



Kansliavdelningen

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Lisbeth Westerlund
Tfn: 08-508 25 016

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2004-12-09

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2004-12-16
DNR 106-555/2004

Till
Socialtjänstnämnden

Integrationspolicy för Stockholms stad

Remiss av förslag från stadsledningskontoret
(2 bilagor)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Förslaget till integrationspolicy är ambitiöst liksom det tidigare integrationsprogrammet. Det saknas emellertid tydliga mätbara mål och konkreta anvisningar för integrationsarbetet även om också är nödvändigt med övergripande inriktningsmål och visioner. De som ska leda det fortsatta arbetet med att nå stadens mål – lokalt och centralt – bör bibringas det samlade kunnande som finns såväl inom staden som på nationell och europeisk nivå angående förutsättningarna för ett framgångsrikt utvecklingsarbete inom integrationsområdet. Förslaget till policy saknar också planering för hur en ökad ambitionsnivå i integrationsarbetet ska finansieras.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande remitterat förslag till integrationspolicy för Stockholms stad. Förslaget har utarbetats av stadsledningskontoret. Remisstiden går ut den 22 december 2004.

Ärendet har även remitterats till stadsdelsnämnderna Skarpnäck, Östermalm, Rinkeby, Hägersten, Skärholmen, Koncernstyrelsen, Näringslivskontoret, Svenska Bostäder, stadsbyggnadsnämnden, idrottsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, utbildningsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, kommunstyrelsens handikappråd och jämställdhetsrådet.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samarbete med staben för utredning och projekt, Europaforum Stockholm och Precens.

Förslaget till integrationspolicy för Stockholms stad i sammanfattning

Sedan 1997 har Stockholms stad haft ett integrationsprogram med målet att bryta utvecklingen mot ökad etnisk och social segregation. I budget för 2004 beslutade kommunfullmäktige att integrationsprogrammet ska ersättas med en integrationspolicy som ska vara ett stöd för integrationsarbetet inom stadens verksamheter. Integrationspolicyn innehåller tre mål för en integrerad stad och stadens definitioner av begrepp som används i policyn. I anslutning till varje mål finns också strategiska frågor som stöd för verksamheternas integrationsarbete.

Målen är följande:

- Skapa förutsättningar för ökad hållbar tillväxt och ekonomisk utveckling i hela staden genom insatser i ytterstaden som rör boende och bostadsförsörjning, nya arbetsplatser och goda näringslivsvillkor samt fysisk och elektronisk infrastruktur.
- Minska skillnaderna mellan olika delar av staden avseende sysselsättnings- och utbildningsnivåer, hälsa, trygghet och trivsel samt tillgång till service, kultur och fritidsaktiviteter.
- Utveckla metoder i syfte att synliggöra, moverka och bryta fördomar, rasism och diskriminerande strukturer.

Med utgångspunkt från målen ska riktlinjer och nyckeltal inom integrationsområdet utarbetas.

Förvaltningens synpunkter

Förslaget till integrationspolicy är ambitiöst liksom det tidigare integrationsprogrammet. Det saknas emellertid tydliga mätbara mål och konkreta anvisningar för integrationsarbetet även om också är nödvändigt med övergripande inriktningsmål och visioner.

Förvaltningen anser att staden ska ansluta sig till samma mål som finns i den nationella handlingsplanen mot fattigdom och social utestängning. En redogörelse för dessa mål lämnas nedan.

De som ska leda det fortsatta arbetet med att nå stadens mål – lokalt och centralt – bör bibringas det samlade kunnande som finns såväl inom staden som på nationell och europeisk nivå angående förutsättningarna för ett framgångsrikt utvecklingsarbete inom integrationsområdet. Integrationsfrågan är av sådan vikt att den borde ingå i stadens integrerade ledningssystem. Förvaltningen förutsätter att policyn ska utgöra ett styrdokument för stadens nämnder och bo-lag.

Det saknas redovisning för hur stadens hittills bedrivna integrationsarbete har fungerat. Vad har lyckats? Vad har varit mindre lyckat? Vilka resultat har storstadssatsningen givit? Det är angeläget att dra lärdom av egna och andras erfarenheter inför det fortsatta integrationsarbetet. Förslaget till policy saknar också planering för hur en ökad ambitionsnivå i integrationsarbetet ska finansieras.

Förslaget till integrationspolicy skulle även ha kunnat remitterats till några invandrарorganisationer och till några handikapporganisationer. Inflytande i demokratiska processer främjar integration.

Stockholm – en stad i Sverige och i Europa

Det är en brist att förslaget till integrationspolicy saknar förbindelse med synen på integration i Sverige och i Europa. Det är angeläget att stadens arbete med integrationsfrågor har den nationella nivån och dess koppling till EU som utgångspunkt för det egna arbetet. Det är också viktigt att se hur man hanterar problem på annat håll innan man tar ställning till hur liknande problem ska behandlas på hemmaplan.

Medlemsstaterna i EU har under första halvåret 2003 utarbetat nationella handlingsplaner mot fattigdom och social utestängning. I handlingsplanerna utvecklar medlemsstaterna sina prioriteringar i förhållande till de mål för området som fastställdes av Europeiska Rådet i Nice och kompletterades av Europeiska Rådet i Köpenhamn.

Målen är att

1. underlätta deltagande i sysselsättning och allas tillgång till resurser och tjänster,
2. förebygga risken för utestängning,
3. hjälpa de mest utsatta,
4. mobilisera samtliga aktörer.

Medlemsstaterna skulle i 2003 års handlingsplan sätta mål för att till 2010 väsentligt reducera antalet personer som riskerar fattigdom och social utestäng-

ning, lyfta fram genderperspektivet samt tydligt fokusera på risken för fattigdom och social utestängning för invandrare.

I den gemensamma rapport om social integration i EU som sammanställdes i anslutning till den första omgången nationella handlingsplaner 2001 identifierades åtta centrala utmaningar. Dessa är att

1. utveckla en arbetsmarknad för alla och verka för sysselsättning som en rättighet och möjlighet för alla,
2. garantera en tillräcklig inkomst och resurser för ett människovärdigt liv,
3. motverka risken att missgynnas i utbildningen,
4. bevara familjesolidariteten och barnens rättigheter,
5. se till att alla har ett tillfredsställande boende,
6. garantera lika tillgång till tjänster av god kvalitet,
7. förbättra tillhandahållandet av tjänster,
8. förnya eftersatta områden.

Sveriges handlingsplan mot fattigdom och social utestängning 2003 – 2005

Samtliga av EU identifierade utmaningar är utgångspunkter för de åtgärder och den strategi som beskrivs i Sveriges handlingsplan 2003. Ett genomgående tema för svensk del är stärkt samverkan och partnerskap på samtliga samhällsnivåer, samt ett tydligt brukarperspektiv.

I Sveriges handlingsplan anges att omkring en femtedel av Sveriges befolkning är född utomlands eller har minst en förälder som är född utomlands. Alla som bor i Sverige ska, oavsett etniskt ursprung, ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Detta ska ligga till grund för den generella politikens inriktning och utformning. Integrationspolitiska mål och synsätt ska genomsyra alla samhällsområden. Integrationspolitiken inriktas på att ge stöd till människors egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden, verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och motverka rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering.

Den långsiktiga inriktningen på arbetet med att förebygga och motverka rasism m.m. har lagts fast genom att regeringen antagit en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. Integrationsverket har ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden.

Integrationspolitikens mål är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Målen är ett uttryck för respekten för etniska, religiösa och kulturella olikheter. Utgångspunkten måste vara respekten för de mänskliga rättigheterna och samhällets grundläggande värderingar.

De generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ska tillgodose specifika behov också hos invandrare och flyktingar. Kunskapslyftet, anställningsstöden och aktivitetsgarantin är exempel på insatser som har stor betydelse för olika grupper av invandrare. Riktade insatser och särskilda prioriteringar kan också vara nödvändiga. En grundläggande utgångspunkt är att arbetsförmedlingarnas reguljära verksamhet ska utformas utifrån individens förutsättningar och behov.

I förslaget till Budget/verksamhetsplan 2005 för socialtjänstnämnden som ska behandlas av nämnden den 16 december 2004 anges att ett förslag till lokal handlingsplan med utgångspunkt från EU:s strategi och den svenska nationella handlingsplanen "Mot fattigdom och social utestängning" ska redovisas till socialtjänstnämnden under 2005.

Några konkreta kommentarer till förslaget till integrationspolicy

Förvaltningen anser att förslaget till integrationspolicy i alltför hög utsträckning innehåller begrepp och ambitioner som är otydliga och kan tolkas allt för brett. Några exempel på detta ges nedan.

"Alla stadsdelar ska vara lika levande och attraktiva. Institutioner och anläggningar...bör därför finnas i alla delar av staden" (sid. 3 första stycket). Vad menar man med stadsdel? Är det en stadsdelsnämnds ansvarsområde eller menar man alla de stadsdelar som ingår i staden och som är betydligt fler än stadsdelsnämnderna?

Samma undran som ovan infinner sig när man anger att *"Kommunal och privat service ska finnas i alla delar av staden"* (sid. 3 andra stycket). Hur omfattande är ambitionsnivån?

Man anger också att *"Levande stadsdelar förutsätter en mångfald av boendeformer"* (sid. 3 andra stycket). Är begreppet boendeformer liktydigt med upplåtelseformer? Om upplåtelseformer avses – hur ska detta tillgodoses? I policyn anges att samverkan mellan de kommunala bostadsbolagen och stadsdelsnämnderna ska utveckla stadens bostadsområden. Men de kommunala bostadsbolagen upplåter endast lägenheter med hyresrätt. Eller avser begreppet boendeformer något annat? Särskilda ungdomslägenheter, vanliga lägenheter i olika storlekar och äldreboenden eller vad?

Dokumentets beskrivning av problemstadsdelar är märklig: *"När vissa områden utanför Stockholms tullar ensidigt beskrivs som eftersatta eller svaga så påverkar det stadsdelarna och dess invånares möjligheter att styra utvecklingen i positiv riktning"* (sid. 3 första stycket). Varför står "utanför Stockholms

tullar” med i meningen? Vad signalerar det? Vill man poängtera att det minsann inte skulle kunna handla om någon stadsdel innanför tullarna?

Dessutom finns det avsevärda fördelar med att man i områden som anses ha en hög problemnivå gör ordentliga probleminventeringar och kartläggningar för att kunna göra adekvata insatser. I all tillgänglig litteratur om brottsförebyggande arbete förordas ett sådant tillvägagångssätt. Det går inte att undanhålla medborgare och media den information som sådana kartläggningar ger. Där- emot kan man uppväga sådana beskrivningar med information om de insatser som görs i det aktuella området.

”Medborgarna ska ha reella möjligheter att delta i planerings- och beslutsprocesser” (sid. 3 femte stycket). Kommunerna styrs i huvudsak genom representativ demokrati. I vilka andra former ska medborgarnas ges inflytande? Menas exempelvis elev- och föräldrainflytande i skolan?

Utsagorna i förslaget till policy saknar ofta reell information om tillståndet i staden idag t.ex. *”Livslängd och ohälsa är ojämnt fördelade i Stockholm”*, *”Arbetslösheten är en av nutidens största hälsorisker”*(sid. 5 andra stycket). Här hade det varit relevant med information om detta, en underbyggnad av påståendena.

Det finns exempel på mål som endast vagt anges och där frågan om hur de ska nås är ännu luddigare. T.ex. målet att skapa öppna mötesplatser där vi ska *”umgås, diskutera och förhandla om hur vi ska definiera vår gemenskap som medborgare i staden”*(sid. 5, femte stycket), målet att staden ska reagera snabbt och tydligt *”när rasism, främlingsfientlighet och fördomar leder till att människor stängs ute från arbetsmarknaden etc.”* (sid. 6 andra stycket), målet att *”synliggöra de normsystem och strukturer som upprätthåller diskriminerande handlingar så att de inte förstärks och bekräftas.* (sid. 6, tredje stycket)”. Hur ska detta göras?

Policyn definierar visserligen en rad centrala begrepp i slutet men använder sig också av andra begrepp och formuleringar som har många bottnar utan att klargöra vad som avses, t.ex. *”viktigt att den språkliga rikedom som finns i stadens tillvara...dialekter, ungdomsspråk och andraspråkssvenska”* (sid. 4 fjärde stycket), *”trygghet”*(sid. 5 tredje stycket) och *”den urbana ungdomskulturen skapas idag i spänningsfältet mellan det lokala och det globala”*(sid. 5 sjätte stycket).

I policyn ges något enstaka exempel på hur, de i många fall luddiga, målen ska nås. Bland annat att stadens arbetsmarknadspolitiska satsningar *”särskilt ska verka för att stödja ungdomar och unga vuxna som inte studerar eller saknar arbete”* (sid. 4 tredje stycket). Detta mål hör snarare hemma i stadens arbetsmarknadspolicy än i integrationspolicyn . Ett annat exempel är att *”i samband med utarbetandet av planer och byggprojekt kan s.k. integrationskonsekvensanalyser göras”* (sid. 3 fjärde stycket). Varför inte byta detta kan mot ett

”ska”? Ytterligare ett exempel är att *”särskilt viktiga är folkhälsoinsatser för barn och ungdomar från familjer med begränsade resurser”* (sid. 5, andra stycket). Vad ska dessa insatser bestå av?

Mångfald har under många år varit ett honnörsbegrepp inom staden. I policyn anges att *”stadens anställda ska på alla nivåer i organisationen avspegla befolkningens sammansättning”* (sid. 6 femte stycket). Hur tänker man sig att detta mål ska förverkligas? Avser det stadens befolkning som helhet eller stadsdelsnämndsområdet? Ska de organisationer som inte ingår i en stadsdelsnämndsorganisation sträva efter ett genomsnitt av befolkningens sammansättning av olika nationaliteter eller vad menas?

Bilagor

Tjänsteutlåtande från stadsledningskontoret
Förslag till integrationspolicy för Stockholms stad