörd stadsdel när problem uppstår
- att i den löpande fritidsverksamheten för barnen ha kontakter med frivilligorganisationer, fältassistenter m.fl.
- att regelbundet delta i berörd stadsdels samverkansmöten/nätverk

Övrigt

- vi ger hjälp till självhjälp i många frågor som rör familjerna. Det kan röra sig om kontakter med skattemyndigheten, försäkringskassan, läkare och barnavårdscentraler
- vi hjälper till att lösa boendekonflikter som uppstår mellan familjer, mellan barnen, mellan olika folkgrupper

- inom barnverksamheten ordnar vi utflykter och firar helger som midsommar, jul och påsk enligt svenska traditioner
- under många år har Teater Cyrk, en clowncirkus, roat barnen med sina föreställningar. Även det nyanlända barnet, som har ingen eller enbart liten kunskap i svenska språket, kan få skratta.
- vi försöker vägleda när livet krisar, vi berättar om framtiden och visar på verksamheter utanför själva bostadsområdet
- vi erbjuder en trygghet och tillit genom att finnas till hands, ordnar extra bevakning när hot utifrån inträffar.

Länsarbetsnämnden i Stockholms län (utlåtande av den 4 december 2003)

Utredningens förslag angående organisation och ansvarsfördelning mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden

Länsarbetsnämnden instämmer i utredningens förslag att organisationen skall utgå från där individerna bor - det vill säga stadsdelsnämnderna. Den lokala arbetsförmedlingen blir då den naturliga samarbetspartnern för stadsdelsnämnderna.

De tio Arbetsförmedlingarna i Stockholms stad får dock 18 olika stadsdelnämnder att samarbeta med kring de nyanländas handlingsplaner. En arbetsförmedling får tre stadsdelsnämnder och fyra arbetsförmedlingar får två stadsdelsnämnder att samarbeta med. Om inte stadsdelsnämnderna har ett gemensamt synsätt och likartade förutsättningar vid bedömning och planering för enskilda individer kan det komma att kollidera med arbetsförmedlingens uppdrag och strävan efter enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet.

Förslag om ett strukturerat introduktionsprogram som skall erbjudas alla nyanlända flyktingar och invandrare

Att introduktionsprogrammet skall erbjudas alla nyanlända flyktingar och invandrare underlättar Arbetsförmedlingens arbete med planering för utbildning och arbete. Länsarbetsnämnden vill även påpeka vikten av att stadsdelens introduktionsprogram också kan erbjudas nyanlända som är egenförsörjande genom att till exempel ha upparbetat a-kassa under asyltiden.

Länsarbetsnämnden vill understryka betydelsen av individuellt anpassade introduktionsprogram och att kortsiktiga lösningar inte får utesluta planering på något längre sikt till arbete inom flaskhals- eller bristyrkesområde.

Förslag om ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram

Utbildningsnämnden huvuduppgift skall enligt utredningen vara att ansvara för utbildningsinsatserna och länsarbetsnämndens ansvar ligga inom insatser som är yrkes- och arbetsrelaterade. Länsarbetsnämnden instämmer i detta och att en tydlig ansvarsfördelning måste finnas mellan kommunen och arbetsförmedlingen.

Ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram som Länsarbetsnämnden deltar i skall enligt Länsarbetsnämnden stå öppet även för andra kommuner i länet. Det finns enligt Länsarbetsnämnden behov av att få ett länsperspektiv i arbetet med nyanlända i Stockholmsregionen för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Integrationsverket har därför i samband med den gemensamma plattformen Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare gett ett uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län att samordna kommunernas introduktionsinsatserna.

Länsarbetsnämnden delar utredningens uppfattning att en arbetsgrupp bör tillsättas med expertis för att detaljutforma yrkesprogrammen. Länsarbetsnämnden anser att det förutom de redan uppräknade nämnderna bör ingå representation från näringslivsnämnden för att få en nära anknytning till stadens näringsliv.

Utredningen föreslår att staden och Länsarbetsnämnden skall påbörja en försöksverksamhet med det kommunövergripande introduktionsprogrammet. Länsarbetsnämnden vill betona vikten av att vi är med i försöksverksamheten initialt bland annat med hänsyn till att vi kan vara med att påverka och anpassa vår egen verksamhet efter nya förutsättningar.

Länsarbetsnämndens huvuduppgifter enligt utredningen och förslag till samverkansöverenskommelse mellan stadens ledning och Länsarbetsnämndens ledning

Utöver det av en av Länsarbetsnämndens huvuduppgifter finns en felformulering. Huvuduppgift "Att ansvara för kartläggning ..." avslutas med "...ta fram en introduktionsplan." Denna punkt skall avslutas med "...formulera en handlingsplan."

Utredningen föreslår överläggningar mellan stadens ledning och Länsarbetsnämndens ledning i syfte att fastställa en samverkansöverenskommelse. Länsarbetsnämnden anser att den lokala plattformen "Löken" (lokal överenskommelse i Stockholms stad) bör vara ett naturligt forum för att reglera samverkan mellan olika parter. Arbetsmarknadsnämnden bör sedan ta ställning till överenskommelsen inför beslut av parterna.

Stockholms läns landsting

Landstingsstyrelsen beslöt vid sitt sammanträde den 11 november 2003 att avge yttrande till Stockholms stad enligt hälso- och sjukvårdsutskottets förslag.

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande av den 29 september 2003 har i huvudsak följande lydelse.

De nya grunddragen i stadens flyktingmottagande och introduktionsprogram bygger enkelt uttryckt på att ansvaret ska ligga där konsekvenserna hamnar. Introduktionsprogrammen ska initieras av respektive stadsdel. Målet för introduktionsprogrammet blir tydliggjort på fokusering vid anställningsbarhet.

Förslaget innebär en decentralisering från nuvarande ordning vilket ställer vissa krav på SLL såväl som andra aktörer. I förslaget finns tre önskemål riktade till SLL.

1. Samverkan kring hälsosamtal i syfte att föra ut information om introduktionsprogrammen till vården.
2. Förtroendeläkarfunktion dels i syfte att identifiera vårdbehov som uppstår under introduktionsprogrammet, dels att granska och bedöma diffusa sjukintyg samt sjukintyg med "sociala" sjukskrivningsmotiv.
3. Samverkansöverenskommelse kring flyktningmottagande

1) Ett överförande av ansvaret till stadsdel direkt vid ankomst innebär att landstinget får anpassa sin organisation för att samarbeta med ett antal olika introduktionsprogram. Detta är inte ett problem med avseende på primärvård där det finns ett utbyggt system med väl fungerande vårdcentraler. En stor del av den hälsoproblematik som finns inom flyktningmottagandet idag kan dock inte behandlas inom den vanliga primärvården. I dagsläget finns inte heller migrationsmedicinsk kompetens vid alla vårdcentraler. I områden med stor andel nyanlända invandrare är det naturligt om vårdcentral och stadsdel samarbetar i frågor som rör deltagande i introduktionsprogram, identifierande av vårdbehov etc. Det är då rimligt om hälsosamtalen av nyanlända invandrare görs på respektive vårdcentral.

Möjligen kan ett system av trepartssamtal (flyktinghandläggare, sjuksköterska/läkare samt individen) utvecklas på vissa platser. Ett samarbete av den typen har prövats på fler platser i landet med goda resultat dels för patienten men även ekonomiskt för landsting och kommun. Ett nära samarbete med introduktionsprogrammen har bland annat som effekt att individernas nyttjande av vård minskar då deras situation i det nya landet ges, om än tillfälligt, fasta rammar och en tydlig plan. Tydlighet och helhet i introduktionsarbetet är eftersträvaransvärt för att nå målet med en lyckad integration.

2) Migrationsprocessen medför att vårdbehov kan uppstå ganska långt efter ankomsten till det nya landet. Tiden i introduktionsprogrammet sammanfaller ofta med väntan på familjen som fortfarande befinner sig i hemlandet. En sådan situation kan vara ytterst pressande och i vissa fall kräva stöd/vård. Det är oklart vilka möjligheter vården har att samarbeta med de flexibla introduktionsprogrammen såsom de är tänkta. Det blir svårt för den högspecialiserade vården (främst psykiatri) att anpassa sig till ett antal olika mottagningsprogram. Däremot torde ett samarbete enligt den form som diskuteras under punkt 1 även kunna fungera som kanal för att identifiera vårdbehov som uppstår efter hand i introduktionsprogrammet.

Förfrågan om förtroendeläkarfunktion i syfte att pröva sjukintyg tycks dock bygga på ett missförstånd. Landstinget har inte ställt i utsikt att det skulle vara möjligt att inrätta en sådan funktion. Det är tveksamt om en sådan funktion kan drivas av landstinget. Många av de nyanlända invandrarna befinner sig i en livskris, oron för jobb, bostad, familj mm kan orsaka koncentrationssvårigheter och stark oro som motiverar sjukskrivning oavsett om problemen är delvis socialt betingade.

3) Det högt individualiserade introduktionsprogrammet ställer höga krav på vårdens flexibilitet. Det kan komma att bli mycket svårt för den enskilda läkaren att få information om programmens art och krav på arbetsinsats. Det kommer även att bli svårt för SLL att få kännedom om vilka individer som finns inom staden vilka ger rätt till statlig ersättning. Det finns därmed ett behov av att reglera parternas medverkan, ansvar, befogenheter etc. i den föreslagna mottagningsorganisationen. En sådan överenskommelse ligger helt i linje med SOU 2003:75 respektive SOU 2003:77. För landstingets del skulle en sådan överenskommelse dessutom underlätta möjligheterna att få statlig ersättning.

Allmänt

Det finns mycket forskning som visar att asylsökande och personer som fått uppehållstillstånd efter flykt har ett ökat sjukvårdsbehov, speciellt inom det psykiatriska området. Innan en flykting fått uppehållstillstånd i Sverige har han/hon ofta genomlevt:

- en period i hemlandet före flykten som varit traumatisk och också inneburit att sjukvårdsbehov inte kunnat tillgodoses
- en period av flykt under stor stress då det också varit svårt att få vård för såväl psykiska eller somatiska problem
- en asylperiod i Sverige där väntan på besked ger ytterligare anspänning
- vistelse på flyktingförläggningar och mer eller mindre tillfälliga boenden vilket bidrar till att hälsotillståndet ytterligare försämras

Vården har att möta detta ökade behov på ett sätt som underlättar/möjliggör integrationen i det nya landet. En motsättning som alltid är närvarande är den mellan behovet av högspecialiserad vård med migrationsmedicinsk kompetens å ena sidan och integrationens krav på icke särbehandling. Inom SLL finns en linje som syftar till sårlosningar under asyltiden med särskilda asylmottagningar (till stor del beroende på statliga ersättningsregler) och fullständig integration efter PUT (Permanent uppehållstillstånd). Denna strategi är dock inte problemfri. Dels finns en misstanke om att flyktingen/invandraren inte får adekvat vård i förhållande till kommunernas introduktionsprogram, dels innebär strategin att SLL går miste om vital information för ansökan om statliga medel. I samråd med Stockholm Invandrar Mottagning (SIM) har därför SLL initierat ett EU-finansierat projekt för att undersöka i vilka former vården bör struktureras och hur samarbetet med Stockholm stad ska konstrueras. Projektet beräknas klart till 30/11 2003.

Nu i dagarna har två stora statliga utredningar om det framtida flyktingmottagandet (SOU 2003:75) respektive sfi-undervisningen (SOU 2003:77) presenterats. I vilken utsträckning dessa utredningar påverkar Stockholm stads flyktingmottagande och sfi-verksamhet samt SLLs ansvar är inte klart i nuläget.

EXTERNA ANORDNARE AV FLYKTINGMOTTAGANDE (samtliga har lämnat svar, dock har svaret från InfoKomp ej lämnats elektroniskt):

KFUK/KFUM - Kulturmötet (utlåtande av den 1 december 2003)

Uppdraget

Vi tycker att det är mycket märkligt att staden valde att föregå de statliga utredningarna som var i sin slutfas när Bitte Davidsson påbörjade sitt uppdrag. Utredarna påpekade själva sina begränsningar med anledning av att man inte kunde förutse resultaten av de statliga utredningarna. Därför kan man ifrågasätta om det var ekonomiskt försvarbart att lägga så mycket pengar på denna utredning.

Utvecklingen i Stockholm

De faktiska siffrorna i rapporten visar inte på verkligheten som vi ser det. När man i bakgrundsavsnittet på sid 8 under rubriken *Inflyttning* talar om 82,2 % av flyktingarna och invandrarna i arbetsför ålder så skall detta räknas om till verkligheten som bl a socialstyrelsen lyft fram i sin rapport *Socialtjänsten i Sverige – En översikt 2003*. Där framkommer att ca 20 % inte står till arbetsmarknadens förfogande p g a sjukdom, ofta relaterat till svåra krigsupplevelser och trauman. När detta tas i beaktande så kommer man fram till den siffra som väl stämmer överens med hela stadens procenttal, 67,8.

När det gäller var i staden de nyanlända bor så förvånas vi över att man från utredarnas sida tror att situationen förändras så radikalt när man får sitt uppehållstillstånd. De skriver "*De asylsökande har ofta dåliga bostadsförhållanden. Många bor hos släktingar och vänner. Några är skrivna på adresser där de inte bor, utan flyttar runt till olika tillfälliga adresser*" (sid 10). Vår erfarenhet är att man har ungefär samma förhållande, dvs. man har sin adress på en plats men i själva verket bor någon annan stans, är bostadslös eller flyttar runt bland bekanta även efter det att man fått sitt tillstånd. Det är även vanligt att familjer lever splittrade på olika adresser.

Länsarbetsnämnden

Här skriver utredarna att invandarmottagningen och arbetsförmedlingen organiserar ett gemensamt rekryteringsprogram i syfte att underlätta och påskynda inträdet på arbetsmarknaden. Detta stämmer inte alls enligt den information vi har. Organisationen av rekryteringsprogrammet sköts idag av invandarmottagningen och ingen annan.

Landstinget

Vi anser att det har funnits och finns ett allt för dåligt samarbete och samverkan med landstinget och känner inte alls till och har inte heller hittat någon som känner till något samarbete mellan invandarmottagningen och några vårdcentraler.

Vi hoppas att de EU-finansierade VIS-projektets rapport skall fördjupa kunskaperna och leda till att detta samarbete förbättras.

Validering

Vi delar utredningens syn på validering som ett viktigt instrument i introduktionsarbetet och hoppas att detta tas på största allvar. Det är en god investering som bör prioriteras.

Erfarenheter av nuvarande mottagningsorganisation

Den låga måluppfyllelsen som redovisas måste förstås som resultat av att det är målen och mätinstrumentet som är felaktiga. Målet för alla i staden inflyttade i åldern 16 – 64 år är självförsörjning och det är absolut inte realistiskt. Tar man bort alla under 20 år, alla som saknar grundskoleutbildning, alla som är långvarigt sjukskrivna och flertalet som är 55 år och äldre så blir resultatet ett helt annat. Vi har inga exakta siffror men uppskattningsvis handlar det då om att ca 30 % är helt eller delvis självförsörjande.

Visst kan mycket förbättras men det handlar om små förbättringar och en mer individanpassad introduktion och svenskundervisning. Dessutom måste faktiskt flyktingen/invandraren sättas i centrum och ges ansvaret för sin introduktion. Utredarna hänvisar till bristande samordning och det kan vi hålla med om men det handlar ju i klartext om brister i viljan att samarbeta och otydliga politiska direktiv. Dessutom underlåter man att sätta individen i centrum utan skickar runt personen som på så sätt förhindras att känna att det man håller på med har ett sammanhang.

Ansvar och befogenheter

Utredarna skriver *"I introduktionen är en mängd olika myndigheter och aktörer inblandade. Ingen av dessa har det totala ansvaret för introduktionsprocessen."* (sid 17). Och det är väl helt i sin ordning för det måste väl ändå vara individen som har det totala ansvaret för att sköta sin introduktion. Detta speglar på ett tydligt sätt att man lyfter ut individen från ansvaret och tror att huvudansvaret för introduktionen kan läggas på någon annan. Vi anser att "de olika aktörerna och myndigheterna" endast skall erbjuda det som de ansvar för och sedan är det individens uppgift att sköta resten. Undantaget är dock de ca 20 - 30 % som har svårt att ta till sig all information på grund av ingen alternativt kort utbildning eller ohälsa. Där behöver man erbjuda mer service och ge någon aktör ansvar för att introduktionen verkligen äger rum och att individen inte hamnar i ett permanent utanförskap.

Utredningens förslag

Utredarna skriver att arbete och egenförsörjning är en förutsättning för att bli delaktig i det svenska samhället. Vi skulle vilja nyansera detta lite med att formulera det så att grundläggande kunskaper i det svenska språket, om det svenska samhället och samhällslivet möjliggör delaktighet i de demokratiska processer som är grundpelare i vårt svenska samhälle där en viktig pelare är möjligheten till att försörja sig genom arbete eller studier.

Vi tycker att man i utredningen har fokuserat för mycket på att se arbete och då vilket arbete som helst som det enda målet. Det måste finnas en valmöjlighet att kunna utbilda sig alternativt vidareutbilda sig för att på så sätt få en fastare förankring på den

svenska arbetsmarknaden. Naturligtvis måste man då söka de bidrag och lån som man har rätt till.

Genom att fokusera helt på arbete så får man en dålig måluppfyllelse och i många fall en icke hållbar lösning eftersom man tvingar in människor på yrkesspår som man inte alls är lämpad för eller inte har tillräcklig motivation för.

Man glömmer dessutom bort alla 55+ som har mycket svårt att hitta ett arbete och som dessutom i de flesta fall behöver mycket tid för att lära sig språket. Det måste finnas en genomgripande introduktion för dem så att de inte blir marginaliserade. Inte minst viktigt är det för dem som har barn och tonåringar att de får redskap att ta ansvar för och stödja barnen i deras utbildning.

Utredarna skriver *"En stor del av de nyanlända flyktingarna och invandrarna är unga och välutbildade, varför de borde ha goda möjligheter att relativt snabbt komma ut i arbete och egenförsörjning."* (sid 23). Då vill vi upplysa om att så skulle kunna vara fallet men i iveren att få in alla i rekryteringsprogram sätter man effektivt stopp för dem som har ambitioner. Det är inte ovanligt att de på ett bryskt sätt får veta att det inte är någon rättighet att arbeta med det man är utbildad för utan en skyldighet att ta ett arbete där det saknas personal. Så vad spelar det då för roll om man har en utbildning eller ej.

Det är absolut sant att det är viktigt med en tidig arbetslivsanknytning och att fokus naturligtvis skall vara egen försörjning. Men man måste hitta flexibla former där vägen dit måste kunna få ta tid utan att man för den skull förlorar siktet på målet.

Arbetsplatsen utgör inte alltid den viktiga mötesplatsen mellan majoritetssamhället och den nyanlände, vilket lyfts fram i Sfi-utredningens betänkande (SOU 2003:77). Om det skall bli ett möte måste det finnas resurser på arbetsplatsen att ta emot en nyanländ person. Mycket mer resurser måste riktas mot arbetsgivare när det gäller att öppna upp för nyanlända.

Om att ge ansvaret för introduktionen till stadsdelsnämnderna

Vi tycker det är ett mycket ogenomtänkt förslag att flytta ut ansvaret för introduktionen till stadsdelsnämnderna. För att på bästa sätt utnyttja alla resurser så anser vi istället att man bör samordna så mycket som möjligt. Det skulle kosta enormt mycket pengar att splittra upp den så viktiga introduktionen och vi tror att den skulle se olika ut beroende på vart man bor/är skriven vilket inte alltid är på samma ställe. Man skriver att detta skulle innebära en ökad grad av normalisering. Vad är det som är normalt med att höra till en stadsdelsförvaltning? Kontakt med stadsdelsförvaltningen har man som medborgare främst om man behöver social service, försörjningsstöd eller har behov av t ex hemtjänst. I statens utredning talar man om etableringsersättning. Vi tror att det är en bra väg att gå och då är det helt fel att se det som att man skall etablera sig i en stadsdel.

Det finns en stor förvirring i denna utredning. På sidan 25 under rubriken *Stadsdelsnämnden* kan man läsa att *"Utredningen föreslår att stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser, dels från integrationsnämnden genom att ansvaret för nyanlända flyktingar förs över till stadsdelsnämnderna, dels från utbildningsnämnden*

genom att ansvaret för sfi och vuxenutbildning för nyanlända invandrare förs över på motsvarande sätt.

På nästa sida under rubriken utbildningsnämnden skriver utredarna ”Utbildningsnämnden ges ett ansvar att i nära samverkan med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande introduktionsprogram. Programmet föreslås vara intäktsfinansierat och erbjudas till stadsdelsnämnderna”.

Vi har svårt att förstå logiken. Först lägga ut ansvaret och fördela medlen och sedan skall man köpa tjänster från en central organisation. Det låter fullkomligt ologiskt. Finns det inga krav på kostnadseffektivitet?

Programmet, skriver utredarna, skall syfta till att nyanlända invandrare så snabbt som möjligt får ett arbete och därmed bli självförsörjande. Dessutom skall det innehålla alla delar av introduktionen förutom försörjningsstödet. Vad skall då stadsdelen göra? Bara betala ut försörjningsstödet? Men vad är då syftet med att lägga ut introduktionsansvaret på stadsdelen?

Anpassat introduktionsprogram

För en mindre grupp är arbetsmålet realistiskt p.g.a. ålder, sjukdom eller social situation. Mål för den gruppen bör istället vara att de skall kunna delta i samhällslivet på sina villkor och i övrigt leva ett så självständigt liv som möjligt, skriver utredningen. Det är glädjande att man i utredningen har lyft fram denna grupp som vi hävdar är ganska stor. Det tragiska är dock att man just lagt ner det anpassade introduktionsprogram som vi och andra idéburna organisationer erbjudit under flera år.

Landstinget

Vi anser att det är av största vikt att man omgående får till stånd ett nära samarbete med landstinget beträffande en flyktinghälsovårdcentral. Där skall man samla all tänkbar kompetens för att så snart som flyktingen bosatt sig i kommunen kartlägga och behandla eventuella hälsohinder som kan fördröja introduktionen. Denna mottagning skulle också kunna ha huvudansvar för eventuell rehabilitering.

Referenser

Vi tycker att det är anmärkningsvärt att ingen av de utvärderingar eller verksamhetsrapporter som vi överlämnat och troligtvis även de andra idéburna organisationerna lämnat, finns med på den förteckning av referensmaterial som upptar två sidor. Erfarenheter från de upphandlade verksamheterna inte tagits i beaktande ger bilden av att utredningen inte varit intresserad av ett mångfaldsperspektiv utan i sitt arbete varit inriktade på en enhetslösning, som i övergripande mening ligger långt ifrån det tal om flexibilitet och individen i fokus som utredningen förordar.

Hade utredningen tagit del av Kulturmötets verksamhetsbeskrivningar och utvärderingar, som finns tillgängliga hos integrations- och utbildningsförvaltningen, hade man sett att de intentioner om individanpassning och samordning som utredningen lyfter fram som framtida mål redan i hög grad har realiserats i frivilligorganisationernas verksamheter.

Till exempel kan Kulturmötet, trots att verksamheten har en inriktning på flyktingar med olika former av trauman, för verksamhetsperioden 2000 - 2002 uppvisa ett bättre resultat än de genomsnittliga siffrorna för stadens verksamhet i egen regi, både när det gäller arbete och egenförsörjning som bostad.

Därutöver, och inte mindre viktigt, finns i utvärderingsrapporten för denna period dokumenterat deltagares positiva omdömen kring de psykosociala och rehabiliterande dimensionerna av verksamheten. Ett resultat som är grundat i verksamhetens medvetna inriktning på individualisering och ansvar med individen i fokus.

Våra slutsatser och ställningstagande

Vår tolkning av förslaget är att man från utredarnas sida sett att det är mycket svårt att få integrationsförvaltningen och utbildningsförvaltningen att samarbeta mot gemensamma mål. Vi tror inte på att det mycket kostnadsineffektiva förslag som utredningen förordar kan överbygga det gap som finns mellan dessa två förvaltningar.

Vi anser att det skall vara en central förvaltning som skall ha det övergripande ansvaret för introduktion och språkundervisning och att det är den förvaltningen som sedan har ansvaret för ett nära samarbete mellan länsarbetsnämnden och landstinget.

Alternativt skall länsarbetsnämnden tilldelas hela ansvaret. Vi skulle då kunna få ett regionalt flyktingmottagande. Med tanke på bostadssituationen, arbetsmarkanden och den naturliga rörlighet som finns skulle detta innebära mycket positivt för den nyanlända. Vi anser att om det förslag som framförts i betänkandet *Etablering i Sverige* få gehör skulle alternativet med ett regionalt mottagande kunna genomföras.

I båda fallen anser vi att det civila samhället i form av föreningar och idéburna rörelser har en mycket central roll att spela i introduktionen av flyktingar och invandrare. Historiskt är det föreningslivet och de idéburna rörelserna som brutit de destruktiva sociala strukturer som funnits och skapat ett samhälle som bygger på demokratisk värdegrund, människors lika rättigheter och jämställdhet. Många föreningar har också bidragit till en bättre folkhälsa och ett socialt engagemang. Detta gäller även idag, då samhällsutvecklingen bidragit till ett återigen segregat samhälle med stora klasskillnader.

Röda Korsets flyktingmottagning (utlåtande av den 1 december 2003)

Perspektiv

Utredningen kommer ur en situation där de ideella organisationernas deltagande i introduktionsarbetet har ifrågasatts och präglas av en underliggande önskan att återkommunalisera verksamheten.

I Stockholms stads integrationsprogram sägs att: ”Utgångspunkten i programmet är medborgarnas samverkan i små naturliga gemenskaper, det civila samhället, och medborgarnas rätt att själva styra sina liv. Tillit till den enskilde och de små naturliga gemenskaperna – familjen, vänkretsen, arbetslaget, föreningen osv. – och de erfarenheter och kunskaper, den initiativkraft som finns hos människorna är en

förutsättning för en gynnsam integration. Stadens viktigaste uppgift är därför att underlätta och skapa *förutsättningar* för integration, inte att detaljplanera eller ta kontroll över människors liv”.

Vi upplever att utredningens förslag inte är i överensstämmelse med stadens integrationsprogramms intentioner. Introduktionsperioden bör ses som en del av integrationen (primärintegration) och därför utformas så att integrationspotentialen ges goda förutsättningar. Detta förutsätter ett flyktingmottagande med fler aktörer än endast socialbyrån.

Utredningen utgår således inte primärt från flyktingens situation utan istället från hur kommunen ska organisera sig kring denna fråga. Därför anser vi att utredningen väcker fler frågor än den ger svar. Den har i många aspekter begränsade och begränsande perspektiv. Utredningen utgår från att enbart stat och kommun och dess myndigheter finns som möjliga aktörer på området – en gemensam enhetslösning, som en aktör/myndighet tillhandahåller.

Integrationsperspektivet tycks gå förlorat i utredningens förslag. Detta trots att utredningen nämner att alla i samhället är delaktiga och medansvariga i integrationsprocesserna. Det övriga samhället, som självständiga aktörer, är frånvarande i utredningens förslag. Därmed missas också mångfaldsperspektivet, trots att utredningen själv konstaterar att invandrarna utgör en heterogen grupp med olika förutsättningar och behov. Vi saknar därför en mångfald av aktörer, med tydlig kompetens, som kan vara aktörer på introduktions- och integrationsområdet och därmed matcha denna heterogenitet.

Utredningen lägger också mer fokus på tjänstemäns arbetssituation snarare än på individens situation, behov och förutsättningar – dvs grunden för ett individuellt perspektiv.

Stadsdelsvis mottagande

Utredningen kommer fram till slutsatsen att föreslå ett stadsdelsvis flyktingmottagande, vilket omedelbart väcker frågor. Rent praktiskt - vilken stadsdel ska ta emot? Generellt som nyanländ flykting har man ofta/oftast inget fast boende, utan flyttar runt i diverse tillfälliga lösningar. Detta gäller än mer nu och sedan några år tillbaka under den mycket svåra bostadssituation som råder i Stockholm. Mycket av introduktionsarbetet rent praktiskt kretsar just kring att ge individen stöd att hitta något boende. Vid ett stadsdelsvis mottagande innebär det då att individen ständigt ska överföras (vilket i sig medför ständiga avbrott och fördröjningar i individens introduktionsarbete) till olika stadsdelar, där han/hon för tillfället bor? Principiellt ska just flyktingar m fl hänvisas till socialbyrån för introduktion, vilket i samhället i övrigt är den yttersta undantagslösningen? Hur hänger detta ihop med ”normaliseringssträvan”? Vad är utredningens syn på och definition av ”normalisering”? Utredningen talar om normalisering utan att vidare belysa och definiera begreppet. Om normalisering, som vi tror att utredningen menar, betyder att invandraren/flyktingen i första hand ska hänvisas till samhällets myndigheters ordinarie service, åtgärder och insatser, var finns då introduktionsaspekterna och de

inledningsvis särskilda stödinsatserna för just flyktingar m fl? Här finns en risk att flyktingperspektivet tappas bort.

Grunden för introduktion är att särskilt uppmärksamma flyktingar m fl för att under ett inledningsskede ge dem extra stöd i deras process att gå från flyktingskap till invånarskap. Detta med anledning av de skäl som tvingat dem till att fly från sitt land.

Ett antal konstateranden

Utredningen gör ett antal konstateranden utan föregående analys, resonemang eller presentation av faktaunderlag.

Det görs uttalanden om vad som är ideella organisationers styrka respektive begränsning.

Röda Korset, som ideell organisation, har bl a som grundläggande styrka att finnas som aktör ute i det civila samhället – utanför myndighetssfären – och därmed möjliggöra att individens introduktionsarbete kan ske i ett normaliserat och normaliserande sammanhang. En grundläggande begränsning ligger däri att ingen aktör, oavsett om det är en ideell organisation, näringslivet eller en myndighet, ensam kan erbjuda en gemensam enhetslösning som kan motsvara individernas heterogenitet (inte ens ett fåtal aktörer kan göra detta). Genom att vi inser denna begränsning blir detta tvärtom en styrka. En styrka som medverkar till att skapa utrymme för en mångfald av aktörer på området. Utredningen kunde ha skaffat sig bättre kunskapsunderlag på området genom att samtala med berörda organisationer.

Utredningen hänvisar utan föregående analys till rekryteringsprogrammets framgång.

Hur många har deltagit? Vilka har deltagit? Hur har urvalet skett och på vilka premisser? I vilken omfattning har dess deltagare haft en föregående introduktion? - o s v. Enligt utredningen har rekryteringsprogrammen erbjudits till de flyktingar som bedömts stå nära arbetsmarknaden. Det är inte därför inte alls överraskande och behöver således inte vara ett mått på rekryteringsprogrammets insats, att de som står nära arbetsmarknaden lyckas komma ut i arbete med eller utan hjälp av ett rekryteringsprogram.

Utredningen hänvisar till Integrationsverkets rapport "Rapport Integration 2002", som konstaterar: "Arbetsmarknaden fungerar inte neutralt utan sorterar möjligheterna för arbete och yrkeskarriär efter etniska kriterier. Det är kränkande för den enskilde och ett slöseri med såväl samhälleliga som mänskliga resurser". Man noterar också att det är viktigt att på ett avsevärt bättre sätt ta tillvara kompetensen och ambitionerna. Om utredningens förslag genomförs, så kommer flyktingarnas möjligheter på arbetsmarknaden även fortsättningsvis att sorteras utifrån kategoriserande kriterier, vilket är kränkande för den enskilde. Den som är flykting erbjuds/tvingas in i bristyrken. Endast den som är intresserad av bristyrken får hjälp in på arbetsmarknaden. Man tillvaratar inte kompetens och ambitioner genom att, i huvudsak, erbjuda "yrkesinriktat introduktionsprogram baserat på bristyrken".

I utredningen sägs att "målet för introduktionen ska vara arbete och egenförsörjning". Men i utredningen ges inga konkreta förslag om hur vägen dit ser ut

för dem som har stora hinder, t ex de traumatiserade, förutom landstingets resurser. Man säger också att ”en av de viktigaste orsakerna till att introduktionen fördröjs eller förhindras uppges vara sjukdom”. Landstinget har här en viktig uppgift. Men ohälsa är också starkt relaterat till flyktingens hela livssituation, där denne förlorat hela sitt livssammanhang, där det sociala nätverket är en grundläggande och viktig del. Ohälsa handlar inte bara om sjukdom. Att få introduktion i ett socialt sammanhang, där stöd med att bygga nya sociala nätverk och bli delaktig i det svenska samhället ingår, är här en viktig del av introduktionen, för att stödja en konstruktiv krishantering och återupprättande av livssammanhang. Detta förutsätter ett flyktingmottagande med fler aktörer än endast socialbyrån.

Slutligen använder sig utredningen av faktauppgifter, som är erkänt felaktiga, och på ett onyanserat sätt – ”Endast 10 % hade egen försörjning”. Det är olyckligt att utredningen använder sig av dessa fakta som grund för förslag till beslut.

Vi har i detta yttrande lämnat en del kritiska synpunkter och uppslag på frågor som behöver vidare utredas.

Vårt förslag är att det även fortsättningsvis bedrivs introduktionsarbete med en mångfald av aktörer, som självständigt men i samarbete med varandra erbjuder möjligheter för flyktingen att i samspel med samhället lägga grunden för ett bra liv tillsammans. Röda Korset är berett att även i fortsättningen ta ansvar för introduktion av flyktingar.

Sociala Missionen (utlåtande av den 27 november 2003)

Organisation/ Bakgrund

Sociala Missionen är en frivilligorganisation inom Svenska Missionskyrkan som arbetar socialt och diakonalt i Stockholms och Gotlands län samt i delar av Uppsala län. Huvudman för organisationen är ett 70-tal missionsförsamlingar i denna region. Sociala Missionen arbetar bl.a. med rådgivning, stödgrupper, invandrar-och flyktingfrågor, arbetslöshetsprojekt, HVB-hem för ungdomar, andligt stöd inom kriminalvården, läger och koloni verksamhet.

Sociala Missionen har som särskild nisch en lång erfarenhet av arbete tillsammans med asylsökande och flyktingar i hela dess bredd alltifrån asylsökande - familjeåterförening - introduktionsprogram - social rådgivning - demokratiarbete - träffpunkter - arbetslöshetsprojekt - äldrearbete - till förberedelser inför frivillig återinläggning. Mellan 1994-1996 samt 2000-2003 har Sociala Missionen på uppdrag av Stockholms kommun varit externa anordnare av introduktionsprogram för sammanlagt ca 500 personer.

Inom nuvarande introduktionsprogram som är under avslutning har inriktningen på programmet varit barnfamiljer med särskilda behov.

Sociala Missionen har utifrån sina erfarenheter valt att lyfta fram följande synpunkter.

Integration/ Normaliseringsprincipen

Sociala Missionen delar utvärderarens uppfattning gällande Integration och Normaliseringsprincipen.

Introduktion för alla med permanent uppehållstillstånd sedan max 2 år

Sociala Missionen delar utredarens förslag om att alla skall erbjudas introduktionsinsatser. Att människor utifrån sina förutsättningar ska få tillgång till kunskaper för att få ökad kännedom om det svenska samhället, kunskaper i svenska samt förankring i arbetslivet. Syftet med insatserna ska vara att som utredaren skriver "den nyanlända ska kunna leva på likvärdiga villkor som andra medborgare". (Utredningen sid 23)

Tidig arbetslivsanknytning

Sociala Missionen delar utredarens uppfattning om vikten av tidig arbetslivsanknytning för att komma in i det svenska samhället. Sociala Missionen vill ändå peka på att det finns andra arenor t ex andliga/ religiösa, bostadsområden, skolan, föreningslivet där människor möts och beslut fattas som kan vara minst lika viktiga för den enskilda när det gäller motivationen för språkinläring och annan kunskapsinhämtning och som kan leda till möjligheter till delaktighet i det svenska samhället.

Stadsdelarna övertar ansvaret för introduktionen

Inom ramen för normaliseringsprincipen är förslaget om stadsdelsnämndernas yttersta ansvar för introduktionen logiskt. Sociala Missionen vill ändå framhålla några farhågor inför en ny omorganisation av introduktionsinsatserna.

Bostadssituationen i Stockholm

Enligt vår erfarenhet innebär Stockholms brist på bostäder att boendesituationen för kanske framförallt nyanlända flyktingar är problematisk. Under vårt senaste introduktionsprogram har i princip samtliga flyttat någon eller några gånger under sin tid då introduktionen pågår. Vi tror att risken för en splittrad introduktion är stor om introduktionen läggs ut på stadsdelarna och inte behålls på central nivå. Ifall introduktionen läggs ut på stadsdelarna måste frågan om var de som är hemlösa samt familjer som bor splittrade ska höra hemma när det gäller introduktionsinsatserna.

Inom Sociala Missionen har vi erfarenheter av att människor som flyttar ofta hänvisas fram och tillbaka mellan stadsdelarna och att det ibland förekommer konflikter mellan stadsdelarna hur hemvistbegreppet ska tolkas. Människor har då hamnat "mellan stolarna" och fått problem att få den hjälp de har rätt till och behöver. Alltför många handlägggarbyten innebär också risk för dubbelarbete och minskad effektivitet i arbetet med introduktion.

Bredden av utbudet av specifika introduktionsinsatser

Genom att organisera introduktionsinsatserna centralt ges utrymme för ett bredare utbud vad gäller t ex informationsinsatser angående det svenska samhället och arbetsmarknadsinsatser som går utöver den ordinarie arbetsförmedlingsverksamheten.

Genom att tillhandahålla ett stort och varierat utbud underlättas möjligheten för individualiseringen av introduktionsinsatserna.

Anpassat introduktionsprogram

Sociala Missionen håller med utredaren om att det är viktigt att även den grupp som erhållit permanent uppehållstillstånd de senaste två åren, men som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden blir erbjuden ett introduktionsprogram.

I det introduktionsprogram som Sociala Missionen under de senaste fyra åren har arbetat med har inriktningen varit barnfamiljer med särskilda behov. Vi har därför fyra års erfarenhet av att arbeta med introduktion för den grupp som i det nya förslaget skulle vara aktuell för ett anpassat introduktionsprogram.

Sociala Missionen tycker det är olyckligt att utredaren låst fast de yttre ramarna av hur ett anpassat introduktionsprogram skulle se ut, dvs ett strukturerat heldagsprogram. Det är viktigt att utgå från deltagarnas faktiska möjligheter att delta i introduktionsinsatser för att kunna uppnå ett så självständigt liv som möjligt i det svenska samhället. För vissa är säkert ett strukturerat heldagsprogram bra medan för andra är en lägre grad av aktivitet möjlig annars finns risk för sjukskrivning och inget deltagande alls i introduktionsinsatser. Med stor sannolikhet kommer många av deltagarna i det anpassade introduktionsprogrammet vara traumatiserade. Genom att ha med ett traumaperspektiv på introduktionsinsatserna kan det svenska samhället bidra med ett förebyggande hälsoarbete och erbjuda introduktionsinsatser som är anpassade till människor med traumatiska livserfarenheter.

Ideella organisationer

Sociala Missionen håller med utredaren om att ideella organisationer/ det civila samhället borde vara viktiga parter i ett introduktionsarbete. Det var också skälet till den försöksverksamhet i början av 90-talet med fem frivilligorganisationer som organisatörer av introduktionsprogram i samarbete med Stockholms kommun. Erfarenheten på den tiden var att introduktionsinsatser med enbart myndigheter inte gav önskat resultat. Att få tillgång till informella nätverk och personliga kontakter är nog så viktiga vägar för att komma in på arbetsmarknaden och i det svenska samhället i övrigt. Ideella organisationer kan också arbeta mer flexibelt utifrån den enskildas behov då man ej är bunden av myndighetsutövning och avgränsningar i mandatet.

Sociala Missionen anser att det är bra att staden reserverar ekonomiska medel för de ideella organisationernas insatser inom introduktionsverksamheten.

Det är dock viktigt att medel från stadens sida kan ges för längre tidsperioder än ett år.

Särskilt när det gäller att bygga upp och/eller utveckla riktade introduktionsinsatser för den sk anpassade introduktionen. Verksamheten blir annars sårbar och det blir svårt att kunna driva insatser av god kvalitet från de ideella organisationernas sida.

När det handlar om särskilda sociala stödåtgärder och/eller nätverksbyggande kräver arbetet tid och kontinuitet för att behålla och fördjupa kompetens och få

förtroende från såväl deltagare som de medmänniskor som vill engagera sig i mottagandet på olika sätt.

I stadens utredning på sidan 7 står som följer:

” Men på vägen till ett samhälle byggt på en integrerad och väl fungerande etnisk mångfald utmanas hela samhället – myndigheter, organisationer, företag, föreningar och vi alla som individer” Genom att involvera ideella organisationer i introduktionsarbetet möjliggörs och erbjuds ömsesidiga möten i olika sammanhang och nivåer mellan individer, kulturer och livsåskådningar.

Övrigt

Förutom ovanstående punkter vill Sociala Missionen passa på att lyfta fram några perspektiv som vi saknat i utredningen men som vi anser vara viktiga när det gäller introduktionen för människor som nyligen fått permanent uppehållstillstånd:

– **Helhetsperspektivet** Utredningen har valt att fokusera på den individuella introduktionen. Vi menar att enskildas möjlighet att ta till sig introduktionsinsatser i hög grad påverkas av i vilken familjesituation människor lever

Många familjer med flyktingbakgrund lever splittrade under introduktionstiden och väntar på familjeåterförening. Sociala Missionen skulle önska att information och enskild rådgivning gällande familjeåterförening skulle finnas med som en naturligt del i utbudet vad gäller introduktionsinsatser för gruppen med flyktingbakgrund.

– **Barnperspektivet** Utredningen har valt att fokusera på introduktionen för de vuxna i arbetsför ålder. Sociala Missionen skulle önska att även barnperspektivet finns med när det gäller de introduktionsinsatser som ska erbjudas.

– **De äldre** Sociala Missionen skulle vilja rikta uppmärksamhet på att det även skulle behövas introduktionsinsatser riktade till de som kommit till Sverige som äldre och som av det skälet står utanför arbetskraften.

- **Utvecklingsarbete** Sociala Missionen skulle önska att Stockholms stad även tänker in hur deltagarnas erfarenheter och idéer kunde tas till vara vid det fortsatta utvecklingsarbetet med introduktion. På samma sätt som arbetstagare och studenter har inflytande i utformandet av arbetsliv och studieliv skulle deltagarna i någon organiserad form kunna vara med och påverka introduktionens innehåll. Det som ibland brukar kallas brukarmedverkan. Med ett sådant arbetssätt skulle deltagarna dessutom få chansen att inom ramen för introduktionen pröva på ett praktiskt demokratiskt arbetssätt.

Spånga Blåband (utlåtande av den 30 november 2003)

Spånga Blåbands ställer sig bakom grundtanken i utredningen att flyktingarna så snart som möjligt bör komma ut i arbete. Vi menar däremot att utredningen borde ha grundligare diskuterat nyanlända flyktingars möjlighet att snabbt få anställning.

Det finns en grundläggande skillnad mellan arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring. Den förra består av människor i arbetsför ålder som valt att lämna sitt land för att finna arbete i ett annat land. Flyktingarna har däremot antingen tvingats själv eller är nära anhörig till någon som tvingats lämna sitt land. Deras primära syfte med att komma till ett nytt land är inte att få arbete utan att undfly en omöjlig situation. Många har svåra traumatiska upplevelser bakom sig. Därmed är inte sagt att flyktingar inte skulle vara motiverade till arbete, bara att arbete har inte stått i fokus för flyktingen på samma sätt som för arbetskraftsinvandraren.

Referensgruppen

En brist i utredningen är att inga representanter för vare sig frivilligorganisationerna med erfarenhet av flyktingmottagning eller för näringslivet knutits till någon av de två referensgrupper som bildats i anslutning till utredningen. Bara myndigheter och fackliga organisationer har funnits med i referensgrupperna.

Med en bredare representation i referensgrupperna kunde utredningen ha tillförts värdefull kunskap om praktiska möjligheter att stöda flyktingarna så att de kan skaffa arbete och praktik samt hjälpa till att undanröja hinder för att komma ut i arbetslivet. Detta hade på ett bra sätt kompletterat de kunskaper som finns hos myndigheter och fackliga företrädare om flyktingintroduktion.

Möjligheter att bli självförsörjande

Utredningen konstaterar att bara 10% av flyktingarna som genomgått introduktionen blivit självförsörjande. Någon jämförelse av resultat mellan dem som fått sin introduktion direkt genom integrationsförvaltningen och dem som funnits hos de externa anordnarna, fyra frivilligorganisationer och ett företag, finns inte i utredningen. En sådan jämförelse kunde ha gett bättre underlag för förslag om framtida flyktingmottagning.

Vi delar utredningens intention om vikten av att finna nya vägar att öka andelen flyktingar som kan bli självförsörjande. Man har en mycket optimistisk värdering av flyktingarnas gångbarhet på arbetsmarknaden kort efter deras ankomst till Sverige. Men bilden är inte så entydig

Flyktingarna delas i utredningen in i tre kategorier:

- ? fullt arbetsföra flyktingar (knappt 64%).
- ? flyktingar som behöver anpassad introduktion (drygt 11% av samtliga)
- ? flyktingar där arbetsmarknaden inte är aktuell på grund av ålder, funktionshinder eller behov av kvalificerade sociala insatser och som även under det gamla systemet går i direkt till stadsdelarna (25% av samtliga)

Procentsiffrorna visar att bara knappt två tredjedelar av alla flyktingar är aktuella direkt för den öppna arbetsmarknaden. (Ungdomar i gymnasieåldern (16-20) som inte går direkt till stadsdel räknas in i beräkningsunderlaget. Därför är andelen flyktingar som kan gå direkt ut i arbetslivet lägre än den andel som redovisas ovan.)

Utredningen skriver att gruppen flyktingar och invandrare är relativt välutbildad samt att större delen har yrkesbakgrund. Med tanke att på att flyktingarna skall konkurrera på den svenska arbetsmarknaden är situationen enligt utredningens egna siffror inte så ljus. 38% av flyktingarna på sfi och 26% av invandrarna på sfi jämfört med 5% av stockholmarna i genomsnitt har endast påbörjad och inte avslutad grundskola. Gymnasial eller eftergymnasial utbildning har 55% av flyktingarna på sfi, 58% av invandrarna på sfi och 80% av stockholmarna. Hela 30% av flyktingarna på sfi saknar yrkesbakgrund. Detta visar att det krävs specialinriktade insatser för att många av flyktingarna skall kunna komma in på arbetsmarknaden. Den svenska arbetsmarknaden erbjuder nämligen inte ett stort utbud av arbetstillfällen utan krav på språkkunskaper och yrkesutbildning.

Utredningens föreslår att staden inrättar olika yrkesprogram för att få ut flyktingarna på arbetsmarknaden. Man hänvisar till att stadens hittillsvarande rekryteringsprogram och matchningsprojekt som Stockholm matching framgångsrikt kunna skaffa deltagarna arbete. Men den största delen av deltagarna i dessa program är människor som varit längre tid i Sverige än flyktingarna. Flyktingarna har inte under introduktionstiden hunnit skaffa de språkkunskaper som dessa program kräver.

Enligt utredningen bör en arbetsgrupp bildas för att detaljutforma de nya programmen. I den föreslås bara representanter för myndigheter sitta. Näringslivsrepresentanter, särskilt företagare med egen kunskap om hur det är att ta sig in i ett nytt samhälle, borde också finnas med i gruppen. Även representanter för ideella organisationer som har nära kontakt med flyktingar och invandrare skulle tillföra arbetsgruppen ytterligare kompetens.

Utredningen borde också ha tittat på exempel där det gått bra för flyktingar att etablera sig på arbetsmarknaden. Många landsmän till flyktingarna har etablerat sig som egna företagare. Flyktingen kan ha en konkurrensfördel inom vissa branscher genom sina språkkunskaper, sin kulturella kompetens och nätverk inom den egna gruppen. Det gäller till exempel serviceföretag, affärer, små verkstäder, vård och omsorg riktad mot landsmän. De som etablerat sådana här företag kan med fördel användas som mentorer och brobyggare och genom det bidra med kunskap hur man tar sig in i det svenska samhället.

Det är för snävt att bara titta på bristyrken. Vilka yrken som är bristyrken växlar nämligen snabbt över tiden. I stället skulle man se vilka nya sysselsättningsområden flyktingarna skulle kunna skapa. Ett exempel bland flera är catering, underhållning, försäljning av kläder, presentartiklar, speciella maträtter och bakverk i samband med firandet av ramadans avslutning och andra kulturella och religiösa högtider och fester. Dessutom kan flyktingar vara konsulter till svenska företagare på sådana områden.

Förslagen från utredningen präglas av en viss ensidighet. Utredningen erbjuder ingen annan väg in i arbetslivet än att delta i något av de yrkesinriktade programmen.

Man vill "lägga livet tillrätta" åt flyktingen i stället för att se denne som en aktör som själv kan välja mellan olika sätt att komma i det svenska arbetslivet och bli självförsörjande.

Ideella organisationer (frivilligorganisationer)

Utredningen har en snäv och okunnig syn på vad frivilligorganisationerna kan göra. Utredningen talar om att frivilligorganisationernas styrka och begränsning är att syssla med verksamheter av social, humanistisk och nätverksbyggande karaktär.

Spånga Blåband tillhör nykterhetsrörelsen. Den har sedan lång tid tillbaka folkhögskolor (till exempel Helliden och Tollare) och Princess Hall. En annan frivilligorganisation är Röda Korset som har sjukhus, folkhögskolor och avancerad traumabehandling. Röda Korset bedriver dessutom en världsomfattande verksamhet som knappast kan kallas begränsad.

Ytterligare en frivilligorganisation, Ersta, bedriver avancerad sjukvård, hospicevård, äldreomsorg med mera.

Spånga Blåband har samarbete med Ersta-Sköndals högskola när det gäller utvärdering av projekt och Immanuelskyrkans församling (Svenska Missionskyrkan) kring praktikplatser. Immanuelskyrkan har bland annat ett fyrstjärnigt hotell i centrala Stockholm, Hotel Birger Jarl, och äger fastighetsaktiebolaget Probitas med fjorton fastigheter i Stockholms innerstad samt äldreboendet Rådmanshemmet och konferensanläggningen Stensnäs i Roslagen. Spånga Blåband bedriver EU-projektet Skapa Goda Cirklar (Växtkraft Mål 3) som har avtal med fem stadsdelsnämnder i Stockholm samt arbetsförmedlingen.

Dessa exempel bland många andra visar att frivilligorganisationerna besitter en hög professionell kompetens och har tillgång till ett mycket varierat utbud av arbetsplatser.

Till skillnad från myndigheterna har frivilligorganisationerna *dessutom* tillgång till det som utredningen nämner, verksamhet av social, humanistisk och nätverksbyggande karaktär. Om frivilligorganisationerna medverkar i hela introduktionsprogrammet får flyktingarna mycket lättare tillgång både till introduktionen i arbetslivet och det civila samhället.

Utredningen nämner kort (sidan 27) att stadsdelsnämnderna skall erbjuda alla nyanlända service när det gäller förskola, skola, föreningsverksamhet med mera och att vissa kan behöva särskilda sociala stödinsatser. Spånga Blåbands erfarenhet är att i stort sett alla har behov av extra stödåtgärder under den första tiden i Sverige. Det kan också gälla bostadsproblem, familjeåterförening, migrationsrelaterad stress och andra anpassningssvårigheter. Dessa särskilda sociala stödinsatser kan med fördel läggas på frivilligorganisationer.

Stimulans till arbete

Utredningen skriver att bara 40% av invandrarna från länder utanför EU förvärvsarbetar mot drygt 70% av invandrarna från EU-länder. Förklaringen ligger enligt utredningen i att arbetsgivare och fackföreningar undervärderar den förstnämnda invandrargruppens kompetens. Men en del av förklaringen är också att i invandrare

från länder utanför EU ingår också nyanlända flyktingar. Utredningen uppger även att 30% av flyktingarna på sfi saknar yrkesbakgrund. Antagligen blir andelen högre om man också skulle innefatta dem som av olika skäl inte kan gå på sfi. Siffrorna visar att problemet inte bara ligger på efterfrågesidan.

Spånga Blåbands erfarenhet är att de reguljära arbetsmarknadsåtgärderna behöver kompletteras med verksamhet där man prövar på svenskt arbetsliv för dem som saknar arbetslivserfarenhet och/eller har kvarstående problem på grund av flyktingskapet. Ideella organisationers verksamhet och företag samt företag av typ caring companies skulle här kunna användas för att bygga upp en anpassad ingång i det svenska arbetslivet.

Spånga Blåband menar att det också behövs en ekonomisk morot för att stimulera till arbete. Forskare från Lunds universitet har föreslagit en tredelad ersättningsmodell:

- ? den lägsta nivån får de som inte är i någon aktivitet eller är sjukskriven
- ? nästa nivå gäller om man går på någon typ av utbildning
- ? den tredje nivån gäller om man har praktik eller arbete där nettolönen inte ligger över socialbidragsnivån

Spånga Blåband anser att denna modell är väl värd att utreda.

SFI-ANORDNARE (svar har inte lämnats av Competens i Götaland AB, Liber Hermods och SFI Riksby):

Lernia (utlåtande av den 1 december 2003)

1. Inledning

Vi har tacksamt mottagit er inbjudan att lämna remiss avseende förslag till "Översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor".

Samtidigt med detta remissvar har arbetat vi med remissvar avseende SOU 2003:77 , "Vidare vägar och vägen vidare", och SOU 2003:73 "Etablering i Sverige möjligheter och ansvar för individ och samhälle".

2. Lernias erfarenheter

Inom Lernia har vi sedan 1994 arbetat med tydligt arbetsmarknadskopplade introduktionsprogram med sfi på liknande sätt som förslaget beskriver. Detta har skett främst enligt avtal med Malmö stad. Det nuvarande introduktionsprogrammet är utformat enligt följande:

- ? Sammanhållen introduktion; programmet erbjuder en snabb väg till arbetsmarknaden för invandrare med yrkeskunskaper som efterfrågas av företag och organisationer
- ? Akademikerintroduktion; programmet erbjuder invandrade akademiker en snabb kontakt med den svenska akademiska världen och en handlingsplan för att komma ut i arbete

? Introduktionsprogram för kortbildade och analfabeter erbjuder sfi kombinerat med yrkesorientering och yrkesförberedande insatser som praktik, studiebesök och validering.

Kursdeltagarna i programmen kan inom ramen för ett flexibelt system kombinera sfi med yrkesutbildning, gymnasial utbildning, grundläggande utbildning, ky-utbildning etc. Genom praktik och arbetsplatsbesök får kursdeltagarna kontakt med arbetslivet och därmed en chans att visa sin kompetens. De kan också få sina kunskaper validerade vilket underlättar för individer som inte har papper på sina kunskaper att få det, exempelvis inom yrken som undersköterska, chaufför och verkstadsmekaniker.

3. Synpunkter på förslaget

3.1 Yrkesinriktat introduktionsprogram

Lernia välkomnar att ett "Yrkesinriktat introduktionsprogram", med hög kvalitet, inrättas så att invandrare snabbt kan bli delaktiga i arbetslivet och därmed snabbare integreras i samhället.

Genom ett yrkesinriktat introduktionsprogram kan nyanlända invandrades och flyktingars tidigare utbildnings- och yrkeserfarenheter tas till vara på ett så tidigt stadium som möjligt. Utbildnings- och yrkeserfarenhet är en färskvara och det är därför viktigt att så snabbt som möjligt kunna staka ut en väg som utan onödiga uppehåll och omvägar leder till arbete.

Ett strukturerat och individanpassat introduktionsprogram är effektivt såväl ur ett samhälls- som ett individperspektiv. Att deltagarnas bakgrund och framtid är utgångspunkten för introduktionsprogrammen leder till att det blir ett viktigt innehåll för deltagarna vilket i sin tur leder till en effektiv inläring.

Enligt Lernias erfarenheter är validering ett effektivt sätt att identifiera individers nuvarande kompetens. Inom Malmöprojektet har vi i eller i nära anslutning till avslutat introduktionsprogram anordnat validering och vi har då kunnat konstatera att valideringen ofta lett till att deltagarens väg mot arbetslivet kunnat kortas väsentligt. Det är av stor vikt att tillvarata den kompetens som deltagaren har med sig. I förslaget utvecklas dock inte hur validering ska ske. **Vi undrar** därför hur den kommer att organiseras.

3.2 Varför tvåårsgräns?

Lernia instämmer i att introduktionsprogrammet bör gälla såväl flyktingar som invandrare. Precis som SOU 2003:77 4.5.2 ser vi risker med att begränsa introduktionsprogrammet till att gälla enbart nyanlända.

3.3 Introduktionsprogram med olika inriktningar

Introduktionsprogrammet föreslås inriktas mot bristyrken vilket för närvarande i ett rent samhällsperspektiv är förståeligt, men kan ha negativ inverkan för individen och rimmar illa med skrivningen i förslaget på sid. 26 " *Den enskildes önskemål och motivation bör särskilt lyftas fram, liksom personliga egenskaper och fallenhet för olika yrken*".

I förslaget står att programmet ska " *utgå från den enskildes individuella förutsättningar och behov och fokusera på individens möjligheter...huvudinriktningen ska vara ett yrkesinriktat introduktionsprogram baserat på bristyrken*". "Invandrarna utgör en heterogen grupp. Det innebär att olika individer har olika förutsättningar och behov. Stadens introduktionsinsatser måste ta detta som utgångspunkt" Av detta drar Lernia slutsatsen att det även kommer att finnas inriktningar på introduktionsprogram för personer som inte har bristyrkeskompetens eller kan/vill ha inriktningen bristyrken på sitt program. **Vilken typ av introduktion, inklusive praktik, kommer de att erbjudas?**

En annan fråga vi inte finner svar på i utredningen är om introduktionsprogrammet är avsett för akademiker. **Om akademiker omfattas, hur kommer samarbetet med högskola/universitet att genomföras?**

3.4 Vikten av samordning

Vi instämmer i att ansvar och befogenheter ska fördelas så långt ut i organisationen som möjligt, närhetsprincipen bör råda, därför är det bra att stadsdelsnämnden får det övergripande ansvaret. Många som kommer till Sverige har ofta under dramatiska former lämnat sitt land och är därför i behov av den närhet och trygghet de kan få i stadsdelen. Skrivningen i SOU 2003:77 sid. 93 stärker dock vår erfarenhet att det krävs stora volymer för att kunna erbjuda differentiering och individualisering. Det påpekas där att "En förutsättning för differentierat utbud är tillräckligt stort underlag". **Vad har kommunen för avsikt att göra för att samordna insatserna så att man uppnår behövd volym?**

3.5 Referensgrupp till arbetsgruppen

Vi delar uppfattningen att en arbetsgrupp bör tillsättas för att detaljutforma förslagets olika delar. **Lernia föreslår** att en referensgrupp tillsätts som kan bidra med erfarenheter och kunskap från såväl andra utbildningsanordnare som från branscherna och det lokala arbetslivet. Erfarenheterna från Kunskapslyftet och statens intentioner i att utveckla stödet för vuxnas lärande har visat att mångfald ger ett större utbud och fler möjligheter för individen.

3.6 Samverkansöverenskommelse

Vi delar även uppfattningen att en samverkansöverenskommelse upprättas mellan de deltagande parterna som reglerar parternas medverkan, ansvar och befogenheter då det borde leda till en större benägenhet till effektiv samverkan.

3.7 Upphandling av hela det Yrkesinriktade introduktionsprogrammet

Lernia ifrågasätter begränsningen på sid. 27 i förslaget "delar av (det yrkesinriktade introduktions-) programmet kan upphandlas".

Nämnda erfarenheter från samarbetet med Malmö stad visar på ett mycket gott resultat. I Malmö har hela det yrkesinriktade introduktionsprogrammet genomförts. Vi ser därför ingen anledning att begränsa programmet på sätt som föreslås i

utredningen. Det strider också mot skrivningen på samma sida "*Företag eller bransch kan ta ansvar för delar eller helt yrkes- eller branschprogram*".

Lernia vill framhålla de pedagogiska vinsterna med ett integrerat, helt och samordnat introduktionsprogram. Sfi, arbetsmarknad, kartläggning, praktik, vägledning mm i introduktionsprogrammets delar stärker varandra och programmets röda tråd, som ska leda fram till delaktighet i arbetslivet, blir tydlig.

3.8 Praktik

Lernia ser en risk i att praktik, som vi kan utläsa förslaget, enbart erbjuds inom det yrkesinriktade introduktionsprogrammet. Praktiken är enligt vår erfarenhet av stor betydelse för samtliga invandrare oavsett introduktionsprogram.

Livstycket (utlåtande av den 15 november 2003)

Ansvarsfördelning

Enligt vår mening är förslaget otydligt. Förslaget innebär ett fortsatt delat ansvar för introduktionsprocessen mellan olika kommunala organ, nämligen stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Genom att det idag i visst avseende samlade ansvaret som ligger på integrationsnämnden föreslås läggas ut på samtliga stadsdelsnämnder riskerar den föreslagna ansvarsuppdelningen istället att öka komplexiteten och uppsplittringen av ansvar istället för att – såsom utredningsdirektiven förutsatte – minska.

Vi ställer oss av den anledningen kritiska till förslaget i den delen.

Medverkan av ideella krafter

Det är viktigt att hålla i minnet att sfi-utbildningen i Sverige byggdes upp under en tjugofemårsperiod av frivilligt arbete inom studieförbunden. Vår erfarenhet är att samhällets insatser på statlig och kommunal nivå i detta arbete tvärtom har präglats av kortsiktighet och nyckfullhet. Vi anser att detta tydligt framgår av de senaste fyra-fem årens statliga och kommunala beslutfattande ifråga om sfi-utbildningen.

Eftersom Livstycket såsom ideell förening har mångårig erfarenhet av integrationsarbete anser vi oss kunna yttra oss med viss tyngd i fråga om utredningens ytterligt kortfattade förslag ifråga om de ideella organisationernas roll i detta arbete.

Livstycket har 11 års gedigen erfarenhet av att arbeta för invandrares och flyktingars gemenskap med svenskar och det svenska samhället. Livstycket har bedrivit ett allmänt omvittnat och väl dokumenterat framgångsrikt integrationsarbete. Vår erfarenhet är unik och kan sammanfattas med orden: målmedvetenhet, ansvarstagande och helhetsperspektiv.

Det är vår entydiga erfarenhet att integrationsarbete är en verksamhet som måste grundas på och förutsätter ett informellt nätverk av enskilda människors personliga engagemang, kreativitet och frivilliga medverkan. Detta förutsätter också med nödvändighet en viss långsiktighet och uthållighet..

För att bedriva ett framgångsrikt integrationsarbete på ideell basis (inklusive utbildning i svenska språket) krävs betydligt längre framförhållning än vad som kan åstadkommas genom att – såsom nu föreslås - kommunen årligen avsätter en pott pengar som frivilligorganisationer kan söka medel ur. En sådan ordning kan uppenbarligen inte bli annat än nyckfull och med ett slumpmässigt utfall för varje enskild organisation. Under sådana förhållanden går det inte att bygga upp eller vidmakthålla ett individanpassat och målinriktat arbete som syftar till att den enskilda människan skall kunna nå en ansvarsfull delaktighet i arbetslivet och det svenska samhället. Vi anser därför att utredningens förslag även i denna del skulle leda till en ännu större fragmentisering av insatser och resurser än som har varit fallet under senare år.

Sammanfattning

Vi anser att kommunen bör gå längre i sina försök att samla integrationsarbetet, både vad gäller inriktning, styrning och kontroll och vad gäller resurstilldelning. Vi anser också att kommunen i detta arbete måste involvera de ideella organisationerna i arbetet på ett betydligt mera målmedvetet och långsiktigt sätt. Det finns mångårig erfarenhet av hur detta skulle kunna gå till i praktiken. Vi befarar att om inte denna erfarenhet nu tas tillvara kommer den att glömmas bort och medföra ett betydande slöseri med både mänskliga och materiella resurser.

RESERVATIONER M M

Bromma stadsdelsnämnd

Reservationen av Jan Tigerström m fl (m) har följande lydelse.

Vi anser att nämnden skulle ha beslutat

att som svar på remissen föreslå att flyktingmottagandet och SFI verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten att därutöver anföra följande

Det är uppenbart att flyktingmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredsställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt motta nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingsmottagande och SFI-verksamhet inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingmottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att även 2004 blir ett förlorat år för flyktingmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktingsmottagandet och SFI:n tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhets-områdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flykting-mottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd

Reservationen av Anders Holmberg m fl (m) har följande lydelse.

Nämnden besvarar remissen med vad som anförs nedan.

Stadens stadsdelsnämnder har redan idag svårt att sköta alla uppgifter som åläggs dem. Svårigheterna att följa budget indikerar att själva systemet som sådant är ineffektivt och byråkratiskt. Vår generella inställning är att stadsdelsnämnderna bör avskaffas och den verksamhet som bedrivs där bör centraliseras till stadens förvaltningar, eller överföras direkt till medborgarna i form av direkta valmöjligheter där pengarna går direkt till verksamheterna istället för via stadsdelsförvaltningarna.

Att som nu är föreslaget föra än mer viktiga uppgifter till stadsdelsnämnderna är att gå fel väg. De redan existerande problemen i stadsdelsnämnderna ger ingen anledning att tro att de vore lämpade att ansvara för stadens flyktingmottagande eller därtill knuten verksamhet.

Farsta stadsdelsnämnd

Reservationen av Birgitta Holm m fl (m) har följande lydelse.

Vi anser att stadsdelsnämnden skulle ha beslutat

att som svar på remissen föreslå att flyktingmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten att därutöver anföra följande

Det är uppenbart att flyktingmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredsställande sätt och vi delar den oro som tjänstemännen i Farsta Stadsdelsförvaltning nu pekar på i och med liggande förslag.

Vi har välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera på vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt mottaga nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingsmottagande och SFI-verksamhet inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på de bristande kunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flykting-mottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att även 2004 blir ett förlorat år för flyktingmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktingsmottagandet och SFI undervisningen tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingmottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Hägerstens stadsdelsnämnd

Det särskilda uttalandet av Bengt Sundell (v) har följande lydelse.

I budget för 2003 för Stockholms stad ges kommunstyrelsen i uppdrag att göra en samlad översyn av stadens introduktionsverksamhet för flyktingar, sfi – undervisningen för flyktingar och andra invandrare, möjligheten till yrkespraktik inom ramen för sfi, stadens valideringskompetens samt behovet av bättre och tydligare individanpassning av de insatser som genomförs.

Under hösten år 2002 behandlade integrationsnämnden och utbildningsnämnden ett gemensamt tjänsteutlåtande med förslag till inriktning för samverkan mellan sfi – verksamheten och introduktionen för flyktingar och andra invandrare fr.o.m. 2004.

Vi hänvisar till vår representants reservation i Integrationsnämnden 2002 – 08 – 27. Reservation anfördes av Anita Habel (v) enligt följande.

- att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag,
- att upphandlingen av sfi – verksamhet skall upphöra samt
- att därutöver anför följande:

Den ideologiskt betingade upphandlingen av sfi – verksamhet som genomförts har lett till kvalitetsförsämring, samordningsproblem och övertalighetskostnader. Upphandlingen skall därför upphöra.

Det är positivt att introduktionen för flyktingar och andra invandrare föreslås omfatta samtliga nyanlända. Många anhöriginvandrare har varit helt utelämnade åt och beroende av den person de har anknytning till. Åtskilliga kvinnor har farit illa som anhöriginvandrare och blivit misshandlade. De har inte kunnat eller vågat söka hjälp, delvis beroende på de bestämmelser som finns om uppskjuten invandringsprövning och den två årsgräns som finns för att en invandrad person skall anses ha anknytning till Sverige. Det är mot bakgrund av detta viktigt att berörda förvaltningar samarbetar och lämnar information så att introduktionen för flyktingar och invandrare verkligen kommer alla invandrare till del.

Reservationen av Margareta Cederfelt m fl (m) har följande lydelse.

Hägerstens stadsdelsnämnd godkänner nedanstående förslag till remissyttrande och översänder detta till kommunstyrelsen

Stadens stadsdelsnämnder har redan idag svårt att sköta alla uppgifter som åläggs dem. Svårigheterna att följa budget indikerar att själva systemet som sådant är ineffektivt och byråkratiskt. Vår generella inställning är att stadsdelsnämnderna bör avskaffas och den verksamhet som bedrivs där bör centraliseras till stadens förvaltningar, eller överföras direkt till medborgarna i form av direkta valmöjligheter där pengarna går direkt till verksamheterna istället för via stadsdelsförvaltningarna.

Att som nu är föreslaget föra än mer viktiga uppgifter till stadsdelsnämnderna är att gå fel väg. De redan existerande problemen i stadsdelsnämnderna ger ingen anledning att tro att de vore lämpade att ansvara för stadens flyktmottagande eller därtill knuten verksamhet.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Reservationen av Catharina Hillerström m fl (m) har följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkade att nämnden skulle besluta följande:

att som svar på remissen föreslå att flyktmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten
att därutöver anföra följande

Det är uppenbart att flyktmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredsställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt motta nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot är starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktmottagande och SFI-verksamheten inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktmottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att 2005 blir ett förlorat år för flyktmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktmottagandet och SFI:n tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel

kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingsmottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Reservationen av Helen Jäderlund Eckardt (fp) har följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkade att nämnden skulle besluta följande:

Ärendet lämnas utan ställningstagande.

Därutöver anföras

Frågan om flyktingsmottagandets framtida organisation i Stockholm omfattar en rad förändringar av olika aktörers verksamhetsområden. En överföring av ansvaret för flyktingsmottagandet från integrationsnämnden till stadsdelarna skulle få följdverkningar även på andra områden.

Frågan om framtida flyktingsmottagandet bör därför diskuteras inom ramen för den pågående utredningen om stadens politiska organisation (SPO). Att isolerat ta ställning till hur ansvaret för en specifik verksamhet som flyktingsmottagande ska organiseras, innan SPO-utredningen presenterats, riskerar att skapa låsningar för den framtida organisationen av stadens verksamheter.

Frågan om flyktingsmottagandet bör därför föras i helhetsdiskussionen om stadens politiska organisation. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd bör därför lämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Reservationen av Ann-Christine Isaksson-Ketzel (v) har följande lydelse.

Jag reserverar mig mot beslutet då jag yrkade att nämnden skulle besluta följande:

att som svar på remissen föreslå att flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd

Reservationen av Margareta Björk m fl (m) har följande lydelse.

att avslå förvaltningens förslag till beslut samt därutöver anföras:

Stadens stadsdelsnämnder har redan idag svårt att sköta de uppgifter som åläggs dem. Svårigheterna att följa budget indikerar att själva systemet som sådant är ineffektivt och byråkratiskt.

Vår generella inställning är att stadsdelsnämnderna bör avskaffas. Utöver den verksamhet som rör individ- och familjeomsorg, som vi menar skall ligga på sociala distriktsnämnder, bör allt ansvar ligga hos stadens centrala nämnder.

Bäst är att ansvar överförs till medborgarna i form av direkta valmöjligheter, så att pengarna går direkt till verksamheterna i stället för genom stadsdelsförvaltningarna (pengsystem).

Vi instämmer i förvaltningens åsikt att det samlade ansvaret för nyanlända flyktingar och invandrare ska ligga på en enda aktör. Enligt vår mening - i konsekvens med vad vi anfört ovan - skall det ansvaret inte ligga på stadsdelarna utan på en central instans för att nå ett bättre resursutnyttjande. Denna instans behöver inte nödvändigtvis vara den som sedan ansvarar för SFI eller kontakter med arbetsmarknaden. Det kan lika gärna vara ett bildningsförbund eller en frivilligorganisation. En skrivning när det gäller arbetslinjen, där det gäller att matcha den enskildes bakgrund mot arbetsmarknadens behov, är lika viktig för inträdet på arbetsmarknaden, som kunskaper i det svenska språkets är för etableringen i det svenska samhället.

Kista stadsdelsnämnd

Det särskilda uttalandet av Gunilla Bjuhr (v) och Tomas Beer (mp) har följande lydelse.

Fler ansvarsområden och tunga uppgifter kan komma att läggas på stadsdelsnämnderna, enligt kommande beslut i kommunalfullmäktige under våren 2004. I detta ärende gäller det flyktingmottagandet och SFI(svenska för invandrare)verksamheten. Förvaltningen och vi politiker ser positivt på ett ökat ansvar då samordningen kring flyktingmottagande i staden brister idag. Detta har orsakat ineffektivitet och motverkat invandrares integrering i arbetsliv och samhälle.

För att kunna överta ansvaret och lyckas med flyktingmottagande och integrering MÅSTE ekonomiska resurser tillskjutas. ”Detta kräver en ekonomisk ram där ansvar och befogenhet hör ihop och därmed mandat att besluta om långsiktiga insatser och åtgärder.” är den tydliga kravformuleringen från förvaltningen som vi politiker instämmer i. Stadsdelsnämnderna har under de år reformen verkat, ofta tvingats utföra/avstå beslut efter att facknämnder och fullmäktige i staden ändrat direktiven. Vi ser därför också positivt på den nya organisation inom staden, SPO(Stadens politiska organisation) som förhoppningsvis kommer att genomföras under kommande år, och där stadsdelsnämnderna får större egen makt.

Reservationen av Birgitta Wahlman m fl (m), Lotta Gravenius m fl (fp) och Carina Andersdotter-Sommar (kd) har följande lydelse.

Att avslå förvaltningens tjänsteutlåtande och istället anföra följande.

Stadsdelsnämnderna som fenomen bör enligt vår mening inte påläggas fler uppgifter eller därtill kopplade budgetmedel för ändamål där invånarna själva kan ta ansvar för vägen till sin egen försörjning. Risken för olika behandling över staden i dessa avseenden blir dessutom uppenbar. Vi föreslår istället ett pengsystem, med en heltidsaktivitet med studier, praktik och samhällsorientering, som upphandlas i konkurrens och med en central myndighet som upphandlare, uppföljare och kvalitetskontroll. Detta skulle även kunna säkerställa att boende i ytterstaden kan få välja sin egen utförare, även om den, som i Livstykets fall, varken är statlig, kommunal eller tillhörig ett storföretag.

Ett system bör framtas som ger den enskilda människan incitament att så fort som möjligt komma ut i egen försörjning, och inte möjliggör evighetslånga perioder med sfi-undervisning ett par till tre timmar per dag. I de flesta andra mottagarländer utgår man ifrån att invandrare kan och vill skapa sig sin egen framtid, att de är kapabla, ansvarstagande och vill bidra till det samhälle de kommit till.

I den nu remissbehandlade utredningen har man helt andra utgångspunkter än dessa ovan nämnda. Givet den nu rådande majoritetens utgångspunkter ser vi ändå flera klart positiva inslag i förvaltningens förslag till remissvar. Här bör t ex nämnas kopplingen till möjligheterna till snabbt inträde på arbetsmarknaden, studier i yrkessvenska och yrkesteorier, validering, matchning samt näringslivs nätverk. Även inbjudan till föreningslivet att samverka i dessa frågor välkomnas.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Reservationen av Mats G Nilsson m fl (m) har följande lydelse.

Att som svar på remissen föreslå att flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten,

Att därutöver anföra följande

Det är uppenbart att flyktingsmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredsställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt motta nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingsmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingsmottagande och SFI-verksamhet inte skall träda i kraft

förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingmottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att 2005 blir ett förlorat år för flyktingmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktingmottagandet och SFI:n tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingmottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Reservationen av Didar Samaletdin m fl (fp) och Birgitta Borg (kd) har följande lydelse.

1. att ärendet lämnas utan eget ställningstagande
2. att därutöver anföra

Frågan om flyktingmottagandets framtida organisation i Stockholm omfattar en rad förändringar av olika aktörers verksamhetsområden - inte minst stadsdelarnas. En överföring av ansvaret för flyktingmottagandet från integrationsnämnden till stadsdelarna skulle få följdverkningar även på andra områden.

Frågan om det framtida flyktingmottagandet bör därför diskuteras inom ramen för den pågående utredningen om stadens politiska organisation (SPO). Att isolerat ta ställning till hur ansvaret för en viss specifik verksamhet som flyktingmottagande ska organiseras, innan SPO-utredningen presenterats, riskerar att skapa låsningar för den framtida organisationen av stadens verksamheter.

Folkpartiet vill föra in frågan om flyktingmottagandet i helhetsdiskussionen om stadens politiska organisation. Vi föreslår därför att stadsdelsnämnden lämnar ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservationen av Magnus Hellström m fl (m) har följande lydelse.

1. I huvudsak godkänna och översända förvaltningens yttrande till KS.
2. Ansvaret för boende i genomgångsbostäder centraliseras till en ansvarig förvaltning.
3. Därutöver anföra och översända följande yttrande:

Vi anser att ansvaret för de boende på stadens fyra genomgångsbostäder bör ligga centralt i staden. Dagens ansvarsfördelning där ansvaret ligger hos fyra stadsdelsnämnder leder till ändlösa diskussioner om hur det påverkar kostnaderna för socialtjänsten, skolorna osv. Därför är den enda vettiga lösningen att ansvaret för boende i genomgångsbostäderna centraliseras till en ansvarig förvaltning.

Vi motsätter oss att den rödgröna majoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden redan kommunaliserat såväl flyktingsmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingsmottagande och SFI-verksamheten inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingsmottagandet, särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter, anses inte heller längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt som staden saknar nödvändig kunskap.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror inte att flyktingsmottagandet, ansvaret för boende i genomgångsbostäder och svenskundervisningen tjänar på att splittras på olika stadsdelsnämnder. Vi gör också bedömningen att mottagandet och svenskundervisningen kan läggas ut på icke-kommunalt ansvar. Därför bör ansvaret för flyktingsmottagandet, boende i genomgångsbostäder och SFI-verksamheten ligga under en ansvarig förvaltning. Vi anser att utbildningsförvaltningen kan vara lämplig eftersom utbildning i svenska språket är ytterst viktig delar vi inte uppfattningen att man inte ska skilja på flyktingar och invandrare. Vi anser att det ska vara skillnad. Flyktingar erbjuder man asyl i enlighet med Genèvekonventionen i syfte att hjälpa människor som flyr från förtryck och förföljelse och då finns det anledning att erbjuda hjälp och stöd i olika former. Beträffande invandrare, som inte är flyktingar, bör däremot grundprincipen vara att man själv ska ordna bostad och försörjning.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Reservationen av Britt-Marie Lagerqvist m fl (m) har följande lydelse.

att avstyrka remissvar "översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor"

att därutöver anföra följande

Stadens stadsdelsnämnder har redan idag svårt att sköta alla uppgifter som åläggs dem. Svårigheter att följa budget indikerar att själva systemet som sådant är ineffektivt och byråkratiskt. Vår generella inställning är att stadsdelsnämnderna bör avskaffas och den verksamhet som bedrivs där bör centraliseras till stadens förvaltningar eller överföras direkt till medborgarna i form av direkta valmöjligheter där pengarna går direkt till verksamheten istället för via stadsdelsförvaltningarna.

Att som nu är föreslaget föra än mer viktiga uppgifter till stadsdelsnämnderna är att gå fel väg. De redan existerande problemen i stadsdelsnämnderna ger ingen anledning att tro att de vore lämpade att ansvara för stadens flyktingmottagande eller därtill knuten verksamhet.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Reservationen av Ann-Katrin Åslund m fl (fp) och Patrick Simonson (kd) har följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkat

att ärendet lämnas utan eget ställningstagande

att därutöver anföra

Frågan om flyktingmottagandets framtida organisation i Stockholm omfattar en rad förändringar av olika aktörers verksamhetsområden – inte minst stadsdelarnas. En överföring av ansvaret för flyktingmottagandet från integrationsnämnden till stadsdelarna skulle få följdverkningar även på andra områden.

Frågan om det framtida flyktingmottagandet bör därför diskuteras inom ramen för den pågående utredningen om stadens politiska organisation (SPO). Att isolerat ta ställning till hur ansvaret för en viss specifik verksamhet som flyktingmottagande ska organiseras, innan SPO-utredningen presenterats, riskerar att skapa låsningar för den framtida organisationen av stadens verksamheter.

Vi vill föra in frågan om flyktingmottagandet i helhets-diskussionen om stadens politiska organisation. Vi föreslår därför att stadsdelsnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Reservationen av Madeleine Jacobsson m fl (m) har följande lydelse.

Vi reserverar oss mot beslutet då vi yrkat

Att som svar på remissen föreslå att flyktingmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten,

Att därutöver anföra följande

Det är uppenbart att flyktingmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredsställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt motta nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingmottagande och SFI-verksamheten inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingmottagandet särskilt när det gäller flytningar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att 2004 blir ett förlorat år för flykting-mottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flykting-mottagandet och SFI:n tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingmottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Vantörs stadsdelsnämnd

Reservationen av Susanne Sjöblom m fl (m) har följande lydelse.

att som svar på remissen föreslå att flyktingmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten.

Därutöver anför:

Det är uppenbart att flyktingmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att

fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt motta nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot är starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingsmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingsmottagande och SFI-verksamheten inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingsmottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att 2005 blir ett förlorat år för flyktingsmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktingsmottagandet och SFI:n tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingsmottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Reservationen av Olle Andretzky m fl (m) har följande lydelse.

Moderaterna överlämnar remissen och anför därutöver följande.

Idén att samordna introduktionen av flyktingar och Sfi-undervisningen har funnits sedan en tid tillbaka. Det är i grunden positivt att samordna dessa verksamheter med målet att kunna erbjuda flyktingar en mer individualiserad, flexibel och arbetsmarknadsinriktad språkundervisning. Innehållsmässigt bör en förändring av Sfi-undervisningen göras så att undervisningen bättre anpassas till deltagarna och att undervisningen ökar i tid för att uppnå bättre resultat. En samordning underlättar införandet av den flyktningpeng som sedan tidigare planerats.

Förslaget att låta stadsdelsnämnderna svara för flyktingsmottagandet kan rent allmänt inte vara bra med tanke på att ett flertal stadsdelsnämnder redan idag har svårigheter att följa budget, vilket rent allmänt indikerar att systemet med stadsdelsnämnder fallerar i många avseenden. Moderaternas generella inställning är att stadsdelsnämnderna bör avskaffas och att administrationen av verksamheterna bör centraliseras till stadens förvaltningar medan medborgarna ges en peng som går direkt till verksamheten istället för till stadsdelsnämnderna.

Östermalms stadsdelsnämnd

Det särskilda uttalandet av Rolf Lindell m fl (s), Aila Erkkilä (v) och Ann-Sofi Matthiesen (mp) har följande lydelse.

Undervisningen i svenska spelar en central roll i mottagandet av nyanlända flyktingar/invandrare. Som framgår av utredningen är det inte klart hur denna undervisning kommer att organiseras i framtiden. Oavsett om svenska för invandrare kvarstår som egen skolform eller inte, förespråkar vi en organisation för Stockholms stad som innebär att hela staden ses som ett upptagningsområde vid indelning av eleverna i undervisningsgrupper. Ett stort elevunderlag skapar bättre förutsättningar att göra en gruppindelning som bl.a. beaktar skillnader i utbildningsbakgrund och underlättar därigenom en ökad individanpassning av utbildningen.

Reservationen av Helena Bonnier m fl (m), Claes Fleming m fl (fp) och Jan Ulander (kd) har följande lydelse.

att som svar på remissen föreslå att flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten samt att därutöver anföra följande

Det är uppenbart att flyktingsmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredsställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt mottaga nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingsmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktings-mottagande och SFI-verksamheten inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingsmottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI- undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena inom staden. Mycket talar för att 2005 blir ett förlorat år för flyktingsmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktingsmottagandet och SFI tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att

utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingsmottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Integrationsnämnden

Reservationen av Petra Gardos (m) och Mikael Trolin (fp) har följande lydelse.

Att som svar på remissen föreslå att flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten,

Att därutöver anföra följande

Det är uppenbart att flyktingmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredsställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt ta emot nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat den här utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingmottagande och SFI-verksamheten inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingmottagandet exempelvis när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på stadsdelsförvaltningarna i staden. Mycket talar för att 2004 blir ett förlorat år för flyktingmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktingsmottagandet och SFI:n tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingsmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en central punkt i flyktingmottagandet.

Reservationen av Hardy Hedman (kd) har följande lydelse.

att kommunens utredning bör kompletteras och samordnas med förslagen ur de statliga utredningarna (Etablering i Sverige resp. Vidare vägar och vägen vidare

– svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv) samt med de riksdagsbeslut som blir följden av utredningarna.
att införande av ett nytt flykting- och invandarmottagande i huvudsak bör anstå tills de förändrade statliga reglerna träder i kraft
samt att anföra följande

Stockholms stads översyn av flykting- och invandarmottagandet pekar förtjänstfullt på många av de problem som det hittillsvarande organisationen medfört. De förslag som framförs är dock på många punkter ofullständiga. Det framförs ju även i utredningen att kompletterande utredningar krävs. Kommunstyrelsen bör därför besluta att utredningen kompletteras och att införande av en ny organisation av flykting- och invandarmottagningen bör invänta dessa kompletteringar och de riksdagsbeslut som blir följden av de statliga utredningar som anknyter till stadens utredning. I den kompletterande utredningen bör även följande aspekter beaktas.

Individen ska ha makten över sin etablering och integration

Det påpekas både i den statliga utredningen om flyktingmottagandet, i stadens utredning och i utbildningsnämndens förslag till remissvar att det är individen som ska ta ett ansvar för sin etablering i Sverige. Samtidigt innehåller både statens och kommunens utredningar många förslag som kan uppfattas som "social ingenjörskonst". Individen förutsätts bedömas av olika instanser vilket ska ligga till grund för eventuell utbildning och arbetsplatsintroduktion mm. Det är viktigt att alla instanser och myndigheter som blir involverade i introduktionen inser att invandrare och flyktingar i första hand själva ska definiera sina önskemål och problem.

Ett exempel: Antag att en flykting/invandrare vid den första bedömningen i stadsdelsnämnden inte anses ha ett realistiskt arbetsmål. Vilka konsekvenser får det om personen vidhåller att han vill stå till arbetsmarknadens förhållande genom att anmäla sig hos arbetsförmedlingen? Kommer då förmedlaren att ta större hänsyn till stadsdelsnämndens bedömning än till individens vilja att få bli antecknad som arbetssökande?

Vem ska erbjudas introduktionsprogram?

Stadens utredning anser att alla invandrare ska erbjudas introduktionsprogram. Om detta sker är det viktigt att det sker som ett *öppet erbjudande* och inte som ett mer eller mindre påtvingat åläggande.

Antag att en välutbildad norrman bosätter sig i Stockholm. Ska denne erbjudas introduktion?

Eller en yrkesutbildad finländare? Den senare kan ju behöva SFI men knappas något utförligare samhällsinformation.

När det gäller EU-medborgare som kommer till Sverige för att arbeta, måste man väl förutsätta att de har planer som de själva vill förverkliga. För sådana personer är självfallet en information om vilka myndigheter man kan vända sig till viktig, men staden bör inte i onödan hamna i en situation som förstärker "omhändertagandeperspektivet".

Lokalt ansvar med regional samverkan

Det är bra med ett lokalt ansvar för introduktionsinsatserna. Men det är inte lika säkert bra att också åtgärderna bör genomföras lokalt. Infödda svenskar i ett storstadsområde lever i allmänhet ett "regionalt" liv. Man kan bo i en kommun, arbeta i en annan, studera i en tredje, ha sina barn eller åldriga föräldrar i en verksamhet i en fjärde kommun. "Stockholm" är för många människor synonymt med Stockholmsområdet.

Om man inför modellen att flyktingen på flera sätt ska delta i introduktion lokalt i stadsdelen, missar man storstadsmänniskans regionala perspektiv. Blir ansvaret lokalt för flyktingintroduktionen gäller det därför att behålla den regionala tanken. Ett sådant exempel på lokalt initiativ knutet till regionalt utförande är Rinkeby arbetscentrum, som ligger i en annan kommun. De Rinkeby-bor som deltar får därför en arbetsresa till en annan kommun, vilket mer liknar ett vanligt förhållande i ett storstadsområde.

Inte minst kunde det regionala samarbetet gälla arbetsplatsintroduktion, validering mm. Det är orimligt att 18 stadsdelsnämnder ska bygga upp egna system och anställda för att klara validering av flyktingar och invandrare med utbildningsnivåer från analfabetism till akademisk grad i olika specialiteter. Integrationsförvaltningen påpekar dessutom svårigheten för 18 stadsdelar att hålla de kontakter med andra kommuner som skötts via integrationsförvaltningen när det gäller byte till större bostäder utanför Stockholms stad.

Krocken mellan "ebo-mottagande" och socialtjänstlagen

I utbildningsnämndens remissvar påpekades att invandrare och flyktingar ofta flyttar under de första åren i Sverige. Detta kan ställa till problem för kontinuiteten i introduktion och utbildning.

Det som både den statliga och den kommunala utredningen undviker att kommentera är krocken mellan rätten för en asylsökande att välja eget boende ("EBO") och socialtjänstlagen. Så här kan krocken uppstå:

En asylsökande kommer ensam till Sverige. Han (det är oftast en man) väljer att bosätta sig hos en bekant i Stockholm. Så småningom får han asyl. Han har då rätt att låta sin familj komma till Sverige. Då räcker inte bostaden till. Han vänder sig då till kommunen och begär en större bostad. Enligt socialtjänstlagen vistas han i Stockholm, varför staden har skyldighet att söka ordna en större bostad.

I detta fall är det viktigt att man kan ha en regional syn på bostadsförsörjningen. En större bostad kanske kan erbjudas i en annan kommun i Stockholmsområdet. Enligt Integrationsförvaltningens jurist har en sådan hänvisning inte prövats, varför man inte vet hur rättsliga instanser skulle ställa sig till saken.

Med en utvecklad, regional samverkan inom bostadsområdet kunde detta minska trycket på bostadsmarknaden i landets storstadsområden. Stockholm bör därför ta initiativ till en bättre regional samverkan. Detta har även betydelse för infödda svenskars inställning till flyktingmottagande. Så långt möjligt bör invandrades och flyktingars val av bostad likna motsvarande situation för infödda svenskar. Speciell hänsyn måste självfallet tas till krigsskadade flyktingar och andra grupper med stora

medicinska eller sociala problem. Men detta skiljer sig ju inte ifrån situationen för infödda svenskar med motsvarande problem.

”Arbetslinjen” är viktig för etablering i Sverige

Stadens utredning föreslår att en snabb etablering på arbetsmarknaden är viktig. Det måste med skärpa understrykas! Några remissinstanser anser att det är tveksamt om man ska satsa på snabb introduktion till bristyrken istället för en långsiktig satsning på ett säkrare jobb.

Det är samma argumentation som socialtjänsten ofta har till arbetslösa: ”Ta inte det jobbet, det är för enkelt och för osäkert”. Men även arbete under kort tid i ett okvalificerat jobb kan vara berikande för individen. Han eller hon blir medveten om att det går att försörja sig. Samtidigt växer viljan att lära sig bättre svenska, skaffa sig mer utbildning.

Ett enkelt jobb kan alltså öka motivationen för utbildning och språkkunskaper medan däremot en långvarig utbildning utan kontakt med arbetsmarknaden kan öka personens uppfattning om hur lång sträckan till egenförsörjning är. Därför måste invandrarens/flyktingens egen inställning respekteras. Vill han eller hon ha ett jobb först och läsa SFI sedan eller parallellt med jobbet så ska det gå att genomföra. Många flyktingar har dessutom en stor penningsskuld uppkommen i samband med flykten till Sverige. Denna måste snabbt betalas av, vilket är orsaken till att så många nyanlända flyktingar uteblir från SFI-undervisning och annan introduktion.

Det måste också avtalas med arbetsförmedling att *varje person som kommer till arbetsförmedlingen har rätt att stå till arbetsmarknadens förfogande oavsett om SFI-prov avlagts eller ej*. Ett exempel: några personer som arbetat flera år på Ericsson som kretskortoperatörer blev avskedade när Ericsson drog in arbetskraft. De gick då till arbetsförmedlingen, som meddelade att de inte hade godkänt slutprov från SFI, varför de inte kunde stå till arbetsmarknadens förfogande – trots att de redan gjort det i flera år!

Var finns den civila sektorn i utredningarna?

I stadens utredning nämns att frivilligorganisationer kan hjälpa till och komplettera stadens insatser. Stockholm har dock god erfarenhet av att frivilligorganisationer haft hand om hela introduktionsprogram för vissa grupper av flyktingar. Det brukar anföras mot denna introduktion att den motverkade ”arbetslinjen”. Det måste dock sägas att detta arbete började under en lågkonjunktur då det var svårt för en flykting att få ett reguljärt arbete. Frivilligorganisationerna har senare blivit mycket bättre på att ordna praktikplatser och jobb.

Inte heller nämns i utredningen privata initiativ när det gäller introduktion till arbetsmarknaden.

Flera stadsdelsnämnder har under flera år stött en mycket lyckad arbetsmarknadsintroduktion tillkommen på initiativ av svensk-somaliern Ahmed Egal. Staden bör även i fortsättningen stödja och uppmuntra sådana initiativ. Ett annat

sådant projekt är Livstycket, som på ett beundransvärt sätt lyckats integrera kvinnor i samhällslivet.

Det kommer inte att gå att integrera invandrare i Sverige enbart med offentligt anställda tjänstemän!

Därför måste hela den civila sektorn engageras. Integrationsförvaltningen har drivit ett projekt med "flyktingguider" som är mycket lyckat. Detta projekt borde kunna utvidgas så att varje flykting/invandrare som så önskar erbjuds en kontaktfamilj eller kontaktperson snabbt efter ankomsten till Stockholm. Om möjligt borde dessa kontaktpersoner komma från samma yrkes-, utbildnings- eller intresseområde som flyktingen/invandraren.

Kontakter människa till människa är oftast överlägsen kontakten med enbart myndigheter. De flesta människor som skaffat sig en bostad har inte fått den via bostadsförmedlingen, de flesta som fått ett jobb har inte fått det via arbetsförmedlingen. Det är viktigt att Stockholm därför inte glömmer bort att engagera hela den civila sektorn – individer, familjer, föreningar, fackliga organisationer, arbetsgivare etc – i en introduktion som gäller inte bara utbildning och arbete utan också ett hållfast social nätverk människa till människa.

Ett "checksystem" kunde komplettera en noggrann ansvarsfördelning mellan myndigheter

Utredningarna har på ett bra sätt visat att mycket dubbelarbete förekommer i myndigheternas och kommunernas arbete. Det är viktigt att detta undviks och att ansvarsfördelning, resurser m m läggs fast. Men det är lika betydelsefullt att individens ansvar för sin etablering betonas. Därför borde ett "checksystem" kunna utvecklas som betonade individens valfrihet. "Checkarna" kunde exempelvis gälla SFI-undervisning (att inlösa hos en ackrediterad SFI-utbildning), arbetsplatsintroduktion, validering och utbildningsplanering.

Näringslivsnämnden

Reservationen av Mikael Söderlund m fl (m) har följande lydelse.

att överlämna näringslivskontorets tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Att därutöver uttala att:

Den upphandling som staden nu genomfört av SFI-utbildning innebär att ett antal framgångsrika privata anordnare nu förlorar möjligheten att erbjuda sina tjänster. Konsekvensen är att dessa nu tvingas avveckla sin verksamhet.

Den genomförda upphandlingen har flera inslag som snarare påminner om en skönhets- eller uppsatsstävling. Istället borde staden fullfölja arbetet med att erbjuda valfrihet för SFI-studerande genom att införa en SFI-peng. Därmed hade eleverna

själva, istället för socialdemokratiska politiker, fått avgöra vilka företag och organisationer som ska anordna undervisningen.

Socialtjänstnämnden

Reservationen av Peter Lundén-Welden m fl (m) har följande lydelse.

Socialtjänstnämnden föreslår som svar på remissen att flyktingmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten.

Därutöver anför nämnden följande.

Det är uppenbart att flyktingmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt motta nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot är starkt motsatt oss är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingmottagande och SFI-verksamheten inte ska träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingmottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att 2005 blir ett förlorat år för flyktingmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror dels inte att flyktingmottagandet och SFI:n tjänar på att splittras i 18 olika enheter, dels gör vi bedömningen att i princip de två verksamhetsområdena i sin helhet med fördel kan läggas ut på externa utförare. Därför bör ansvaret för flyktingmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingmottagandet. Den andra är strävan att så fort som möjligt finna ett arbete, men staden har ingen organisation för arbetsmarknadsfrågor eftersom detta är en statlig uppgift.

Det särskilda uttalandet av Abit Dundar m fl (fp) har följande lydelse.

Frågan om flyktingmottagandets framtida organisation i Stockholm omfattar en rad förändringar av olika aktörers verksamhetsområden – inte minst stadsdelarnas. En

överföring av ansvaret för flyktingmottagandet från integrationsnämnden till stadsdelarna skulle få följdverkningar även på andra områden.

Frågan om det framtida flyktingmottagandet bör därför diskuteras inom ramen för den pågående utredningen om stadens politiska organisation (SPO). Att isolerat ta ställning till hur ansvaret för en viss specifik verksamhet som flyktingmottagande ska organiseras, innan SPO-utredningen presenterats, riskerar att skapa låsningar för den framtida organisationen av stadens verksamheter.

Folkpartiet vill föra in frågan om flyktingmottagandet i helhetsdiskussionen om stadens politiska organisation. Vi föreslår därför att socialtjänstnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Utbildningsnämnden

Reservationen av Jan Björklund m fl (fp) har följande lydelse.

att ärendet överlämnas utan eget ställningstagande, samt
att därutöver anföra följande

Frågan om flyktingmottagandets framtida organisation i Stockholm omfattar en rad förändringar av olika aktörers verksamhetsområden. En överföring av ansvaret för flyktingmottagandet från integrationsnämnden till stadsdelarna skulle få följdverkningar även på andra områden.

Frågan om det framtida flyktingmottagandet bör därför diskuteras inom ramen för den pågående utredningen om stadens politiska organisation (SPO). Att isolerat ta ställning till hur ansvaret för en viss specifik verksamhet som flyktingmottagande ska organiseras, innan SPO-utredningen presenterats, riskerar att skapa låsningar för den framtida organisationen av stadens verksamheter.

Frågan om flyktingmottagandet bör därför föras i helhetsdiskussionen om stadens politiska organisation. Utbildningsnämnden bör därför lämna ärendet till kommunstyrelsen utan eget ställningstagande.

Reservationen av Mikael Söderlund m fl (m) har följande lydelse.

Vi reserverar oss mot nämndens beslut då vi yrkade att nämnden skulle besluta att som svar på remissen föreslå att flyktingmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten att därutöver anföra följande:

Det är uppenbart att flyktingmottagandet i Stockholm har fungerat på ett mindre tillfredställande sätt. Vi har därför välkomnat den utredning som tillsattes för att fundera över vilka förändringar som bör göras för att på ett bättre sätt motta nyanlända flyktingar och hur SFI-verksamheten kan utvecklas. Vad vi däremot starkt motsatt oss

är att vänstermajoriteten inte inväntat utredningens förslag utan under tiden återkommunaliserat såväl flyktingmottagandet som SFI-verksamheten. Eftersom den nya organisationen för flyktingmottagande och SFI-verksamheten inte skall träda i kraft förrän 2005 kommer nu ett vakuum att uppstå där verksamheten omöjligt kan fungera på ett bra sätt.

De expertkunskaper som exempelvis frivilligorganisationerna bidragit med i flyktingmottagandet särskilt när det gäller flyktingar med trauman och andra speciella svårigheter anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisning att tillvaratas. Samtidigt finns inte nödvändig kunskap på områdena i staden. Mycket talar för att 2005 blir ett förlorat år för flyktingmottagandet och svenskundervisningen.

Vi anser att utredningen leder fel i sina slutsatser i organisationsfrågan. Vi tror inte att flyktingmottagandet och SFI-verksamheten tjänar på att splittras i 18 olika enheter. Såväl flyktingmottagandet som SFI-undervisningen kan med fördel kan läggas ut på externa utförare. Genom att införa pengssystem skulle dessutom den enskildes valfrihet och möjlighet att påverka stärkas. Därför bör ansvaret för flyktingmottagandet och SFI-verksamheten ligga under en central förvaltning och vi anser att utbildningsförvaltningen är logisk eftersom utbildning i svenska språket är en ytterst central punkt i flyktingmottagandet.

Reservationen av Hardy Hedman (kd) har följande lydelse.

- att kommunens utredning bör kompletteras och samordnas med förslagen ur de statliga utredningarna (Etablering i Sverige resp. Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv) samt med de riksdagsbeslut som blir följden av utredningarna.
- att införande av ett nytt flykting- och invandarmottagande i huvudsak bör anstå tills de förändrade statliga reglerna träder i kraft
- samt att anföra följande

Stockholms stads översyn av flykting- och invandarmottagandet pekar förtjänstfullt på många av de problem som det hittillsvarande organisationen medfört. De förslag som framförs är dock på många punkter ofullständiga. Det framförs ju även i utredningen att kompletterande utredningar krävs. Kommunstyrelsen bör därför besluta att utredningen kompletteras och att införande av en ny organisation av flykting- och invandarmottagningen bör invänta dessa kompletteringar och de riksdagsbeslut som blir följden av de statliga utredningar som anknyter till stadens utredning. I den kompletterande utredningen bör även följande aspekter beaktas.

Individen ska ha makten över sin etablering och integration

Det påpekas både i den statliga utredningen om flyktingmottagandet, i stadens utredning och i utbildningsnämndens förslag till remissvar att det är individen som ska

ta ett ansvar för sin etablering i Sverige. Samtidigt innehåller både statens och kommunens utredningar många förslag som kan uppfattas som "social ingenjörskonst". Individen förutsätts bedömas av olika instanser vilket ska ligga till grund för eventuell utbildning och arbetsplatsintroduktion mm. Det är viktigt att alla instanser och myndigheter som blir involverade i introduktionen inser att invandrare och flyktingar i första hand själva ska definiera sina önskemål och problem.

Ett exempel: Antag att en flykting/invandrare vid den första bedömningen i stadsdelsnämnden inte anses ha ett realistiskt arbetsmål. Vilka konsekvenser får det om personen vidhåller att han vill stå till arbetsmarknadens förhållande genom att anmäla sig hos arbetsförmedlingen? Kommer då förmedlaren att ta större hänsyn till stadsdelsnämndens bedömning än till individens vilja att få bli antecknad som arbetssökande?

Vem ska erbjudas introduktionsprogram?

Stadens utredning anser att alla invandrare ska erbjudas introduktionsprogram. Om detta sker är det viktigt att det sker som ett *öppet erbjudande* och inte som ett mer eller mindre påtvingat åläggande.

Antag att en välutbildad norrman bosätter sig i Stockholm. Ska denne erbjudas introduktion?

Eller en yrkesutbildad finländare? Den senare kan ju behöva SFI men knappas något utförligare samhällsinformation.

När det gäller EU-medborgare som kommer till Sverige för att arbeta, måste man väl förutsätta att de har planer som de själva vill förverkliga. För sådana personer är självfallet en information om vilka myndigheter man kan vända sig till viktig, men staden bör inte i onödan hamna i en situation som förstärker "omhändertagandeperspektivet".

Lokalt ansvar med regional samverkan

Det är bra med ett lokalt ansvar för introduktionsinsatserna. Men det är inte lika säkert bra att också åtgärderna bör genomföras lokalt. Infödda svenskar i ett storstadsområde lever i allmänhet ett "regionalt" liv. Man kan bo i en kommun, arbeta i en annan, studera i en tredje, ha sina barn eller åldriga föräldrar i en verksamhet i en fjärde kommun. "Stockholm" är för många människor synonymt med Stockholmsområdet.

Om man inför modellen att flyktingen på flera sätt ska delta i introduktion lokalt i stadsdelen, missar man storstadsmänniskans regionala perspektiv. Blir ansvaret lokalt för flyktingintroduktionen gäller det därför att behålla den regionala tanken. Ett sådant exempel på lokalt initiativ knutet till regionalt utförande är Rinkeby arbetscentrum, som ligger i en annan kommun. De Rinkeby-bor som deltar får därför en arbetsresa till en annan kommun, vilket mer liknar ett vanligt förhållande i ett storstadsområde.

Inte minst kunde det regionala samarbetet gälla arbetsplatsintroduktion, validering mm. Det är orimligt att 18 stadsdelsnämnder ska bygga upp egna system och anställda för att klara validering av flyktingar och invandrare med utbildningsnivåer från analfabetism till akademisk grad i olika specialiteter. Integrationsförvaltningen påpekar dessutom svårigheten för 18 stadsdelar att hålla de kontakter med andra

kommuner som skötts via integrationsförvaltningen när det gäller byte till större bostäder utanför Stockholms stad.

Krocken mellan "ebo-mottagande" och socialtjänstlagen

I utbildningsnämndens remissvar påpekades att invandrare och flyktingar ofta flyttar under de första åren i Sverige. Detta kan ställa till problem för kontinuiteten i introduktion och utbildning.

Det som både den statliga och den kommunala utredningen undviker att kommentera är krocken mellan rätten för en asylsökande att välja eget boende ("EBO") och socialtjänstlagen. Så här kan krocken uppstå:

En asylsökande kommer ensam till Sverige. Han (det är oftast en man) väljer att bosätta sig hos en bekant i Stockholm. Så småningom får han asyl. Han har då rätt att låta sin familj komma till Sverige. Då räcker inte bostaden till. Han vänder sig då till kommunen och begär en större bostad. Enligt socialtjänstlagen vistas han i Stockholm, varför staden har skyldighet att söka ordna en större bostad.

I detta fall är det viktigt att man kan ha en regional syn på bostadsförsörjningen. En större bostad kanske kan erbjudas i en annan kommun i Stockholmsområdet. Enligt Integrationsförvaltningens jurist har en sådan hänvisning inte prövats, varför man inte vet hur rättsliga instanser skulle ställa sig till saken.

Med en utvecklad, regional samverkan inom bostadsområdet kunde detta minska trycket på bostadsmarknaden i landets storstadsområden. Stockholm bör därför ta initiativ till en bättre regional samverkan. Detta har även betydelse för infödda svenskers inställning till flyktingmottagande. Så långt möjligt bör invandrades och flyktingars val av bostad likna motsvarande situation för infödda svenskar. Speciell hänsyn måste självfallet tas till krigsskadade flyktingar och andra grupper med stora medicinska eller sociala problem. Men detta skiljer sig ju inte ifrån situationen för infödda svenskar med motsvarande problem.

"Arbetslinjen" är viktig för etablering i Sverige

Stadens utredning föreslår att en snabb etablering på arbetsmarknaden är viktig. Det måste med skärpa understrykas! Några remissinstanser anser att det är tveksamt om man ska satsa på snabb introduktion till bristyrken istället för en långsiktig satsning på ett säkrare jobb.

Det är samma argumentation som socialtjänsten ofta har till arbetslösa: "Ta inte det jobbet, det är för enkelt och för osäkert". Men även arbete under kort tid i ett okvalificerat jobb kan vara berikande för individen. Han eller hon blir medveten om att det går att försörja sig. Samtidigt växer viljan att lära sig bättre svenska, skaffa sig mer utbildning.

Ett enkelt jobb kan alltså öka motivationen för utbildning och språkkunskaper medan däremot en långvarig utbildning utan kontakt med arbetsmarknaden kan öka personens uppfattning om hur lång sträckan till egenförsörjning är. Därför måste invandrarens/flyktingens egen inställning respekteras. Vill han eller hon ha ett jobb först och läsa SFI sedan eller parallellt med jobbet så ska det gå att genomföra. Många

flyktingar har dessutom en stor penningsskuld uppkommen i samband med flykten till Sverige. Denna måste snabbt betalas av, vilket är orsaken till att så många nyanlända flyktingar uteblir från SFI-undervisning och annan introduktion.

Det måste också avtalas med arbetsförmedling att *varje person som kommer till arbetsförmedlingen har rätt att stå till arbetsmarknadens förfogande oavsett om SFI-prov avlagts eller ej*. Ett exempel: några personer som arbetat flera år på Ericsson som kretskortsoperatörer blev avskedade när Ericsson drog in arbetskraft. De gick då till arbetsförmedlingen, som meddelade att de inte hade godkänt slutprov från SFI, varför de inte kunde stå till arbetsmarknadens förfogande – trots att de redan gjort det i flera år!

Var finns den civila sektorn i utredningarna?

I stadens utredning nämns att frivilligorganisationer kan hjälpa till och komplettera stadens insatser. Stockholm har dock god erfarenhet av att frivilligorganisationer haft hand om hela introduktionsprogram för vissa grupper av flyktingar. Det brukar anföras mot denna introduktion att den motverkade ”arbetslinjen”. Det måste dock sägas att detta arbete började under en lågkonjunktur då det var svårt för en flykting att få ett reguljärt arbete. Frivilligorganisationerna har senare blivit mycket bättre på att ordna praktikplatser och jobb.

Inte heller nämns i utredningen privata initiativ när det gäller introduktion till arbetsmarknaden.

Flera stadsdelsnämnder har under flera år stött en mycket lyckad arbetsmarknadsintroduktion tillkommen på initiativ av svensk-somaliern Ahmed Egal. Staden bör även i fortsättningen stödja och uppmuntra sådana initiativ. Ett annat sådant projekt är Livstycket, som på ett beundransvärt sätt lyckats integrera kvinnor i samhället. Det kommer inte att gå att integrera invandrare i Sverige enbart med offentligt anställda tjänstemän!

Därför måste hela den civila sektorn engageras. Integrationsförvaltningen har drivit ett projekt med ”flyktingguider” som är mycket lyckat. Detta projekt borde kunna utvidgas så att varje flykting/invandrare som så önskar erbjuds en kontaktfamilj eller kontaktperson snabbt efter ankomsten till Stockholm. Om möjligt borde dessa kontaktpersoner komma från samma yrkes-, utbildnings- eller intresseområde som flyktingen/invandraren.

Kontakter människa till människa är oftast överlägsen kontakten med enbart myndigheter. De flesta människor som skaffat sig en bostad har inte fått den via bostadsförmedlingen, de flesta som fått ett jobb har inte fått det via arbetsförmedlingen. Det är viktigt att Stockholm därför inte glömmer bort att engagera hela den civila sektorn – individer, familjer, föreningar, fackliga organisationer, arbetsgivare etc – i en introduktion som gäller inte bara utbildning och arbete utan också ett hållfast social nätverk människa till människa.

Ett "checksystem" kunde komplettera en noggrann ansvarsfördelning mellan myndigheter

Utredningarna har på ett bra sätt visat att mycket dubbelarbete förekommer i myndigheternas och kommunernas arbete. Det är viktigt att detta undviks och att ansvarsfördelning, resurser m m läggs fast. Men det är lika betydelsefullt att individens ansvar för sin etablering betonas. Därför borde ett "checksystem" kunna utvecklas som betonade individens valfrihet. "Checkarna" kunde exempelvis gälla SFI-undervisning (att inlösa hos en ackrediterad SFI-utbildning), arbetsplatsintroduktion, validering och utbildningsplanering.

ABCDE

Översyn av flyktingmottagande,
sfi-verksamhet
samt angränsande frågor

**Förslag till inriktning och organisation
i Stockholms stad**

Stockholm 30 juni 2003

Innehåll

Sammanfattning
Uppdraget
Utredningsarbetet

Bakgrund

Utveckling i Sverige
Utveckling i Stockholm
Inflyttning, Utbildnings- och yrkesbakgrund,
Invandrarnas situation på arbetsmarknaden
Mottagningsorganisationen i Stockholm idag
Asylsökande, Flyktingar, Invandrare, Sfi,
Länsarbetsnämnden, Landstinget, Validering
Erfarenheter av nuvarande mottagningsorganisation
Låg måloppfyllelse, Bristar i samordningen,
Alla gör allt, Ansvar och befogenheter hänger inte ihop,
Bristfällig uppföljning och utvärdering

Vad vet vi om framtiden?

Invandring

Det nya EU, EU:s asylpolitik, Arbetskraftsinvandring?

Arbetsmarknad

Rekryteringsbehovet i stadens verksamheter, Förväntade
bristyrken, Var finns det arbetskraft att rekrytera?

Två statliga utredningar

Sfi-utredningen, Flyktingutredningen

Förslag

Utgångspunkter och ställningstaganden

Samhället behöver arbetskraft och nyanlända flyktingar
och invandrare behöver arbete, Tidig arbetslivsanknytning,
Introduktion, Integration, En introduktion för alla nyanlända
invandrare, Normalisering, Individuella lösningar, Ansvar och
befogenheter ska höras ihop, Samverkan och kontinuitet,
Uppföljning, Framgångsrika modeller

Organisation och ansvarsfördelning

Stadsdelsnämnderna, Utbildningsnämnden

Introduktionsprogrammet

Ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram,
Anpassat introduktionsprogram, Stadsledningskontoret,
Näringslivsnämnden, Ideella organisationer

Externa myndigheters ansvar

Länsarbetsnämnden, Landstinget, Migrationsverket,
Integrationsverket

Praktikplatser och mångfaldsarbete

Ekonomi

Ytterligare utredning eller utveckling

Referenser

Bilaga Kommunstyrelsens uppdrag

Sammanfattning

Kommunstyrelsen beslöt den 5 februari år 2003, i enlighet med ett uppdrag i budgeten för år 2003 för Stockholms stad, att göra en samlad översyn av stadens flyktingmottagande, sfi-undervisning samt angränsande frågor. Vid sammanträdet beslöts också att ge uppdraget till stadsdelsdirektör Bitte Davidsson.

Utredningen har genomförts i samarbete med berörda förvaltningar, länsarbetsnämnden och Stockholms läns landsting. Arbetet har följts av två referensgrupper, en med representanter från berörda förvaltningar och myndigheter och en med fackliga representanter. Utöver kommunstyrelsens utredningsdirektiv utgör intervjuer, enkäter, studiebesök, samtal med olika aktörer samt styrdokument, utvärderings- och forskningsrapporter grunden för föreliggande förslag. Diskussioner har förts med de två statliga utredningar som parallellt arbetar med förslag inom området. Samråd har skett med utredningen av stadens politiska organisation, SPO.

Utredningen redovisar inledningsvis hur organisation och ansvarsområden ser ut idag samt redovisar vissa fakta och resultat beträffande dagens introduktionsverksamhet i Stockholm. Utredningen berör även översiktligt väntade samhällsförändringar som bedömts vara relevanta för uppdraget.

Förslaget tar sin utgångspunkt i ett antal ställningstaganden: Introduktionsprogrammet bör omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholms stad. Arbeta och egen försörjning är av avgörande betydelse för delaktighet i det svenska samhället och därmed också ett viktigt steg mot integration. En arbetsplats är en viktig mötesplats för kontakt mellan majoritetssamhället och nyanlända. Visionen om att få ett arbete är väsentlig för motivationen för sfi-studier, andra kompletterande studier och praktik. Med utgångspunkt från kommande demografiska förändringar, med bl.a. minskad andel förvärvsarbetande, behöver arbetsmarknaden ta vara på den arbetskraft som nyanlända flyktingar och invandrare utgör. Normalisering ska vara en vägledande princip i insatserna. Utredningen ser i första hand nyanlända flyktingar och invandrare som medborgare i ett närsamhälle. Därutöver har de behov av vissa särskilda kompletterande och kompenserande insatser. Gruppen nyanlända flyktingar och invandrare är en heterogen grupp. Introduktionsprogrammet bör därför innehålla åtgärder som är anpassade till de olika behov som finns. För att förbättra förutsättningarna för en framgångsrik introduktion. Målen och ansvarsgränserna för samtliga myndigheter behöver förtydligas och bättre stämma överens med varandra. Utvärderings- och uppföljningsinstrument behöver utvecklas och på ett tydligt sätt spegla målpuppfyllelsen. Ansvar och befogenheter ska i så stor utsträckning som möjligt hänga ihop och vara vägledande för valet av organisation inom staden.

Utredningen föreslår att den stadsdelsnämnd där personen bor får i uppdrag att ansvara för introduktionsprogrammet. Stadsdelsnämnden föreslås erbjuda ett program som utgår från den enskildes individuella förutsättningar och behov och som fokuserar på individens möjligheter. Huvudinriktningen ska vara ett yrkesinriktat introduktionsprogram baserat på bristyrken. Programmet ska leda till arbete och innehålla samhällsinformation, sfi och yrkespraktik samt i förekommande fall vuxenutbildning och arbetsmarknadsaktiviteter. För de personer som bedöms stå långt från

arbetsmarknaden p.g.a. ålder, ohälsa eller familjesituation erbjuds ett anpassat introduktionsprogram. Detta program bör, förutom sfi, relevant samhällsinformation och vägledning, ha inslag av nätverksskapande aktiviteter. Stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser för att ansvara för och fullfölja dessa uppdrag.

Utbildningsnämnden föreslås få ett särskilt uppdrag att tillsammans med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram. Utbildningsnämndens del av programmet föreslås vara intäktsfinansierat. Programmet föreslås innehålla såväl kartläggning och rådgivning som olika yrkesinriktade aktiviteter. I mån av plats kan programmet erbjudas till andra närliggande kommuner inom länsarbetsnämndens ansvarsområde.

Ideella organisationer föreslås även i framtiden spela en viktig roll för introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare i staden. Deras insats bör vara av social, humanitär och nätverksbyggande karaktär. Staden föreslås avsätta medel, ur vilka organisationerna erbjuds söka bidrag för sådana aktiviteter inom stadens introduktionsprogram.

De förändringar som föreslås förväntas vara kostnadsneutrala. En omdisponering av medel mellan berörda nämnder föreslås.

Under våren 2004 antas riksdagen fatta beslut utifrån tidigare nämnda statliga utredningar. Dessa bör vägas in innan staden tar slutlig ställning till förslaget till ny inriktning och organisation av introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare.

Uppdraget

I budgeten för år 2003 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att göra en samlad översyn av stadens introduktionsverksamhet för flyktingar, sfi-undervisningen för flyktingar och andra invandrare, möjligheten till yrkespraktik inom ramen för sfi, stadens valideringskompetens samt behovet av bättre och tydligare individanpassning av de insatser som genomförs.

Det övergripande syftet med översynen är dels en kvalitetshöjning, dels att språkundervisning, möjlighet till kompletterande utbildning och yrkespraktik samt när det gäller nyanlända flyktingar, övrig introduktion i det svenska samhället erbjuds som en sammanhållen helhet.

Några andra frågor som ska belysas i översynen är

- ? Möjligheten att slopa gränsdragningen mellan flykting- och invandrarstatus med inriktningen att stadens insatser fortsättningsvis bör omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare
- ? Behovet av nära samarbete och samsyn mellan staden, länsarbetsnämnden och de lokala arbetsförmedlingskontoren.
- ? Verksamhetsinriktning och behov av flexibla lösningar när det gäller insatser för personer där ett inträde på den reguljära arbetsmarkanden inte är ett realistiskt mål.

? Strukturella förutsättningar inom och mellan berörda nämnder, dvs ansvars-, gränsdragnings-, organisations- och finansieringsfrågor samt betydelsen av verksamheternas geografiska lokalisering.

Den 5 februari 2003 beslutade kommunstyrelsen att ge stadsdelsdirektör Bitte Davidsson i uppdrag att leda en samlad översyn av stadens flyktingmottagande, sfi-undervisning samt angränsande frågor. (Uppdraget bifogas).

Utredningsarbetet

Förutom stadsdelsdirektör Bitte Davidsson har utredningskansliet bestått av Leif Ahlberg på deltid från integrationsförvaltningen och Leif Styfberg på deltid från utbildningsförvaltningen.

Den första tiden ägnades åt faktainsamling, intervjuer, studiebesök etc. Utifrån genomgång och analys av den insamlade informationen arbetade utredningen fram ett förslag till en ny organisationsmodell och förankrade detta hos berörda intressenter.

Diskussioner har förts med ledningspersoner i ett antal stadsdelar, på Stockholms invandarmottagning, Vuxenutbildningscentrum och SFI-centrum. Besök har gjorts hos alla utförare inom introduktionen av flyktingar och hos samtliga sfi-anordnare.

Samtliga stadsdelsförvaltningar har erbjudits att lämna synpunkter på nuvarande mottagningsorganisation samt komma med idéer om eventuella förändringar i en framtida organisation.

Vid tre tillfällen anordnades arbetsmöten där handläggare från såväl staden (stadsdelar, integrationsförvaltningen, sfi och vuxenutbildningen) som arbetsförmedlingen och landstinget deltog. Utredningen har dessutom träffat sfi-studerande och flyktingar som deltagit i stadens introduktionsprogram.

Utredningen har också fört diskussioner med representanter för Svenskt Näringsliv och Integrationsverket.

Studiebesök har gjorts i tre kommuner – Eskilstuna, Gävle och Göteborg.

Parallellt med stadens översyn pågår två statliga utredningar som i samverkan ska se över landets flyktingmottagande respektive sfi-undervisning. De ska båda presentera sina förslag den 1 september år 2003. Stadens utredning och de statliga utredningarna har haft kontinuerliga kontakter och möten. Likaså har utredningen haft regelbunden kontakt med utredningskansliet för den pågående översynen av stadens politiska organisation – SPO.

Utredningen har haft ett nära samarbete med arbetsförmedlingschef Jeanette Azinovic och projektledare Ann-Britt Leijon från länsarbetsnämnden och 1:e sekreterare Christian Foster från landstinget.

Två referensgrupper till utredningen har bildats, en med berörda intressenter och en bestående av fackliga representanter. I den förstnämnda referensgruppen ingick stadsdelsdirektörerna Göran Månsson från Kungsholmen, Dag Jutfelt från Rinkeby och Monika Viklander från Vantör, förvaltningschef Björn Jacobson från integrationsförvaltningen, avdelningschef Geoff Erics från utbildningsförvaltningen, controller Rose-Marie Lind från stadsledningskontoret, avdelningschef Hans Richardson och projektledare Ann-Britt Leijon från länsarbetsnämnden och 1:e

sekreterare Christian Foster från Stockholms läns landsting. På ett möte med den fackliga centrala samverkansgruppen i mitten av mars erbjöds personalorganisationerna att utse representanter för att följa arbetet med utredningen via en facklig referensgrupp. De fackliga representanter som deltagit är Lotta Bjelkelöv och Ann-Terese Mörch från Kommunalarbetsförbundet, Ulf Larsson från Lärarförbundet, Erik Björkman och Lisbeth Wållberg från Lärarnas Riksförbund, Katarina Baines och Christina Lillefors från SACO samt Loa Bienen och Petra Hammar från SKTF. Möten har skett kontinuerligt med båda referensgrupperna.

Utredningen har mötts med stort intresse och engagemang och utredningens förslag till organisation har fått ett positivt gensvar. Vid det sista mötet med referensgruppen med myndighetspersoner ställde sig deltagarna bakom förslaget.

Bakgrund

Utveckling i Sverige

Historiskt sett har Sverige i olika perioder haft en större invandring än utvandring. Ofta har dessa perioder inneburit ekonomisk och social utveckling. Sverige är numera åter ett invandringsland, dit fler människor flyttar in än flyttar ut. Idag är drygt en miljon invånare födda i något annat land än sitt nuvarande hemland. Det motsvarar knappt tolv procent av den totala befolkningen. Ytterligare sex procent av invånarna har en utrikes född förälder och tre procent har två utrikes födda föräldrar. En dryg femtedel av Sveriges befolkning har därmed själva invandrat eller har föräldrar som invandrat. Detta präglar dagens Sverige och kommer också att prägla landet i framtiden.

Förändringen av andelen utrikes födda i Sverige har varit snabb. Efter andra världskriget var denna andel cirka 1,5 procent av befolkningen. Även ur ett internationellt perspektiv har Sverige på kort tid förvandlats till ett av världens mer mångetniska länder. Invandring och mångfald ger Sverige möjligheter till utveckling. Men på vägen till ett samhälle byggt på en integrerad och väl fungerande etnisk mångfald utmanas hela samhället – myndigheter, organisationer, företag, föreningar och vi alla som individer.

Integrationsverkets senaste rapport om situationen i Sverige för invånare med utländsk bakgrund, "*Rapport Integration 2002*", konstaterar:

- ? Den kapacitet och de möjligheter som finns i befolkningen tas inte till vara.
- ? Sätten som Sverige tar emot nyanlända invandrare på ger i dag inte förutsättningar för alla dessa att snabbt bli delaktiga i samhällslivet.
- ? Arbetsmarknaden fungerar inte neutralt utan sorterar möjligheterna för arbete och yrkeskarriär efter etniska kriterier. Det är kränkande för den enskilde och ett slöseri med såväl samhälleliga som mänskliga resurser.
- ? Utbildningsnivån skiljer sig inte på avgörande sätt mellan inrikes födda och utrikes födda, i synnerhet inte för invånare födda utanför Europa. Däremot skiljer sig möjligheterna på arbetsmarknaden och inom en rad andra områden i samhällslivet.

? När inte alla invånare fullt ut får tillgång till olika områden av svenskt samhällsliv utan stängs ute, riskerar klyftorna att växa i samhället.

Med detta som bakgrund och med vetskapen om att landet står inför en ökande arbetskraftsbrist inom många områden på arbetsmarknaden är det särskilt väsentligt, att på ett avsevärt bättre sätt ta tillvara kompetensen och ambitionerna hos de invandrare som kommer till Sverige.

Utveckling i Stockholm

Befolkningsförändringen i Stockholm följer i stort de förändringar som skett i riket. År 2002 var 21 % av stockholmarna antingen utrikes födda eller hade minst en förälder som var utrikes född.

Inflyttning

För att få en bild av de demografiska förutsättningarna för stadens mottagning av flyktingar och invandrare har utredningen valt att i första hand utgå från förhållandena år 2002. I tabellen nedan presenteras antalet utlandsfödda medborgare som flyttade till Stockholms stad.

	0-15 år	16-64	65-	Totalt	% totalt
Norden	74	762	14	850	12,8
Övriga EU	106	914	9	1029	15,5
Övriga Europa	127	632	9	768	11,6
Asien	549	1823	44	2416	36,5
Afrika	131	667	6	804	12,1
Övriga	108	641	4	753	11,4
Totalt	1095	5439	86	6620	100,0
% utlandsfödda	16,5	82,2	1,3		100,0
% hela staden	16,8	67,8	15,4		100,0

Källa: Stockholms stads utrednings- och statistikkontor

Av tabellen framgår bl.a. att en mycket stor andel av de utlandsfödda medborgare som inflyttade under år 2002 var i arbetsför ålder, 82,2 %, att jämföras med 67,8 % för totala andelen stockholmare. Andelen äldre än 65 år var marginell bland de nyinflyttade invandrarna.

Var i staden bor nyanlända flyktingar och invandrare?

År 2002 bodde de 1174 flyktingar som samma år avslutade integrationsnämndens introduktionsprogram i nedanstående stadsdelar:

Liljeholmen*	153
Spånga-Tensta	146
Skärholmen	142
Bromma*	129
Rinkeby	124
Kista	96
Hässelby-Vällingby	90
Vantör	79
Hägersten*	74
Farsta	70

Ytterligare 71 flyktingar fördelade sig på Skarpnäck, Enskede-Årsta, Maria-Gamla stan, Älvsjö, Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm.

*I Bromma, Hägersten och Liljeholmen finns genomgångsbostäder för flyktingfamiljer, vilket till viss del förklarar det stora antalet som bodde i just dessa stadsdelar.

De som studerar sfi bor i hela staden, men koncentrationen är starkare till vissa områden. Den 1 april år 2003 var 4 970 personer inskrivna i sfi och de vanligaste postadresserna var

Spånga	1 190
Stockholms innerstad	709
Kista	544
<i>Skärholmen</i>	<i>445</i>
Bandhagen	414
Hägersten	359
Hässelby	253
Farsta	215
Bromma	174
Vällingby	158

Närmare 90 % av de sfi-studerande bodde på de ovan angivna postadresserna. Fördelningen var ungefär densamma år 2002.

En majoritet av de flyktingar och invandrare som var aktuella för stadens mottagande år 2002 bodde i invandrartäta stadsdelar som Spånga-Tensta, Rinkeby, Kista, Skärholmen och Vantör.

När det gäller invandrarna bor en överraskande stor del i Stockholms innerstad. Det handlar till stor del om anhöriga till svenskar, forskare och utländsk arbetskraft. Många av dessa har arbete och studerar sfi på kvällstid.

Utbildnings- och yrkesbakgrund

Nedan redovisas utbildningsbakgrunden i procent dels hos de flyktingar som var aktuella år 2002, dels hos de flyktingar och invandrare som var inskrivna i sfi detta år.

Som jämförelse anges utbildningsbakgrunden hos samtliga stockholmare i åldern 16 – 74 år. Det kan finnas brister i uppgifterna eftersom de bygger på självskattning. De invandrades och det svenska systemets begrepp och definitioner sammanfaller inte alltid.

	Flyktingar	Invandrare	Stockholmare
Påbörjad grundskola 0-6 år	18	6	-
-:- 6-9 år	20	20	5
Grundskola om minst 9 år	5	17	13
Gymnasieutbildning	28	19	38
Eftergymnasial utbildning	27	38	42
Uppgift saknas	2	-	2

Kunskaperna om de sfi-studerandes yrkesbakgrund är bristfälliga. Yrkesbakgrunden i procent för de flyktingar som var aktuella år 2002 kan sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt:

Saknar yrkesbakgrund	30
Ej akademiska yrken	60
Akademiska yrken	10

Gruppen flyktingar och invandrare är relativt välutbildad och den större delen har yrkesbakgrund. En majoritet har förutsättningar att med vissa kompletterande stödinsatser komma ut i arbete. De utgör därför en arbetskraftstillgång för staden.

Invandrarnas situation på arbetsmarknaden

Enligt uppgifter från länsarbetsnämnden är arbetslösheten i Sverige mer än fyra gånger högre för icke EU- medborgare än för de som är EU-medborgare. Detta trots en jämförelsevis god arbetsmarknad och låg arbetslöshet. Sverige hamnar bland de länder i EU som har störst skillnad i arbetslöshet mellan de som är EU- medborgare och icke EU-medborgare.

I Sverige förvärvsarbetar endast drygt 40 % av invandrarna från länder utanför EU jämfört med drygt 70 % för EU- medborgarna. Orsakerna kan till den stora skillnaden kan vara flera. I ”Rapport Integration 2002” skriver Integrationsverket: ”De huvudsakliga förklaringarna till de utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden ligger på efterfrågesidan, det vill säga i arbetsgivares och fackförningars uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens”.

Mottagningsorganisationen i Stockholm idag

Många olika myndigheter och organisationer är involverade i stadens mottagningsorganisation; Migrationsverket, Integrationsverket, länsarbetsnämnden med lokala arbetsmarknadskontor, landstinget med specialistmottagningar och

primärvård och i staden integrationsnämnden med Stockholms invandarmottagning, utbildningsnämnden med sfi-undervisning och vuxenundervisning samt 18 stadsdelsnämnder. Dessutom utförs stor del av arbetet av externa aktörer såväl inom flyktingmottagningen som sfi-undervisningen, sammanlagt nio externa aktörer.

Asylsökande

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl. (LMA) påverkar i hög grad flyktingmottagandet. Genom denna ges möjlighet för den enskilde att välja bosättningsort i någon kommun i stället för att tillbringa asyltiden på någon flyktingförläggning.

Det finns ett stort antal asylsökande som väljer att bosätta sig i Stockholm under asyltiden.

Ansvar för de asylsökande ligger på Migrationsverket, som under asyltiden betalar ett dagbidrag till den asylsökande och erbjuder olika organiserade verksamheter som svenskundervisning, praktik etc. En del av de asylsökande får tillfälliga arbetstillstånd och ges därmed möjlighet att arbeta.

De asylsökande har ofta dåliga bostadsförhållanden. Många bor hos släktingar eller vänner. Några är skrivna på adresser där de inte bor, utan flyttar runt till olika tillfälliga adresser.

Flyktingar

20 % av alla nyanlända invandrare i staden tillhörde kategorin flyktingar.

Stadens övergripande mål för introduktionen av nyanlända flyktingar är att den ska leda till att flyktingarna efter avslutad introduktion kan försörja sig genom eget arbete eller studier samt i övrigt kunna delta i det svenska samhällslivet.

Integrationsverket träffar avtal med kommuner om flyktingmottagande och ersättningen till kommunerna regleras i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Stockholms stad har ett löpande avtal med Integrationsverket om flyktingmottagande. Förutsättningen för ersättningen är att staden upprättar individuella introduktionsplaner för varje mottagen flykting inom ramen för (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar säger bl.a. att 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. Ett villkor för att introduktionsersättning ska få beviljas är att utlänningen förbinder sig att följa en introduktionsplan som fastställts av kommunen efter samråd med utlänningen.

Utlänningslagen, (1989:529), reglerar rätten till uppehållstillstånd. Sverige och cirka 130 andra länder har skrivit under FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen). Sverige lovar därmed att pröva varje asylansökan och ge de människor asyl som är flyktingar enligt konventionen. Flyktingar är personer som har välgrundade skäl för förföljelse på grund av sin

? ras

- ? nationalitet
- ? tillhörighet till en viss samhällsgrupp
- ? religiösa eller politiska uppfattning

Stockholms invandarmottagning inom integrationsnämnden har i uppdrag att ansvara för introduktionen av de nyanlända flyktingar som bor i staden. Ansvaret sträcker sig över de första 18 månaderna efter det att flyktingen fått sitt uppehållstillstånd. Kommer någon anhörig till den först anlände flyktingen inom dessa 18 månader kan introduktionsperioden förlängas till högst 24 månader. I stort sett alla flyktingar som staden tar emot har under asyltiden bott i Stockholm.

För äldre, funktionshindrade, ensamkommande barn utan vårdnadshavare eller personer med behov av kvalificerade sociala insatser förs ansvaret över direkt till den stadsdelsnämnd där personen bor. År 2002 tog staden emot 1 677 flyktingar. Omkring en fjärdedel av dessa aktualiserades direkt på någon stadsdelsnämnd.

Introduktionsprogrammet påbörjas med två veckors allmän introduktion i en inslussningsgrupp, där arbetsförmedlingen, sfi och Stockholms stads bostadsförmedling AB medverkar. Denna inledande period innehåller bl.a. grundläggande information och samhällsorientering samt språktest och kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund. Inslussningsperioden syftar till att klarlägga behov av olika insatser och åtgärder.

Efter inslussningsperioden upprättar Stockholms invandarmottagning, i samråd med flyktingen, arbetsförmedlingen och SFI-centrum, en första individuell introduktionsplan med utgångspunkt i flyktingens behov av olika introduktionsinsatser. Den skall ha såväl kort- som långsiktiga mål och är avsedd att ge den enskilde individen grundläggande förutsättningar för en aktiv samhällsmedverkan. Rätten till introduktionsersättning är knuten till introduktionsplanen.

Den fortsatta introduktionen är individuellt utformad och innehåller information, samhällsorientering, svenskundervisning och individuella stödinsatser. Introduktionen erbjuds inom Stockholms invandarmottagning eller hos någon av de externa utförarna InfoKomp, KFUK-KFUM, Röda Korset, Sociala Missionen och Spånga Blåbandsförening. Introduktionsplanen revideras kontinuerligt i samverkan mellan individen och respektive anordnare.

Ambitionen är att de flyktingar som deltar i introduktionsprogrammet ska ha ett heldagsprogram, d.v.s. de flyktingar som läser sfi ska erbjudas olika kompletterande aktiviteter. Exempel på sådana aktiviteter är rekryteringsprogram, förberedande yrkessvenska, kurser i svenska, data eller sociala aktiviteter där även svenskar deltar. I realiteten har långt ifrån alla deltagare i introduktionsprogrammet erbjudits heldagsaktiviteter.

Stadsdelsnämnderna ansvarar för flyktingar som vid introduktionsperiodens slut har behov av fortsatt stöd. År 2002 hade 90 % behov av detta. Endast 10 % hade egen försörjning. Många flyktingar läser fortfarande sfi när de avslutar sin introduktionsperiod och har då i regel fortsatt behov av försörjningsstöd. Stadsdelsnämnderna får inte del av statens riktade bidrag till flyktingmottagandet.

I stadsdelen erbjuds flyktingar, i likhet med andra arbetslösa invånare, att delta i olika arbetsmarknadsaktiviteter. I några stadsdelar erbjuds nyanlända invandrare att delta i andra ordinarie aktiviteter som exempelvis nätverk, mammagrupper eller barn- och ungdomsgrupper. Insatser som boendestöd, personlig assistent eller kontaktperson är också aktuella.

Många aktiviteter har varit möjliga att initiera tack vare extra medel från Storstadssatsningen eller extra medel från integrations- respektive socialtjänstnämnden. I budget för år 2002 avsatte kommunfullmäktige 10 mnkr för att minska socialbidragsberoendet. Integrations- respektive socialtjänstnämnden fick i uppdrag att fördela vardera 5 mnkr. 3,5 mnkr användes i projekt som riktade sig specifikt mot invandrargruppen.

Invandrare

För gruppen nyanlända invandrare finns, förutom möjligheten att studera sfi, inga speciella resurser avdelade inom staden. Introduktionen av dessa personer sker inom ramen för samhällets generella system och utifrån stadens generella insatser. Huvudsakligen är det stadsdelsnämnderna som ansvarar för introduktionen av nyanlända invandrare och utbildningsnämnden för sfi-undervisningen.

Sfi

Kommunen är skyldig att erbjuda sfi till alla invandrare som har fyllt 16 år och saknar grundläggande kunskaper i svenska. Utbildningen ska erbjudas senast tre månader efter ansökan om att få läsa sfi och den ska vara kostnadsfri. För att ha rätt att läsa sfi ska invandraren vara folkbokförd i kommunen. Rätten till sfi omfattar inte asylsökande och EU-medborgare på tillfälligt besök i landet.

Svenskundervisningen för invandrare regleras i 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (SKOLFS 1994:2), Skollagen (SFS 1985:1100, 13 kapitlet), Förordning för svenskundervisning för invandrare (SFS 1994:895) samt Förordning (SKOLFS 2002:19) om ändrad kursplan för sfi (SKOLFS 2002:19).

Sfi har en ny kursplan som började gälla den 1 januari 2003. Den tar hänsyn till att de studerande har varierande behov och förutsättningar. Utbildningen delas upp i tre studievägar med olika mål och olika studietakt. Varje studieväg innehåller två kurser. Den nya kursplanen ger bättre förutsättningar för individuella lösningar och erbjuder naturliga in- och utgångar i utbildningen.

Sfi syftar till att de studerande ska lära sig svenska så bra att de kan kommunicera och vara delaktiga i det svenska samhället. De ska kunna arbeta och/eller gå vidare till reguljära studier. Målet är att de ska klara det nationella provet.

SFI-centrum inom utbildningsnämnden svarar för antagningen till sfi samt för tillsyn och myndighetsutövning. De sökande registreras, testas och kartläggs och erbjuds därefter lämplig kurs. En preliminär studieplan upprättas i vilken det också anges det antal timmar som den sökande tilldelas för att nå kursmålet. Kursstart erbjuds 3 – 5 veckor efter anmälan.

Sedan år 2001 bedrivs sfi-undervisningen i staden av en intraprenad, SFI Riksby, och fyra externa anordnare, Competens i Götaland AB, Liber AB, Lernia AB och den ideella föreningen Livstycket. De studerande har rätt att välja anordnare. Anordnaren upprättar tillsammans med eleven en definitiv studieplan.

De flesta studerande läser sfi 12-15 timmar per vecka. Enligt avtalen med anordnarna ingår varken praktik eller kompletterande aktiviteter utan endast språkundervisning. Trots detta arbetar sfi-anordnarna med praktikanskaffning och erbjuder i viss mån extra kurser i yrkessvenska och/eller arbetslivsorientering.

Vid sidan av den reguljära sfi-verksamheten finns också sfi för hörselsskadade och synskadade. Alternativ sfi finns för studerande som av psykiska och/eller sociala skäl inte klarar att delta i vanlig sfi-undervisning.

Av de som avslutade sina sfi-studier under år 2002 klarade inte 35 % det nationella provet. Därtill kommer en grupp studerande som avbrutit sina studier och som därmed inte heller nått målen.

Länsarbetsnämnden

Länsarbetsnämndens huvuduppgift är dels att tillgodose arbetsmarknaden i länet med kvalificerad och lämplig arbetskraft, dels att erbjuda lämpligt arbete åt arbetssökande. För att tillgodose dessa båda uppgifter kan länsarbetsnämnden vid behov erbjuda vissa arbetsmarknadsinsatser i form av exempelvis utbildning.

Regleringsbrevet till Arbetsmarknadsverket är ett viktigt styrdokument. I detta föreskriver regeringen vad som ska gälla beträffande Arbetsmarknadsverkets verksamhet. Andra viktiga dokument är de riktlinjer som Arbetsmarknadsstyrelsen varje år ger ut beträffande länsarbetsnämndernas verksamhet samt lagen (2000-625) och förordningen (2000-634) om arbetsmarknadspolitiska program. Förutom dessa styrdokument finns länsarbetsnämndens åtaganden dokumenterade i de centrala och lokala överenskommelserna om introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare.

I staden finns nio arbetsförmedlingskontor som vänder sig till medborgarna i staden. Därutöver finns ett antal specialförmedlingskontor som i allmänhet vänder sig till hela länet.

Arbetsförmedlingen Södermalm, som inrättat en sektion som särskilt vänder sig till nyanlända flyktingar, har ett etablerat samarbete med Stockholms invandarmottagning. Arbetsförmedlingen medverkar med kartläggning och rådgivning under den första inslussningsperioden. De som bedöms ha en relevant yrkes- och utbildningsbakgrund för yrken som arbetsmarknaden efterfrågar samt de med betyg från gymnasium eller universitet/högskola registreras på arbetsförmedlingen. För dessa grupper upprättas en introduktionsplan.

För de flyktingar som bedömts stå nära arbetsmarknaden organiserar invandramottagningen och arbetsförmedlingen ett gemensamt rekryteringsprogram, i syfte att underlätta och påskynda inträdet på arbetsmarknaden. Programmet innehåller exempelvis yrkessvenska och yrkespraktik. Programmen har visat sig vara framgångsrika. En mycket stor andel av deltagarna har fått arbete efter programmets slut.

Arbetsförmedlingen erbjuder även viss arbetsmarknadsinformation till sfi-eleverna i anslutning till deras undervisning.

Landstinget

Ingen specifik lagstiftning reglerar landstingets arbete med nyanlända flyktingar och invandrare. Inom ramen för Hälso- och sjukvårdslagen behandlas dessa som alla andra medborgare i behov av sjukvårdens resurser.

Landstinget har en viktig roll i introduktionen av nyanlända. En av de viktigaste orsakerna till att introduktionen fördröjs eller förhindras uppges vara sjukdom. Mellan en fjärdedel och en femtedel uppskattas ha sådana hälsohinder. Studier som refereras i Integrationsverkets "Rapport Integration 2002" tyder på ännu högre andel. På grund av ohälsa uppgavs 40 % av de nyanlända flyktingarna ha högst 20 timmars introduktion i veckan och 25 % kunde inte delta i sfi av detta skäl.

Kompetensen på vårdcentralerna inom primärvården varierar kraftigt när det gäller flykting- och invandrarspecifik medicin. Samarbetet mellan vårdcentralerna och de olika stadsdelarna fungerar också varierande. Omsättningen av läkare är stor inom vissa områden, vilket medför att det där är svårt att upprätthålla ett samarbete som bygger på personliga kontakter. När det gäller den psykiatriska vården finns på många håll ett väl fungerande samarbete.

Landstinget medverkar i mottagandet under asyltiden. Sjukvården erbjuder en hälsokontroll till alla asylsökande och deras familjeanknytningar. Hälsokontrollen omfattar främst provtagning för smittsamma sjukdomar och en enklare intervju. Undersökningen genomförs vanligen av en sjuksköterska som vid behov kan remittera till läkare.

Stockholms invandarmottagning samarbetar i hälso- och sjukvårdsfrågor med de vårdcentraler som ligger i anslutning till genomgångsboendet för flyktingar samt kring hälsoundersökningar av nyanlända flyktingar. För flyktingar som varit utsatta för traumatiserande upplevelser och tortyr finns ett samarbete mellan invandarmottagningen och Röda Korsets center för tortyr samt centret för tortyr och diagnostik vid Karolinska sjukhuset.

Det har varit svårt för landstinget både att nå vissa flyktingar med erbjudande om vårdinsatser och att identifiera dem som flyktingar för att kunna ansöka om de statliga medel som finns avsatta för gruppen.

I samråd med Stockholms invandarmottagning har landstinget initierat ett EU-finansierat projekt för att undersöka i vilka former vården bör struktureras och hur samarbetet med Stockholm stad ska konstrueras. Projektet beräknas vara klart den 30 november 2003.

Validering

I kommunstyrelsens uppdrag ingår, att översynen också ska uppmärksamma stadens kompetens när det gäller validering.

Inom Skolverket tillämpas för närvarande en definition av begreppet validering som innebär värdering av kunskaper och färdigheter som den vuxne skaffat sig genom

studier, samhälls- och arbetsliv, d.v.s. både formella och informella kompetenser. Prövning, lärarbedömning, självskattning, demonstrationer, diagnoser och studievägledning ses som medel och verktyg i valideringsarbetet.

Staten ansvarar genom bl.a. Högskoleverket och Socialstyrelsen för bedömning av utländska högskoleutbildningar avslutade med examen, t.ex. legitimations- och flygtycken. Verket för högskoleservice bedömer behörighet till svensk gymnasie- och högskoleutbildning.

Staden svarar för bedömning av utbildning och yrkeserfarenheter på gymnasienivå. Validering är i staden en ny företeelse under uppbyggnad. På grund av att det är en resurskrävande verksamhet samverkar Stockholms stad med ett antal andra kommuner i regionen, bl.a. med Botkyrka som fått medel för att bygga upp Centrum för erkännande av kompetens.

Inom staden sker arbetet med validering inom utbildningsnämnden. En person är avdelad för att rekrytera personer till yrkesvalidering. Rekryteringen sker i samarbete med ett antal stadsdelsnämnder. Valideringen utförs av någon utbildningsanordnare och brukar ta cirka två veckor till en ungefärlig kostnad av 6,5 tkr. Under år 2002 blev närmare 50 personer validerade. Huvuddelen av valideringarna gjordes inom bristyrkesområdena vård, barnomsorg och handel. Viss betygervalidering genomfördes också. Efter genomgången validering får individen antingen ett kompetensbevis som fungerar som ett svenskt betyg eller en rekommendation om vilka kompletteringar som krävs för ett kompetensbevis.

En grupp som särskilt har nytta av validering är flyktingar och invandrare utan formella dokument. Det har inte gjorts några större inventeringar av valideringsbehovet, men det är sannolikt större än de 50 - 100 årliga platser utbildningsförvaltningen kan erbjuda. Hittills har valideringen finansierats med medel från Kunskapslyftet och infrastrukturspengarna för vuxnas lärande.

Trots att validering är dyr på kort sikt finns det stora besparingar att göra genom den förkortning av utbildningsinsatserna validering innebär. En person som arbetat på daghem i ett annat land men saknar betyg måste vanligtvis gå en barnskötarutbildning i Sverige men kan genom ett valideringsprogram på ett par veckor få ett kompetensbevis och börja arbeta så snart kunskaperna i svenska tillåter detta.

Utredningen ser validering som ett viktigt instrument i introduktionsarbetet. Att inte ta tillvara den reella kompetens som finns är ur samhällets synvinkel en form av kapitalförstöring. Ur individens perspektiv är det dessutom ett underkännande av den kunskap denne faktiskt har.

Erfarenheter av nuvarande mottagningsorganisation

Dagens mottagningsorganisation kännetecknas av hög professionalitet och stort engagemang, men verksamheten visar också på låg måluppfyllelse, ineffektivitet och stor brist på samordning mellan olika aktörer.

Låg måluppfyllelse

Endast cirka 10 % av de nyanlända hade nått målet att vara självförsörjande och endast 65 % av de som avslutade sina sfi-studier uppnådde de uppsatta målen. Dessa resultat måste anses som en låg måluppfyllelse.

Integrationsverket skriver i "Rapport Integration 2002", att sfi för många har blivit en återvändsgränd. Formerna för sfi-undervisningen har i många fall stannat vid traditionell kollektiv katederundervisning. Behovet är stort av att individualisera undervisningen och anpassa den till elevernas befintliga kompetens, behov och önskemål.

Brister i samordningen

Många myndigheter och organisationer medverkar i stadens mottagande. Utredningen konstaterar, att det råder stor brist på samordning dem emellan.

Efter avslutat mottagningsprogram vid Stockholms invandarmottagning överförs 90 % av flyktingarna till den stadsdelsnämnd där de bor. De insatser som då erbjuds hänger inte ihop med tidigare insatser. Ingen stadsdel har redovisat att de fullföljer de introduktionsplaner som gjorts upp inom Stockholms invandarmottagning, utan börjar om från början med ny kartläggning, nya planer och nya mål. Den enskilde flyktingen tvingas därmed bryta de kontakter som byggts upp under den första mottagningstiden för att i stället etablera nya i stadsdelen. Det görs heller inga särskilda systematiska uppföljningar för gruppen flyktingar för att ta reda på om och efter hur lång tid de når självförsörjningsmålet samt vad som hindrar att de når målen.

Sfi-undervisningen är i liten utsträckning sammanlänkad med den övriga mottagningsorganisationen, trots att språkkunskaper i svenska ofta ses som den viktigaste faktorn för att etablera sig i samhället och för att få ett arbete. Inom SFI-centrum finns inga uppgifter om vad eleverna gör efter avslutad sfi-utbildning. Sfi-undervisningen ses som en ren språkundervisning. I avtalet med entreprenörerna finns därför inga krav på praktik.

Arbetsförmedlingen registrerar i allmänhet inte personerna förrän de kan uppvisa ett sfi-betyg, många inte ens då. Ofta ställs krav på ytterligare grundkunskaper i andra ämnen. Arbetsförmedlingen har i allmänhet ingen aktiv roll i mottagningsprogrammet annat än vid kartläggningen.

Socialtjänsten och arbetsförmedlingen hamnar ofta på kollisionkurs kring invandrare som har en attraktiv utbildning och/eller yrkeskompetens, men som behöver en kompletterande utbildningsinsats för att kunna börja arbeta inom sitt yrkesområde. Arbetsförmedlingen erbjuder individen en kompletteringsutbildning medan rätten till försörjningsstöd i princip inte rymmer möjligheten att studera. Försörjningsstöd beviljas endast om personen inte kan försörja sig på annat sätt. Erbjuds personen ett arbete, om än okvalificerat, upphör rätten till försörjningsstöd. Liknande konflikter uppstår även mellan sfi och socialtjänsten. Ibland råder oenighet om när studierna bör avslutas samt när personen bör söka arbete.

Uppenbart är att den enskilde i stor utsträckning erbjuds en sak i taget: kartläggning, sfi-undervisning, eventuell kompletterande utbildning,

arbetsmarknadsutbildning och sedan arbete. Det tycks i det närmaste vara vattentäta skott mellan dessa delar, ofta med långa väntetider mellan de olika stegen.

Riksrevisionsverket konstaterar i sin rapport "Att etablera sig i Sverige", att förutsättningarna för att flyktingar och deras anhöriga skall få en effektiv introduktion är, att det finns en väl fungerande kedja av aktörer som står för introduktionsinsatser av hög kvalitet. Kedjan skall präglas av att aktiviteter som genomförs i tidiga skeden skall kunna tas tillvara under senare faser av processen. De som deltar i introduktionen ska känna att insatser och aktiviteter/ utbildningar som de erbjuds är av hög kvalitet och bildar en sammanhängande helhet. Insatserna i samband med kommunernas introduktionsverksamhet präglas dock knappast av ett kedjeperspektiv. Det finns bl.a. brister i informationsöverföringen mellan Migrationsverket och kommunerna. Detta kan för individen resultera i att kartläggning etc. sker utan att tidigare kartläggningar och erfarenheter av bedrivna insatser tas tillvara.

Alla gör allt

För att motverka negativa effekter av bristande samordning erbjuder de olika aktörerna kompletterande program eller aktiviteter som ligger utanför deras eget kompetens- eller ansvarsområde. När integrationsnämnden är missnöjd med sfi:s insatser i mottagningsprogrammet startar nämnden egen sfi-undervisning kopplad till rekryteringsprogram med inslag av yrkessvenska och yrkespraktik. När sfi-anordnarna ser brister i att undervisningen inte har inslag av praktik eller arbetslivsanknytning organiserar de egna praktikplatser, trots att det inte ryms inom deras uppdrag. Stadsdelsnämnderna satsar på olika arbetsinriktade program när arbetsförmedlingen inte arbetar med lågutbildade invandrare eller invandrare med bristfälliga kunskaper i svenska.

Ansvar och befogenheter hänger inte ihop

I introduktionen är en mängd olika myndigheter och aktörer inblandade. Ingen av dessa har det totala ansvaret för introduktionsprocessen. Till exempel har integrationsnämnden ansvar för de nyanlända flyktingarnas introduktion under de första 18-24 månaderna, men har inte befogenhet att besluta om sfi, eftersom denna ligger inom utbildningsnämndens ansvarsområde. Arbetsförmedlingen har ansvar för att tillgodose arbetsmarknadens behov av arbetskraft, men kan inte bestämma över svenskundervisningens innehåll så att den på ett bättre sätt stöder arbetsförmedlingens måloppfyllelse. Stadsdelsnämnderna har ingen befogenhet att besluta om övriga aktörers insatser på ett sådant sätt att antalet nyanlända invandrare med behov av försörjningsstöd kan minimeras.

Bristfällig uppföljning och utvärdering

Där det finns individuella planer med mål för introduktionen görs generellt inga analyser och utvärderingar av måloppfyllelsen. Orsaken till framgång respektive misslyckande noteras inte. Även på sammanfattad nivå saknas analyser och uppföljningar. Uppdragsgivarna ställer inte heller några tydliga och preciserade krav på detta.

Riksrevisionsverket har i sin rapport "Att etablera sig i Sverige" även granskat de individuella introduktionsplaner, som upprättas av varje flyktingmottagande kommun. Rapporten visar, att planerna är för allmänna och oftast saknar uppföljningsbara mål. De enskilda introduktionsplanerna fungerar därför inte som ett verktyg för planering och uppföljning av introduktionen. Det går oftast inte att bedöma vilka framsteg som individen gör. Introduktionen präglas i många fall av brist på variation. Verksamheten förväntas med andra ord fortskrida på i stort sett identiska sätt för en stor del av individerna, oavsett deras olika förutsättningar och behov.

Vad vet vi om framtiden?

Vad kan komma att påverka stadens framtida mottagande av flyktingar och invandrare? Utredningen har valt att beröra några faktorer.

Invandring

Det nya EU

Enligt utredningen "EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet" (SOU 2002:116) är rörligheten på arbetsmarknaden mellan de nuvarande medlemsländerna i EU inte stor. Det finns inte heller några starka skäl att anta, att rörligheten från de nya medlemsländerna till de övriga EU-länderna skulle öka dramatiskt. Någon prognos över hur stor arbetskraftsinvandringen till Sverige kan bli har dock inte gjorts.

EU:s asylpolitik

Sedan mars år 2002 är Sverige medlem i Schengenunionen. Denna garanterar fri rörlighet för medborgare inom unionen och alla inre gränskontroller mellan länderna inom denna ska avskaffas. De deltagande länderna har enats om att föra en gemensam asyl- och invandringspolitik. Gränskontroller görs enbart vid unionens yttre gränser eller i det medlemsland en asylsökande först kommer till.

Det råder viss osäkerhet om i vilken riktning EU:s asylpolitik är på väg. Skärpta krav för asyl har framförts bl.a. från Danmark och under våren 2003 har Storbritannien föreslagit att de asylsökande ska samlas i särskilda läger utanför EU under asylutredningstiden.

Arbetskraftsinvandring?

Under senare tid har diskussioner förts om att öppna Sverige för arbetskraftsinvandring. En ståndpunkt har varit att tillväxten och välfärden hämmas av att landet saknar möjlighet att fritt få rekrytera kvalificerad arbetskraft, en annan att vi först måste ta tillvara den arbetskraftsreserv som utgörs av de som idag står utanför arbetsmarknaden, bl.a. en betydande del av de invandrare och flyktingar som bor i landet. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning som bl.a. ska ta fram förslag till regler för hur en vidgad arbetskraftsinvandring ska kunna se ut samt se över hur socialförsäkringar, sociala förmåner och arbetsrätt ska kunna utformas utifrån detta.

Det är svårt att i dagens läge bedöma vilka effekter en vidgad arbetskraftsinvandring kan få för Sverige och staden. Det är möjligt att staden kan attrahera en del kvalificerad arbetskraft men konkurrensen är hård. Övriga Europa och andra delar av landet befinner sig i ett om möjligt än mer utsatt läge när det gäller att klara av arbetskraftsbehovet.

Arbetsmarknad

Stadsledningskontoret presenterade i början av år 2003 en utredning om stadens befolkning, sysselsättning och ekonomiska utveckling – framtidsutredningen. Av denna framgår, att Stockholms stad är den ekonomiska motorn i Stockholmsregionen. Staden dominerar regionens näringsliv och arbetsmarknad. Även i ett nationellt perspektiv är Stockholmsregionens ekonomi betydande.

Stockholms arbetsmarknad präglas av ett diversifierat näringsliv med en bred arbetsmarknad.

Stockholmsregionen har mer än 600 branscher vilket är betydligt mer än någon annan region i landet. Arbetsmarknaden i regionen fungerar i stor utsträckning som en gemensam arbetsmarknad och stadens arbetsmarknad kan inte betraktas isolerat. Rörligheten är stor.

Andelen personer i åldern 20-64 år i förhållande till hela befolkningen brukar benämnas försörjningskvoten och ger en bild av "hur många som skall försörja de som behöver försörjas". För stadens del förväntas denna kvot minska inom fem år. När behovet av arbetskraft i ett längre perspektiv är större än tillgången utgör detta ett uppenbart hot mot samhällets tillväxt och därmed ett hot mot att upprätthålla välfärden.

Stockholms stad kommer att vara en av många arbetsgivare i staden och regionen som konkurrerar om den befintliga arbetskraften. Konkurrensen kommer att hårdna, vilket innebär en ökad press på staden att även fortsättningsvis attrahera arbetstagare. Staden måste således även fortsättningsvis vara attraktiv både som bostättnings- och företagsort och som en arbetsgivare som kan locka till sig kompetent arbetskraft. Skulle detta inte uppnås riskerar stora delar av den service som staden nu erbjuder sina medborgare beträffande bl.a. vård, skola och omsorg att kraftigt försämrats.

Rekryteringsbehovet i stadens verksamheter

Uppskattningsvis behöver staden under kommande decennium rekrytera cirka 20 000 personer till stadens verksamheter. Förändringar i befolkningsstrukturen måste också vägas in i planeringen av utbildning och rekrytering av personal till staden under den kommande tioårsperioden. Behovet av lärare kommer exempelvis att öka bland annat på grund av en ökande andel ung befolkning.

Förväntade bristyrken

Stockholms stads personalpolitiska avdelningen har tagit fram undersökningar som visar på framtida risker för brister resp. övertalighet av personal. Dessa rapporter visar

att risken för brist på personal är särskilt stor när det gäller lärare och skolsköterskor/vårdpersonal.

När det gäller den privata sektorn förväntas det största rekryteringsbehovet i handel och tjänsteföretag. Likaså är bedömningen att det kommer att saknas arbetskraft i byggbranschen.

Länsarbetsnämnden gör två gånger om året en redogörelse och prognos för arbetsmarknaden och sysselsättningen i stockholmsregionen. I den senaste rapporten som presenterades i april år 2003 uppger 20 % av företagen att de har haft svårt att rekrytera personal och drygt 40 % uppger brist på utbildad arbetskraft. Främst gäller detta privata arbetsgivare i offentlig sektor samt företag inom transport och kommunikation. Inom kommunerna är bristen på personal betydligt större. 70 % uppger arbetskraftsbrist det senaste halvåret, främst inom vård, omsorg och pedagogiska yrken.

Var finns det arbetskraft att rekrytera?

För att kunna tillgodose behovet av arbetskraft krävs att de grupper som idag av olika skäl inte finns på arbetsmarknaden kan komma in på denna. Det finns två stora grupper som idag står utanför, de långtidssjukskrivna och invandrare från de utomnordiska länderna.

Endast drygt hälften av stadens invandrare som kommit från utomnordiska länder var förvärvsarbetande år 2000. Motsvarande andel för övriga invånare i staden låg på drygt 80 %. Av de utomnordiska invånarna stod närmare 40 % utanför arbetsmarknaden, medan andelen för övriga invånare stannade vid cirka 15 %. Om de utomnordiska invandrarna år 2000 hade haft samma förvärvsgrad som övriga stockholmare hade den totala sysselsättningen ökat med 25 000 personer eller närmare 7 %, att jämföras med det totala förväntade nyrekryteringsbehovet i stadens verksamheter på 20 000 personer under kommande tioårsperiod.

Två statliga utredningar

År 2001 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att se över mottagandet av och introduktionen för flyktingar. År 2002 tillsattes en utredning som ska pröva och ge förslag på hur skolformen svenska för invandrare, sfi, kan förnyas och organiseras. Båda dessa utredningar ska samverka och presentera sina förslag senast den 1 september 2003. Riksdagen väntas fatta beslut under våren år 2004.

För att så långt som möjligt vara informerade om utvecklingen av och innehållet i dessa båda statliga utredningar och för att informera om stadens översyn har kontinuerliga kontakter och möten skett mellan dessa utredningar och stadens utredning. Något färdigt skriftligt material har dessa utredningar inte i dagsläget presenterat, varför vi här redovisar kortfattade referat av den muntliga information utredningarna presenterat.

Sfi-utredningen

I praktiken är sfi-undervisningen ett verktyg i såväl utbildningspolitiken som integrations- och arbetsmarknadspolitiken. Det ligger i samhällets intresse att varje

person som invandrar till Sverige både blir delaktig i samhällslivet och hittar ett arbete utifrån sin kompetens och kapacitet. Delaktighet i arbetslivet ses som den viktigaste delen i integrationsarbetet. Målet för vuxnas lärande, där sfi innefattas, är att alla vuxna ska ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens.

Utredningen bedömer, att det inte finns några bärande skäl att bibehålla sfi som en särskild skolform. I stället förordar man att sfi ska vara en av många utbildningsmöjligheter för vuxnas lärande och integreras med grundvux och komvux. Det innebär en normalisering, där alla vuxna kan erbjudas kunskaper inom ramen för vuxenutbildningen.

Målgruppen för sfi har mycket varierande bakgrund. En ytterligare betoning av individualisering kommer att innebära att det individuella behovet blir styrande. Det är då inte relevant att kategorisera nyanlända personer i flyktingar eller invandrare. Alla ska erbjudas kartläggning, individuell planering, studievägledning, samhällsinformation, praktik etc.

Utredningen vill föreslå ett flexibelt system för vuxenutbildningen. Det ska bygga på individualisering och bestå av olika delar som ska gå att kombinera. För en del kan det innebära direkt yrkes- och arbetslivsanknytning. Andra kan först behöva bättre kunskaper i att läsa, skriva och räkna samt i det svenska språket. Parallellt med detta kan olika former av rehabilitering pågå. Även för de personer som av olika skäl bedöms ha en lång väg till arbete måste det finnas en plan som på längre sikt syftar till inträde på arbetsmarknaden.

Flyktingutredningen

Flyktingutredningen har tittat på hela processen från det att en flykting kommer till landet till dess behovet av särskilt stöd från samhället på grund av flyktingskapet inte längre är nödvändigt.

Kartläggningen av den nyanländes kunskaper, arbetslivserfarenhet, utbildningsbakgrund och andra erfarenheter ska påbörjas tidigt i denna process, d.v.s. under asyltiden. I första hand gäller det personer som bedöms ha goda utsikter att få stanna i Sverige och som har en yrkeskompetens. Arbetsförmedlingen ska vara delaktig i kartläggningen. De asylsökande ska erbjudas undervisning i svenska enligt de nya kursplanerna och få information om det svenska samhället. Landstinget erbjuder också hälsoundersökningar. När personen får uppehållstillstånd sker ett samtal på Migrationsverket mellan denne och berörda myndigheter. Den mottagande kommunen och arbetsförmedlingen är viktiga aktörer i detta samtal.

För närvarande ansvarar Migrationsverket för den ekonomiska ersättningen till flyktingar som bor i någon kommun under en månad efter det att dessa fått sitt uppehållstillstånd och fram till kommunplaceringen för dem som bor på förläggning. Därefter tar kommunen över försörjningsansvaret. All relevant information för den fortsatta integrationsprocessen ska lämnas över till den kommun där flyktingen har sin bostadsadress. Den enskilde ska ha fått information om bostadssituationen i den mottagande kommunen. Om denna är bristfällig ska personen kunna erbjudas alternativ bosättning i någon annan kommun.

Flyktingutredningen kommer eventuellt att föreslå, att tiden för Migrationsverkets ansvar för försörjningen förlängs till högst tre månader. Denna tid ska vara en planerings- och bosättningsperiod, under vilken en grundläggande kartläggning ska göras. Kartläggningen ska utmynna i bosättning och en individuell handlingsplan i den kommun där planen ska genomföras. Alla berörda myndigheter bör, tillsammans med den enskilde, medverka i denna planering och samordna det stöd som samhället erbjuder för att underlätta integrationsprocessen. Den påbörjade sfi-undervisningen bör fortsätta, liksom samhällsinformationen.

Efter planerings- och bosättningsperioden påbörjas de aktiviteter som fastställts i handlingsplanen. Vilka som svarar för planerna – kommunerna och/eller andra aktörer – beror på vad man kommit överens om och skrivit in i handlingsplanen. Flyktingutredningens ambition är att komma med ett förslag som ger arbetsmarknadsmyndigheterna ett särskilt uppdrag och ansvar för alla nyanlända invandrare som är arbetsförmögna.

Under ett år från programmets start kommer staten att svara för den enskildes behov av försörjningsstöd, kopplat till den individuella handlingsplanen. Detta statliga introduktionsstöd är tänkt att ha en sådan nivå att det bara marginellt blir aktuellt för kommunen att gå in med kompletterande försörjningsstöd upp till socialbidragsnormen. Om den enskilde inte följer planen kommer ersättningen att kunna reduceras. Utbetalningen föreslås ske månadsvis till den enskilde via Centrala studiestödsnämnden. Systemet förutsätter att varje kommun lämnar in avvikelserapporter beträffande de individuella introduktionsplanerna till studiestödsnämnden. Under denna ettåriga period med statligt stöd går det ekonomiska ansvaret över till kommunen.

Samhällets generella system ska då ta över och personerna behandlas som alla andra som bor i kommunen.

Ersättningen för det föreslagna mottagningssystemet ska finansieras av den tidigare schablonersättningen. Uppskattningsvis kommer det nya statliga ”introduktionsstödet” till den enskilde att täcka in 70 % av det nuvarande schablonbeloppet, 8-10 % går till vardera sfi respektive administration och samordning samt resterande andel till arbetsmarknadsförberedande åtgärder.

För den som efter denna ettåriga period med statligt stöd inte försörjer sig på egen hand får försörjningen tryggas med hjälp av samhällets befintliga stödformer. Samhällets generella system ska då ta över och personerna behandlas som alla andra medborgare.

Förslag

Utgångspunkter och ställningstaganden

Utredningen har tagit sin utgångspunkt i uppdraget att ge alla nyanlända flyktingar och invandrare bästa möjliga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor som landets övriga invånare. Ett viktigt steg är därvid att i introduktionsarbetet medverka till att de nyanlända får en förankring i arbetslivet.

Den aktuella målgruppens sammansättning tillsammans med erfarenheter och problemställningar i stadens nuvarande introduktionsverksamhet samt arbetsmarknadens behov av arbetskraft har varit vägledande när det gäller formuleringen av nedanstående utgångspunkter.

Samhället behöver arbetskraft och nyanlända flyktingar och invandrare behöver arbete

Arbete och egenförsörjning är en förutsättning för att bli delaktig i det svenska samhället. Därför föreslår utredningen att introduktionen i staden ska vara arbetslivsinriktad och att målet för introduktionen ska vara arbete och egenförsörjning.

Behovet av arbetskraft är redan nu stort inom många yrkesområden och kommer att öka avsevärt inom många sektorer, såväl offentliga som privata. De yttre förutsättningarna för att introduktionsinsatserna ska leda till arbete är således goda.

Den övervägande delen av de personer som kommer till Sverige har ambitioner att forma och utveckla sitt liv i det nya landet så att de kan försörja sig själva och sin familj genom arbete. En stor del av de nyanlända flyktingarna och invandrarna är unga och välutbildade, varför de borde ha goda möjligheter att relativt snabbt komma ut i arbete och egenförsörjning.

Tidig arbetslivsanknytning

De utvärderingar som utredningen tagit del av pekar entydigt på, att den viktigaste framgångsfaktorn för en lyckad introduktion är en tidig arbetslivsanknytning, d.v.s. att fokus redan från början är inriktat mot arbete. Erfarenheter från introduktionsinsatser i Sverige och i andra länder visar också, att den enskilde individen når målet med egenförsörjning mycket snabbare om denne är klar över att alla delinsatser leder till det uppsatta målet. Motivationen ökar även när det gäller språkinläring och annan kunskapsinhämtning när det finns en koppling till ett framtida mål.

Arbetsplatsen utgör en viktig mötesplats mellan majoritetssamhället och den nyanlände. På ett naturligt sätt får den enskilde en introduktion i svenskt arbetsliv samtidigt som den språkliga utvecklingen främjas. Det ger också möjligheter till att knyta kontakter och skaffa sig referenser.

Introduktion

Gemensamt för alla nyanlända flyktingar och invandrare är att de i olika omfattning saknar kännedom om det svenska samhället, kunskaper i svenska samt förankring i arbetslivet. För att kunna leva ett självständigt liv behövs kompensatoriska insatser under den första tiden i landet. Utredningens utgångspunkt är, att stadens särskilda introduktionsinsatser ska inriktas mot dessa områden för att den nyanlände ska kunna leva på likvärdiga villkor som andra medborgare.

Integration

Målet för integrationspolitiken är att alla medborgare ska känna sig delaktiga i samhällsgemenskapen. Den berör därför hela samhället. På individuell nivå är

integration ett livsprojekt vars mål och innehåll bara kan bestämmas av individen själv. Integrationsprocesserna är ständigt pågående och ömsesidiga genom att alla i samhället är delaktiga och medansvariga. Därmed skiljer sig integrationsarbetet från introduktionsarbetet.

En introduktion för alla nyanlända invandrare

Enligt uppdraget bör översynen undersöka möjligheten att stadens insatser fortsättningsvis ska omfatta samtliga nyanlända flyktingar och invandrare. Behovet av introduktion i det svenska samhället varierar från individ till individ oavsett om denne av olika skäl definierats som flykting eller invandrare. Den nuvarande gränsdragningen mellan flyktingar och övriga invandrare är flytande och inte alltid relaterad till behovet av introduktion. En administrativ skillnad är, att staten ger ett riktat stöd till kommunerna för att introducera nyanlända flyktingar. Utredningen anser att staden ska erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare introduktion.

Normalisering

Utredningen ser huvudsakligen nyanlända flyktingar och invandrare som medborgare i ett närsamhälle med i princip samma behov av samhällets service och insatser som alla andra medborgare. Det är brister som hänger ihop med situationen som nyinflyttad i landet som skiljer dessa personer från övriga medborgare som bott i Sverige under en längre tid. En viktig utgångspunkt är därför att särbehandla gruppen nyanlända i så liten utsträckning som möjligt. De säråtgärder som samhället erbjuder ska ha karaktären av komplettering och kompensation.

Individuella lösningar

Invandrarna utgör en heterogen grupp. Det innebär att olika individer har olika förutsättningar och behov. Stadens introduktionsinsatser måste ta detta som utgångspunkt.

Ansvar och befogenheter ska höra ihop

Enligt utredningen ska det finnas ett klart samband mellan ansvar och befogenheter. Den myndighet som är ansvarig för introduktionens resultat ska också vara den som har mandat att besluta om insatser och åtgärder.

Samverkan och kontinuitet

Det är viktigt att varje myndighet tar ansvar för de insatser som ingår i myndighetens uppdrag och för det som man har kompetens att utföra. Uppdrag och ansvar ska vara så klara och entydiga som möjligt. Detta är en förutsättning för samverkan. För att en introduktion med många olika inblandade aktörer ska vara effektiv måste det klart framgå vad var och en av dessa har för uppdrag. Samtliga inblandade ska arbeta mot samma mål och stödja varandras målsuppfyllelse.

De olika insatserna under introduktionsprocessen måste hänga ihop och bilda en helhet som leder till det uppsatta målet. För den enskilde som deltar i ett

introduktionsprogram ska det vara tydligt att varje insats kan kopplas till målet. Vad som görs i början av processen ska kunna tas tillvara i ett senare skede.

Uppföljning

De olika insatserna måste kunna följas upp kontinuerligt. Det gäller såväl de kort- som långsiktiga målen. Uppföljning är en förutsättning för kvalitetsutveckling. Leder insatserna till önskat resultat? Finns det anledning att ompröva metoder, arbetssätt eller inriktning?

Framgångsrika modeller

Utredningen har utgått från de arbetslivsinriktade program som varit framgångsrika i staden och i övriga landet. Samtliga dessa har utgått från arbetsmarknadens behov av arbetskraft som sedan matchats mot individens önskemål, erfarenheter och kunskaper.

Organisation och ansvarsfördelning

Idealt borde totalansvaret för hela introduktionsprocessen ligga på en enda myndighet för att undvika målkonflikter, dubbelarbete och att olika delar inte hänger ihop. En sådan modell skulle renodla förhållandet att ansvaret för resultatet skulle vara direkt kopplat till befogenheten över de insatser som bedöms nödvändiga för att uppnå målet. Det finns två hypotetiska modeller:

Antingen skulle kommunen eller länsarbetsnämnden vara helt ansvarig för samtliga delar av introduktionen, exempelvis försörjningsstöd, kartläggning, rådgivning, vägledning, samhällsinformation, sfi, kompletterande vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning, yrkespraktik, arbetsplatsintroduktion samt den hälso- och sjukvård som är specifik för nyanlända. Den ansvariga myndigheten skulle kunna sköta uppdraget i egen regi, via entreprenörer genom upphandling eller genom att köpa insatser av andra myndigheter. Resulterar inte programmet i egen försörjning skulle ansvarig myndighet svara för de fortsatta kostnaderna för försörjningen. För kommunen skulle det innebära fortsatt försörjningsstöd och om länsarbetsnämnden var ansvarig skulle det innebära någon form av ”jobbgaranti.”

Inget av dessa alternativ bedöms som genomförbart och framförallt ligger de utanför utredningens uppdrag och mandat. Utgångspunkten för utredningens förslag är därför att flera myndigheter även fortsättningsvis kommer att medverka vid introduktionen.

Utredningens förslag bygger på en nära samverkan mellan berörda myndigheter: Migrationsverket, Integrationsverket, Stockholms stad, länsarbetsnämnden och landstinget. Samverkan sker utifrån att varje myndighet tar ansvar för sitt kompetensområde.

För stadens del föreslår utredningen ett delat ansvar mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden.

Stadsdelsnämnderna

Stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret för att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat introduktionsprogram som är individuellt utformat. Ansvaret omfattar alla steg i introduktionsprogrammet, samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och ekonomiskt bistånd. Genom att föra över hela ansvaret till stadsdelsnämnderna ökas graden av normalisering och samtidigt skapas en struktur där ansvar och befogenheter tydligt hänger ihop. Utredningen föreslår att stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser, dels från integrationsnämnden genom att ansvaret för nyanlända flyktingar förs över till stadsdelsnämnderna, dels från utbildningsnämnden genom att ansvaret för sfi och vuxenutbildning för nyanlända invandrare förs över på motsvarande sätt.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden ges ett ansvar att i nära samverkan med länsarbetsnämnden organisera ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram. Programmet föreslås vara intäktsfinansierat och erbjudas till stadsdelsnämnderna. I mån av plats kan programmet erbjudas till närliggande kommuner inom länsarbetsnämndens ansvarsområde. Programmet ska syfta till att nyanlända invandrare så snabbt som möjligt får ett arbete och därmed bli självförsörjande. Det föreslås omfatta kartläggning, rådgivning, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och yrkeskurser. Utbildningsnämndens huvudansvar ligger på utbildningsinsatserna medan länsarbetsnämndens huvudansvar är koncentrerat till insatser som är arbets- och yrkesrelaterade.

Introduktionsprogrammet

Utredningen föreslår att ett strukturerat introduktionsprogram ska erbjudas alla nyanlända flyktingar och invandrare. Därmed föreslår utredningen att gränsdragningen i detta avseende slopas mellan flyktingar och invandrare. Som nyanlända betraktas de som fått uppehållstillstånd de senaste två åren. När begreppet invandrare nedan används avser det således även flyktingar.

De nyanlända invandrare som önskar delta i ett introduktionsprogram, läsa svenska eller i övrigt vill ha stöd för att etablera sig i samhället tar kontakt med den stadsdelsnämnd där han/hon bor. Invandraren får då viss grundläggande information. Därefter görs en bedömning om invandraren direkt kan börja arbeta eller söka arbete. Kontakt etableras med den lokala arbetsförmedlingen. För de som önskar ska stadsdelsnämnden erbjuda ett strukturerat introduktionsprogram. Programmet ska vara individuellt utformat och innehålla inslag av samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och eventuellt annan kompletterande utbildning. För personer som inte har sin försörjning ordnad på annat sätt prövas rätten till ekonomiskt tillstånd.

För att tillgodose kravet på att introduktionsprogrammet ska vara individuellt utformat bör en noggrann kartläggning göras. Av kartläggningen bör framgå tidigare utbildnings- och yrkesbakgrund och andra relevanta erfarenheter. Den enskildes önskemål och motivation bör särskilt lyftas fram liksom personliga egenskaper och fallenhet för olika yrken. Kartläggningen ska också innefatta en bedömning av den

enskildes förmåga att tillägna sig svenska språket. Översättning och ekvivalering av betyg och intyg liksom validering bör påbörjas tidigt.

För de allra flesta är målet att så snart som möjligt hitta ett lämpligt arbete och egenförsörjning. Av de som mottogs under år 2002 kan konstateras, att gruppen som helhet var relativt välutbildad. En majoritet hade tidigare yrkeserfarenhet. Förutsättningarna är därmed goda att nå ovanstående mål. För denna grupp ska stadsdelsnämnden erbjuda ett yrkesinriktat introduktionsprogram.

Ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram

Programmet organiseras av utbildningsnämnden i nära samarbete med länsarbetsnämnden och föreslås innehålla alla de stödinsatser som en nyanländ invandrare kan tänkas behöva för att snabbt komma in på arbetsmarknaden.

Programmets föreslås vara inriktat mot bristyrken inom arbetsmarknaden i regionen. Utredningen anser inte att staden ska medverka till insatser mot yrken och branscher som med stor sannolikhet kommer att ha ett överskott på arbetskraft. Genom att utgå från arbetsmarknadens behov av arbetskraft skapas goda möjligheter för att programmet ska leda till ett arbete. Även en viss draghjälp kan förväntas från de företag eller branscher som söker arbetskraft eftersom det ligger i deras intresse att anstränga sig för att hitta anställda till de yrken, där de har brist på arbetskraft.

Efter en första period av kartläggning, rådgivning, allmän samhällsinformation och språkinläring bör programmet inriktas mot ett antal branscher och yrken där det råder brist på arbetskraft. Vid utformningen av dessa bransch- eller yrkesprogram bör erfarenheter av rekryteringsprogrammen inom Stockholms invandarmottagning och andra liknande matchningsprojekt inom staden tas tillvara. Goda erfarenheter finns också från en rad andra kommuner.

Programmet kommer genom sin stora volym att möjliggöra differentiering och individualisering. Programmet kommer därmed att kunna tillgodose olika önskemål om yrkesinriktning och samtidigt kunna utformas utifrån de enskildas olika förutsättningar, utbildnings- och yrkesbakgrund, studieförmåga etc.

Utredningen föreslår att en arbetsgrupp tillsätts för att detaljutforma programmets olika delar. Arbetsgruppen bör bestå av representanter från utbildningsnämnden, integrationsnämnden, stadsdelsnämnderna och länsarbetsnämnden. Även en representant från landstinget bör ingå i gruppen.

Vid utformningen av detaljprogrammet bör även organisationsfrågorna vägas in. Delar av programmet kan upphandlas och läggas ut på externa anordnare. Möjligheten att något företag eller bransch skulle ha intresse av att ta ansvar för delar eller ett helt yrkes- eller branschprogram bör undersökas.

Många stadsdelsnämnder har byggt upp strukturerade yrkes- eller arbetslivsinriktade introduktionsprogram redan idag och kan naturligtvis även i framtiden använda sig av dessa. I de fall där stadsdelsnämnderna väljer att använda sig av egna program bör de ha samma inriktning som det kommunövergripande programmet. I övrigt föreslås att stadsdelsnämnden köper hela eller delar av utbildningsnämndens yrkesinriktade introduktionsprogram.

För en mindre grupp är arbetsmålet orealistiskt p.g.a. ålder, sjukdom eller social situation. Målet för dessa bör i stället vara att de ska kunna delta i samhällslivet på sina villkor och i övrigt leva ett så självständigt liv som möjligt. För några kan det handla om att i ett senare skede söka sig mot arbetslivet. Denna grupp ska erbjudas ett anpassat introduktionsprogram.

Anpassat introduktionsprogram

Även ett sådant introduktionsprogram bör vara ett strukturerat heldagsprogram med inslag av samhällsinformation, svenskundervisning och sociala aktiviteter. Programmet bör förläggas lokalt i stadsdelen för att därigenom ta tillvara de resurser som finns i närsamhället. Delar av programmet bör med fördel kunna läggas på ideella organisationer. Övrigt föreningsliv i stadsdelen bör även kunna fylla en viktig funktion. Parallellt med introduktionsprogrammen ska stadsdelsnämnden erbjuda alla nyanlända samma service och utbud av tjänster som erbjuds övriga medborgare. Det kan handla om förskola, skola, fritids- och föreningsverksamhet eller informationsinsatser som är specifika för livet i just den stadsdelen. För några nyanlända kan särskilda sociala stödåtgärder behövas. Landstingets resurser för krigs- och tortyrskadade bör erbjudas den grupp som behöver denna hjälp. De lokala vårdcentralerna och psykiatriska mottagningarna kan också spela en viktig roll.

Förutom stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden kommer stadsledningskontoret och näringslivsnämnden att fylla vissa funktioner för en väl fungerande introduktionsverksamhet.

Stadsledningskontoret

Det krävs en central funktion för att hantera frågorna om statsbidrag för flyktingar. Organisationstillhörigheten är inte klar och ska utredas vidare i samband med budgetarbetet för 2005.

En väl fungerande uppföljning av resultat och målpuppfyllelse är en förutsättning för att verksamhetens kvalitet ska kunna säkras. Även denna funktion bör förläggas till stadsledningskontoret och länkas in i stadens övriga system för kvalitetsuppföljning.

Näringslivsnämnden

Näringslivsnämnden, vars mål är att skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivet i staden, kommer att spela en viktig roll i kontakterna med näringslivet och arbetsmarknaden. Näringslivet i staden behöver anställa kompetent personal för att utvecklas. För många företag med internationell inriktning är arbetskraft med annan bakgrund än svensk särskilt attraktiv. Frågor som mångfald i arbetslivet är en av frågorna som diskuterats i kontakterna med näringslivsförvaltningen. Ytterligare diskussioner är nödvändiga för att hitta formerna för kopplingen mellan näringslivsnämnden och introduktionsprogrammet för invandrare.

Ideella organisationer

Ideella organisationers styrka och identitet är av social, humanistisk och nätverksbyggande karaktär. De ideella organisationerna har kommit att spela en viktig roll för många nyanlända flyktingar och invandrare. Att finnas i ett nära socialt sammanhang är grunden för att förstå ett nytt, komplicerat och till en början svårbegripligt samhälle. Ideella organisationer erbjuder här en insats som myndigheter har små möjligheter att erbjuda. Detta är organisationernas styrka men också begränsning.

Utredningen föreslår att staden årligen avsätter medel, där de ideella organisationer som vill erbjuda stöd till nyanlända har möjlighet att söka medel. Det kan handla om öppna verksamheter, mötesplatser, gruppverksamheter, nätverksskapande verksamheter som främjar integration för alla de som deltar i ett introduktionsprogram. För de grupper som ingår i de anpassade introduktionsprogram som stadsdelsnämnderna ansvarar för skulle ideella organisationer kunna ta ett större ansvar på uppdrag av respektive stadsdelsnämnd. Invandrarorganisationerna borde kunna ta ett större ansvar för introduktionen av nyanlända, framförallt för de egna landsmännen.

Externa myndigheters ansvar

Utredningen har arbetat fram föreliggande förslag i nära samarbete med länsarbetsnämnden i Stockholm och Stockholms läns landsting. Vad som beskrivs nedan är således väl förankrat inom respektive myndighet.

Länsarbetsnämnden

Länsarbetsnämnden ansvarar för tre huvuduppgifter:

- ? Att utifrån marknadens behov och efter kontakt med olika branscher identifiera bristyrken på kort och lång sikt.
- ? Att ansvara för kartläggning utifrån personens önskemål, yrkeserfarenhet, utbildning, bakgrund och lämplighet i relation till bristyrken på arbetsmarknaden samt ha huvudansvar för att i samråd med individen ta fram en introduktionsplan.
- ? Att under introduktionsprogrammet ansvara för att erbjuda nyanlända invandrare och flyktingar de tjänster som finns i arbetsförmedlingens tjänsteutbud såsom matchning mot arbete, jobbsökaraktiviteter, vägledning, individuell rådgivning m.m. Länsarbetsnämnden erbjuder utifrån introduktionsplanen lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder som man förfogar över och som är möjliga att erbjuda, t.ex. yrkespraktik.

Utredningen föreslår, att stadens ledning upptar överläggningar med länsarbetsnämndens ledning i syfte att fastställa en samverkansöverenskommelse som reglerar de olika parternas medverkan, ansvar, befogenheter etc. i den föreslagna mottagningsorganisationen i Stockholms stad.

Landstinget

Utifrån förslaget om ett sammanhållet introduktionsprogram är landstingets medverkan viktig både under kartläggningsfasen och under genomförandet av de olika individuella programmen. Landstingets resurser är dock för närvarande mycket ansträngda. Vid de diskussioner som förts med landstingets representant i referensgruppen framgår, att landstinget för närvarande inte anser sig kunna gå in med några särskilda resurser för stadens introduktionsverksamheter.

Det finns dock ett ömsesidigt önskemål om att medicinsk kompetens ska finnas med i det kommunövergripande introduktionsprogrammet under hela introduktionsprocessen. Det skulle vara ett sätt för landstingets ordinarie verksamheter att få

kunskap om vad de olika individuella programmen ställer för krav på deltagarnas medverkan. Varje deltagare borde få möjlighet till någon form av bedömning av om det finns några medicinska hinder för att delta i något av arbetsmarknadsspåren. I Gävle använder man ett hälsoblad i form av ett självskattningsformulär för att välja ut de som ska få ett hälsosamtal med en läkare.

En stor del av problemen visar sig först efter det att personen påbörjat programmet. Det är i dessa fall extra värdefullt att ha tillgång till en medicinsk kompetens som har kännedom om programmets innehåll. Önskvärt vore att ha tillgång till någon form av förtroendeläkarfunktion, så att en granskning och bedömning kan göras av olika sjukintyg, främst sådana som är diffusa och har "sociala" sjukskrivningsmotiv som bakgrund. Landstinget har ställt i utsikt att en sådan funktion skulle vara möjlig att inrätta. För att säkerställa och precisera landstingets viktiga medverkan i introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare måste ytterligare dialog ske mellan staden och landstinget. Utredningen föreslår, att stadens ledning upptar överläggningar med ledningen för landstinget i syfte att fastställa en samverkansöverenskommelse som reglerar de olika parternas medverkan, ansvar, befogenheter etc. i den föreslagna mottagningsorganisationen.

Landstinget har, och kommer enligt alla prognoser att även fortsättningsvis att ha, ett stort arbetskraftsbehov beträffande vissa personalkategorier inom sitt ansvarsområde. Av detta skäl är det naturligt, att landstinget ser nyanlända invandrare som en rekryteringsbas för dessa anställningar. En samverkansöverenskommelse borde också innefatta detta område.

Följande två statliga myndigheter är även de nära kopplade till stadens introduktionsprogram för nyanlända flyktingar och invandrare.

Migrationsverket

Under asyltiden ansvarar Migrationsverket för att den asylsökande erbjuds försörjningsstöd samt olika organiserade verksamheter som exempelvis hälsoundersökning, svenskundervisning, samhällsinformation samt viss kartläggning av den asylsökandes arbetslivs- och utbildningsbakgrund. För att undvika dubbelarbete är det väsentligt, att överföringen av information om den asylsökande till den mottagande stadsdelsnämnden vidareutvecklas för att bli ett stöd i den fortsatta introduktionen. Migrationsverket ansvarar också för prognoser över de asylsökande som förväntas få uppehållstillstånd och därmed överförs till den kommun/stadsdelsnämnd där de bor. Även här är det viktigt att samarbetsformerna vidareutvecklas så att de kan utgöra ett konkret stöd för stadsdelsnämndernas planering av introduktionsinsatserna.

Idag finns ett samarbete mellan staden och Migrationsverket för att informera de asylsökande om den svåra bostadssituationen i Stockholm. Ambitionen är att erbjuda de asylsökande att bosätta sig i andra kommuner där bostadssituationen är gynnsammare. Utredningen anser att detta arbete behöver intensifieras och sättas in tidigare.

Integrationsverket

Stockholms stad har ett löpande avtal med Integrationsverket om flyktingmottagande. För detta erhåller staden ersättning. Förutsättningen för ersättningen är att staden upprättar individuella introduktionsplaner för varje mottagen flykting inom ramen för överenskommelsen.

Praktikplatser och mångfaldsarbete

Praktikplatser

Alla stadens verksamheter har behov av rekrytering. Det är inte sannolikt att staden kan konkurrera om arbetskraften med mer attraktiva löner än vad den privata marknaden kan erbjuda. I stället måste staden inrikta sina krafter på att se till att arbetsförhållanden, arbetsvillkor, utveckling och kompetens etc. blir ett konkurrensmedel. Att redan på ett tidigt stadium erbjuda nyanlända invandrare en attraktiv praktikplats med möjlighet till framtida anställning inom verksamheten kan vara ett sätt att locka till sig ny personal.

För att underlätta arbetsmarknadsinträdet för nyanlända invandrare och säkerställa stadens behov av personal är yrkespraktik under introduktionstiden därför en viktig faktor. Staden bör här ta ett större och tydligare ansvar och ge förvaltningar och bolag i uppdrag att upprätta planer över förväntat kort- och långsiktigt arbetskraftsbehov samt tillhandahålla praktikplatser för detta inom sitt eget ansvarsområde. Antalet praktikplatser som ställs till förfogande bör vara proportionerligt mot rekryteringsbehovet.

En del av dessa praktikplatser föreslås i första hand reserveras för de nyanlända invandrare som genomgår stadens introduktionsprogram med inriktning mot de yrkesområden där det finns ett rekryteringsbehov i staden.

Stadens personalförsörjning är en viktig strategisk fråga för stadens ledning. Därför föreslås det övergripande ansvaret för praktikplatser ligga på stadsledningskontoret. För att kunna styra och följa upp arbetet behövs tydliga beslut, uppdrag och rutiner. Uppföljningen föreslås ligga på stadsledningskontoret som svarar för att ta fram relevanta nyckeltal och andra uppföljningsinstrument för verksamheterna.

Mångfald

Mångfald på en arbetsplats leder inte med automatik till en positiv utveckling. För detta krävs aktiva insatser från arbetsledningen och en öppen attityd på arbetsplatsen. Det kan handla om ett aktivt rekryteringsarbete, där arbetsgivaren på ett tydligt sätt markerar, att man efterfrågar personal utifrån ett mångfaldsperspektiv, oavsett om det handlar om att rekrytera män till ett kvinnodominerat yrke eller om att anställa personer med utländsk bakgrund när majoriteten av arbetsplatsen består av infödda svenskar. Det kan också handla om att granska och hantera rutiner och attityder som motverkar mångfalden.

För att öka möjligheterna att kunna rekrytera och behålla personer med utländsk bakgrund i stadens verksamheter krävs således att arbetsplatserna är rustade för att

hantera denna för många arbetsplatser nya situation. Det måste finnas en beredskap att hantera de svårigheter som naturligt kan uppstå i en organisation som bygger på mångfald. Stadens personalpolitiska avdelning förelås få en tydlig strategisk roll när det gäller att rusta stadens verksamheter för att bättre kunna möta den utmaning som väntar i form av att hantera mångfaldsfrågorna inom verksamheterna. Stadens huvuduppgift är att ge medborgarna den service de efterfrågar. Detta sker sannolikt bäst om de anställda speglar den befolkning de ska ge service. Om staden hanterar mångfaldsfrågorna på ett konstruktivt och positivt sätt skulle staden också kunna fungera som föregångare och förebild för andra arbetsgivare.

Ekonomi

Flyktningmottagandet i Stockholm är idag organiserat under integrationsnämnden. Verksamheten är anslagsfinansierad. Ansvar för svenska för invandrare (sfi) och vuxenutbildningen ligger på utbildningsnämnden. Sfi- verksamheten är schablonfinansierad, vilket innebär att resurserna fördelas till nämnden efter prestation/antal studerande. Vuxenutbildningen är anslagsfinansierad.

Det är inte möjligt att följa upp dagens kostnader för vuxenutbildning som riktas till målgruppen nyanlända, eftersom registrering av studerande inte sker på detta sätt.

Vid uppföljning av kostnaderna för SFI och flyktingintroduktion år 2002 fördelades kostnaderna enligt följande:

SFI (exkl. kostnader för övertalig personal)	120,8 mnkr
Flyktningmottagande*	117,7 mnkr
Totalt:	238,5 mnkr

* varav 60,5 mnkr avser kostnader för introduktionsersättning

Stadsdelsnämnderna har i dag ansvar och kostnader för de flyktingar som genomgått integrationsnämndens integrationsprogram på 18 – 24 månader och efter detta fortfarande har behov av försörjningsstöd eller andra insatser. Likaså har stadsdelsnämnderna ansvar för övriga nyanlända invandrare.

Utredningens förslag utgår från att samordna introduktionsinsatser, sfi-undervisning och vuxenutbildning för alla nyanlända flyktingar och invandrare. Verksamheten ska organiseras under stadsdelsnämnderna. Föreslagna insatser och åtgärder ska rymmas inom nuvarande ekonomiska ramar för flyktningmottagande, sfi- och vuxenutbildning.

Verksamheten kan enligt förslaget bedrivas i egen regi på respektive stadsdelsnämnd eller drivas av interna eller externa entreprenörer. Riktlinjer för internprissättning framgår av budget för innevarande år.

Vid mätning den 1 april år 2003 fanns det totalt 4 970 personer aktuella för sfi-undervisning. 40 % av de sfi-studerande bedöms inte ha behov av någon särskild introduktionsverksamhet och ska således vara kvar inom ordinarie utbildningsverksamhet inom utbildningsnämnden. Cirka 3 000 personer bedöms årligen vara aktuella för introduktionsverksamheten, varav 700 personer är flyktingar.

Ett särskilt resursfördelningssystem ska utarbetas för de personer som omfattas av introduktionsverksamheten. Fördelning av medel skall ske till stadsdelsnämnderna. Grund för fördelningen ska vara ett sammanvägt socialt index samt befolkningsprognos.

I arbetet med att ta fram ett nytt resursfördelningssystem för introduktionsverksamheten ska även ingå att undersöka förutsättningar för fördelning av medel för sfi- och vuxenutbildning till stadsdelsnämnderna. Stadsledningskontoret svarar för detta arbete, som ska ske i samarbete med några stadsdelsnämnder, utbildningsnämnden, juridiska avdelningen samt utrednings- och statistikkontoret (USK). I utredningen ska särskilt ingå beskrivning av konsekvenser för stadens verksamheter avseende myndighetsutövning samt beskrivning av nödvändiga riktlinjeförändringar. Resursfördelningssystemet för den nya introduktionsverksamheten, sfi- och vuxenutbildningen ska inarbetas i budgetarbetet för 2005. För Stadsdelsnämndens utredningsarbete, även fortsättningsvis ligga centralt. Organisationstillhörigheten är inte klar och ska utredas vidare i samband med budgetarbetet för 2005.

Ytterligare utredning eller utveckling

Innan den nya organisationen eventuellt träder i kraft är det viktigt, att struktur och innehåll i det kommunövergripande introduktionsprogrammet är väl förankrat hos de presumtiva beställarna, stadsdelsnämnderna. Det är också viktigt att tillvara de erfarenheter som finns hos Stockholms invandarmottagning. Utredningen föreslår, att en arbetsgrupp tillsätts, där representanter från landstinget, länsarbetsnämnden, stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden, tillsammans med representanter för Stockholms invandarmottagning, diskuterar hur programmets innehåll kan utformas och hur de praktiska frågorna i det konkreta arbetet ska lösas.

En översyn bör göras av gränsdragningen mellan sfi-undervisning och vuxenundervisning på olika nivåer. Önskvärt är att båda dessa utbildningssatser ska kunna användas parallellt i programmet. Det är också väsentligt att klargöra gränsdragningen mellan den sfi- och vuxenutbildning som erbjuds nyanlända flyktingar och invandrare i introduktionsprogrammet och den sfi- och vuxenutbildning som ska erbjudas övriga. Samtidigt måste riktlinjer för finansieringen av dessa insatser inom introduktionsprogrammet och den ordinarie vuxenutbildningen fastställas.

Staden och länsarbetsnämnden föreslås påbörja en försöksverksamhet med det kommunövergripande introduktionsprogrammet innan det sätts igång i full skala. Det skulle ge möjlighet utveckla samverkan och insatsernas konkreta innehåll samt på ett tidigt stadium kunna korrigera brister.

För att intentionerna i utredningens förslag till introduktionsprogram ska kunna realiseras krävs att alla i organisationen arbetar utifrån ett gemensamt mål med fokus på individens resurser samt en gemensam värdegrund. Det kommer i ett inledningsskede att ställa krav på utbildningsinsatser för den berörda personalen.

Staden har ett avtal med Stiftelsen Hotellhem om att vid behov tillhandahålla genomgångsbostäder för nyanlända flyktingar. Idag ligger ansvaret på

integrationsnämnden att för stadens räkning träffa ett sådant avtal. Utredningens förslag innebär, att ansvaret för nyanlända flyktingar förs över till stadsdelsnämnderna. Frågan om var det fortsatta ansvaret för genomgångsbostäderna organisatoriskt ska ligga måste därför lösas.

Utredningen föreslår att staden årligen avsätter en budgetpost, ur vilken de ideella organisationer som vill erbjuda stöd till nyanlända har möjlighet att söka medel. Organisatoriskt bör handläggningen av dessa medel ha samma organisatoriska placering som de övriga kommuncentrala bidragen till ideella organisationers integrationsinsatser.

Referenser

- ? Budget 2003 för Stockholms stad och inriktning för 2004 och 2005 (Stockholms stad 2002)
- ? Budget 2004 för Stockholms stad och inriktning för 2005 och 2006 (Stockholms stad 2003)
- ? Direktiv för utredningen SPO (stadens politiska organisation), Demokrati och ledarskap (Stockholms stad 2002)
- ? Förslag till ändring av kommunstyrelsens beredningar (SPO – utredningen) (Stockholms stad 2003)
- ? Gränsdragningsfrågor när det gäller flyktingmottagandet – mellan arbetsmarknads- och utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna (Stockholms stad 1997)
- ? Verksamhetsberättelse för integrationsförvaltningen för år 2002
- ? Verksamhetsberättelse för utbildningsförvaltningen för år 2002
- ? Verksamhetsplan och budget 2003 (Integrationsnämnden 2002)
- ? Verksamhetsplan och budget 2003 (Utbildningsnämnden 2002)
- ? Utvärdering och analys av stadens flyktingmottagande under 1990-talet (Integrationsförvaltningen 2001)
- ? En gemensam elektronisk introduktionsplan (Integrationsnämnden 2003)
- ? Att flytta eller inte flytta? Utvärderingsrapport om Projekt Stockholm (Integrationsverket 2003)
- ? Produktion av samhällsinformation till nyanlända. Delrapport: Inventering av samhällsinformation (Integrationsverket 1999)
- ? Produktion av samhällsinformation till nyanlända. Delrapport 2: Intervju med SFI-elever (Integrationsverket 2000)
- ? Från bidrag till egen försörjning (Integrationsnämnden och socialtjänstnämnden 2001)
- ? Arbetslinjen i storstadsarbetet (Christine Axelsson, Södertörns högskola 2002)
- ? Fördelning av utvecklingsmedel 2003 för att minska antalet bidragstagare (Integrationsnämnden och socialtjänstnämnden 2002)
- ? Uppföljning – beviljade SFI-projekt 2002 (Socialtjänstförvaltningen 2003)

- ? Storstadssatsningen och insatserna i Rinkeby (Lisa King, Södertörns högskola 2002)
- ? Mål för introduktion av nyanlända invandrare (Integrationsverket, reviderad 2003)
- ? Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga (RRV 2002)
- ? Hur mottas de asylsökande? (RRV 2002)
- ? Överenskommelse om utveckling av introduktion för flyktingar och andra invandrare. (AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Reviderad 2003)
- ? Reviderad lokal överenskommelse inom Stockholms stad för utveckling av introduktion för nyanlända (Stockholm 2003)
- ? Trenden vänder. Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottagits 1997 (Integrationsverket 2001)
- ? Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för flyktingar som mottogs år 1998 (Integrationsverket 2002)
- ? Utveckling av introduktionen år 2001 (Integrationsverket 2002)
- ? Hur togs de emot? Enkätundersökning om 29 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999 (Integrationsverket 2002)
- ? Ensamkommande barn – organisation och samverkan kring arbetet med introduktion (Integrationsverket 2003)
- ? Rapport Integration 2001 (Integrationsverket 2001)
- ? Rapport Integration 2002 (Integrationsverket 2003)
- ? Förordning om kursplan för svenskundervisning för invandrare (SKOLFS 2002:19)
- ? Skolverkets föreskrifter om betygskriterier för kurs i svenska för invandrare (SKOLFS 1994:44)
- ? Skolverkets uppdrag om sfi för högtbildade invandrare (Skolverket 2002)
- ? Redovisning av SFI-verksamheten i Stockholm (ARUN 1997)
- ? *FYS - Förberedande yrkessvenska. Organisation och kursplan (Integrationsförvaltningen 2003)*
- ? Regleringsbrev för budgetåret 2003 (Arbetsmarknadsverket)
- ? Fördelning av tillfälliga personalförstärkningsmedel – 35 miljoner (AMS, Enheten för samverkansfrågor 2003)
- ? Förslag till projektbeskrivning för ”Projekt nyanlända i Stockholms stad” (AF Skärholmen 2003)
- ? Jobbcentrum – en utvärdering av verksamhetens effekt i Skärholmen (2002)
- ? Arbetsmarknad 2003/2004 med yrkesbilaga (Länsarbetsnämnden 2003)
- ? Hinder och möjligheter. En årsredovisning av regeringsuppdraget ”Etnisk mångfald i arbetslivet” (Integrationsverket 2003)
- ? Entreprenörskap eller levebröd? (Erik Ljungar, Södertörns högskola 2002)

- ? Integrations-Nytt nr 4/2002. Förvärvsarbetande stockholmare – utvecklingstendenser. Integrering av utrikes födda på Stockholms arbetsmarknad. (Integrationsförvaltningen 2002)
- ? EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116)
- ? Framtidsutredningen – om stadens befolkning, sysselsättning och ekonomiska utveckling på tio och tretio års sikt (Stockholm stad 2003)
- ? Rekryteringsläget i Stockholms stad år 2003- 2010 (PPA 2003)
- ? Vård och introduktion i samverkan (Integrationsnämnden 2002)
- ? Svenska för akademiker. SFA-vård – delutvärdering 2 (Länsstyrelsen 2003)
- ? Rapport från integrationsförvaltningen om internt arbetsmarknadsprojekt – Introenhet 2 (Stockholm 2003)
- ? Validering (Skolverket 1999)
- ? Validering av utländsk yrkeskompetens (Skolverket 2002)
- ? Att bedöma utländska utbildningar och yrkeserfarenheter (Integrationsverket 2002)
- ? Information om stadens kompetens när det gäller yrkesvalidering (Utbildningsförvaltningen 2003)
- ? Enkät till personal i Stockholm Matchning – Slutrapport (USK)
- ? Rapport ”Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrarnas arbetsmarknad (Riksdagens revisorer 2000)
- ? Språkkraft – Utvärderingsrapport (Malmö stad)
- ? ”Raka rör mellan jobb och nyanlända flyktingar” (Göteborgs stadskansli 2003)
- ? Brukarnas erfarenheter och synpunkter på introduktionen av nyanlända flyktingar 1996 (Göteborgs kommun 1999)
- ? Inrättande av en Stockholms stads kompetensfond (Stockholms stad 2003)
- ? Riktlinjer för rekryteringsbidrag till vuxenstuderande (Utbildningsnämnden 2003)
- ? EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116)
- ? Refugee resettlement: An international handbook to guide reception and integration (UNHCR 2002)
- ? New measures for refugee integration in the European Union (EU-rapport 2002)
- ? Citizenship and immigration in Canada (2002)
- ? The Massachusetts refugee resettlement program (Birgitta Hart Carpenter, Stockholms universitet 2000)
- ? The ”Strangers” among us. The social construction of identity in adult education. (Ali Osman, Linköpings universitet 1999)