

PM 2004 RVI (Dnr 333-3576/2003)

Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle

Remiss från justitiedepartementet av SOU 2003:75

Remisstid 2 februari 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollat i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Teres Lindberg anför följande.

Bakgrund

Regeringen beslöt i november 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen omfattar även systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet. Som särskild utredare förordnades Lars Rådh, tidigare borgarråd i Stockholm.

Utredningen presenterade sitt betänkande, *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75), i september 2003 (en sammanfattning redovisas i bilaga 2). Samtidigt presenterade även den statliga utredningen om sfi sitt betänkande, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU 2003:77). Båda betänkandena har remitterats till Stockholm och har remissbehandlats internt inom staden. Detta har skett parallellt med remissbehandlingen av stadens egen *Översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor* (dnr 333-2306/03), som genomförts på uppdrag av kommunstyrelsen inför beslut i fullmäktige om ny inriktning och organisation för stadens flyktingmottagande och sfi-verksamhet fr o m 1 januari 2005.

Remisser

Betänkandet har remitterats till stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kungsholmen, Rinkeby, Skarpnäck, Skärholmen och Vantör samt till integrationsnämnden, näringslivsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret. (Samma instanser har även remissbehandlat betänkandet *Vidare vägar och vägen vidare* om sfi.)

Remissinstanserna har resonerat på ett i stort sett samstämmigt sätt kring de förslag som presenteras i betänkandet. Flera nämnder anger även att de synpunkter man framför delvis är relaterade till stadens egen utredning av flyktingmottagande och sfi-verksamhet samt till de förslag som presenteras där.

Remissinstanserna är positiva till att alla berörda myndigheter involveras och samverkar i mottagandet på ett tidigt stadium men understryker samtidigt att en

förutsättning för en bra introduktion är att dessa myndigheter också har ett gemensamt uppdrag och förhållningssätt i relation till målgruppen, att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig. Man påpekar också att de höjningar av ambitionsnivån som föreslås inom olika myndigheter förutsätter ökad resurstilldelning och tydligare och mer långsiktiga uppdrag till berörda instanser. Flera nämnder vill ytterligare betona inriktningen mot tidig arbetslivsanknytning och kopplingar till bristyrkesområden, utöver betänkandets skrivningar. Samtidigt pekar man på att det behövs ytterligare resonemang och förslag när det gäller insatser för personer som antingen tillfälligt eller mer permanent inte kan delta i en arbetsinriktad introduktion, t ex av hälsomässiga skäl. För dessa personer är handlingsplaner och introduktionsinsatser särskilt viktiga. Den skarpa gränsdragningen mellan flyktingar och andra nyanlända invandrare betraktas med stor skepsis. De flesta invänder också mot förslaget att Centrala Studiestödsnämnden ska ansvara för utbetalningen av den föreslagna etableringsersättningen.

Utöver dessa i stort sett samstämmiga synpunkter menar *Hässelby-Vällingby* stadsdelsnämnd att förslaget om en statlig skattefri etableringsersättning är komplicerad. *Kungsholmen* anser att ersättningen bör vara skattepliktig och pensionsgrundande för att förstärka fokuseringen på egen försörjning. *Rinkeby* betonar att stadsdelsnämnderna bör få ansvaret för introduktionen redan från början och att även ansvaret för utbetalning av ersättningen bör ligga hos stadsdelsnämnderna. På detta sätt placeras ansvar och befogenheter hos en och samma instans. *Skarpnäck* menar att betänkandet inte har lyckats begränsa antalet aktörer. *Skärholmen* föreslår att barn och ungdomar ska få egna introduktionsplaner inom ramen för de generella systemen. Förskolor och skolor är en naturlig del i barnfamiljers liv och bör därför kunna spela en viktig roll under introduktionsperioden. Man betonar särskilt att ersättningssystemet bör innehålla incitament som motiverar individen till snabb egen försörjning. I Skärholmen har stadsdelsförvaltningen dessutom i samarbete med integrationsförvaltningen inbjudit en grupp nyanlända flyktingar till en fokusgrupp för att få synpunkter på mottagandet. Dessa synpunkter redovisas i stadsdelsnämndens remissvar. *Vantör* uttrycker farhågor för att förslagen rörande ersättning till den enskilde kommer att innebära ökade kostnader för försörjningsstöd hos stadsdelsnämnderna.

Integrationsnämnden berör särskilt den etniska diskrimineringen på arbetsmarknaden som en starkt bidragande orsak till att nyanlända har svårt att etablera sig i Sverige och menar att det krävs åtgärder inom alla samhällssektorer för att minska diskrimineringen om introduktionen ska kunna bli mer framgångsrik. När det gäller försörjningsstödet påpekar man att kommunernas vilja att rapportera in avvikelser från handlingsplanen till CSN förmodligen motverkas av det faktum att kommunens kostnader för försörjningsstöd ökar om individens etableringsersättning reduceras. *Näringslivsnämnden* har ännu inte behandlat ärendet. I ett kontorsutlåtande som kommer att anmälas vid ett senare nämndsammanträde betonas att introduktionsåtgärderna måste utformas så att sfi-undervisningen kan kombineras med yrkespraktik och andra arbetslivsinriktade aktiviteter. *Socialtjänstnämnden* menar att resurser måste avsättas till fortsatt utvecklingsarbetet i syfte att hitta metoder för introduktion av dem som inte kan delta i ett arbetsinriktat introduktionsprogram. *Utbildningsnämnden* anser att en strikt inriktning på att snabbt uppnå egenförsörjning kan medföra stora risker och att delaktighet även förutsätter grundläggande utbildning och språkkunskaper. En nyanserad arbetslinje framhålls därför som en mer långsiktigt hållbar lösning. Nämnden välkomnar en utredning om skolans verksamhet för nyanlända barn och ungdomar. *Stadsledningskontoret* uppehåller sig fr a vid de ekonomiska aspekterna i betänkandet. Man ställer sig positiv till finansiering via det generella statsbidraget och förutsätter att finansieringsprincipen

ligger fast så att volymökningar i flyktingmottagandet åtföljs av motsvarande resursökning i statsbidraget. Utredningens förslag om att använda den av Utjämningskommittén föreslagna modellen för kostnadsutjämning inom individ- och familjecomsorg avstyrks. Kontoret ser också en fara i att statsbidragssystem förändras i snabbare takt än vad berörda myndigheter hinner ändra regler, arbetssätt och rutiner för att fullt ut ta sitt ansvar och samverka med kommuner och andra myndigheter.

Mina synpunkter

Vi kan alla förenas i konstaterandet att samhällets mottagande och introduktion av nyanlända flyktingar inte fungerar tillfredsställande. Det bristande mottagandet och den stora risk som många nyanlända löper att fastna i ett långvarigt och mycket destruktivt beroende av försörjningsstöd är anledningen till att regeringen har tillsatt den särskilda utredning som nu har presenterat sina förslag i betänkandet *Etablering i Sverige*. Det är också anledningen till att Stockholms stad för ett år sedan beslöt att genomföra en översyn av den egna organisationen för flyktingmottagande och sfi-verksamhet.

Den statliga utredningen har haft som uppdrag att identifiera, analysera, förklara och undanröja hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration. Jag är av den bestämda uppfattningen att en långsiktigt hållbar lösning bara kan åstadkommas om även frågan om diskriminering och allas grundläggande mänskliga rättigheter betraktas som centrala utgångspunkter för samhällets introduktionsinsatser. Alltjämt behandlas människor olika med utgångspunkt från hudfärg och härkomst, alltjämt tänker och talar vi i termer av ”vi och dom”. (Ett exempel på detta är måhända att man på en enda sida i betänkandet – inledningens andra sida – inte mindre än sexton gånger omtalar invandrade personer som ”de”.) Om inte kraftfulla åtgärder vidtas på bred front mot både öppna fördomar och mindre synlig, strukturell etnisk diskriminering så kommer andra insatser för att förbättra introduktionen inte att vara framgångsrika. Både Integrationsverket och andra har i olika rapporter konstaterat att 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.

Det är en klar brist att utredningen inte alls fördjupar sig i dessa frågor. I Stockholms stad finns en strävan att kombinera förbättringar i flyktingmottagandet med ett brett arbete mot olika former av fördomar och diskriminering. Ett prioriterat uppdrag i stadens budget 2004 är att utveckla metoder för att synliggöra och motverka fördomar och diskriminerande strukturer. Uppdraget omfattar samtliga kommunala verksamheter. Därutöver kommer särskilda satsningar att göras, bl a på antidiskrimineringsklausuler i stadens alla upphandlingar, en modernisering av stadens riktlinjer för verksamheternas mångfaldsplaner och en översyn och breddning av ansvaret för stadens diskrimineringsfunktionär. Dessutom arbetar Stockholms stad målmedvetet för att förändra 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.

Både det statliga betänkandet och stadens egen utredning konstaterar att många olika aktörer är involverade i mottagandet av nyanlända flyktingar. Stockholms utredning menar att en grundläggande brist i nuvarande kommunala organisation är att ansvar och befogenheter inte hänger samman. Det får till följd att den instans (stadsdelsnämnderna) som slutligen kommer att ha det ekonomiska ansvaret om introduktionsperioden inte

leder till egenförsörjning saknar möjlighet att påverka utformningen av och kvaliteten hos introduktionsverksamheten (som idag är ett ansvar för integrationsnämnden respektive utbildningsnämnden). Jag ställer mig tveksam till om de förslag som presenteras i det statliga betänkandet innebär någon förbättring på den punkten.

Det är dock en mycket värdefull genomlysning av det samlade mottagandet som har gjorts av den statliga utredningen. De citat som lyfts fram ur intervjuer med människor som kommit till Sverige som flyktingar och som strävat efter att snabbt etablera sig i sitt nya hemland visar med all önskvärd tydlighet på de stora brister som finns, inte minst därför att ansvaret för de olika delarna i mottagandet vilar på flera olika instanser.

Ett grundläggande syfte med den översyn som Stockholms stad har gjort av den egna introduktionsverksamheten har varit att åstadkomma en organisation och inriktning som innebär att individen erbjuds språkundervisning, yrkespraktik, validering av den egna kompetensen, kompletterande yrkesutbildning, samhällsinformation och övrig introduktion som en samlad helhet. Min bedömning är att det är synnerligen angeläget att insatserna även på nationell nivå strävar efter en sådan helhetssyn.

Stockholms stad har i sin introduktionsverksamhet goda erfarenheter av samarbetet med olika frivilligörelser. Även i ett nationellt perspektiv bör de sociala aktiviteter och informella kontaktnät som det ideella föreningslivet erbjuder betraktas som ett viktigt komplement till den yrkesinriktade introduktionsverksamheten.

Stadens interna remissinstanser har i stora delar varit eniga i sina synpunkter beträffande de förslag som presenteras i betänkandet. Jag delar i huvudsak de synpunkter som framförts och vill särskilt lyfta fram följande aspekter.

- ? Det är viktigt att det övergripande målet för introduktionsåtgärderna är individens möjlighet att försörja sig själv och även i övrigt etablera sig i samhället. Detta förutsätter å ena sidan en anpassning till situationen på arbetsmarknaden vad gäller efterfrågan på arbetskraft. Å andra sidan kräver det långsiktigt hållbara introduktionsinsatser i form av bl a grundläggande utbildning och språkkunskaper. Därtill är det avgörande att man tar hänsyn till individens förmåga och kompetens. En framgångsrik introduktion förutsätter således ett nyanserat samspel mellan en rad olika faktorer.
- ? Inga särlösningar bör riktas till gruppen nyanlända flyktingar. Istället bör samtliga nyanlända erbjudas introduktionsverksamhet.
- ? 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 som förutsätts delta tillsammans med kommunen i flerpartssamtal för att komma överens med individen om utformningen av handlingsplanen måste få mycket tydliga direktiv och uppdrag att delta i upprättandet och genomförandet av de föreslagna flerpartsavtalen.
- ? Stor omsorg måste även ägnas åt att utforma handlingsplaner och flerpartsavtal för personer som antingen tillfälligt eller mer permanent inte kan delta i en arbetsinriktad introduktion, t ex av hälsomässiga skäl. Ytterligare metodutveckling kan då vara aktuell, och det krävs även resurser och möjligheter till arbetsprövning.
- ? De ambitionshöjningar som föreslås för en rad myndigheter kan knappast genomföras utan resursförstärkningar. Det är viktigt att detta beaktas i den kommande propositionen till riksdagen så att ambitionerna inte stannar på pappret.
- ? Det är i dagsläget oklart vilka ekonomiska konsekvenser betänkandets förslag kommer att få för kommunerna. Stockholms bedömning är att det föreslagna

individuella etableringsstödet minskar de resurser som ska finansiera övriga insatser under introduktionsperioden. Det är viktigt att föreslagna förändringar inte innebär en övervältring av kostnaderna för mottagandet på landets kommuner. Förslaget att använda den av Utjämningskommittén (SOU 2003:88) föreslagna modellen för kostnadsutjämning inom individ- och familjeomsorg avvisas bestämt.

Ytterligare ett stort antal värdefulla synpunkter har lämnats av stadens interna remissinstanser. Jag vill därför hänvisa till dessa och föreslår, med hänvisning till vad som ovan anförts, att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 28 januari 2004

TERES LINDBERG

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Regeringen beslöt i november 2001 att tillsätta en utredning med uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen omfattar även systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet.

Utredningen presenterade sitt betänkande, *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75), i september 2003 (en sammanfattning redovisas i bilaga 2). Samtidigt presenterade även den statliga utredningen om sfi sitt betänkande, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU 2003:77). Båda betänkandena har remitterats till Stockholm och har remissbehandlats internt inom staden. Detta har skett parallellt med remissbehandlingen av stadens egen *Översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor* (dnr 333-2306/03), som genomförts på uppdrag av kommunstyrelsen inför beslut i fullmäktige om ny inriktning och organisation för stadens flyktingmottagande och sfi-verksamhet fr o m 1 januari 2005.

REMISSER

Betänkandet har remitterats till stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kungsholmen, Rinkeby, Skarpnäck, Skärholmen och Vantör samt till integrationsnämnden, näringslivsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret. Näringslivskontoret har inkommit med ett kontorsutlåtande som kommer att anmälas vid näringslivsnämndens sammanträde den 23 februari 2004. (Samma instanser har även remissbehandlat betänkandet *Vidare vägar och vägen vidare* om sfi.)

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

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

Reservation anfördes av *Helen Jäderlund Eckardt m fl* (fp) med hänvisning till det egna yrkandet att överlämna ärendet utan ställningstagande.

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 nya impulser och nya resurser. Mottagande av flyktingar är dessutom uttryck för solidaritet med människor på flykt som behöver ett nytt hemland.

Förvaltningen har under senare år arbetat medvetet för att underlätta flyktingars och andra invandrades integration och etablering i vårt samhälle. I förvaltningens strävanden har ingått att göra etableringsfasen så kort som möjligt, helt i enlighet med vad som förespråkas i remissen.

Synpunkter

I Remissen görs en tydlig distinktionen mellan flyktingar och andra invandrare. Enligt förvaltningens uppfattning, däremot, är gränsdragningen mellan flyktingar och övriga invandrare

i praktiken flytande och inte relaterad till behovet av introduktion. Förvaltningen menar att behovet av kommunala introduktionsinsatser både flyktingar och övriga invandrare. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att en stor del av de nyanlända invandrarna är anhöriga till flyktingar.

Förslaget i Remissen innebär fortsatta särskilda insatser från samhällets sida och högre ersättningsnivå för flyktingar, däremot ingen särskild statlig ersättning för övriga nyanlända invandrare. Eftersom man på den kommunala nivån inte gör inte samma uppdelning mellan flyktingar och andra invandrare kan detta leda till praktiska problem för socialtjänsten och andra som parallellt arbetar med båda grupperna. Förvaltningen menar således att förslaget i Remissen om en statlig, skattefri, *etableringsersättning* är något komplicerad. Enligt förvaltningen kan den föreslagna etableringsersättningen förstärka dessa olikartade förutsättningar och därmed försvåra arbetet inom exempelvis socialtjänst.

Enligt förvaltningens bedömning kan komma förslaget i Remissen kräva mer resurser. Det är knappast möjligt att samtidigt höja ambitionsnivån i flyktingmottagandet utan att också höja kostnaderna. Enligt vad förvaltningen erfar har Migrationsverket för närvarande inte resurser att erbjuda alla asylsökande arbetsmarknadsinriktade aktiviteter inom ramen för den så kallade organiserade verksamheten. Inte heller har verket resurser för att samverka med kommunerna under asyltiden eller att ansvara för och medverka vid bosättningssamtalen. Förvaltningen är i princip dock positiv till förslagen i Remissen om Migrationsverkets ökade ambitionsnivå.

Tidig arbetsmarknadsanknytning är den faktor som tydligast medverkar till en positiv integrationsprocess. Arbetsmarknadsverkets och 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. Resurser saknas även här, liksom tydliga och långsiktiga uppdrag som innefattar tidiga och kontinuerliga insatser för asylsökande och nyanlända flyktingar. Det är ett bra förslag i Remissen om att Arbetsmarknadsstyrelsen skall ta fram icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program för nyanlända flyktingar och invandrare.

Enligt förvaltningens bedömning kan förslagen i Remissen leda till att förbättrad effektivitet huvudsakligen om Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket i långt större utsträckning än idag medverkar i introduktionsprocessen. Detta kräver utvidgade och tydliga uppdrag samt resurser som avsätts för detta ändamål. Sker inte detta bedömer förvaltningen inte det som sannolikt att förslagen i Remissen skulle leda till ett effektivare mottagande.

I Remissen talas om vikten av normalisering och snabb arbetslivsetablering, men man talar samtidigt om, att det ska vara de enskilda individernas önskemål, behov och möjligheter som ska bestämma mål och innehåll. Det senare kan till exempel innebära att påbörja långa utbildningar som kan leda till ett yrke där det inte finns efterfrågan. Förvaltningen uppfattar att Remissen är otydligt på denna punkt.

I Remissen föreslås denna ordning: Migrationsverket kallar till ett bosättningssamtal 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. Förvaltningen ställer sig positiv till förvaltningens bedömning förutsätter en bra introduktion att samtliga berörda myndigheter har gemensamt uppdrag och förhållningssätt i relation till målgruppen, liksom att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig. Inriktning mot arbete och självförsörjning där individens resurser och kompetens tas tillvara ställer sig förvaltningen bakom, liksom att arbetsförmåga ska prioriteras framför anställningsbarhet. De allra flesta människor, men inte alla, har arbetsförmåga även om den är begränsad. En del kan behöva stöd för att undanröja hinder för att kunna bli anställningsbara, exempelvis rehabilitering. Detta förutsätter ett förändrat synsätt hos berörda myndigheter, exempelvis hos Länsarbetsnämnden. Där har man företrädesvis i uppdrag att tillgodose arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Mest resurser läggs därför på dem som direkt kan gå ut i jobb, medan de som står längst från arbetsmarknaden ägnas mindre tid och resurser.

Förvaltningen anser inte att Remissen uppmärksammar sjuka, handikappade etc. tillräckligt mycket. Även de som inte direkt kan gå in i ett arbetsmarknadsinriktat program är försummade.

För dessa är det särskilt viktigt med handlingsplan och introduktionsinsatser som är anpassade till individens förmåga samt verkar för att undanröja hinder för ett arbetsmarknadsinträde. Om arbetsförmåga ska vara styrande för insatserna måste Arbetsmarknadsverket se till att det finns resurser och möjligheter till arbetsprövning för dessa personer. För habiliterings- och rehabiliteringsinsatser är landstingets medverkan viktig.

I Remissen föreslås att det nuvarande ersättningssystemet för kommunernas flyktingmottagande 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 flyktingmottagandet 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.

Enligt förvaltningens uppfattning kan CSN:s medverkan medföra en ökad byråkratisering och ytterligare en myndighet att hålla kontakt med. Förvaltningen uppfattar det som 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 reduktion ska ske tas inte upp i Remissen. Det framgår inte heller i Remissen hur överprövning av CSN:s beslut ska gå till i praktiken.

Statens ansvar för etableringsersättningen gäller i ett år, det vill säga lika för alla nyanlända flyktingar oavsett skilda behov och förutsättningar för att nå målen om egen försörjning och etablering på arbetsmarknaden.

Resterande kostnader utöver försörjningen, bland annat för svenska för invandrare, SFI, ska under etableringsfasen och ytterligare två år täckas av det generella statsbidragssystemet med kostnadsutjämning. Behovet av försörjning ska efter etableringsperioden täckas via socialtjänstlagen.

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

De föreslagna ökade resurser som utbetalas via försörjningssidan minskar de resurser som gäller övriga insatser under introduktionsperioden.

Förvaltningen är tveksam till förslaget om skattefri ersättning som ju inte kvalificerar till A-kassa, pension m.m. och dessutom strider mot tanken med normalisering.

Enligt förvaltningens uppfattning är det viktigt att den nyanlände kan se att alla delar av introduktionen leder till och samverkar för att uppnå målet om självförsörjning och arbete. Detta är motivationen och incitamentet för att aktivt delta i introduktionen.

Förvaltningen anser att Remissen inte tillräckligt tydligt hävdar arbetslinjen.

Förvaltningen uppfattar inte att det tänkta nya utjämnningssystemet som innefattar flyktingar inte är tillräckligt genomarbetat. Enligt vad förvaltningen erfar går det därför inte att ta ställning till om staden gynnas eller missgynnas genom detta.

Enligt förslaget i Remissen ska samhällets generella system ta över efter etableringsperiodens slut. Detta är ett synsätt som stöds av förvaltningen. Det är positivt att myndigheters uppdrag och regelsystem anpassas så att nyanlända invandrare snabbare ska omfattas av de generella systemen.

I Remissen bedöms att många personer kommer att behöva socialbidrag efter att etableringsersättningen upphört. Förvaltningen delar denna uppfattning. Hur stort detta kan bli nämns dock inte i Remissen.

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 anknävs. Kommunen blir då ansvarig att lösa denna fråga så att introduktionsinsatserna kan genomföras.

I Remissen föreslås 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.

Förvaltningen instämmer i den kritik mot kommunerna som uttrycks i Remissen: Det är viktigt att kommunerna tar ett samordnansvar inte ett totalansvar. Enligt förvaltningens erfarenheter kan ett alltför omfattande kommunalt ansvar led till att andra aktörer gör för lite.

Förvaltningen ställer sig i princip positivt till förslaget om att förberedelserna för inträdet arbetsmarknaden skall inledas redan under asyltiden.

Kommunstyrelsen har remitterat Stockholms stads utredning *Flyktingmottagande, sfi-verksamhet, angående frågor* (Dnr 333 – 2306/2003) till Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd för yttrande. I ett tjänsteutlåtande till nämndens sammanträde den 16 december 2003 kommenterar förvaltningen den aktuella kommunala utredningen. Förvaltningen pekar på motsättningar mellan utredningen och Remissen. I Stockholms stads utredning sägs bland annat följande: ”Den nuvarande gränsdragningen mellan flyktingar och övriga invandrare är flytande och inte alltid relaterad till behovet av introduktion.” I utredningen föreslås att arbetet med att underlätta etablering samordnas så att det gäller både flyktingar och övriga invandrare. Förvaltningen uppfattar att det på denna punkt råder en motsättning mellan tankarna i stadens kommunala utredningen och Remissen.

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) och *Birgitta Borg* (kd) med hänvisning till det egna yrkandet att nämnden skulle överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av *Didar Samaletdin m fl* (fp), bilaga 1.

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

Förvaltningen delar inte utredningens uppfattning om att asylsökande även fortsättningsvis ska kunna välja boende på någon av Migrationsverkets anläggningar eller eget boende. Asylsökande ska under tiden ansökan prövas bo på anläggning. Det är däremot oerhört viktigt att tiden som asylsökande förkortas, främst för barnfamiljer. Vi anser inte att utredningens förslag om att ta bort bostadsersättningen, att skriftlig bekräftelse på bostadsarrangemanget görs räcker för att påverka de ofta mycket dåliga bostadsalternativ som asylsökande väljer eller tvingas välja. Förhoppningen om uppehållstillstånd och önskan om en kommunplats i företrädesvis storstadsregionerna gör att alltför många bostadsarrangemang är redan idag är mycket dåliga. Skulle bostadsersättningen tas bort kommer asylsökande i ändå större utsträckning än idag vara beroende av de värdfamiljer de bor hos.

Förvaltningen anser att intentionen i att asyltiden ska bli integrationsförberedande är bra. Vidare anser förvaltningen att på så sätt kan väntetiden användas på ett effektivt sätt för de som får uppehållstillstånd. Om dessutom sfi-undervisningen under asyltiden följer planen för sfi och kan ligga till grund för fortsatta studier ger det kontinuitet och kombineras med arbetslivs- och samhällsorientering ger det en bra grund för det fortsatta livet i Sverige vars inriktning måste vara arbete och egen försörjning.

Förvaltningen anser för övrigt att utredningens förslag om att planeringsperioden påbörjas av Migrationsverket för att sedan övertas av den kommun där invandraren bosätter sig är bra och nödvändiga. Handlingsplanen gällande den nyanlände invandraren ska vara individuellt anpassad och särskild hänsyn måste tas till fysiska eller psykiska funktionshinder. Det är som utredningen påpekar kommunen som har ett samordningsansvar, inte ett totalansvar för mottagandet och integration av nyanlända invandrare.

Förvaltningen anser vidare att om etableringsersättningen ska vara på 7 000 kr/månad och utbetalas direkt till individen utan mellanliggande kommunal administration vilket är bra, förutsätter effektivare mottagande än idag vilket kan vara mera möjligt om man för Stockholms

organiserar flyktmottagandet på stadsdelarna. Förslaget att etableringsersättningen ska utbetalas av Centrala studiestödsnämnden är däremot ett uppdrag som förvaltningen inte anser är troligt. Att blanda in ytterligare en myndighet som redan idag har svårt att klara sitt uppdrag är olyckligt. Den som ska sköta utbetalningen måste ha ett nära samarbete med den verksamhet som ansvarar för mottagandet och som vet om den nyanlände invandraren gör det som är överenskommet i handlingsplanen. Det mest optimala vore att etableringsersättningen var skattepliktig och pensionsgrundade som en lön, vilket skulle stärka fokus på inriktningen arbete och egen försörjning.

Vidare anser förvaltningen det viktigt att kommunerna även får ersättning för andra åtgärder i mottagandet som sfi-undervisning, uppbyggnad av andra aktiviteter i kombination med sfi – i form av heldagsverksamhet som svenskundervisning och arbetspraktik eller förvärvsarbete.

Förvaltningen anser vidare precis som utredningen att tidiga tydliga och riktade insatser möjliggör etablering och försörjning. Detta kräver att berörda myndigheter tar sitt ansvar och samverkar där en tydlig individuell handlingsplan är grunden. Först då vara möjligt att nå annat resultat.

Rinkeby stadsdelsnämnd beslöt vid sitt sammanträde den 18 december 2003 att godkänna förvaltningens svar på remissen och skicka svaret till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av *Kerstin Gustavsson m fl* (m) och *Fabri Öker m fl* (fp), bilaga 1.

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

Målgruppen

Förvaltningen anser att introduktionsinsatserna ska omfatta alla nyanlända invandrare. En stor del av de nyanlända invandrarna är anhöriga till flyktingar. Betänkandets förslag innebär en fortsatt gräddfil för 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.

Asyltiden

Förvaltningen instämmer i betänkandets förslag att den särskilda ersättningen på 500 kronor för eget boende i någon kommun under asyltiden tas bort. Det är också positivt att Migrationsverket föreslås få i uppdrag att införa en skriftlig bekräftelse på bostadsadressen som både den asylsökande och värden undertecknar. 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. När det gäller bostadsfrågan är det också viktigt att barnperspektivet beaktas redan under asyltiden. Har familjen inget ordnat bra boende bör de bo i kommun med lediga bostäder.

I princip är förvaltningen positiv till förslagen om Migrationsverkets ökade ambitionsnivå i betänkandet. Förslaget kräver dock mer resurser. Det är svårt att höja ambitionsnivån i flyktmottagandet samtidigt som förslaget ska vara kostnadsneutralt. 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 bosättningsamtalen.

Det är positivt att Arbetsmarknadsverket/Länsarbetsnämndens medverkan redan i ett tidigt stadium och sedan i hela processen lyfts fram som avgörande för att nå målen om arbete och självförsörjning. En tidig arbetsmarknadsanknytning är den faktor som tydligast medverkar till en

positiv integrationsprocess. Resurser för detta saknas dock, liksom tydliga och långsiktiga uppdrag som innefattar tidiga och kontinuerliga insatser för asylsökande och nyanlända flyktingar.

Planeringsperiod med bosättning

Betänkandets förslag ska leda till ett effektivare mottagande. Den förbättrade effektiviteten ska huvudsakligen uppnås genom att Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket i långt större utsträckning än idag föreslås medverka i introduktionsprocessen. Detta kräver utvidgade och tydliga uppdrag samt resurser som avsätts för detta ändamål. Sker inte detta är det inte sannolikt, att förslagen i betänkandet skulle leda till ett effektivare mottagande.

Förvaltningen anser att introduktionsinsatserna bör inriktas mot områden där det finns brist på arbetskraft. Betänkandet är mer tydligt på denna punkt.

Betänkandet talar om vikten av normalisering och snabb arbetslivsetablering, men man talar samtidigt om, att det ska vara de enskilda individernas önskemål, behov och möjligheter som ska bestämma mål och innehåll. Det senare kan t.ex. innebära att påbörja långa utbildningar som kan leda till ett yrke där det inte finns efterfrågan.

Förvaltningen ställer sig bakom inriktningen mot arbete och självförsörjning där individens resurser och kompetens tas tillvara, liksom att arbetsförmåga ska prioriteras framför anställningsbarhet. En förutsättning för en bra introduktion är att samtliga berörda myndigheter har gemensamt uppdrag och förhållningssätt i relation till målgruppen, liksom att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig. De allra flesta har arbetsförmåga även om den är begränsad, men en del kan behöva stöd för att undanröja hinder för att också kunna bli anställningsbara, exempelvis genom rehabilitering. Detta förutsätter ett förändrat synsätt hos berörda myndigheter, framförallt Länsarbetsnämnden.

Det finns inte mycket skrivet i betänkandet om de som är sjuka, handikappade etc. eller inte direkt kan gå in i ett arbetsmarknadsinriktat program. För dessa personer 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. Om arbetsförmåga ska vara styrande för insatserna måste Arbetsmarknadsverket se till att det finns resurser och möjligheter till arbetsprövning för dessa personer. För habiliterings- och rehabiliteringsinsatser är förstås också landstingets medverkan viktig.

Förvaltningen anser att stadsdelsnämnderna i staden direkt efter tillståndet ska ansvara för ett anpassat introduktionsprogram för de flyktingar och invandrare som inte direkt kan gå in i ett yrkesinriktat program.

Ersättningsfrågor

Förvaltningen anser att CSN:s medverkan innebär en ökad byråkratisering och ytterligare en myndighet att hålla kontakt med. 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 reduktion ska tas inte upp i betänkandet. Det framgår inte heller i betänkandet hur överprövning av CSN:s beslut ska gå till i praktiken.

Förvaltningen anser att stadsdelsnämnderna bör ha ansvar för att fatta beslut och betala ut ersättningen till individerna. På så sätt provas alla invandrare, oavsett vilken kategori man tillhör, lika. För att detta ska vara möjligt måste stadsdelsnämnderna få resurserna.

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

De föreslagna ökade resurser som utbetalas via försörjningssidan minskar de resurser som gäller övriga insatser under introduktionsperioden. Utifrån förslagen i stadens översyn skulle stadsdelsnämnderna därmed få mindre resurser att disponera för detta ändamål.

Skattefri ersättning ger inte kvalificering till A-kassa, pension m.m. Strider emot tanken med normalisering.

Stockholms stads översyn pekar på vikten av att den nyanlände kan se att alla delar av introduktionen leder till och samverkar för att uppnå målet om självförsörjning och arbete. Detta är motivationen och incitamentet för att aktivt delta i introduktionen. Betänkandet lockar i stället med mer pengar om man deltar och kopplingen till arbete är mer diffus. Det är tveksamt om ett sådant synsätt vare sig gynnar individen eller samhället.

Det tänkta nya utjämningsystemet som innefattar flyktingar är inte utarbetat. Det går därför inte att ta ställning till om Stockholms stad gynnas eller missgynnas genom detta. Stockholm är för närvarande underfinansierat via kostnadsutjämningsystemet, vilket hittills bl.a. inte tagit tillräcklig hänsyn till Stockholms högre kostnadsläge.

Riktade insatser och generella system

Förvaltningen delar synsättet att samhällets generella system och åtgärder ska ta över efter etableringsperioden. Det är positivt att betänkandet understryker att myndigheters uppdrag och regelsystem måste anpassas för att nyanlända invandrare snabbare ska omfattas av de generella systemen.

Förvaltningen instämmer i förslaget att icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program för nyanlända flyktingar och invandrare ska tas fram inom Arbetsmarknadsstyrelsen. Långsiktiga överenskommelser måste sedan träffas mellan staden och Länsarbetsnämnden

I Stockholm är 10 % av flyktingarna självförsörjande efter 18 månader. Betänkandets förslag innebär ännu kortare etablerings/introduktionstid. Inte sannolikt att en stor del då är självförsörjande när försörjningsansvaret går över till kommunen/stadsdelsnämnder. Betänkandet anger helt riktigt, att det kommer att kvarstå behov av försörjningsstöd när tiden för utbetalning av etableringsersättning upphör. Hur stort detta kan bli har dock betänkandet inte nämnt. Förvaltningen anser i enlighet med stadens egen översyn att ansvar och befogenheter ska hänga ihop så tidigt som möjligt i introduktionsprocessen. Därför anser förvaltningen att stadsdelsnämnderna borde få ansvar för introduktionen redan från början. Utifrån betänkandets förslag skulle stadsdelsnämnderna få försörjningsansvaret efter 15 månader.

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

Reservation anfördes av *Henrik Wallgren m fl (m)*, bilaga 1.

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

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 11 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Staden har nyligen genomfört en egen utredning som utmynnar i ett antal förslag till en ny organisation och ny inriktning på stadens introduktion av flyktingar och invandrare. Förvaltningen anser inledningsvis att stadens "samlade" svar på regeringsremissen bör utgå från det perspektiv som denna utredning anlagt och de synpunkter som framförts till kommunstyrelsen i stadens remissomgång.

De centrala tankarna i denna utredning är att så långt som möjligt lägga ansvar och befogenheter under samma hatt, att inte särskilja flyktingar från andra invandrare, att bibehålla kontinuitet i hela etableringskedjan samt att hela introduktionsprocessen ska vara inriktad mot arbete och egenförsörjning för de som är arbetsföra.

Förvaltningen anser generellt att regeringens utredning inte lyckats med att begärans antalet aktörer, och inte att lägga tydliga förslag som skulle kunna skapa enhetlighet i ersättningssystemen utan det blir bokstavliga skillnader mellan olika grupper invandrare och också olika administrativa system med Centrala studiemedelsnämnden som ytterligare en aktör.

De luckor och hack som i dag finns i det nationella mottagandet av invandrare riskerar att bestå även om utredningen betonar vikten av samverkan i etableringskedjans hela längd. För den enskilde invandraren som inte förstår den svenska byråkratin kommer mångt och mycket att fortfort vara svårförståligt och ibland motsägelsefullt genom att så många händer, i sämsta fall utifrån olika perspektiv, kommer att hantera introduktionen.

Utredningen har också "missat" gruppen invandrare som är anhöriga. Denna grupp är de facto större än gruppen asylsökande och dess behov av introduktion skiljer sig i allmänhet inte från flyktingarnas.

Lika så berör betänkandet inte annat än marginellt de som av sociala, psykologiska och/eller medicinska skäl inte kan ha arbetsmarknaden i sikte inom en nära framtid.

Bortsett från ovanstående synpunkter delar förvaltningen betänkandets ambition och utgångspunkter och många av de synpunkter och förslag som läggs samtidigt som det är svårt att ur ett stadsdelsnämndsperspektiv överblicka förslagens alla konsekvenser i praktiken, inte minst de ekonomiska.

Nedan ges synpunkter på en del enskildheter som förvaltningen särskilt vill kommentera.

Kommentarerna är inte rangordnade vare sig efter utredningens kronologi eller angelägenhetsgrad för förvaltningen.

- ? Asyltiderna måste kortas dock utan att rättssäkerheten sätts ur spel. Det är ett oförsvarligt ekonomiskt och "mänskligt" slöseri i det fall långa utredningstider beror på otillräckliga utredningsresurser/otillräcklig kompetens.
- ? Migrationsverket ska ges resurser för att kunna erbjuda de asylsökande organiserade arbetsmarknadsinriktade aktiviteter och resurser för tillräcklig sam-verkan med kommunerna. Motsvarande gäller för Arbetsmarknadsverket och Länsarbetsnämnden så att de kan komma in i ett tidigt stadium och sedan aktivt kunna medverka under hela introduktionsprocessen.
- ? Länsarbetsnämnderna behöver vidga sitt perspektiv utöver uppgiften att på kort sikt tillgodose arbetsmarknadens behov av arbetskraft.
- ? Det behövs resurser och möjligheter till arbetsprövning och rehabilitering även för de som inte för stunden är anställningsbara.
- ? Utredningen föreslår att Migrationsverket ska kalla till ett bosättningssamtal tillsammans med Arbetsmarknadsverket och den kommun där den enskilde bor när uppehålls- och arbetstillstånd beviljats. Därefter ska den enskilde erbjudas en planeringsperiod på högst tre månader. Planeringen ska utmynna i en handlingsplan över vilken den enskilde ska ha stort inflytande.

Utredningen har inte velat lägga förslag om något regelverk som kan tvinga den enskilde till någon viss bosättningsort utan föreslår att den fria bosättningsrätten bibehålls. Förvaltningen delar detta förhållningssätt då lagliga möjligheter eller ekonomisk "utpressning" som skulle kunna möjliggöra en "tvångsmässig" placering i en viss kommun skulle vara både stötande och ~~Däremot vill försvenskningen hälsade på~~ framhålla att det från Migrationsverkets och övriga parter sida ska läggas ner tydligt, riktat och icke slentrianmässigt arbete på att motivera den enskilde till att välja en bosättning i en kommun där det finns möjlighet till arbete och bra bostadsförhållanden. Ett en väl genomförd motivation borde ge den enskilde en så pass "saftig morot" att vare sig ekonomiska belöningar eller sanktioner torde behövas.

I Stockholm (liksom i en del andra attraktiva orter) finns ett stort antal invandrare med familj/anhöriga som bor under mycket otillfredsställande förhållanden (extrem trångboddhet/återkommande flyttningar mellan olika adresser/fiktiva adresser, dålig arbetsmarknad). Detta innebär inte sällan att barn far direkt illa, både i den invandrades familj och/eller i den familj där man bor inneboende.

Här borde Migrationsverket kunna "äläggas" att konkret ta reda på den faktiskt tilltänkta bosättningen och inte godkänna en diffus/olämplig bosättning. Om Migrationsverket misslyckas i sina ansträngningar att styra den enskilde till en lämplig bosättning inom tre månader bör denna period kunna förlängas ytterligare tre månader.

- ? När det gäller ersättningsfrågorna för den enskilde kan förvaltningen bara konstatera att det inte är bra med olika ersättningsformer och olika nivåer för flyktingar respektive andra invandrare som är beroende av ekonomiskt stöd från samhället.

Den föreslagna gränsen på ett år för etableringsstödet kommer med all sannolikhet innebära att de allra flesta ändå efter periodens slut kommer att behöva försörjningsstöd. Dagens erfarenhet visar att även en gräns på 18 månader är otillräcklig. Efter 18 månader är det endast ca 10 % som klarar sin försörjning själva. Resterande 90 % är hänvisade till

- ? ~~Förvaltningen~~ Förvaltningen står från att försöka bedöma de generella ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag då dessa inte kan brytas ner på stadsdelsnämnds nivå. Förvaltningen utgår från att staden i sitt "samlade" remissvar analyserar och bedömer vilka konsekvenser förslaget kan ge för staden som helhet.

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

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 stadens egen *Översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor*, dnr 333-2306/03) 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 flyktningbarnen erbjudas förskoleverksamhet inom ramen för migrationsverkets verksamhet. Därefter kan dessa barn erbjudas flyktningförskola 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 faderskap, 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 mångvetenskaplig 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 gynnsamt för människor med behov av trygghet och ~~Konkret~~ 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 nyanlände 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. Statens 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 avsatts 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 utmynnas 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 anknuter. 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 fanns 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 ökade ambitionsnivå i betänkandet.

Det nuvarande ersättningssystemet 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 flyktingmottagandet 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 reduktion 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 metapunktering och klagomålshantering är en form av självutvärderingssystem som borde vara möjligt inom varje myndighet.

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

Särskilt uttalande gjordes av *Magnus Dannqvist m fl* (s) och *Per Sundgren* (v), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Henrik Ebrenberg* (kd), *Susanne Sjöblom m fl* (m) och *Lena Kling m fl* (fp), bilaga 1.

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

Förvaltningen stödjer utredningens förslag att introduktionen ska inriktas mot arbete och självförsörjning och att man ska ta tillvara individens resurser och kompetens.

Förvaltningen uppfattar att utredningens gränsdragning mellan flyktingar och övriga nyanlända invandrare inte är relaterad till deras behov av introduktion eller hur stadsdelsnämnden arbetar med dessa grupper. Många nyanlända invandrare är dessutom anhöriga till flyktingar. Betänkandets förslag innebär att man särskiljer flyktingarna genom särskilda insatser från samhällets sida. Stockholms stads egen översyn av flyktingmottagandet som genomfördes våren 2003 har utgått från individens behov av introduktion och föreslår att stadens introduktionsinsatser ska omfatta alla nyanlända invandrare vilket förvaltningen ställer sig bakom.

Samverkan och tydlig ansvarsfördelning

Förutsättningen för en bra introduktion är att berörda myndigheter har ett gemensamt uppdrag och förhållningssätt gentemot målgruppen och att ansvarsfördelningen är tydlig.

Förvaltningen ställer sig positiv till att Migrationsverket får ett utökat ansvar för att påbörja integrationsprocessen. Enligt utredningen ska dock föreslagna insatser vara kostnadsneutrala vilket förutsätter att det idag finns resurser som kan omfördelas. Har Migrationsverket till exempel resurser att erbjuda alla asylsökande arbetsmarknads-inriktade aktiviteter. Eller finns resurser för att samverka med kommunerna och stadsdelsnämnderna under asyltiden och medverka vid bosättningssamtalen.

En tidig arbetsmarknadsanknytning är enligt utredningen den faktor som tydligast medverkar till en positiv integrationsprocess och förvaltningen stödjer förslaget att Arbetsmarknadsverket och länsarbetsnämnden ska medverka redan på ett tidigt stadium. Förvaltningen stödjer även förslaget att icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program för nyanlända flyktingar och invandrare tas fram inom AMS.

För sjuka eller funktionshindrade personer är det särskilt viktigt att ta fram en handlingsplan och introduktionsinsatser som är anpassade till individens förmåga.

Bosättning

Många flyktingar och invandrare i Stockholm har en osäker bostadssituation och flyttar runt mellan olika stadsdelar. Den osäkra bostadssituationen påverkar kontinuiteten i samhällets insatser och försvårar för den enskilde att etablera sig i det svenska samhället

Fiktiva adresser, trångboddhet och oseriös uthyrning är några av problemen kring bosättningsfrågan. 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.

I utredningen föreslår man att den särskilda ersättningen på 500 kronor för eget boende i någon kommun under asyltiden, som finns idag, tas bort.

Ekonomisk ersättning till individen

Det nuvarande ersättningssystemet för kommunernas flyktingmottagande föreslås tas bort. En statlig skattefri etableringsersättning under ett år efter bosättningen införs. Den ska uppgå till cirka 7.000 kronor per månad och vuxen person och betalas ut av CSN direkt till den enskilde. Cirka 70 % av den statliga ersättningen för flyktingmottagandet kommer då att gå åt till detta statliga försörjningsstöd.

Förvaltningen stödjer inte utredningsförslaget att Studiemedelsnämnden ska betala ut den statliga ersättningen direkt till flyktingarna medan kommunerna och stadsdelsnämnderna ska kontrollera att de fullföljer sin handlingsplaner. Förslaget innebär att man särbehandlar denna grupp. Det kommer dessutom att förekomma olika tolkningar från respektive kommun och myndighet hur avvikelser från handlingsplanen ska bedömas för att CSN ska reducera etableringsersättningen. Förslaget förefaller innebära en ökad byråkratisering.

Statens ansvar för etableringsersättningen gäller i ett år, lika länge för alla nyanlända flyktingar oavsett skilda förutsättningar för att nå målen om egen försörjning och etablering på arbetsmarknaden. De föreslagna ökade resurser som utbetalas via försörjnings-sidan direkt till målgruppen minskar de resurser som gäller övriga insatser under introduktionsperioden. Utifrån förslagen i Stockholms stads egen översyn skulle stadsdelsnämnderna därmed få mindre resurser att disponera för detta ändamål.

Resterande kostnader utöver försörjningen, bl.a. för sfi-undervisningen, ska under etableringsfasen och ytterligare två år täckas av det generella statsbidragssystemet med kostnadsutjämning.

Behovet av försörjningsstöd ska efter etableringsperioden täckas via socialtjänstlagen. Betänkandet är oklart när det gäller ersättningen till anhöriga, kvotflyktingar och de personer som har tillfälliga uppehållstillstånd.

Efter etableringsperioden ska samhällets generella system och åtgärder ta över. Förvaltningen uppfattar att det är positivt att utredningen understryker att myndigheters uppdrag och regelsystem måste anpassas för att nyanlända invandrare snabbare ska omfattas av de generella systemen.

Ersättning till stadsdelsnämnden

Det tänkta nya utjämningsystemet som innefattar flyktingar är inte utarbetat. Det går därför inte att ta ställning till om stadsdelsnämnden eller Stockholms stad gynnas eller missgynnas genom detta.

I Stockholm är 10 % av flyktingarna självförsörjande efter 18 månader. Utredningens förslag innebär att en statlig ersättning betalas ut under en sammantaget kortare planerings- och introduktionstid, tre plus tolv månader. Det innebär att stadsdelsnämndens kostnader för försörjningsstöd ökar. Utredningen anger också att det kommer att kvarstå behov av försörjningsstöd när tiden för utbetalning av etableringsersättningen upphör.

Integrationsnämnden beslöt vid sitt sammanträde den 16 december 2003 att överlämna och återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

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

Paul Lappalainen (mp) anmälde att han lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Hardy Hedman (kd) anmälde att han lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Integrationsförvaltningens tjänsteutlåtande av den 23 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig bakom de inledande utgångspunkter som betänkandet lyfter fram och som redovisats ovan. Delaktighet i det svenska samhället nås lättast genom arbete och egen försörjning.

Diskriminering

Integrationsverket konstaterar i sin "Rapport Integration 2002" att arbetsmarknaden inte fungerar etniskt neutralt. Arbetsmarknadens sätt att fungera gör att möjligheterna till tillträde och avancemang sorteras mellan invandrade och inrikes födda, men även utifrån födelseregion och t.o.m. föräldrarnas födelseregion. När utrikes och inrikes födda med samma utbildning, ålder och civilstånd jämförs framträder framför allt ett fenomen: avståndet mellan inrikes och utrikes födda på arbetsmarknaden ökar. Det som har effekt för inrikes födda på arbetsmarknaden har det inte i lika hög utsträckning för utrikes födda. Skillnaderna på arbetsmarknaden gäller inte enbart sysselsättningsgrad. Invandrade är tydligt koncentrerade till vissa branscher på arbetsmarknaden och har ofta arbetsuppgifter som inte motsvarar den egna kompetensen. Vid nedskärningar

drabbas invandrade först. 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. Utredningen tar inte upp detta förhållande. Förvaltningen anser, att kraftfulla och breda åtgärder måste vidtas inom alla samhällssektorer för att minska diskrimineringen. Utan att detta sker parallellt med särskilda insatser för att förbättra introduktionen kan denna inte bli framgångsrik.

Sfi-utredningen

Parallellt med utredningen om landets flyktingmottagande har pågått en översyn av sfi-undervisningen. Förvaltningen saknar en tydlig koppling och gemensamma målformuleringar mellan dessa utredningar när det exempelvis gäller sfi-undervisningens och övriga delar av vuxenutbildningens roll som ett viktigt verktyg för etableringen.

Effektivare mottagande

Huvudsyftet med utredningens förslag är att det ska leda till ett effektivare flyktingmottagande i landet. Den förbättrade effektiviteten uppnås huvudsakligen genom att Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket i långt större utsträckning än idag föreslås medverka i introduktionsprocessen. Detta kräver utvidgade och tydliga uppdrag för dessa myndigheter samt resurser som avsatts för detta ändamål. Sker inte detta är det inte sannolikt, att förslagen i övrigt i utredningen skulle leda till ett effektivare mottagande.

Kostnadsneutralitet

Utgångspunkten för utredningen har varit, att kostnader för föreslagna insatser och åtgärder ska rymmas inom gällande kostnadsramar för mottagande av asylsökande samt kommunersättningar vid flyktingmottagandet. Det är dock svårt att enligt förslaget höja ambitionsnivån i flyktingmottagandet och samtidigt vara kostnadsneutral eller göra besparingar. 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 tillräckliga resurser för att samverka med kommunerna under asyltiden eller att ansvara för och medverka vid bosättningsamtalen. I princip är dock staden positiv till utredningens förslag om att utöka Migrationsverkets ambitionsnivå.

Inriktning mot arbetsmarknaden

Förvaltningen delar utredningens uppfattning, att aktiviteterna under asyltiden i större omfattning blir arbetsmarknadsinriktade och integrationsförberedande. Att ta tillvara och bygga vidare på erfarenheterna från asyltidens aktiviteter blir därmed ett sätt att korta vägen till arbete och egen försörjning.

Forskning och uppföljningar har visat, att förutom tiden i Sverige är den faktor som tydligast medverkar till flyktingars arbetsmarknadsinträde och egenförsörjning en tidig arbetsmarknadsanknytning. 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. Även här saknas resurser för denna medverkan, liksom tydliga och långsiktiga uppdrag som innefattar tidiga och kontinuerliga insatser för asylsökande och nyanlända flyktingar. Förvaltningen delar utredningens uppfattning, att Arbetsmarknadsverket måste ges i uppdrag att ta fram icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program för nyanlända flyktingar och invandrare. Långsiktiga överenskommelser måste sedan träffas mellan berörd kommun och Länsarbetsnämnden när det gäller inriktning och ansvarsfördelning i introduktionsinsatserna.

För en tidig arbetsmarknadsanknytning är arbetspraktik viktig. Arbetsplatsen är en naturlig mötesplats mellan den nyanlände och majoritetssamhället. Där finns möjlighet till introduktion i det svenska arbetslivet, att knyta kontakter och skaffa referenser. Praktiken medverkar också till att höja motivationen för att lära sig svenska språket. Utredningen tar inte upp hur arbetspraktik ska kunna ordnas och vilka myndigheter som bör ha ansvar för att detta sker. Förvaltningen delar utredningens uppfattning, att Arbetsmarknadsverket med sina upparbetade kontakter med

arbetsmarknaden ska vara en självklar aktör i denna fråga och borde därför ges klara uppdrag när det gäller arbetspraktiken.

Kartläggning

Den första kartläggningen av de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund ska göras av Migrationsverket för att efter uppehållstillståndet kunna vara en grund för en framtida handlingsplan. Ett annat syfte är att tidigt markera arbetsmarknadsinriktningen och ge arbetsförmedlingen information om de resurser den enskilde har som kan tas tillvara på arbetsmarknaden. Migrationsverket har idag varken kompetens eller resurser till detta. Dessutom har utredningen framhållit, att professionalisering skulle vara en av utgångspunkterna, d.v.s. att den myndighet som normalt ger en viss service till medborgarna ska också ge denna till nyanlända. Förvaltningen anser därför, att Arbetsmarknadsverket så tidigt som möjligt måste komma in i introduktionsprocessen. Därför borde Arbetsmarknadsverket få i uppdrag att medverka i denna kartläggning samt ansvara för att den enskildes arbetslivserfarenheter och kompetens tas tillvara i den fortsatta etableringsprocessen.

Prognoser

För att kommunerna ska kunna planera och dimensionera sitt mottagande av flyktingar är det väsentligt att så tidigt som möjligt ha kännedom om de personer som väntas bosätta sig i kommunen efter det att uppehållstillstånd beviljats. Staden och Migrationsverket har kontinuerliga möten, där Migrationsverket lämnar prognos över det förväntade mottagandet. Tyvärr har dessa haft bristfällig överensstämmelse med de faktiska förhållandena. Detta leder bl.a. till att stadens mottagningsorganisation blivit feldimensionerad med ökade kostnader som följd. Förvaltningen förutsätter, att Migrationsverket får i uppdrag att vidta åtgärder så att dessa problem ska minimeras för kommunernas del.

Bosättning och planering

En stor del av de asylsökande som under väntetiden bor 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 den bristfälliga bostadssituationen, särskilt när familjemedlemmar anknyter. Kommunen blir då ansvarig att lösa bostadsfrågan så att introduktionsinsatserna kan påbörjas och genomföras. Migrationsverket föreslås få i uppdrag att införa en skriftlig bekräftelse som gäller boendet och boendevillkoren. I bekräftelsen, som både den asylsökande och värden undertecknar, ska de regler och villkor som gäller vid uthyrning framgå. Förvaltningen anser, att detta är ett steg i rätt riktning för att minska de problem vid introduktionen som hänger ihop med boendet.

När personen fått uppehållstillstånd föreslår utredningen att en bosättnings- och planeringsperiod om högst tre månader ska inledas. Migrationsverket föreslås ansvara för att kalla till bosättningsamtalen och kommunen föreslås få ett övergripande samordningsansvar under den fortsatta planeringen så snart bosättningen är klar. Planeringsperioden ska utmynna i ett flerpartsavtal i form av en individuell handlingsplan för den fortsatta introduktionen, där kommunen, Arbetsmarknadsverket och andra berörda myndigheter deltar. I handlingsplanen ska de olika parternas ansvar tydligt framgå. Den enskilde individen ska ha stort inflytande över planeringen. Förvaltningen ser positivt på detta förslag under förutsättning att övriga berörda myndigheter än kommunen ges tydliga direktiv och uppdrag att delta i upprättandet av ett sådant flerpartsavtal, samt ges ansvar för att medverka i genomförandet av detta. Förvaltningen förutsätter att Migrationsverket svarar för tolkkostnader och andra kostnader som rör planerings- och bosättningsamtalen.

Särskilda insatser

Förvaltningen vill framhålla behovet av särskilda insatser under en inledande period för både nyanlända flyktingar och invandrare för att stärka deras möjligheter att bli självförsörjande och komma ut på arbetsmarknaden. Generellt har nyanlända ett sämre utgångsläge jämfört med

övriga medborgare och invandrare som vistats längre i landet samt har bättre kunskaper i svenska och om det svenska samhället.

Gränsdragning mellan flyktingar och invandrare

Den nuvarande gränsdragningen mellan flyktingar och övriga invandrare är flytande och inte relaterad till behovet av introduktion. Enligt integrationspolitiken är nyanlända invandrare, oavsett på vilken grund de fått uppehållstillstånd, en grupp som har behov av särskilda insatser under den första tiden i landet. En stor del av dessa nyanlända invandrare är dessutom anhöriga till flyktingar. Den översyn av mottagandet av flyktingar och invandrare som staden nyligen genomfört har utgått från behovet av introduktion och föreslår att stadens introduktionsinsatser ska omfatta alla nyanlända invandrare. Utredningens förslag innebär dock en fortsatt särbehandling av flyktingar med särskilda insatser från samhällets sida och högre ersättningsnivå samt ingen särskild statlig ersättning för insatser som gäller övriga nyanlända invandrare. Detta genererar en mängd praktiska problem för de aktörer som parallellt arbetar med båda grupperna. Även om målgruppen vidgas kommer systemet enligt utredningens förslag att administreras av olika huvudmän. Staden har negativa erfarenheter av denna form av uppdelning.

Gemensamma uppdrag

Förutsättningen för en bra introduktion är att samtliga berörda myndigheter har gemensamma uppdrag och förhållningssätt i relation till målgruppen, liksom att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig. Inriktning mot arbete och självförsörjning där individens resurser och kompetens tas tillvara ställer sig förvaltningen bakom, liksom att arbetsförmåga ska prioriteras framför anställningsbarhet. De allra flesta personer har arbetsförmåga även om den är begränsad och en del kan behöva stöd för att undanröja hinder för att också kunna bli anställningsbara, exempelvis genom habilitering och rehabilitering. Detta förutsätter ett förändrat synsätt hos berörda myndigheter, framförallt Länsarbetsnämnden. Där har man företrädesvis i uppdrag att tillgodose arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Mest resurser läggs därför på dem som direkt kan gå ut i jobb, medan de som står längst från arbetsmarknaden ägnas mindre tid och resurser.

Utredningen tar kortfattat upp frågan om de som är sjuka, handikappade eller av andra skäl inte direkt kan gå in i ett arbetsmarknadsinriktat program. För dessa personer är det särskilt viktigt, att ta fram en handlingsplan och introduktionsinsatser som är anpassade till individens förmåga och verka för att undanröja hinder för ett arbetsmarknadsinträde. Om arbetsförmåga ska vara styrande för insatserna måste Arbetsmarknadsverket se till att det finns metoder, resurser och möjligheter till arbetsprövning för dessa personer. För habiliterings- och rehabiliteringsinsatser är också landstingets medverkan viktig.

Normalisering/Individuella mål

Utredningen framhåller vikten av normalisering och snabb arbetslivsetablering, men understryker samtidigt, att det ska vara de enskilda individernas önskemål, behov och möjligheter som ska bestämma mål och innehåll. Det senare kan t.ex. innebära att den enskilde kan påbörja långa utbildningar som kan leda till ett yrke där det inte finns efterfrågan. Förvaltningen delar utredningens uppfattning, att individens kunskaper, erfarenheter och ambitioner ska lyftas fram och tas tillvara.

Introduktionsinsatserna ska dock inriktas mot arbetslivsetablering inom branscher och arbetsområden där det finns brist på arbetskraft, inte mot att individens livsmål ska förverkligas inom ramen för etableringsperioden. Utredningen är otydlig på denna punkt.

Efter den inledande etableringsperioden bör i enlighet med utredningens förslag en normalisering av de olika insatserna eftersträvas, där samhällets generella system och åtgärder ska ta över. Detta är ett synsätt som delas av staden. Det är positivt att betänkandet understryker, att myndigheters uppdrag och regelsystem måste anpassas för att nyanlända invandrare snabbare ska omfattas av de generella systemen. Utredningens betoning av normalisering är dock inte konsekvent i förslaget. Exempelvis ger den föreslagna skattefria etableringsersättningen inte kvalificering till A-kassa, pension m.m.

Individualisering

Etableringsperioden är olika lång beroende på de olika personernas förutsättningar och de insatser som erbjuds. Utredningen betonar vikten av att det är individens egna livsval och förutsättningar som är den viktigaste utgångspunkten. Statens ansvar för etableringsersättningen föreslås dock gälla i ett år, d.v.s. lika för alla nyanlända flyktingar oavsett deras skilda förutsättningar för att nå målen om egen försörjning och etablering på arbetsmarknaden. Individualisering och normalisering som utredningen lyfter fram som viktiga ledstjärnor blir i detta avseende liktydigt med standardisering. Om utredningen hade varit konsekvent så skulle etableringsersättningen i stället vara kopplad till den individuella handlingsplanen och tiden att etablera sig på arbetsmarknaden och vara självförsörjande.

Incitament

Stadens översyn pekar på vikten av att den nyanlände kan se att alla delar av introduktionen samverkar för att uppnå målet om självförsörjning och arbete. Detta ger enligt förvaltningen grundläggande motivation och incitament för den enskilde att aktivt delta i introduktionen. Utredningen lockar i stället med mer pengar om man deltar och kopplingen till arbete är mer diffus. Det är tveksamt om ett sådant synsätt vare sig gynnar individen eller samhället.

Regionalt perspektiv

Utredningen anser, att det bör finnas en regional bas för planerings- och bosättningsarbetet. Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att utarbeta förslag till hur ett sådant regionalt samarbete kan utvecklas och resurser ska avsättas för detta ändamål. Förvaltningen anser, att förutsättningen för olika former av regionalt samarbete när det gäller introduktion av nyanlända flyktingar är att respektive kommun ser ett egenintresse i detta. Ett samarbete utifrån andra premisser kan aldrig bli framgångsrikt. Förvaltningen anser även, att den regionala tanken kan ha störst möjlighet att vara framgångsrik i regioner med små kommuner. Länsstyrelsen är dock inte en självklar bas för ett regionalt samarbete, utan det finns andra grunder för denna, exempelvis infrastrukturella.

Centrala studiestödsnämnden

CSNs medverkan när det gäller administrationen av etableringsersättningen innebär en ökad byråkratisering och ytterligare en myndighet att hålla kontakt med. Förvaltningen ställer sig tveksam till hur frågorna kring hanteringen av etableringsersättningen ska fungera och hur CSN ska klara av den stora mängden av handlingar som detta nya ansvar medför. CSN har heller ingen lokal organisation, vilket kommer att försvåra kommunikationen med kommunerna.

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 kriterierna en likartad bedömning av grunden för reducering tas inte upp i betänkandet. Det framgår inte heller i betänkandet hur överprövning av CSNs beslut ska gå till i praktiken.

Kostnader/Ersättning

I Stockholm är för närvarande cirka 10 % av flyktingarna självförsörjande efter 18 månaders introduktion. Utredningens förslag innebär ännu kortare etablerings/introduktionstid. Sannolikt kommer en mindre andel än idag att vara självförsörjande när försörjningsansvaret går över till kommunen. Detta kommer att öka stadens kostnader jämfört med dagens situation.

Utredningen föreslår, att det nuvarande ersättningssystemet för kommunernas flyktingmottagande ska tas bort. I detta ingår en grundersättning på tre schablonbelopp, för närvarande sammanlagt 483 300 kr, till varje kommun som träffar en överenskommelse med Integrationsverket om flyktingmottagande. För Stockholms del innebär detta endast en marginell ersättning i förhållande till den totala ersättningen för mottagandet. För en kommun med ett lågt mottagande kan detta dock vara avgörande för viljan att ta emot flyktingar. Minskar denna vilja hos ett antal mindre kommuner kommer trycket att öka på de större kommunerna.

Kommuner med god bostadssituation och i övrigt goda förutsättningar för en bra introduktion kommer generellt att vara positivt inställda till att ta emot de flyktingar som bedöms snabbt kunna etablera sig och bli självförsörjande. För de personer och familjer som har sociala eller andra problem som genererar extra kostnader eller längre etableringstid kommer det att vara svårt att hitta ett boende. Kommunerna kommer inte vara benägna att ta emot dessa. Ett resultat kan då bli att Migrationsverket under lång tid efter uppehållstillståndet får behålla dessa personer i anläggningsboende. I framtiden blir för dessa flyktingar kanske det enda alternativet att få ett boende i någon kommun att de väljer eget boende under asyltiden. Av utredningen framgår inte vilka faktiska möjligheter Migrationsverket har att placera ut flyktingar utan den mottagande kommunens godkännande.

Den föreslagna statliga etableringsersättningen på 7.000:- per vuxen person som ska betalas ut under ett år efter bosättningen kommer i många fall inte att täcka kostnader för uppehälle, hyra, el, TV, telefon, SL-kort m.m. Utifrån den generellt höga kostnadsnivå som gäller i Stockholm är det sannolikt, att staden i många fall måste komplettera den statliga ersättningen via socialbidrag. För hushåll med barn är det förmodligen en regel att detta måste ske, eftersom etableringsersättning enbart utgår för personer över 18 år.

Personer som är sjuka, föräldralediga, behöver rehabilitering etc. kan inte medverka i ett arbetsmarknadsinriktat introduktionsprogram. Utredningen är mycket oklar när det gäller kriterierna för reducering av etableringsersättningen, men förvaltningen utgår dock ifrån, att dessa personers respektive handlingsplaner berättigar till det högre ersättningsbeloppet enligt utredningens förslag.

För de personer som får reducerad ersättning blir kommunerna skyldiga att vid behov komplettera med socialbidrag. Viljan hos kommunerna att rapportera in avvikelser från handlingsplanen kan därmed minska, eftersom detta medför att kommunen får ökade socialbidragskostnader.

Utredningen bedömer, att endast en mindre del av de personer som genomgår introduktionen kommer att behöva kompletterande försörjningsstöd. Resonemangen i utredningen när det gäller försörjningsstödet bygger på ett nationellt snitt. Kostnadsnivån i Stockholm är dock avsevärt högre än detta riksgenomsnitt. En konsekvens av detta blir därmed, att stadens kostnader kommer att öka. Om dessa kostnader kommer att kompenseras via det föreslagna nya ersättningssystemet går inte att utläsa i utredningens förslag.

Den bristande kostnadstäckningen för barnfamiljer kommer generellt att medföra, att det blir svårt att hitta boende i någon kommun för dessa. I synnerhet om det gäller personer, där den berörda kommunen knappast kan räkna med att dessa kan vara etablerade på arbetsmarknaden eller självförsörjande efter det att tiden för den statliga etableringsersättningen gått ut.

Det nuvarande ersättningssystemet ger kommunerna möjlighet att få täckning för de faktiska kostnaderna för en rad olika grupper inom den totala målgruppen flyktingar och asylsökande som vistas i kommunen. Utredningen föreslår, att det riktade statsbidraget för kommunernas ersättning för flyktingmottagandet ska tas bort. Det ska i stället överföras till det generella statsbidragssystemet. Nedan redovisas kortfattat de kostnader staden senast återsökt för vissa grupper av flyktingar inom det nuvarande ersättningssystemet:

Varje mottagen flykting som bedöms ha behov av personlig assistent eller behöver någon form av institutionsplacering genererar höga kostnader. Senast uppgick detta belopp som staden återsökte för detta ändamål till cirka 11 Mkr. På samma sätt var stadens faktiska kostnader för flyktingars hemtjänst och äldreomsorg 5 Mkr. De personer mellan 60 och 65 år som inte bedöms ha möjlighet att komma ut på arbetsmarknaden genererade en kostnad på 10 Mkr. Kostnaderna för familjehemsplaceringar för barn utan vårdnadshavare uppgick till 5 Mkr. Kommunerna har också möjlighet att återsöka extraordinära kostnader för flyktingmottagandet. Kostnaderna för dessa uppgick till cirka 25 Mkr. (Eftersom statens budget för detta ändamål var begränsad till 30 Mkr för hela landet erhöll Stockholm endast 4,7 Mkr). De personer som har tillstånd att vistas i staden på grund av medicinska skäl, men som ska återvända när de är färdigbehandlade genererar också kostnader som staden har möjlighet att återsöka.

Kostnader för grundskola, gymnasium och förskola för de barn som vistades i staden under asyltiden uppgick till 12 Mkr. För de personer som väntar på uppehållstillstånd av andra skäl än asyl kan staden återsöka kostnaderna för dagersättning. Dessa uppgick till knappt 1 Mkr.

De kostnader som staden årligen återsöker rör sig om stora belopp. Hur staden ska kompenseras för dessa kostnader utifrån de förslag som utredningen lagt fram är diffust och osäkert.

Personer som under etableringsperioden är eller blir sjuka, föräldralediga etc. får därmed en längre etableringsperiod. Med utgångspunkt från utredningens betoning av individualisering borde tiden för utbetalning av etableringsersättning därför förlängas motsvarande tiden för sjukdomen, föräldraledigheten etc.

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. Utredningen är oklar när det gäller försörjningen under planeringsperioden för anhöriga, kvotflyktingar och de personer som har tillfälliga uppehållstillstånd. Dessa frågor behöver klargöras.

De föreslagna ökade resurserna som utbetalas via försörjningssidan minskar de resurser som gäller övriga insatser under introduktionsperioden. Staden skulle därmed få mindre resurser att disponera för detta ändamål.

Det tänkta nya utjämningsystemet 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 det nuvarande kostnadsutjämningsystemet, 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.

Sammantaget kommer utredningens förslag med stor sannolikhet att medföra betydligt ökade kostnader för staden när det gäller flyktingmottagandet. Dessutom är det nya föreslagna systemets ekonomiska konsekvenser oklara. Staden kan därför inte ställa sig bakom utredningens förslag till förändrad ersättning för kommunernas flyktingmottagande.

Näringslivskontoret har inkommit med ett kontorsutlåtande som kommer att anmälas vid näringslivsnämndens sammanträde den 23 februari 2004. Tjänsteutlåtandet av den 16 december 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Näringslivskontoret berör i detta yttrande endast de delar som är relevanta för näringslivsnämndens verksamhetsområde. Förvaltningens synpunkter bygger i hög grad på det yttrande som lämnades över stadens egen utredning i november 2003.

I en alltmer internationaliserad värld där individer, företag och institutioner samverkar över såväl språk- som nationsgränser, är det angeläget att det finns svenskutbildning som är väl anpassad till individernas behov och förutsättningar. Graden av internationella kontakter och etableringar inom näringsliv och forskning används som ett delmått på vår regions internationella attraktivitet och är därmed en viktig faktor för regionens fortsatta utveckling.

Ett annat perspektiv är de demografiska förändringar som hela vårt samhälle står inför. Låga födelsetal i kombination med en åldrande befolkning innebär att brist på arbetskraft kommer att uppstå på flera områden. I detta perspektiv är det angeläget att arbetsmarknaden förmår att ta vara på den arbetskraft som både redan anlända flyktingar och invandrare och nya grupper utgör. Möjligheten att få ett arbete är en viktig grund för motivationen inför sfi studier och andra kompletterande studier.

En arbetsplats är en viktig grund för integration och kontakter med det omgivande samhället. Målet för introduktionstiden måste därför vara att finna en väg, anpassad för resp individ, till lämpligt arbete och egen försörjning. Tidiga bedömningar av arbetsförmåga och anställningsbarhet blir centrala med denna utgångspunkt. Samtidigt är det viktigt att notera att den nyanlände flyktingen å ena sidan ska beskriva sin situation på ett övertygande vis för de myndigheter som avgör rätten till uppehållstillstånd. Å andra sidan ska den nyanlände visa upp sina yrkeserfarenheter och kompetenser och ge en så positiv bild som möjligt av sig själv för

representanter för arbetsförmedling och kommun. Sannolikt har den nyanlände traumatiska upplevelser bakom sig som gör det svårt för honom att ha tilltro till myndigheterna.

Näringslivskontoret vill avslutningsvis understryka betydelsen av att introduktionsåtgärderna utformas på så vis att det möjligt för den nyanlände att delta i sfi undervisningen parallellt med yrkespraktik eller andra åtgärder som syftar till att inlemma de nyanlända i arbetslivet. Ett väl etablerat lokalt kontaktnät och samverkan med näringslivet underlättar för ansvariga organ att slussa nyanlända flyktingar och invandrare till arbete.

Socialtjänstnämnden beslöt vid sitt sammanträde den 16 december 2003 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Christer Öhgren* (mp), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Peter Lundén-Welden m fl* (m) och *Ann-Katrin Åslund m fl* (fp), bilaga 1.

Reservation anfördes av *Maria Olin* (kd) med hänvisning till det egna yrkandet att ärendet skulle överlämnas utan eget ställningstagande.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 28 november 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Målgruppen för utredningens förslag har i huvudsak varit flyktingar som får ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Denna grupp omfattar s.k. kvotflyktingar, asylsökande som fått uppehållstillstånd av flyktingskäl eller humanitära skäl samt anhöriga till dessa tre kategorier, förutsatt att de ansökt om uppehållstillstånd inom två år efter det att den person den har anknytning till togs emot i en kommun.

Av de utrikes födda som idag bor i Sverige bedöms omkring en tredjedel ha invandrat på grund av flyktingskäl eller liknande och en tredjedel av familjeskäl, medan de i övriga fall kommit som arbetskraftsinvandrare. År 2001 utgjorde de som fick uppehållstillstånd av flyktingskäl 27 procent.

Förvaltningen anser att anhöriginvandrarna kan ha samma behov av stöd som kommunmottagna flyktingar och deras anhöriga och förordar att de vid behov ska omfattas av samma introduktionsprogram och ersättning. Statens kostnader skulle förvisso öka men det är svårt att förstå varför de olika grupperna nyanlända till Sverige inte behandlas på samma sätt. Vid den översyn av stadens flyktingmottagande som gjorts under 2003 föreslås att stadens introduktion ska omfatta såväl flyktingar som andra invandrare.

Utredningen framhåller vikten av tidig kontakt med arbetsmarknaden för att öka den enskildes förutsättningar att så snabbt som möjligt klara sin egen försörjning och föreslår att Arbetsmarknadsverket, i praktiken de lokala arbetsförmedlingarna, ska få ett större ansvar redan vid Migrationsverkets första kartläggning av den asylsökandes utbildning och arbetslivserfarenhet. Förvaltningen delar uppfattningen att den enskilde så snart som möjligt ska få stöd att planera för sitt framtida arbetsliv i Sverige. Detta förutsätter emellertid, som utredningen också påpekar, både att Arbetsmarknadsverkets uppdrag förändras och att mer resurser ges till arbetsförmedlingarna.

Det är angeläget att utredningens förslag genomförs att kartläggningen/ planeringen av den enskildes bakgrund och aktiviteter under asyltiden dokumenteras och samlas i en meritportfölj som sedan fylls på. I utredningen redovisas att man idag börjar om med en ny kartläggning när flyktingen blir kommunmottagen och sedan kanske ytterligare en gång av en annan handläggare i kommunen efter introduktionsprogrammets slut. Även arbetsförmedlingen gör ofta en egen kartläggning. Detta handlingsätt är både ineffektivt och förödmjukande för den enskilde att gång på gång vara tvungen att redovisa sin bakgrund.

Förslaget till ny organisation för stadens flyktingmottagande innebär att flyktingen ska få kontakt med en stadsdelsnämnd direkt efter att uppehållstillstånd beviljats och därmed inte passera den nuvarande flyktingmottagningen som föreslås avvecklas. På så sätt skulle den enskilde inte behöva byta handläggare inom kommunen om behov av försörjningsstöd kvarstår efter introduktionsprogrammets slut.

Den föreslagna planeringsperioden efter beslut om uppehållstillstånd kan skapa förutsättningar för den enskilde att få en genomförbar plan för hur målet att klara den egna försörjningen ska uppnås. Det förutsätter dock att de olika aktörerna verkligen tar ansvar för fortsättningen och att handlingsplanen får formen av ett flerpartsavtal där ansvaret för de olika delarna i planen tydligt fastslås. Kommunens ansvar måste i enlighet med utredningens förslag begränsas till ett samordningsansvar.

Förvaltningen ställer sig bakom förslaget att ett konjunkturoberoende arbetsmarknadspolitiskt program tas fram. Det borde dock riktas till alla nyanlända invandrare och inte begränsas till gruppen flyktingar.

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag att ta bort ersättningen till den enskilde vid val av eget boende under asyltiden. Stadens erfarenheter av eget boende är att det ofta har medfört problem av olika slag såsom trångboddhet och konflikter mellan asylsökande och värdfamilj. Sannolikt kan det förlägningsboende som idag oftast har formen av boende i insprängda lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet, medföra ett tryggare boende för den enskilde.

Utredningen framhåller vikten av att man skiljer på arbetsförmåga och anställningsbarhet. Det är den enskildes arbetsförmåga som ska bedömas. Planeringen av inträdet på arbetsmarknaden ska ha den enskildes egna önskemål och arbetsförmåga i fokus. I stadens utredning om ny organisation för flyktingmottagande läggs stor vikt vid stadens framtida behov av arbetskraft och att inriktningen på introduktionen bör vara att tillgodose detta behov. Förvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att den enskilde måste ges möjlighet till en arbetslivsutveckling som i första hand tillvaratar den egna kompetensen. Det går dock inte att bortse från arbetsmarknadens behov och därför måste den planering som görs i samverkan mellan den enskilde och samhällets företrädare beakta dessa ibland motstridiga intressen.

Svenska föreslås kunna läsas parallellt med de olika aktiviteterna som planeras under asyltiden, under den planeringstid som följer efter beslut om uppehållstillstånd, senare under introduktionsprogrammet och även under den eventuellt fortsatta introduktionen om sådan behövs. Sfi-utredningen går närmare in på behovet av att kombinera sfi med andra aktiviteter i sitt betänkande. Förvaltningen anser att det är av stor betydelse att möjligheterna att läsa svenska samtidigt som man gör annat förbättras och tillstyrker detta förslag.

Utredningens förslag om etableringsersättning till flyktingar och en mindre ersättning till kommunerna genom det generella statsbidraget är ofullständigt och svårt att ta ställning till i nuvarande form. Denna fråga bör således belysas ytterligare.

Normalisering är en av utredningens utgångspunkter. Efter etableringsperioden ska samhällets generella system och åtgärder ta över. Förvaltningen ställer sig bakom detta synsätt som understryker att myndigheters uppdrag och regelsystem måste anpassas för att även nyanlända invandrare ska få erforderligt stöd genom dessa.

I staden är 10 procent av flyktingarna självförsörjande efter 18 månaders introduktion. Utredningens förslag innebär en kortare etablerings/introduktionstid. Staden skulle få försörjningsansvaret efter 15 månader. Även om utredningens förslag skulle medföra att den enskilde snabbare kan försörja sig själv kommer troligen även fortsättningsvis en stor andel av flyktingarna att bli beroende av försörjningsstöd efter introduktionen. Såväl utredningens uppfattning som socialtjänstens erfarenheter är att det är olyckligt att flyktingar och invandrare blir beroende av försörjningsstöd som inkomst. Det bör därför övervägas om möjligheterna att få etableringsersättning skulle kunna förlängas.

Socialtjänsten har inget specifikt introduktions- eller integrationsuppdrag för invandrade som är beroende av försörjningsstöd. Däremot har den ett allmänt uppdrag att stärka individens egna möjligheter och förutsättningar till egen försörjning. Enligt normaliseringstanken är det också rimligt att socialtjänstens insatser ges till den enskilde utifrån behovet, inte utifrån att man är invandrare. För vissa nyanlända invandrare, nämligen flyktingar, anser emellertid utredningen att

det behövs introduktion och särskilda insatser. Det framgår inte i utredningen varför olika grupper nyanlända ses på olika sätt.

Betänkandet handlar i huvudsak om de flyktingar och deras anhöriga som är friska och förväntas klara sin egen försörjning inom en inte alltför avlägsen framtid. Hur de som är sjuka eller funktionshindrade ska få stöd i sin introduktion och klara sin egen försörjning behandlas i begränsad omfattning. I utredningen konstateras dock att sjukdom är ett av de vanligaste skälen till att introduktionen fördröjs. Man anger också att Integrationsverket 2003 tagit initiativ till en sektorsövergripande överenskommelse för integration och hälsa som bland annat syftar till att tydliggöra vem som har ansvar för vad. Flera forskningsprojekt med inriktning på hälsofrämjande introduktion pågår. Förvaltningen menar att resurser måste avsättas till fortsatt utvecklingsarbete för att finna metoder för dessa personers introduktion.

Sammantaget är förvaltningen i huvudsak positiv till utredningens förslag som skulle innebära en höjd ambitionsnivå i flyktingmottagandet. De kostnadsberäkningar som gjorts är dock mycket ofullständiga och slutsatsen att förslagen är kostnadsneutrala ställer sig förvaltningen tveksam till. En något förändrad ansvarsfördelning, ökad samverkan samt förändrade ersättningar till enskilda och kommuner kan knappast leda till att effektiviteten höjs i sådan utsträckning att resurser frigörs till ökade insatser i mottagandet. Det finns risk för att utredningens förslag inte kan genomföras på grund av bristande resurser. Om genomförandet av förslagen skulle innebära ökade kostnader för kommunerna förutsätter förvaltningen att kommunerna fullt ut kompenseras för dessa.

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

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

- ? 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.
- ? För att nå höga resultat och en bra kvalitet på SFI-undervisningen krävs att undervisningen nivågrupperas och behovsanpassas.
- ? Många invandrare hindras från att etableras på den svenska arbetsmarknaden och då inte på grund av att de har få 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), *Mikael Söderlund m fl* (m) och *Hardy Hedman* (kd) med hänvisning till det egna yrkandet att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

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

Då utredningen spänner över ett område som till vissa delar ligger utanför förvaltningens verksamhetsområde koncentreras synpunkterna kring de ur förvaltningens synvinkel mest centrala frågorna. De förslag som inte kommenteras har förvaltningen inte tagit ställning till. Synpunkterna följer liksom ovanstående bakgrund rubriceringen i betänkandets två första avsnitt.

Målgruppen

Förvaltningen ställer sig kritisk till att utredningen även fortsättningsvis gör en åtskillnad mellan nyanlända flyktingar och övriga nyanlända invandrare då gränsdragningen mellan dessa grupper är flytande och inte relaterad till behovet av introduktion. Betänkandets förslag innebär en fortsatt fördel för flyktingar, med särskilda insatser från samhällets sida och högre ersättningsnivå och ingen särskild statlig ersättning för övriga nyanlända invandrare.

Utgångspunkter, avgränsningar och begrepp

Normalisering, professionalisering och långsiktigt hållbar utveckling är utgångspunkter som förvaltningen stöder. Utredarens avgränsningar och definitioner i avseendet egenförsörjning och delaktighet riskerar dock att vid en alltför strikt tolkning och tillämpning gå emot målsättningarna om normalisering och en långsiktigt hållbar integration. Det är viktigt att berörda aktörer tar fasta på att utredaren i sammanhanget poängterar att vägen till egen försörjning många gånger går via utbildning om en långsiktigt hållbar integration skall uppnås.

Introduktionsinsatserna ska givetvis syfta till egenförsörjning. En alltför strikt inriktning på att så snabbt som möjligt få ut individen i egenförsörjning kan medföra en stor risk. Invandrarna kan bli en andra klassens medborgare som hänvisas till de sämre jobben. 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. De nyanlända måste 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 får tillgång till vägledning och information om utbildningssystemet och arbetsmarknaden. På så vis ges den nyanlände förutsättningar att formulera egna mål som är realistiska i förhållande till den svenska arbetsmarknaden. Vidare rekommenderar förvaltningen att det ur ett integrationsperspektiv är viktigt att beakta delaktighet i ett vidare perspektiv än vad utredaren gör. För individens delaktighet i arbets- och samhällsliv och för förmågan att styra över sitt eget liv krävs utöver arbete och ekonomi t.ex. grundläggande utbildning och språkkunskaper.

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. Samma erfarenhet finns inom stadens sfi-verksamhet dit arbetslösa invandrare inte sällan återvänder efter en tid på arbetsmarknaden. Dessa individer utvecklar ofta en svenska som är svår att vidareutveckla. Andra får anställning direkt vid ankomsten till Sverige via släktingar och landsmän och talar endast sitt eget modersmål i såväl arbetslivet som på fritiden. Det är svårt för dessa individer att delta i demokratin och att hävda sina rättigheter och ha kännedom om sina skyldigheter.

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 etableringens mål uppfyllts endast genom att individen är självförsörjande. Alla nyanlända bör erbjudas vissa etableringsinsatser oavsett om de har sin försörjning tryggad eller inte. Alla bör erbjudas möjlighet att inom etableringsperioden nå så långt som möjligt i integrationen som var och en har förutsättning för.

Asyltiden

Förvaltningen är positiv till förslagen om den ökade ambitionsnivån under asyltiden. Det är även bra att svenskundervisningen är tänkt att följa de nya kursplanerna för sfi. På så vis ges förutsättningar för en bättre kontinuitet och effektivitet i språkinläringen. Förvaltningen välkomnar entydiga rutiner och system för att föra över all adekvat information från kartläggningen etc som kan förenkla möjligheterna för individen att fortsätta sina sfi-studier i kommunens regi efter det att han fått uppehållstillstånd.

Förvaltningen anser att det behövs en översyn av den ersättning kommunerna får för asylsökande barn och ungdomars skolgång. I dag får kommunerna till exempel en statlig ersättning på 54 900 kronor per år för en asylsökande elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola (förordning 2002:1118 om statlig ersättning för asylsökande med flera). Stadens kostnader för dessa elever överstiger ersättningen väsentligt. Den genomsnittliga kostnaden för en elev i gymnasieskolan är år 2003 ca 85 200 kronor. De asylsökande eleverna har av naturliga skäl särskilda behov som är än mer resurskrävande.

Förvaltningen stöder förslaget om en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för Migrationsverket. I en stad av Stockholms storlek där de asylsökande i huvudsak bor i eget boende istället för på anläggning är det svårt att hitta alla barn och ungdomar som har rätt till skolverksamhet. Problemet ligger dock inte huvudsakligen i att det är svårt att få uppgifter om barnens bostadsadress. Den adress som uppges är många gånger inte den adress barnet bor på. En stor del av de asylsökande i Stockholm har bristfälliga bostadsförhållanden. Fiktiva adresser, trångboddhet, oseriös uthyrning är några av problemen. Migrationsverket säger sig dock inte ha lagliga möjligheter att närmare granska de adresser som de asylsökande uppger, vilket förvaltningen anser vara olyckligt.

Mot ovanstående bakgrund anser förvaltningen att de förslag utredaren lämnat vad gäller ersättning och villkor för eget boende under asyltiden är positiva.

Planering med inriktning på arbete och försörjning

Förvaltningen stöder förslaget till verksamhet under planeringsperioden. En inriktning mot arbete och självförsörjning där individens kompetens, förutsättningar och önskemål tas tillvara ställer sig förvaltningen bakom, liksom att arbetsförmåga ska prioriteras framför anställningsbarhet. De allra flesta har arbetsförmåga även om den är begränsad, men en del kan behöva stöd för att undanröja hinder för att också kunna bli anställningsbara. Detta förutsätter ett förändrat direktiv för berörda myndigheter, framförallt Länsarbetsnämnden, som företrädesvis har i uppdrag att tillgodose arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Mest resurser läggs därför på dem som direkt kan gå ut i jobb.

Förutsättningen för att ambitionerna om en bra etablering ska förverkligas är att samtliga berörda myndigheter har gemensamt uppdrag och förhållningssätt i relation till målgruppen, liksom att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig. Inte minst viktigt är att samtliga inblandade aktörer rent fysiskt närvarar vid flerpartsamtal och upprättande av flerpartavtal. I dagsläget är detta svårt att uppnå till följd av att inblandade myndigheter prioriterar sin tid och sina resurser olika, vilket resulterar i att individen inte sällan får disparata råd och anvisningar.

Betänkandet behandlar inte verksamheten för de som är sjuka, handikappade eller som inte direkt kan gå in i ett arbetsmarknadsinriktat program. För dessa personer 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. Om arbetsförmåga ska vara styrande för insatserna måste Arbetsmarknadsverket se till att det finns resurser och möjligheter till arbetsprövning för dessa personer. Oklart är vad som händer med en individs etableringsersättning om han eller hon är sjukskriven eller föräldraledig under den tänkta planeringsperioden. För habiliterings- och rehabiliteringsinsatser är också landstingets medverkan viktig.

Ersättningsfrågor

Förvaltningen är positiv till att det ställs krav på motprestation för att individen ska erhålla etableringsersättningen. Det är också viktigt att ersättningen inte har koppling till försörjningsstödet. För att uppnå målsättningarna om egenförsörjning och normalisering är det viktigt att "omhändertagandeperspektivet" tonas ner till förmån för en tro på att individen klarar att ta eget ansvar. Därför kan det även vara motiverat att individen får sin etableringsersättning från CSN istället för att få den från kommunen som är den myndighet som betalar ut försörjningsstöd. Samtidigt innebär CSN:s medverkan en ökad byråkratisering och ytterligare en myndighet för individen att hålla kontakt med. Det är tveksamt hur de praktiska frågorna kring hanteringen av etableringsersättningen ska gå till. Den hantering av rapportering som ska ske mellan myndigheter riskerar att motverka ambitionerna om en snabb och smidig etablering. Om

eftersläpning i rapporteringen blir stor finns en risk att flyktingen inte gör så mycket av sitt planerade program, vilket kan resultera i att stadsdelen/kommunen får ta kostnader den inte själv har kunnat påverka.

Riktade insatser och generella system

Förvaltningen är positiv till förslaget om att myndigheters uppdrag och regelsystem anpassas så att nyanlända invandrare snabbare ska omfattas av de generella systemen. Våldigt mycket av det medborgaren gör i sitt vardagliga liv, på arbetet och på sin fritid sker dock inte huvudsakligen i rollen som mottagare av offentliga myndigheters verksamhet. En förutsättning för att principerna om normalisering ska kunna uppnås är att även arbetsmarknaden, såväl det offentliga som det privata, anpassas till en mångkulturell arbetskraft. Branschorganisationernas delaktighet i utformandet och utförandet av introduktionsverksamheten är därför en förutsättning.

Mot bakgrund av att många av de samverkansproblem som idag finns kring introduktionen sannolikt kan härledas till att olika aktörer har olika uppdrag och målsättningar är det positivt att förutsättningarna för en helhetssyn skapas bland myndigheterna på statlig nivå.

Förvaltningen välkomnar ett icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända och instämmer med utredaren i att det är viktigt att språkundervisningen kan kombineras med arbete, annan utbildning och arbetslivsanknutna insatser. Inom utbildningsförvaltningens verksamhet pågår en utveckling som skapar goda förutsättningar att i samverkan med andra aktörer erbjuda en individanpassad verksamhet för nyanlända. Inom sfi testas de studerande och nivågrupperas utifrån individuella behov och förutsättningar. De studerande har möjlighet att läsa sfi i olika takt och vid olika tidpunkter, vilket gör det möjligt för individiden 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 livsmedelsteknik.

Vad gäller validering finns ett behov av centrala bestämmelser som förankras hos arbetsmarknadens branscher. Certifikat och intyg måste bli långsiktigt gångbara och inte endast gälla i ett begränsat område eller hos enstaka arbetsgivare.

Förvaltningen välkomnar en utredning om skolans verksamhet för nyanlända elever. Det är viktigt att utveckla metoder för hur dessa barn och ungdomars behov kan tillgodoses samt att utreda resursbehovet.

Det sätt på vilket en verksamhet utvärderas och följs upp påverkar såväl verksamheten som den bild som ges av den. Det är därför viktigt att de mål, utvärderingsmetoder och indikatorer som tas fram blir användbara i det kontinuerliga utvecklingsarbetet i en verksamhet. Sfi-utredningen tar i sitt betänkande upp problem som är förknippade med den offentliga sfi-statistiken, vilka bör beaktas i sammanhanget.

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

Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till utredningens förslag och har lyft fram de ur stadsledningskontorets synpunkt mest centrala frågorna.

En konsekvens av utredningens förslag är att statens betalningsansvar för de flyktingar som fått uppehållstillstånd förkortas till 15 månader (befintligt ersättningssystem är avsett att räcka i 3,5 år). En viktig förutsättning för att den förkortade introduktionstiden inte bara skall innebära att kommunens betalningsansvar för de nyanlända inträder tidigare än i nuvarande ordning, är att intensiva åtgärder finns att använda för att stödja de nyanländas etablering. Vidare förutsätts också att de generella systemen anpassas så att de blir tillgängligare för invandrarna. Utredningen föreslår att ett utökat ansvar för nyanländas etablering införs för vissa myndigheter, vilket stadsledningskontoret ser positivt på. Stadsledningskontoret ser dock en fara i att

statsbidragssystemet förändras i snabbare takt än vad berörda myndigheter hinner ändra regler, arbetssätt och rutiner för att fullt ut ta sitt ansvar och samverka med kommuner och andra myndigheter.

Stadsledningskontoret tycker att det är positivt att utredningen understryker vikten av att redan under asyltiden markera inriktningen mot arbete och egen försörjning. Detta ligger i linje med stadens mål för introduktionen av flyktingar.

Stadsledningskontoret ser det som mycket viktigt att de berörda myndigheterna vid introduktionen har samma mål för individen nämligen egen försörjning och eget boende. Om de berörda myndigheterna har samma mål och kan samordna sina insatser ökar sannolikheten för en lyckad introduktion.

Stadsledningskontoret känner tveksamhet till att etableringsersättningen kan komma att betalas ut av CSN. Ett av problemen i dagens mottagningsorganisation är att väldigt många/för många myndigheter är inblandade. Att ytterligare en till skall vara inblandad är inte motiverat. Kontroll, uppföljning etc kommer ändå att göras av kommunen.

Genom att göra vissa antaganden om en avgränsad grupp flyktingar har utredningen kommit fram till att ca 70 % av nuvarande statsbidrag avser kostnader för försörjningsstöd, 20 % avser kostnader för svenska för invandrare (sfi) och 10 % avser kostnader för annan verksamhet. Enligt utredningens modell beräkningar kommer således 35 % av nuvarande statsbidrag att stanna inom staten och 65 % kommer att läggas till det generella statsbidragssystemet och där ingå i kostnadsutjämnningen för individ- och familjeomsorg. Utredningen lämnar inga färdiga förslag som gör det möjligt att beräkna effekterna av den föreslagna kostnadsutjämnningen för Stockholms stad.

Stadsledningskontoret ser positivt på att flyktingmottagning och introduktion kan komma att finansieras via de generella statsbidraget. Stadsledningskontoret är positiv till principen att använda kostnadsutjämnning som en del i resursfördelningen, i de fall det är möjligt att hitta relevanta variabler för konstruktionen av utjämnningen.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget att använda kostnadsutjämnningen för individ- och familjeomsorg (om än något modifierad) för utjämnning av den återstående delen försörjningsstöd. Den av Utjämningskommittén (SOU 2003:88) föreslagna modellen för kostnadsutjämnning för individ- och familjeomsorg ger inte staden likvärdiga förutsättningar.

Stadsledningskontoret avstyrker den föreslagna nivån på etableringsersättningen. Vid fastställandet av nivån har bl.a. en antagen riksgenomsnittlig boendekostnad använts. Stadsledningskontoret vill påpeka att enligt SCB ligger stadens genomsnittliga hyra för en hyresrätt ca 8 % över riksgenomsnittet. Detta och den generellt något högre kostnadsnivån i Stockholms stad gör att stadens kostnader kommer att öka när kompletterande försörjningsstöd kan komma att betalas ut i större omfattning i staden än i övriga delar av landet. Stadsledningskontoret anser att staten måste kompensera Stockholms stad för detta t.ex. genom möjlighet till differentierad nivå på ersättningen.

Eftersom utredningen inte föreslår att staten tillskjuter några medel kan kommunsektorn som helhet inte räkna med några ytterligare resurser till flyktingmottagning och introduktion. Stadsledningskontoret vill påpeka att i Integrationsverkets rapport Systemfel, ett ersättningssystem i obalans 2003:5 konstateras att för 1999 års flyktingkontingent har storstäderna 12 % högre kostnader för försörjningsstöd än vad de totalt erhöll i grund- och scholastiska skolan. Stadsledningskontoret förutsätter att staten inte frångår finansieringsprincipen utan vid volymökningar av flyktingmottagandet också ger det generella statsbidraget motsvarande resursökning.

RESERVATIONER M M

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 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 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 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 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.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Reservationen av Didar Samaletdin m fl (fp) har följande lydelse.

- att delvis bifalla förvaltningens förslag.
- att som svar på remissen anföra följande:

Människors frihet och inneboende kraft och vilja att ta ansvar för sina liv och behovet av att forma sin egen vardag är grundläggande. När möjligheten att själv ordna sin egen bostad under asyltiden var en viktig förändring som ökade människors självbestämmande under en mycket utsatt period i livet. Det kan exempelvis innebära att man kan bosätta sig hos släktingar eller bekanta. Det har också inneburit en möjlighet att slippa leva på en institution. Utredningens förslag om att denna möjlighet ska kvarstå är bra. Vi motsätter oss därför starkt förslaget om att människor som söker en fristad i vårt land ska tvingas på förläggning.

Utredningens förslag om slopad bostadsersättning lämnar vi utan eget ställningstagande i nämnden.

Vi vill betona vikten av deltagande i intensiv språkundervisning under asyltiden. Goda kunskaper i svenska språket är nödvändigt för att personen ska integreras i samhället och ofta en förutsättning för arbete och egen försörjning.

Avslutningsvis vill vi betona vikten av en human och solidarisk flyktingpolitik, vilket förutsätter att kommunerna i Sverige har en väl genomtänkt politik för integration och en välkomnande attityd till nya invånare. I dag finns det stora problem i det svenska flyktingmottagandet. Regeringen måste ta ansvar för att rättssäkerheten i och tilltron till asylhanteringen upprättas. En viktig åtgärd för att förbättra rättssäkerheten och den allmänna situationen för många asylsökande vore att Utlänningsnämnden läggs ner och att asylprövningen görs om till en process under mer domstolsliknande former.

Rinkeby stadsdelsnämnd

Reservationen av Kerstin Gustavsson m fl (m) och Fahri Ölcer m fl (fp) har följande lydelse.

1. att som svar på remissen i huvudsak godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande
2. att därutöver anföra följande:

Utredningen "Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle" har en modern och framsyftande inställning till vårt lands framtida flyktingmottagande. Den tar sikte på att snabbt få människor till egen försörjning och att bästa sättet att snabbt få grundläggande kunskaper i svenska språket är att arbeta parallellt med språkundervisning. En annan mycket viktig slutsats i utredningen är att det finns många externa företag, som på ett effektivt sätt kan hjälpa till, både när det gäller språkundervisning samt att skaffa fram arbetstillfällen och praktikplatser. Att handlägga dessa bitar är således inget som nödvändigtvis måste skötas av myndigheter, tvärt om. Länsarbetsnämndernas historik på området manar knappast till fortsatt förtroende. Bemanningsföretag har bättre förutsättningar att verkligen hitta lösningar, som passar flyktingarnas speciella problem.

Vi finner det märkligt att den lokala utredning kring flyktingfrågor och sfi, som nyligen presenterades kommer till helt motsatta slutsatser. Här skall allt återkommunaliseras och ansvaret läggas på stadsdelsnämnderna.

Vi motsätter oss förslaget att ta bort ersättningen till den enskilde vid val av eget boende under asyltiden. Nyanlända asylsökandes möjligheter till integration kan ofta bli avsevärt bättre i en självvald boendeform, jämfört med den isolering som ett boende på flyktingförläggning innebär för många. De problem som förekommer vid eget boende bör bemötas med kontroll och information, inte genom att stödet avskaffas.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Reservationen av Henrik Wallgren m fl (m) har följande lydelse.

Vi yrkar att stadsdelsnämnden beslutar att som svar på remissen föreslå att flyktingmottagandet och SFI-verksamheten överförs till utbildningsförvaltningen som blir huvudman för verksamheten, samt 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 flyktingar med

trauman och andra speciella svårigheter, anses inte längre behövas. Likaså kommer inte utbildningsföretagens speciella kunskaper om SFI-undervisningen 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.

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.

Vantörs stadsdelsnämnd

Det särskilda uttalandet av Magnus Dannqvist m fl (s) och Per Sundgren (v) har följande lydelse.

Förslaget om en statlig etableringsersättning till nyanlända flyktingar istället för ett behovsprövat försörjningsstöd har förmodligen både för- och nackdelar beroende på om perspektivet är samhällets eller individens. Förvaltningen avvisar förslaget och redovisar starka farhågor för den kommunala ekonomin samt att ersättningen särskiljer flyktingar och invandrare stick i stäv med stadens egen översyn av flyktingmottagandet. Vår utgångspunkt är att etablerings-ersättningen bör kunna bidra till en mer normal tillvaro för flyktingen och mindre administration för samhället. Socialtjänsten skulle därmed kunna satsa mer på arbetslivsinriktat arbete och mindre på handläggning av försörjningsstöd. De redovisade frågetecknen kring hur etableringsersättningen påverkar kommunernas ekonomi måste givetvis besvaras innan staden kan ta slutlig ställning till förslaget.

Reservationen av Henrik Ehrenberg (kd), Susanne Sjöblom m fl (m) och Lena Kling m fl (fp) har följande lydelse.

att i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut

att påpeka att Migrationsverket måste få sanktionsmöjligheter om verket får i uppdrag att införa en skriftlig bekräftelse på bostadsadressen

att stödja utredningsförslaget att Studiemedelsnämnden ska betala ut den statliga ersättningen direkt till flyktingarna medan kommunerna och stadsdelsnämnderna ska kontrollera att de fullföljer sin handlingsplan

Därutöver anføres

Vi ställer oss positiva till förslaget att introduktionen av samtliga asylsökande som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska inriktas mot arbete och egen försörjning. En minskning av antalet personer som är beroende av försörjningsstöd innebär att fler får möjlighet att styra över sin ekonomi och sin vardag.

Vi vill dock påpeka att man naturligtvis inte kan nöja sig med att konstatera att människor är segregerade så länge de är utan arbete. Ett väl fungerande lokalsamhälle och ett aktivt stöd till detta är den bästa förutsättningen för att fånga upp dem som trots en ökad inriktning mot arbete och egen försörjning blir beroende av försörjningsstöd.

Integrationspolitiken fungerar bäst i det dagliga arbetet på lokal nivå.

Vi anser att förslaget om att Migrationsverket får i uppdrag att införa en skriftlig bekräftelse på bostadsadressen som både den asylsökande och värden undertecknar är bra. Vi vill särskilt vill påpeka att Migrationsverket då måste få sanktionsmöjligheter för detta.

Vi stödjer utredningsförslaget att Studiemedelsnämnden ska betala ut den statliga ersättningen direkt till flyktingarna med flera medan kommunerna och stadsdelsnämnderna ska kontrollera att de fullföljer sin handlingsplan. Stadsdelsnämnderna är bäst lämpade att följa upp handlingsplanerna då den personliga och kontinuerliga kontakten med den asylsökande sker just där. För att undvika olika tolkningar så bör Studiemedelsnämnden skriva riktlinjer och/eller allmänna råd för uppföljningen.

Integrationsnämnden

Reservationen av Petra Gardos (m) och Mikael Trolin (fp) har följande lydelse.

Att som svar på remissen i huvudsak godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande, samt

Att därutöver anför följande

Utredningen ”Etablering i Sverige –möjligheter för individ och samhälle” har en modernt och framsyftande inställning till vårt lands framtida flyktingmottagande. Den tar sikte på att snabbt få människor till egen försörjning och att det bästa sättet att snabbt få grundläggande kunskaper i svenska språket är att arbeta parallellt med språkundervisning. En annan mycket viktig slutsats i utredningen är att det finns många externa företag som på ett effektivt sätt kan hjälpa till både när det gäller språkundervisning samt att skaffa fram arbetstillfällen och praktikplatser. Att handlägga dessa bitar är således inget som måste skötas av myndigheter och kommuner, tvärt om. Länsarbetsnämndernas historik på området manar knappast till fortsatt förtroende. Bemanningsföretag har bättre förutsättningar att verkligen hitta lösningar som passar flyktingarnas speciella problem.

Vi finner det märkligt att den lokala utredning ett kring flyktingfrågor och SFI som nyligen presenterades kommer till helt motsatta slutsatser. Här skall allt återkommunaliseras och ansvaret läggas på stadsdelsnämnderna.

Socialtjänstnämnden

Reservationen av Christer Öhgren (mp) har följande lydelse.

Socialtjänstnämnden godkänner socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande.

Därutöver anför nämnden följande;

Då man talar om integration är det av vikt att man definierar själva begreppet. Integration handlar om möten, t.ex. mellan svenskar och personer med annan etnisk bakgrund än svensk. Ofta missuppfattas och används begreppet på ett sätt som kan tolkas som att integration handlar om anpassning, en anpassning till vårt gemensamma samhälle. Denna skillnad i betydelse av termen tycker vi är viktig att betona.

En annan faktor när det gäller den låga förvärvsfrekvensen bland flyktingar och invandrade personer, är den diskriminerande strukturen i vårt samhälle. Detta glöms ofta bort då man talar om arbetslinjen och en större satsning på att försöka få ut fler i arbete, och då just utifrån samhällets behov inom s.k. bristyrken, samt inriktningen på att minska bidragsberoendet. En satsning bör i detta sammanhang även handla om att arbeta för en attitydförändring bland annat hos arbetsgivare som avstår från att anställa personer med en annan kulturell bakgrund.

Reservationen av Peter Lundén-Welden m fl (m) och Ann-Katrin Åslund m fl (fp) har följande lydelse.

Socialtjänstnämnden godkänner som svar på remissen i huvudsak förvaltningens tjänsteutlåtande. Därutöver anför nämnden följande;

Utredningen ”Etablering i Sverige –möjligheter för individ och samhälle” har en modern och framsyftande inställning till vårt lands framtida flyktingsmottagande. Den tar sikte på att snabbt få människor till egen försörjning och att bästa sättet att snabbt få grundläggande kunskaper i svenska språket är att arbeta parallellt med språkundervisning. En annan mycket viktig slutsats i utredningen är att det finns många externa företag som på ett effektivt sätt kan hjälpa till både när det gäller språkundervisning samt att skaffa fram arbetstillfällen och praktikplatser. Att handlägga dessa bitar är således inget som nödvändigtvis måste skötas av myndigheter, tvärt om. Länsarbetsnämndernas historik på området manar knappast till fortsatt förtroende. Bemanningsföretag har bättre förutsättningar att verkligen hitta lösningar som passar flyktingarnas speciella problem.

Vi finner det märkligt att den lokala utredning kring flyktingfrågor och SFI som nyligen presenterades kommer till helt motsatta slutsatser. Här ska allt återkommunaliseras och ansvaret läggas på stadsdelsnämnderna.

Vi motsätter oss förslaget att ta bort ersättningen till den enskilde vid val av eget boende under asyltiden. Nyanlända asylsökandes möjligheter till integration kan ofta blir avsevärt bättre i en självvald boendeform, jämfört med den isolering som ett boende på flyktingförläggning innebär för många. De problem som förekommer vid eget boende bör bemötas med kontroll och information, inte genom att stödet avskaffas.

Betänkandet Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75)

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att identifiera, analysera, förklara och undanröja hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration, såväl i mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation som i relevanta lagar och förordningar. Bakgrunden är oron för den utrikes födda befolkningens låga förvärvsfrekvens, jämförelsevis stora arbetslöshet, omfattande och långvariga biståndsberoende och svårigheter att bli delaktiga i det svenska samhället.

Uppdraget är brett och mångfacetterat och med den tid och de resurser som stått till utredningens förfogande har det inte varit möjligt att genomlysas alla aspekter av mottagande, introduktion och långsiktig integration. Bortsett från det underlag vi hämtat in i våra kontakter med kommuner, myndigheter, organisationer m.fl. har vi varit så gott som helt hänvisade till de undersökningar och studier som andra gjort. Målgruppen för vårt uppdrag har varit flyktingar och vissa anhöriga till dem, men i vårt utredningsarbete har vi hela tiden prövat att inkludera också andra nyanlända. Några av våra förslag är primärt begränsade till vår målgrupp, men vi öppnar för en framtida möjlighet att inkludera en större grupp nyanlända. I en del av våra överväganden och förslag gör vi ingen distinktion mellan olika kategorier nyanlända. Normalisering, professionalisering, kontinuitet och tilltro till individens förmåga att fatta förnuftiga beslut har varit viktiga ledstjärnor i utredningsarbetet. För att markera individens eget ansvar och förmåga talar vi i betänkandet om ”etablering”. Att etablera sig måste man göra själv. Men man kan få stöd av andra för sin etablering.

Asyltiden

Synen på innehållet i asyltidens har successivt förändrats från att göra så få insatser som möjligt för de asylsökande, över strävan att göra väntetiden meningsfull till ett medvetet utnyttjande av asyltiden för integrationsförberedande verksamheter för vissa grupper av asylsökande. Utredningens förslag när det gäller boende och verksamhet under asyltiden är i linje med det och delvis också en fortsättning på det förändringsarbete som redan pågår.

När det gäller boendet föreslår utredningen att

- ? asylsökande även fortsättningsvis ska ha möjlighet att välja om de vill bo i Migrationsverkets anläggningar eller hos släktingar eller vänner,
- ? det inte utgår någon särskild bostadsersättning till dem som väljer eget boende.
- ? informationen till både värdfamilj och dem som väljer eget boende förbättras
- ? en skriftlig bekräftelse av att båda parter är medvetna om boendearrangemangens villkor ska utgöra förutsättning för att kallelser och beslut ska kunna sändas till bostadsadressen.

När det gäller verksamhet och försörjning föreslår vi att

- ? asyltiden blir integrationsförberedande men utan att återvändandeperspektivet förloras. De väntetider som uppstår i väntan på beslut ska utnyttjas så att de som får stanna har fått en god grund för sin etablering i landet och de som måste återvända kan göra det med värdefulla erfarenheter och kunskaper.
- ? Migrationsverket har fortsatt ansvar för den organiserade verksamheten och kan upphandla delar av verksamheten av externa anordnare,
- ? asylsökande i arbetsför ålder ska få tidigare utbildning och yrkeserfarenhet kartlagd av Migrationsverkets handläggare och få information om möjligheterna att arbeta under asyltiden.

- ? företrädare för Arbetsmarknadsverket ska ge dem som bedöms stå nära arbetsmarknaden fördjupad yrkes- och arbetsmarknadsrådgivning, förmedla arbete till dem som har rätt att arbeta samt bistå vid anskaffning av praktikplatser.
- ? en svenskundervisning som erbjuds ska följa kursplanen för sfi och de studerande ska ha möjlighet att avlägga prov på ett sådant sätt att de kan ligga till grund för tillträde till fortsatta studier. Svenskundervisningen ska förutom språkstudierna innehålla arbetslivs- och samhällslivsorientering i enlighet med förslaget från Sfi-utredningen.
- ? dagersättning utgår på samma grunder för boende inom Migrationsverkets anläggningssystem och i eget boende och kan också reduceras av samma skäl.

Planeringsperiod med bosättning

Utredningen har funnit att flera förändringar är nödvändiga för att öka nyanlända invandrades möjligheter att snabbare komma ut i arbete och försörjning. Det finns flera orsaker till att stora andelar nyanlända hamnar i arbetslöshet och långvarigt försörjningsstödsberoende. Bland annat har kommunernas ansvar för flyktingmottagandet kommit att uppfattas som ett totalansvar, inte ett samordningsansvar, något som lett till att andra aktörer inte känt ansvar för de nyanlända eller haft åtgärder avpassade för dem och de har inte heller klart definierade uppdrag för målgruppen.

Utredningen föreslår

- ? att alla asylsökande som beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring ska erbjudas en planeringsperiod på som längst tre månader
- ? att även andra nyanlända under vissa förutsättningar ska kunna erbjudas en planeringsperiod
- ? att planeringsperioden ska ha en tydlig inriktning på arbete, försörjning och bosättning
- ? att perioden ska ha karaktären av ett flerparsamtal som blir ett flerparsavtal och där Arbetsmarknadsverket, företrädare för olika skolformer och sjukvård är viktiga parter,
- ? att när perioden är slut ska individen ha en handlingsplan för sin fortsatta etablering och en meritportfölj som han eller hon kan fortsätta att fylla på.

Den viktigaste utgångspunkten planeringsperioden ska vara

- ? individens egna livsval och förutsättningar.

Utredningen föreslår att Migrationsverket får huvudansvaret för bosättningen och för att börja planeringsperioden. Detta ansvar innebär att

- ? att Migrationsverket ska kalla den som fått uppehållstillstånd samt företrädare för Arbetsmarknadsverket och den kommun där personen till ett bosättningsamtal. Den kommun där individen tidigare bott i eget boende kan då klargöra vilka alternativ till boende, arbete, utbildning etc. som finns i kommunen, i regionen eller på annat håll. Även en kommun med anläggningsboende kan ha intresse av att delta i bosättningsamtalet, t.ex. för att fånga upp arbetskraft som de har behov av.
- ? att Migrationsverket betalar ut dagersättning tills bosättningen är klar.

Så snart bosättningen har skett får den kommun där den nyanlände bosatt sig ett övergripande samordningsansvar för planeringsperioden. Utredningen understryker i betänkandet vikten av att varje individs arbetsförmåga identifieras – inte anställningsbarheten och att individens roll och ansvar är centralt under planeringsperioden. Vi poängterar också att vägledning, kartläggning och bedömning, som är centrala delar under perioden, görs med professionellt stöd.

Utredningen konstaterar också att det bör finnas en regional bas för planerings- och bosättningsarbetet och att både ett regionalt och interregionalt samarbete behövs och föreslår

- ? att länsstyrelserna får i uppdrag att i samverkan med kommunförbundet på länsnivå föreslå hur ett regionalt och interregionalt arbete kan utvecklas

? att resurser avsätts för att uppmuntra utvecklingsarbetet

Ersättningsfrågorna

Utredningen har kommit fram till att det nuvarande systemet med en riktad statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet har spelat ut sin roll. Den riktade ersättningen fungerar inte som det incitament som man ursprungligen hade tänkt och dessutom är systemet krångligt att administrera. När det gäller individens försörjning har vi funnit att det av flera skäl skulle vara bättre med en ersättning som är densamma för hela landet och att det enklaste och bästa är om ersättningen betalas ut direkt till individerna utan mellanliggande kommunal administration.

När det gäller individens försörjning föreslår vi att

- ? en statlig individbaserad etableringsersättning införs, som betalas ut direkt till den om är berättigad att erhålla den, dvs. till den som har en handlingsplan.
- ? etableringsersättningen betalas ut månadsvis (ca 7 000 kr/mån) under som längst ett år
- ? etableringsersättningen reduceras för den som inte följer handlingsplanen.
- ? Centrala studiestödsnämnden får ansvar för att fatta beslut och betala ut ersättningen på underlag från kommunerna.

Vårt förslag är att statens ekonomiska ansvar för flyktingar m.fl. kvarstår i samma omfattning som hittills men utredningen föreslår förändringar i sättet att kompensera kommunerna. Vi anser att ersättningen till kommunerna för den verksamhet som riktas till nyanlända flyktingar m.fl. på sikt bör inordnas i det generella kommunala statsbidrags- och kostnadsutjämningsystemet. Utredningen har i en modell visat hur det kan göras genom en kombination av ökat statsbidrag till kommunerna och justeringar i kostnadsutjämnningen så att den beräknas på antalet flyktingar m.fl. som vistats 1–9 år i landet.

Vi föreslår

- ? att det riktade statsbidraget till kommunerna tas bort
- ? att kommunerna får ersättning via det generella statsbidragssystemet och med kostnadsutjämnning för det som återstår sedan det som går till försörjning under det första året tagits bort.

Eftersom förändringen av ersättningssystemet är en komplicerad operation, som kräver mer ingående beräkningar och överväganden än utredningen har haft möjlighet att göra, föreslås övergångsvis – och för att förbereda genomförandet – ett riktat, strukturellt bidrag till kommunerna avsedda att täcka kostnaderna dels för svenska för invandrare, dels för övrig verksamhet för flyktingar m.fl.

Riktade insatser och generella system

Den statliga etableringsersättning som utredningen föreslår omfattar ett år och innebär inte att nyanländas integration därmed förväntas vara avslutad. Hur lång tid det tar att nå egen försörjning och delaktighet är i hög grad individuellt betingat och dessutom beroende av arbetsmarknadssituationen och lokala faktorer. Utredningens vision är att en planeringsperiod med professionellt stöd tillsammans med möjligheten att få ta del av olika aktörers och huvudmäns utbud med den statliga etableringsersättningen som försörjningskälla inte bara ska leda till arbete utan också in i de normala arbetsmarknads-, utbildnings-, hälso-, sjukvårds- och sociala systemen. För att förverkliga detta krävs förändringar både när det gäller de intensiva såråtgärderna under den första tiden och en fortsatt anpassning till en mångkulturell, mångspråkig och mångkulturell befolkning inom viktiga politikområden. Utredningen menar att denna konkretisering av integrationspolitiken måste ske i en process med de berörda fackmyndigheternas medverkan och samverkan.

Utredningen förslår därför

- ? att Arbetsmarknadsverket, Högskoleverket, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket Socialstyrelsen, Verket för skolutveckling, Skolverket och NUTEK får ett sektorsansvar för nyanlända invandrarers etablering,
- ? att ett nytt icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända bör tas fram och att det ska utformas så att det kan kombineras med sfi och andra aktiviteter under det år etableringsersättning utbetalas.

Vi anser vidare att

- ? att utbildning i svenska måste kunna erbjudas i olika miljöer och att utbildningen ska kunna kombineras med arbete, utbildning m.m.
- ? att högskolornas utbud måste anpassas bättre till nyanländas behov och kompletteringsutbildningarna blir fler
- ? att nyanlända måste uppmärksammas i den fortsatta försöksverksamheten med validering
- ? att en särskild utredning bör få i uppdrag att utreda hur grund- och gymnasieskolan kan förbättra insatserna för nyanlända elever
- ? former för hälso- och sjukvårdens medverkan i rehabiliteringen av nyanlända måste utvecklas liksom metoder och verksamhet inom socialtjänsten.

Vi tar också upp vilket innehåll samhällsinformationen ska ha, genom vilka kanaler den förmedlas så att alla nås, vilken utformning den ska för att nå fram och vem som ska ansvara för att den produceras, ekonomiskt och praktiskt. Förutom den samhällsinformation som bör ges till nyinvandrade inom ramen för sfi och på det sätt och med det innehåll som föreslås av Sfi-utredningen anser vi

- ? att det bör finnas en sammanhållen internetbaserad respektive skriftlig samhällsinformation för nyanlända
- ? att myndigheterna inom sina respektive områden måste ta ett större ansvar för att nå ut med information till nyanlända och andra som inte har svenska som modersmål

Vi föreslår vidare att Statskontoret och Integrationsverket ska få i uppdrag att utarbeta förslag till hur en sammanhållen grundläggande Internetbaserad samhällsinformation till nyanlända ska kunna etableras och vidmakthållas och att Integrationsverket ska verka för att en sammanhållen och för nyanlända invandrare producerad skriftlig samhällsinformation tas fram. Vi förslår också att Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster bör få tilläggsdirektiv att särskilt beakta och överväga hur nyinvandrades behov av offentliga e-tjänster ska kunna tillgodoses och att Integrationsverkets ansvar när det gäller att följa upp myndigheternas efterlevnad av förordningen (1986:856), bör preciseras, eventuellt genom en ändring av verkets instruktion.

I betänkandet har vi också förslag till hur man genom uppföljning och utvärdering kan få bättre kunskaper om hur nyanländas etablerings fortskrider och vilka effekter utredningens förslag leder till. Vi föreslår

- ? att uppföljnings- och utvärderingsmodeller som visar på effekterna av de tidiga och samlade insatserna för nyanlända bör utvecklas som gör det möjligt att följa nyanländas etablering över tiden
- ? att tydliga mål formuleras och indikatorer tas fram
- ? att SCB:s riktlinjer för redovisning av statistik för personer med utländsk bakgrund bör vara vägledande för all statistikredovisning i den offentliga sektorn och att de måste följas av de för nyanlända invandrare mest relevanta myndigheterna.