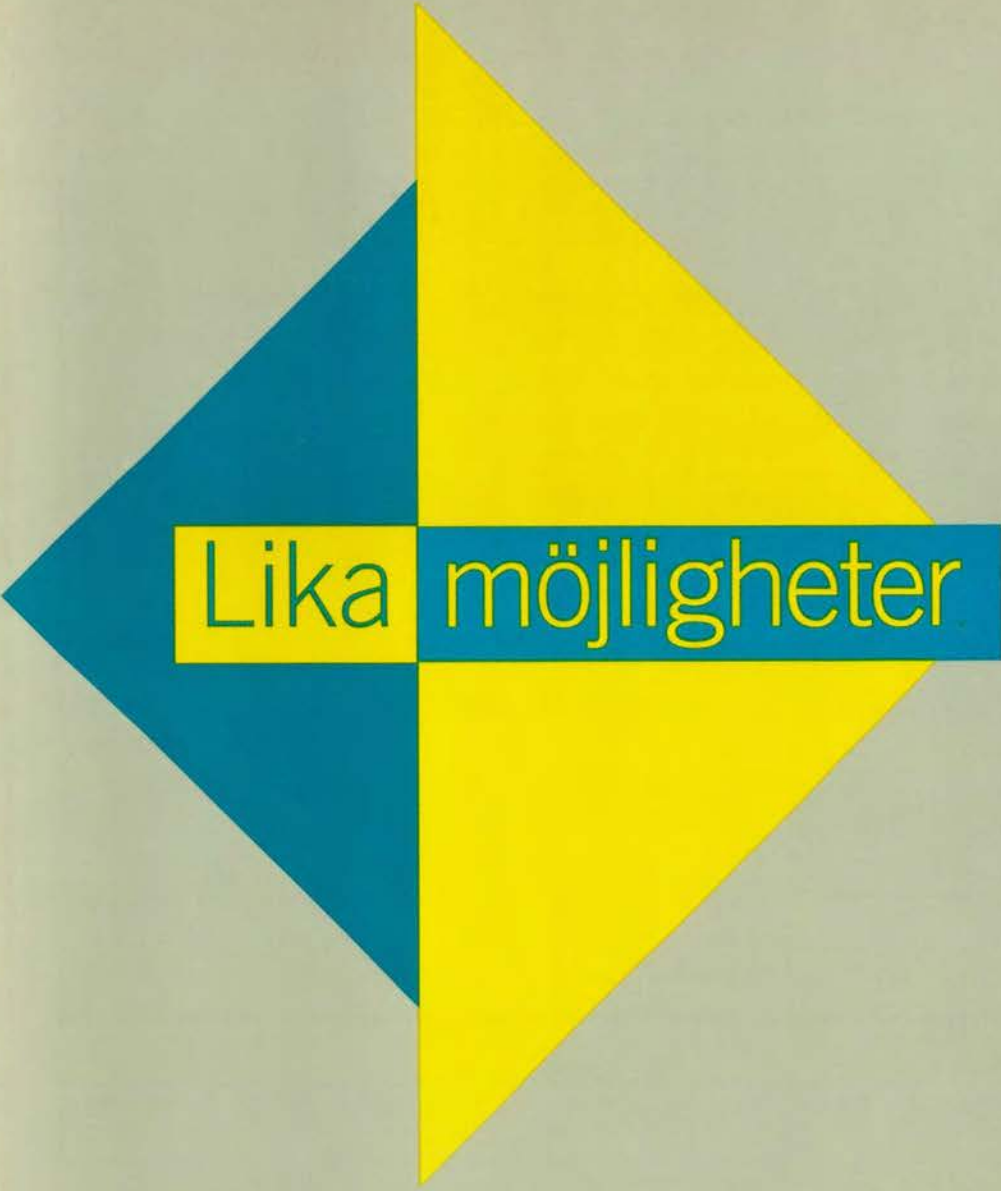




Lika möjligheter

Betänkande av Utredningen om
introduktion för nyanlända invandrare
samt en ny myndighetsstruktur för
det integrationspolitiska området.

SOU 1997:82

Ref KB
Occ Son



Statens offentliga utredningar
1997:82
Inrikesdepartementet

Lika möjligheter

Betänkande av Utredningen om introduktion för
nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur
för det integrationspolitiska området
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till

statsrådet Leif Blomberg
Inrikesdepartementet

Regeringen bemyndigande den 16 januari 1997 statsrådet Leif Blomberg, Inrikesdepartementet, att tillkalla en särskild utredare för två nära sammankopplade uppgifter (In 1997:03). Den ena är att föreslå inriktning av introduktionen för nyanlända invandrare. Den andra är att föreslå en ny myndighetsstruktur på det integrationspolitiska området. Med stöd av detta bemyndigande förordnades generaldirektören Bo Bylund att fr.o.m. den 16 januari 1997 vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades den 16 januari 1997 ämnessakkunnige Björn Hammarberg, Utrikesdepartementet, departementsrådet Lars G. Johansson, Inrikesdepartementet och departementssekreteraren Ulrika Lindström, Finansdepartementet. Som experter förordnades samma dag handläggaren Pontus Ringborg, Diskrimineringsombudsmannen, departementssekreteraren Birgitta Ornbrant, Inrikesdepartementet, direktören Anders Westerberg, Statens invandrarverk och sektionschefen Zarah Ghaffari, Flyktingmottagningen, Solna stad.

Som huvudsekreterare förordnades överdirektören Ingemar Källberg, Arbetarskyddsstyrelsen.

Statskontoret har på utredningens uppdrag utrett vissa organisatoriska frågor som redovisas i bilaga 2, Resurser för en integrationsmyndighet.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande, Lika möjligheter, SOU 1997:82. I arbetet med betänkandet har samtliga ledamöter och sakkunniga deltagit. Utredningen har härmed slutfört sitt arbete.

Särskilda yttranden har avgivits av Hammarberg, Lindström, Ringborg och Westerberg.

Stockholm den 30 maj 1997

Bo Bylund

Ingemar Källberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	sidnr
SAMMANFATTNING	11
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	
* Förslag till lag om introduktionsprogram för vissa nyanlända invandrare	15
* Förslag till lag om ändring av lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering	17
1. INLEDNING	19
1.1. Uppdraget	19
1.2. Invandrapolitiken	20
1.3. Integrationsbegreppet	21
1.4. Migrationspolitiken	22
2. INTRODUKTION AV NYANLÄNDA INVANDRARE OCH UPPDRAG I	23
2.1. Direktiven	23
2.2. Invandrapolitiska kommitténs överväganden	24
2.3. Nuvarande flyktingintroduktion	25
2.3.1. Grundprinciper	25
2.3.2. Svenska för invandrare (sfi)	27
2.3.3. Invandrarverkets centrala verksamhet	28
2.3.4. Invandrarverkets regionala verksamhet	29
2.3.5. Åtgärder under asylprövningstiden	30
2.3.6. Utvecklingen av antalet mottagna i kommunerna m.m.	30
2.3.7. Mottagande i kommun	31
2.3.8. Kommunernas introduktionsverksamhet	33
2.3.9. Uppföljning av kommunernas introduktionsverksamhet	34
2.3.10. Sanktionsmöjligheter	35

2.4.	Exempel från ett antal kommuner	36
2.4.1.	Riksrevisionsverkets kommunstudier	36
2.4.2.	En studie inom Umeå universitet	36
2.4.3.	Arbetsmarknadsdepartementets utvärdering åren 1995	36
2.4.4.	Invandrarverkets utvärderingar	37
2.4.5.	Rapporter från Invandrarverket	40
2.4.6.	Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade svenska flyktingmottagandet 1991-1996	43
2.4.7.	Besök hos Invandrarförvaltningen i Malmö	45
2.4.8.	Besök hos Arbetsmarknadsförvaltningen i Botkyrka	47
2.4.9.	Besök hos Arbetsmarknads- och utbildnings- förvaltningen i Stockholm	49
2.5.	Extraordinära situationer, tidsbegränsade uppehållstillstånd	53
2.6.	Återvandring	53
3.	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG AVSEENDE INTRODUKTION AV NYANLÄNDA INVANDRARE SAMT UPPDRAG I	57
3.1.	Allmänt om direktiven	57
3.2.	Situationen idag	57
3.3.	Syftet med introduktionen	58
3.4.	Problem med nuvarande introduktion	59
3.5.	Mål - riktlinjer - uppföljning/utvärdering	60
3.6.	Förslag till nationella mål	62
3.6.1.	Några utgångspunkter	62
3.6.2.	Övergripande mål för alla	62
3.6.3.	Mål avseende svenska språket	63
3.6.4.	Mål avseende kunskaper om svenska samhällsförhållanden	64
3.6.5.	Mål avseende arbetsmarknaden	64
3.6.6.	Mål avseende delaktighet i samhällslivet	65
3.6.7.	Mål avseende barn och ungdomar	66
3.7.	Förslag till riktlinjer	67
3.7.1.	Några utgångspunkter	67
3.7.2.	Riktlinjer avseende Invandrarverket	68
3.7.3.	Riktlinjer avseende kommunerna	69
3.7.4.	Riktlinjer avseende Arbetsmarknadsverket	71
3.8.	Uppföljning	72

3.9.	Hur uppnås bindande mål och riktlinjer?	73
3.10.	Extraordinära situationer, tidsbegränsade uppehållstillstånd, återvändningsfrågor	74
3.11.	Kostnader	75
4.	STATENS INVANDRARVERK	77
4.1.	Organisation och arbetsuppgifter	77
4.2.	Huvudkontoret	78
4.3.	Regionerna	80
4.4.	Invandrarverkets anslagsmedel för integration	81
4.5.	Datasystem hos Invandrarverket	82
4.6.	Invandrarverkets statistikansvar	83
4.7.	Beslutade och väntade förändringar i Invandrarverkets uppgifter	84
4.7.1.	Ansökan om asyl och grundutredning	84
4.7.2.	Ansökningar m.m. i tillstånds- och medborgarskapsärenden	84
4.7.3.	Förvarsverksamheten	85
4.7.4.	Renodlingsprincipen	85
4.7.5.	Handläggningen av utlänningsärenden	86
4.7.6.	Allmänhetens insyn och legitimitetsfrågan	86
4.7.7.	Förstudie om Invandrarverkets framtida organisation	87
5.	DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN (DO) OCH NÄMNDEN MOT ETNISK DISKRIMINERING	89
5.1.	Uppgifter och organisation	89
5.2.	DO:s anslag	89
6.	DET LÅNGSIKTIGA ARBETET (UPPDRAG II OCH III)	91
6.1.	Bakgrund	91
6.2.	Direktiven	91
6.3.	DO:s verksamhet	92
6.4.	Invandrarverkets uppgift att främja goda etniska relationer m.m.	93
6.5.	Invandrarverkets anslag för integration	93

6.6.	AGAR-rapporten	93
6.7.	Särskilda insatser av Inrikesdepartementet	97
6.7.1.	Särskilda insatser i invandratäta områden	97
6.7.2.	Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism	97
7.	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG AVSEENDE DEN LÅNGSIKTIGA POLITIKEN (UPPDRAG II OCH III)	99
7.1.	Bakgrund	99
7.2.	Behövs en "motor" i det långsiktiga arbetet?	99
7.3.	Mer om det långsiktiga arbetet	100
7.4.	Förslag rörande DO	102
7.5.	Sammanfattning av myndighetsstrukturens arbetsuppgifter	105
8.	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG AVSEENDE MYNDIGHETSSTRUKTUREN	107
8.1.	Direktiven	107
8.2.	Bör en ny myndighet bildas?	107
8.3.	Medverkan vid bostadsanskaffning	110
8.4.	Organiserad verksamhet (OV) m.m.	111
8.5.	Samhällsinformation	111
8.6.	Nordisk språkkonvention	113
8.7.	Återvändningsfrågor	113
8.8.	Kompetensfrågor hos den nya myndigheten	114
8.9.	En sammanhållen migrationspolitik	115
8.10	Den nya myndighetens namn	116
9.	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM ORGANISA- TION OCH FINANSIERING AV DEN NYA MYNDIGHETEN	119
9.1.	Organisation	119
9.2.	Den ekonomiska ramen	120
9.2.1.	Medel från Invandrarverket	120

9.2.2. Medel från DO	122
9.3. Den nya myndighetens behov av resurser	122
9.3.1. Utgångspunkter	122
9.3.2. IT-förutsättningar	123
9.3.3. Beräkning av personalram för verksamhet och administration	123
9.4. Omställningskostnader och deras finansiering	124
9.4.1. Definitioner	124
9.4.2. Personalavveckling	125
9.4.3. Lokalavveckling	125
9.4.4. Störningskostnader	125
9.4.5. Organisationskommitté för etablering av en ny myndighet	126
9.4.6. Flyttkostnader	126
9.4.7. Flyttersättning till personal	126
9.4.8. Rekrytering	126
9.4.9. Anskaffning av inventarier m.m.	126
9.4.10. Totala omställningskostnader	126
9.4.11. Finansiering av omställningskostnaderna	127
9.4.12. Ledningsformer	127
10. ÖVRIGA FRÅGOR	129
11. KOMMENTARER TILL FÖRFATTNINGSFÖRSLAGEN	131
11.1. Förslaget till lag om introduktionsprogram för vissa nyanlända invandrare	131
11.2. Förslaget till lag om ändring av lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering	135
SÄRSKILDA YTTRANDE	137
BILAGOR	
1. Kommittédirektiv (In 1997:03)	
2. Statskontorets utredning rörande ekonomiska resurser	

SAMMANFATTNING

Här redovisas utredningens överväganden i huvudsak i den ordning som de behandlas i betänkandet.

Introduktion av nyanlända invandrare

Utredningen konstaterar att en ny syn på invandrapolitiken gör att introduktionsperioden blir ännu viktigare i framtiden för både den enskilde invandraren och samhället i övrigt. Det är då den nödvändiga grunden skall läggas för ett fortsatt liv i Sverige. Utredningen uttalar att ett övergripande mål för introduktionen bör vara att den skall ge alla nyanlända invandrare bästa möjliga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor som landets infödda invånare.

En uppgift för utredningen har varit att föreslå nationella mål för introduktionen av skyddsbehövande invandrare, dvs. personer som får "asyl" enligt utlänningslagen, och deras närmaste anhöriga. Kommunerna har det operativa ansvaret för denna introduktion och uppbär särskild ersättning av staten. Därmed har staten ett berättigat intresse av att kunna styra introduktionen och följa upp den. Utredningen föreslår ett antal bindande nationella mål och riktlinjer för introduktionen och lägger fram ett förslag till lag om introduktionsprogram för nyssnämnda grupp invandrare. Dess innebörd är i huvudsak följande:

Introduktionen gäller för en tid av normalt högst två år. En individuell introduktionsplan skall upprättas i samråd med den enskilde invandraren och så långt som möjligt anpassas till individens behov och förutsättningar. Eventuella hälsoproblem skall uppmärksammas tidigt och vid behov skall initiativ tas till rehabiliterande insatser. Introduktionen skall för vuxna i princip bedrivas på heltid och vara obligatorisk för den enskilde att delta i.

De nationella målen tar sikte på förutsättningarna för ett bra liv i Sverige när det gäller arbete och delaktighet i samhällslivet. Mål finns för olika grupper, vuxna, barn och ungdomar. Några mål är gemensamma för alla vuxna. De skall under introduktionstiden delta i svenskundervisning, få grundläggande kunskaper om svenska samhällsförhållanden och erbjudas kontakter med landets invånare och föreningslivet.

För vuxna i arbetsför ålder är introduktionen inriktad mot att trygga den egna försörjningen genom arbete. Stora skillnader finns dock mellan dessa personer. Vissa är högutbildade, andra är analfabeter. Många har allvarliga hälsoproblem.

Utredningen föreslår att målet för invandrare i arbetsför ålder med nödvändig grundutbildning skall vara att under introduktionstiden uppnå sådana kunskaper i svenska språket och om svenskt arbetsliv att man av Arbetsförmedlingen kan anvisas arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. För invandrare i arbetsför ålder utan nödvändig grundutbildning är målet att man påbörjar kompletterande grundutbildning eller alfabetiseringsundervisning.

För barn och ungdomar gäller särskilda mål. Introduktionsprogram för förskolebarn och skolpliktiga barn skall innehålla sådana stödjande insatser att de kan delta i normal förskole- och skolverksamhet. Ungdomar under 20 år som inte längre är skolpliktiga skall med hjälp av olika stödinsatser erbjudas att delta i gymnasieutbildning eller vid

behov i andra gymnasieersättande utbildningar eller praktik.

Utredningen föreslår också ett antal bindande riktlinjer gentemot Invandrarverket och Arbetsmarknadsverket för att underlätta att de nationella målen kan uppfyllas.

Utredningen bedömer att förslagen om introduktion sammantaget inte innebär en ambitionshöjning jämförbart med de riktlinjer som nu gäller. Men förslagen skall förhoppningsvis innebära att introduktionen kan bedrivas mera målinriktat och effektivare än i dag.

Det långsiktiga arbetet inom det integrationspolitiska området

Utredningen tar också upp det långsiktiga arbetet inom det integrationspolitiska området. Det handlar enligt direktiven om att främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund och att motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Det handlar också om att följa samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

Utredningen understryker det ansvar som olika myndigheter har för att inom ramen för den generella politiken fånga upp enskilda individers problem och beakta deras förutsättningar. Det är också viktigt att alla, myndigheter, organisationer och enskilda engagerar sig för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Samtidigt är problemen komplexa och mångskiftande, varför det behövs en "motor" som är pådrivande i arbetet inom området och särskilt följer samhällsutvecklingen. I dagsläget är resurserna splittrade mellan Invandrarverket, DO och regeringskansliet.

Utredningen anser dock att DO skall finnas kvar i sin funktion som diskrimineringsombudsman och också ha kvar ett ansvar för aktiva åtgärder inom arbetslivet. Med detta förslag blir DO:s uppgifter att genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter samt särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering och i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet. Därmed utgår DO:s skyldighet att verka för att diskriminering inte förekommer i samhällslivet i övrigt.

En ny myndighet bör bildas

Utredningen föreslår att en ny myndighet bildas för att ha ansvar för introduktionen i kommunerna och för den långsiktiga integrationspolitiken. Tre tunga motiv anges för detta jämfört med att låta Invandrarverket ha ansvaret. Det första är att en kraftsamling måste göras på integrationsområdet, som Invandrarverket har svårt att klara med andra tunga politiska mål att uppfylla. Det andra är att presumtionen måste vara emot att två områden med så skilda politiska mål och innehåll som gäller för integrationsfrågor respektive asylprövning - och vad därtill hör av förlägningsfrågor och tvångsåtgärder m.m. - ligger inom ramen för en myndighets ansvar. Det tredje skälet är en trovärdighetsfråga. Samtidigt som man inom Invandrarverket har att noggrant utreda individens skäl för att få stanna i landet och fatta svåra och känsliga beslut om avlägsnande ur landet skall man med full kraft kunna ägna sig åt integrationsfrågor. Det ställer stora krav på verket när det gäller att upprätthålla ett stort förtroende bland de berörda. Dessa svårigheter kommer att öka i och med att verket tar över allt fler uppgifter från polismyndigheterna.

Integrationspersonalen finns i dag på ett tiotal olika kontor ute i landet. Utredningen har kommit fram till att en ny myndighet för integrationsfrågor bör vara en sammanhållen enhet på en ort i landet. Detta bör medföra en ökad kostnadseffektivitet som kan uppväga de ökande resekostnaderna. Förslaget innebär att medel för ca 80 årsarbetskrafter samt del i centrala samkostnader bryts ut ur Invandrarverket. Totalt förs 60,8 mkr från Invandrarverket och DO till den nya myndigheten. Därtill kommer vissa resurser i regeringskansliet för åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism.

Utredningen understryker hur viktigt det är med en bred politisk förankring av den nya verksamheten och med ett engagerat stöd från regering och riksdag. Det krävs därutöver en kraftfull ledning av den nya myndigheten som verkligen vill och vågar lägga sig i andra myndigheters och organisationers beslut och handlingar inom detta område.

När det gäller namn på den nya myndigheten ligger Statens integrationsverk nära till hands. Ett annat alternativ enligt engelsk förebild kan vara Verket för etnisk jämlikhet.

Förslag till**Lag om introduktionsprogram för vissa nyanlända invandrare**

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

En kommun skall i enlighet med bestämmelserna i denna lag ordna introduktionsprogram för vissa nyanlända invandrare.

Skyldigheten omfattar alla invandrare för vilka kommunen har rätt att få särskild statlig ersättning.

Skyldigheten inträder så snart en invandrare fått uppehållstillstånd som ger rätt till folkbokföring i Sverige och faktiskt bosatt sig i kommunen.

2 §

Kommunen skall fastställa introduktionsprogrammets närmare innehåll i en individuell introduktionsplan. Denna skall upprättas i samråd med den enskilde invandraren eller dennes vårdnadshavare.

3 §

Introduktionsprogram för vuxna skall innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100), praktik, utbildning i svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Programmet skall så långt det är möjligt anpassas till individens behov och förutsättningar.

4 §

Introduktionen skall ges under en period av högst två år. Den får avbrytas om invandraren får stadigvarande anställning under perioden.

Introduktionen får förlängas högst till tre år, om det behövs med hänsyn till invandarens personliga förutsättningar.

5 §

Kommunen skall uppmärksamma nyanlända invandrares hälsoproblem och vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser.

6 §

Följande nationella mål gäller för introduktionen:

1. Alla vuxna invandrare skall ha genomgått svenskundervisning.

2. Alla vuxna invandrare skall ha grundläggande kunskaper om svenska samhällsförhållanden, svenskt arbetsliv samt medborgerliga fri-, rättig- och skyldigheter.
3. Invandrare i arbetsför ålder som har utbildning motsvarande svensk grundskola skall ha uppnått sådana kunskaper i det svenska språket och om svenskt arbetsliv att arbetsförmedlingen kan anvisa dem arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.
4. Invandrare i arbetsför ålder utan tillräcklig grundutbildning skall ha påbörjat kompletterande grundutbildning eller alfabetiseringsundervisning.
5. Alla vuxna invandrare skall ha erbjudits kontakter med landets invånare och föreningslivet.
6. Ungdomar som fyllt 16 år men inte 20 år och som inte har genomgått gymnasieutbildning eller motsvarande utbildning skall med hjälp av olika stödinsatser ha erbjudits att delta i sådan utbildning eller vid behov i andra gymnasieersättande utbildningar eller praktik.
7. Förskolebarn och skolpliktiga barn skall ha fått sådana stödjande insatser att de kan delta i normal förskole- och skolverksamhet.

7 §

Tillsyn över kommunernas introduktion utövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheten får i den utsträckning som är nödvändigt infordra uppgifter från en kommun om hur introduktion genomförts och i vilken utsträckning målen uppnåtts.

8 §

En kommun som åsidosätter sina åligganden enligt denna lag kan helt eller delvis åläggas att återbetala de statsbidrag som utgivits till kommunen för introduktion av invandrare. Beslut om detta fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

9 §

Under introduktionen lämnas ersättning till invandrare i enlighet med vad som särskilt föreskrivs.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om introduktionsprogram.

Denna lag träder ikraft den 1 juli 1998

Förslag till**Lag om ändring av lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering

att 2 och 3 §§ skall ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

Regeringen utser en ombudsman som skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet *eller på andra områden av samhällslivet.*

Regeringen utser en ombudsman som skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet.

3 §

Ombudsmannen skall genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

Ombudsmannen skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

Denna lag träder i kraft 1 juli 1998.

1. INLEDNING

Sverige har under efterkrigstiden blivit ett land med många invandrare. Man brukar säga att runt 1,5 miljoner personer är invandrare eller barn till invandrare. Det finns i stort tre förklaringar till detta.

Under framför allt 1950- och 1960-talen var behovet av arbetskraft stort vilket ledde till en stor arbetskraftsinvandring. Under denna tid ledde det nordiska samarbetet till att Norden blev en gemensam arbetsmarknad. Det medförde att många finländare kom hit för att arbeta. Sverige har traditionellt haft en human syn på asylprövning och flyktingpolitik. De ökande flyktingströmmarna i världen fr.o.m. 1970-talet har därför lett till en tidvis stor flyktinginvandring. Bara mellan 1985 och 1995 kom ca 400 000 flyktingar med anhöriga till Sverige.

Betydelsen av att ge nyanlända invandrare en god introduktion har varit allmänt omvittnad sedan lång tid tillbaka. Men i praktiken har insatserna varit små för att ge nyanlända en god introduktion. Att ge utbildning i svenska språket blev dock med tiden en sådan viktig aktivitet.

I och med den ökande flyktinginvandringen under 1980-talet blev också kraven starkare på en bättre introduktion i svenskt arbets- och samhällsliv. Men ett större samlat grepp på introduktionsfrågorna togs först 1990, då nuvarande regler började tillämpas.

I utredningens uppdrag ligger nu att försöka ta ytterligare steg på vägen mot en förbättrad introduktion.

Länge hade vi i Sverige något som kallades invandrapolitik och som utvecklades genom åren. Samtidigt har naturligtvis invandrarna på många sätt bidragit till att förändra det svenska samhället. Många människor som kommer från länder med olika kulturell, språklig, religiös och social bakgrund har medfört att man nu talar mycket om mångfald och det mångkulturella samhället. Allt fler ifrågasätter varför man skall kallas för invandrare när man har bott länge här eller är född här.

Denna utveckling påverkar också synen på invandrapolitiken. Förutom invandrapolitik talas nu också om integrationspolitik och migrationspolitik. Dessa begrepp analyseras vidare i det följande.

1.1. Uppdraget

Utredningen skall med utgångspunkt i Invandrapolitiska kommitténs överväganden (SOU 1996:55) lämna förslag till inriktning av introduktionen för nyanlända invandrare samt lämna förslag till hur en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området bör utformas. Det gäller arbetet med

1. att introducera nyanlända invandrare i det svenska samhället,
2. att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism,
3. att mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen samt aktivt stimulera integrationsarbetet.

Dessa punkter kallas i det följande uppdrag I, II och III.

1.2. Invandrapolitiken

Någon vedertagen definition av vem som är att betrakta som invandrare finns inte. Begreppet används allt ifrån att gälla utrikes födda till att i sin vidaste bemärkelse även avse personer födda i Sverige men med en invandrad förälder.

Riksdagen slog 1968 på grundval av prop. 1968:142 Riktlinjer för utlänningspolitiken fast som mål för det man då kallade invandringsspolitiken att invandrarna skall leva på "samma standardnivå" som befolkningen i övrigt. Från och med 1975 års riksdagsbeslut med anledning av prop. 1975:26 används uttrycket "jämlighetsmål", vilket sägs innebära att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt.

För invandrapolitiken ställdes 1975 också upp ett valfrihetsmål och ett samverkansmål. Även formuleringen om valfrihetsmålet motsvaras i huvudsak av riktlinjerna från 1968. Samverkansmålet var däremot nytt.

Genom riksdagsbeslut med anledning av prop. 1985/86:98 Invandrapolitiken bekräftades de tre målen med tillägget att goda etniska relationer bör präglade vårt samhälle och samhället bör markera sitt avståndstagande från alla uttryck för etnisk intolerans.

I sistnämnda proposition ges en uttolkning av de tre målen enligt följande:

"Dessa begrepp bör ges en sådan tolkning att de åsyftar lika rättigheter och möjligheter för invandrare i förhållande till den övriga befolkningen, respekt för den enskildes identitet och integritet, möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i vårt samhälle gäller för mänsklig samlevnad samt ömsesidig tolerans, solidaritet och gemenskap mellan människor av olika ursprung."

I samtliga nämnda riksdagsbeslut har slagits fast vikten av att lära sig svenska för att jämlighetsmålet skall kunna uppnås.

Valfrihetsmålet utvecklades närmare i 1986 års riksdagsbeslut, sedan både Invandrapolitiska kommittén (IPOK) och Diskrimineringsutredningen uppfattat begreppet problematiskt.

Följande uttalande i propositionen belyser detta.

"Det finns grundläggande värderingar om vilka det råder enighet i Sverige, t.ex. jämställdhet mellan kvinnor och män samt barns rättigheter. Sådana grundläggande värderingar måste hävdas i alla sammanhang. När kulturkollisioner uppstår till följd av olika uppfattningar i grundläggande frågor som t.ex. synen på familj, barnuppfostran, sexualitet och samlevnad, kvinnans ställning eller frågor av livsåskådningskaraktär kan det emellertid ofta vara lämpligt att gå varsamt fram och söka praktiska lösningar i en generös anda i stället för att hävda principer som motverkar eller förhindrar sådana praktiska lösningar.

Med beaktande av vad jag nu har anfört anser jag att begreppet valfrihet även framledes bör vara ett av målen för invandrapolitiken. Jag anser emellertid att

begreppet bör tolkas så att det innefattar respekt för den enskildes identitet och integritet samt möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i det svenska samhället gäller för mänsklig samlevnad."

1.3. Integrationsbegreppet

Under senare tid har man börjat tala om en integrering av invandrare i det svenska samhället och om en integrationspolitik. Detta begrepp används också i direktiven utan att begreppet integration förklaras närmare. Det anges som en av uppgifterna för den nya myndighetsstrukturen att mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen samt att aktivt stimulera integrationsarbetet. Det gäller därvid enligt direktiven att noga följa samhällsutvecklingen och bedöma i vilken utsträckning och på vilket sätt samhället och dess institutioner utgår från och tar hänsyn till befolkningens etniska, språkliga, kulturella och religiösa mångfald.

Eftersom utredningsarbetet skall ske med utgångspunkt i Invandrapolitiska kommitténs överväganden, är det av intresse att se hur integration definieras där.

Enligt kommittén började man använda begreppet integration för att tydligare uttrycka vad man menade med jämlikhetsmålet. För att visa att det handlar om sociala, ekonomiska och civila rättigheter och möjligheter, talade man ibland om strukturell integration. Men detta är enligt kommittén inte det enda sättet att använda begreppet integration. Kommittén valde därför att beskriva intentioner, processer och förhållanden utan att använda begreppet integration. I den mån begreppet behövs begränsade kommittén användningen till det som rör strukturella förhållanden. Politik och åtgärder som syftar till integration blir då enligt kommittén att uppnå en med den övriga befolkningen likvärdig situation i fråga om rättigheter och möjligheter samt att utforma åtgärder som syftar till jämlikhet - men med friheten att vara olik.

Integration är därför enligt kommittén inte ett tillstånd utan en process som anger en rörelseriktning. Denna går i tämligen stor utsträckning att registrera och utvärdera så länge mätningen rör i snäv bemärkelse strukturella förhållanden, som t.ex. situationen på arbetsmarknaden, det politiska deltagandet och hälsotillståndet. Så snart man vill väga in andra faktorer, som t. ex. graden av kulturell valfrihet, blir dock enligt kommittén utvärderingen av integrationsprocessen mer komplicerad.

I det nu aktuella utredningsarbetet används begreppet integration med den innebörd kommittén har angett. Denna innebörd kan förtydligas med den sammanfattande definition som den interdepartementala arbetsgruppen AGAR har i sin slutrapport 1995-06-30; "Arbete för att motverka rasism och främlingsfientlighet". Integration är enligt rapporten en långsiktig, ömsesidig förändringsprocess som omfattar hela befolkningen. Integrationsarbetet bejakar mångfald, ömsesidig tolerans och respekt för varandras "olikheter". Det strävar efter att skapa en harmonisk samhällsgemenskap som präglas av jämlika och berikande relationer mellan den invandrade delen av befolkningen och majoritetsbefolkningen samt mellan olika invandrargrupper.

Enligt instruktionen för Invandrarverket gäller fortfarande begreppet invandrapolitik, medan t.ex. budgetpropositionen för år 1997 rubricerar området "Invandrades integration" till skillnad från flykting- och invandringspolitik som betecknas "Migrationspolitik". Som framgår i det följande anges i prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv att invandrapolitiken ingår i migrationspolitiken.

Utredningen använder för sin del fortsättningsvis begreppet integrationspolitik, inte invandrarpolitik. Introduktionen i kommunerna är ett första steg i invandrades integration i Sverige.

1.4. Migrationspolitiken

Migrationspolitiken omfattar enligt den sistnämnda propositionen flykting-, invandrings-, invandrar- och återvandringsfrågor. Dessa frågor är också delar av utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken.

Migrationspolitiken spänner således över ett brett fält av åtgärder både i Sverige och utomlands. Hit hör förebyggande och konfliktavvecklande insatser i andra länder genom exempelvis diplomati och bistånd, liksom engagemang i FN, EU och andra internationella organisationer, bilateralt stöd till skyddsbehövande utanför Sverige samt lagstiftning och åtgärder som reglerar eller i övrigt påverkar invandring till Sverige. Andra åtgärder som gäller levnadsvillkoren för olika kategorier invandrade i Sverige berör en rad samhällsområden, såsom närings- och arbetsvillkor, utbildningsmöjligheter, sociala förhållanden, mediaområdet och kulturlivet. Åtgärder för dem som vill återvändra eller för dem som avvisas eller utvisas är andra delar av migrationspolitiken.

Varje politiskt område utgår från sina egna mål och riktlinjer. Det ställs emellertid allt högre krav på helhetssyn, på förståelse för säruppgifterna för politiken på de olika delområdena och samspelet dem emellan samt på samverkan vid genomförandet av de politiska åtgärderna på migrationsområdet.

Migrationspolitiken måste vara human, tydlig och konsekvent. Den skall präglas av respekt för mänskliga rättigheter, internationell solidaritet och global samverkan, förebyggande insatser, aktiv migrationspolitik i EU och i närområdet, förutsättningarna i Sverige och återvandringspolitik. För invandrarpolitiken är även målen jämlikhet, valfrihet och samverkan vägledande för utformningen av politiken och för myndigheternas verksamhet. Den särskilda inriktningen av politiken för detta område bereds för närvarande inom regeringskansliet med anledning av SOU 1996:55.

Ett genomförande av migrationspolitiken med en sådan inriktning förutsätter en god helhetssyn. Först på en sådan grund kan målsättningarna för skilda politiska områden fås att samverka och förstärka varandra. Samverkan och samordning krävs såväl mellan berörda politikområden som mellan departement, myndigheter och organisationer. I det helhetsperspektiv som måste prägla migrationspolitiken har mellanstatligt samarbete och internationella åtgärder kommit allt mer i förgrunden. Den hörnsten som kopplingen mellan invandrings- och invandrarpolitik länge utgjort i Sverige, måste samtidigt vara ett fokus inom den sammanhållna migrationspolitiken.

Det kan noteras att utredningens direktiv utgår från att politiken måste präglas av en helhetssyn. Utredningen skall därvid beakta behovet av samordning mellan introduktions- och integrationsarbetet å den ena sidan samt tillståndsprövningen och mottagandet av asylsökande å den andra. Det är alltså olika språkbruk i olika dokument från regeringen men gemensamt för dokumenten är vikten av en god helhetssyn. Utredningen återkommer senare till denna fråga.

2. INTRODUKTION AV NYANLÄNDA INVANDRARE OCH UPPDRAG I

2.1. Direktiven

Enligt direktiven skall förslag läggas om introduktion av nyanlända invandrare med utgångspunkt i Invandrapolitiska kommitténs överväganden.

Staten skall enligt direktiven ange övergripande mål för introduktionen samt svara för styrning och uppföljning genom en central myndighet. Det operativa ansvaret skall i första hand ligga på kommunerna, där också den närmare utformningen av introduktionen sker i nära samarbete med den nyinvandrade. Kommunerna bör inte bara samarbeta med lokala statliga aktörer, t.ex. arbetsförmedlingarna, utan det är också angeläget att fackliga organisationer, idrotts- och ungdomsorganisationer och andra ideella organisationer finns med i utformandet och genomförandet av introduktionen. Även andra aktörer, t.ex. inom näringslivet, bör medverka. Samverkan mellan kommuner är också betydelsefull.

Utredningen skall

- ge förslag till nationella mål för introduktionen, som preciseras så att de ger staten goda möjligheter till uppföljning och kontroll,
- föreslå riktlinjer för introduktionen,
- ange vad staten respektive kommunerna skall göra,
- närmare belysa hur staten kan underlätta kommunernas arbete samt vilken roll staten har som initiativtagare i detta sammanhang samt redovisa var ansvaret för samhällsinformationen under introduktionen skall ligga.

Utredningen skall utgå från att introduktionen utgör ett stöd för individens integrationsprocess och i övrigt utformas på ett utifrån både individens och samhällets perspektiv effektivt sätt. Det innebär bl.a. att introduktionen skall vara anpassad till individuella behov och vara försörjningsinriktad. Introduktionen måste på ett helt annat sätt än hittills utgå från att individen är en resurs och bör utformas så att den inte förbinds med socialpolitik och socialbidragstagande. Vidare skall den utgå från att integration är en ömsesidig process.

Utgångspunkten är att introduktionstiden för nyanlända begränsas till två år. Om det finns anledning att under vissa omständigheter förlänga introduktionstiden skall detta redovisas.

De mera omfattande introduktionsprogram som finns i dag är avsedda för skyddsbehövande och anhöriga som kommer i nära anslutning till dessa. Det är inte utredningens uppgift att ta ställning till Invandrapolitiska kommitténs förslag att även andra anhöriga skall kunna erbjudas särskilda introduktionsprogram.

Däremot skall utredningen redovisa hur denna grupp anhöriginvandrare kan få bättre information än i dag om vad som finns tillgängligt inom den generella politikens ram, exempelvis vad gäller utbildningsmöjligheter och olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Utredningen skall utgå från att det i normalfallet är den invandrade själv som väljer bosättningsort, men redovisa på vad sätt information om bosättning kan utformas.

Utredningen skall också utgå från att staten normalt inte skall ta initiativ till och delta i utformningen av introduktionsprogram. Vid massflykt eller särskilt stor invandring av andra skäl kan dock finnas behov av sådant ingripande från statens sida. Utredningen skall ange vad som skall avgöra om en sådan extraordinär situation råder och föreslå hur den organisatoriskt och på annat sätt kan mötas.

Myndighetsstrukturen för introduktionen skall utformas med utgångspunkt i utredningens förslag till precisering av introduktionen och dess innehåll. Det bör finnas ett samlat myndighetsansvar för samtliga nyanländas introduktion, oavsett vilket statligt stöd och vilka introduktionsåtgärder den enskilda invandraren har rätt till.

Myndigheten skall också ha ett övergripande ansvar för den samhällsinformation som behövs under introduktionsperioden samt för att underlätta för de nyinvandrade att bli delaktiga i samhällsutvecklingen och ge kunskaper om det svenska samhällets uppbyggnad och struktur. Deltagande i etniska gruppers egna organisationer bör stimuleras och stödjas, i vissa fall med stöd till etablering.

Utredningen måste beakta behovet av samordning mellan introduktions- och integrationsarbetet å ena sidan samt tillståndsprövningen och mottagande av asylsökande å den andra för att nå en nödvändig helhetssyn. Åtgärder under asylsökandes vistelse i landet och för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd samt organiserad överföring av flyktingar är exempel på frågor där samordningsbehovet är påtagligt och där ansvarsfördelningen och gränserna mellan uppgifterna behöver klargöras. Detta gäller även i viss utsträckning informations- samt tolk- och översättningsverksamhet.

Den myndighet som har ansvaret för invandrings- och asylpolitiken torde ha en kunskap om de enskilda individerna och om motiven för migrationen som är betydelsefull för introduktions- och integrationsarbetet. Detta gäller särskilt organiserat överförda flyktingar och asylsökande som bor på förläggning. Det anges vara ytterst angeläget att utflyttningen i kommuner sker snabbt och effektivt i dessa fall både från ett invandrings- och asylpolitiskt perspektiv och för att hålla nere samhällets kostnader. Snabbhet och effektivitet är nödvändigt också för att hindra främlingsfientlighet och för att ge invandrings- och asylpolitiken en bred förankring i samhället. Nu angivna förhållanden måste beaktas vid utformningen av myndighetsstrukturen för introduktionen.

Återvandringsfrågor bör uppmärksammas av utredaren.

2.2. Invandrarpolitiska kommitténs överväganden

Flera av kommitténs överväganden kommenteras i direktiven. Därutöver kan nämnas ett par av kommitténs synpunkter på svenska för invandrare (sfi).

När det gäller sfi som bas i en heltidsintroduktion sägs att den måste vara flexibel och anpassas till individens nivå och mål för introduktionen. Introduktion som inkluderar sfi skall bedrivas på heltid. Efter individuell kartläggning bör ett tydligt mål ställas upp för studierna. Utbildningen bör i största möjliga utsträckning knyta an till deltagarnas intressen och yrkeskunskaper.

Kommittén föreslog att huvudmannen för sfi skall ha skyldighet att tillhandahålla utbildning inom en månad efter bosättningen i kommunen, om inte särskilda skäl

finns däremot. I dag gäller en tid av tre månader.

Remissinstanserna har så gott som genomgående uttryckt sig positivt om kommitténs överväganden om introduktionen, men åtskilliga har samtidigt pekat på behovet av förtydliganden.

Kommittén föreslog också att en ny central myndighet med ett övergripande ansvar för introduktionen skall inrättas. Av remissinstanserna säger 18 nej till förslaget, huvudsakligen statliga myndigheter och organisationer, och nio ja, huvudsakligen kommuner samt Landsorganisationen i Sverige och Socialstyrelsen. Bland de negativa pekas på bristande motiv och underlag, kostnadsaspekterna liksom det nära sambandet mellan integrations- och invandringsfrågorna. Bland de positiva anser några att en "ny politik behöver ny ordning", medan andra konstaterar att det är bra med en ny myndighet.

2.3. Nuvarande flyktingintroduktion

I det följande redovisas först nuvarande flyktingintroduktion. Källor utöver betänkandet ovan är propositionen om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m. (prop. 1989/90:105, Sfu 21, rskr 281), Invandrarverkets årsredovisning och annat material från verket samt intervjuer med ett antal aktörer i kommuner och på verket.

2.3.1. Grundprinciper

Kommunerna tar emot flyktingar, varmed i detta betänkande avses skyddsbehövande och deras anhöriga om inte annat framgår. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet av dessa grupper.

Regler om ersättning till kommuner och landsting finns i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., omtryckt 1994:734, senast ändrad 1996:1376. Inrikesdepartementet och Kommunförbundet förhandlar årligen om vilka ekonomiska villkor som skall gälla för den närmaste framtiden. Den statliga ersättningen består av följande delar: grundersättning, schablonersättning, ersättning för vissa särskilda kostnader och ersättning för extraordinära kostnader. För ersättning till kommun och landsting gäller i huvudsak följande:

Grundersättning. En kommun som träffat överenskommelse om att ta emot utläningar som omfattas av förordningen har rätt till en grundersättning för vuxna utläningar för varje år överenskommelsen omfattar. Beloppet består av tre schablonbelopp som skall betalas ut före utgången av januari det år överenskommelsen gäller. Schablonbeloppet är f.n. 151 400 kr. för vuxna och 92 900 kr. för barn under 16 år.

Schablonersättning. Den kommun som först tar emot en utläning som omfattas av förordningen får 20 procent av ett schablonbelopp månaden efter mottagandet. Därefter får kommunen 10 procent av ett schablonbelopp för varje tremånadersperiod efter mottagandet. Utbetalningen sker alltså för 24 kalendermånader.

Schablonbeloppet skall täcka en genomsnittlig kostnad för ekonomisk hjälp till försörjningen under mottagningsåret och ytterligare tre år, genomsnittlig bostadskostnad och kostnad för sfi samt ett antal andra kostnader.

Ersättning för vissa särskilda kostnader. För flyktingar som till följd av ett funktionshinder eller på grund av ålder (60 år och därutöver) inte bedöms komma att stå till arbetsmarknadens förfogande eller på annat sätt bli självförsörjande, får kommunen särskild ersättning. Sådan kan lämnas för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, stöd och hjälp i boendet och färdtjänst.

För ensamma barn under 18 år som kommit till Sverige utan egen vårdnadshavare beviljas ersättning för faktiska kostnader för bistånd som ges med stöd av socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättningen avser främst placering i familjehem eller grupphem.

Ersättning för extraordinära kostnader kan efter prövning av Invandrarverket och inom ramen för anvisade medel lämnas till kommuner och landsting för vissa typer av extraordinära kostnader för flyktingmottagandet, exempelvis kostnader som är förknippade med mottagande av särskilt kostnadskrävande flyktinggrupper. Sådan ersättning kan även lämnas till kommuner som träffar överenskommelser med Invandrarverket om att upprätthålla viss beredskap att ta emot flyktingar.

För kommuner gäller vidare att vissa särskilda kostnader ersätts enligt olika detaljerade regler.

Ersättningarna utgår från anslaget B5 Kommunersättningar för flyktingar inom utgiftsområde 8. Belastningen var 1995/96 (18 månader) ca 4,7 miljarder kronor och 12 356 personer togs emot i kommunerna.

Schablonersättningens ursprungliga konstruktion innebar att den först mottagande kommunen kunde bli överkompenserad, om flyktingen snabbt flyttade vidare, medan den sekundärt mottagande kommunen kunde bli underkompenserad. Från och med 1996 gäller dock att schablonen följer flyktingen mer direkt än tidigare.

I propositionen sägs vidare bl.a. följande. Introduktionen i kommunerna skall präglas av en helhetssyn, vilket innebär att de inblandade samhällsorganens insatser måste samordnas och utgå från den enskildes individens behov. De fackliga organisationerna, arbetsgivarna och frivilligorganisationerna bör få en mer aktiv roll än tidigare.

En individuell introduktionsplan skall göras för varje flykting i samråd med denne. Syftet är att ge flyktingen nödvändiga förutsättningar för att kunna leva och verka normalt i samhället. Svenskundervisning bör vara en grundläggande del. Introduktionen bör innefatta förmedling av bostad och kartläggning av den enskildes personliga situation och familjeförhållanden samt utbildnings- och yrkeserfarenhet. Introduktionen skall också omfatta en kartläggning av barnens situation och eventuella behov av stödinsatser, samhälls-, studie- och arbetslivsorientering, arbetsmarknadsservice, kompletterande eller grundläggande utbildning i skilda skolformer, arbete samt vid behov rehabilitering.

Resultaten av flyktingmottagandet skall följas upp i relation till de uppsatta målen. Det förutsätter att varje kommun gör en sådan uppföljning. Statens invandrarverk har ett samlat uppföljningsansvar. Det som nämns som mål är det nu redovisade innehållet i introduktionen.

Under introduktionen får flyktingen antingen socialbidrag eller särskild introduktionsersättning. Sistnämnda ersättningsform infördes fr.o.m. 1993 genom lagen om

introduktionsersättning (SFS 1992:1068). Denna ersättningsform är frivillig och infördes för att få ett alternativ till socialbidrag, eftersom detta kunde uppfattas som passiviserande. Kommunerna själva beslutar om ersättningsnivån. Villkoret är att flyktingen följer den gemensamt uppgjorda introduktionsplanen. Många kommuner har infört introduktionsersättning. Att inte alla kommuner har gjort det kan enligt Invandrarverket bero på att man i dag allmänt ställer större krav på individen för att få socialbidrag.

2.3.2. Svenska för invandrare (sfi)

Sfi ingår som ett grundläggande inslag i flyktingintroduktionen, men rätten till sfi är allmän.

Enligt nu gällande regler har alla invandrare som är bosatta i en kommun och saknar grundläggande kunskaper i svenska rätt att få sfi-undervisning. Rätten till sfi är således knuten till den kommun där invandraren är bosatt. Kommunen är skyldig att, om inte särskilda skäl finns, snarast eller senast inom tre månader tillhandahålla utbildning i sfi för berörda personer. Rätten till sfi gäller fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år invandraren fyller 16 år. Invandrare med liten eller ingen skolgång bakom sig skall erbjudas sfi och grundläggande vuxenutbildning.

För sfi gäller de grundläggande värden som framgår av 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna och kursplan (SKOLFS 1994:28) fastställd samma år. Kursplanen tar upp vad den studerande skall ha uppnått efter utbildningens slut. Hur målen skall uppnås, metoder och arbetssätt får lärarna själva bestämma.

Fram till 1991 fanns ett specialdestinerat statsbidrag för sfi. Fr.o.m. den 1 januari 1991 ingår statens bidrag till kostnader för sfi för flyktingar och andra som omfattas av flyktingmottagandet i schablonbidraget till kommunerna.

Skolverket har samma ansvar för sfi som för övrig skolundervisning. Det innebär bl.a. ett ansvar för att följa upp verksamheten.

Det har enligt utvärderingar av RRV (1992), riksdagens revisorer (1992) och Invandrarverket (1994 och 1995) funnits allvarliga tecken på brister i hur sfi-utbildningen organiseras och följs upp. Rapporteringen avser huvudsakligen läsåret 1991/92. Invandrapolitiska kommittén konstaterade för sin del att en förbättring har skett främst vad gäller väntetider och kursavbrott. Vissa av dessa brister kvarstår emellertid fortfarande.

Enligt kommittén vet man inte tillräckligt mycket om orsakerna till otillfredsställande studieresultat för att med säkerhet kunna bedöma behovet av större förändringar. Med stöd av erfarenheter från flera kommuner borde det emellertid vara möjligt att föreslå en rad marginella förbättringar som bör leda till en effektivare sfi-utbildning. De större förändringarna borde bygga på resultat från en pågående utvärdering av svenskundervisningen för invandrare.

Sistnämnda utvärdering är ännu inte slutredovisad. Den har emellertid preliminärt redovisats i stora drag på en konferens som Invandrarverket anordnade i mars 1997. Ett antal förslag till förbättringar förs fram. Studieresultat som på ett positivt sätt avviker från tidigare rapporter nämndes. För 239 kommuner som redovisat studieresultat uppges andelen godkända elever 18 månader efter kursstarten vara totalt ca 50

procent, med en variation från 27 procent i storstäderna till 57 procent i medelstora kommuner. Bland alla elever som blivit godkända hade 77 procent klarat av utbildningen på kortare tid än de stipulerade 525 timmarna.

Generellt sades att undersökningar som följer grupper av elever under en längre tid kommer fram till en större andel godkända resultat. Utvärderingens preliminära tolkning är att om eleverna hade följts längre tid än 18 månader skulle andelen godkända ha höjts med ytterligare 10-20 procentenheter. Det anges emellertid också att den bedömning som görs i dag inte alltid uppfyller de krav på tillförlitlighet som man måste ställa. Det är därför av största vikt att ett standardiserat och normerande instrument, ett nationellt prov i sfi, skall användas i samband med bedömningen. Det är en förutsättning för en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Även studieavbrotten redovisades. Vanliga orsaker är graviditet eller brist på barnomsorg, egen eller anhörigs sjukdom, att man har fått arbete eller har bytt skola. I majoriteten av fallen bedömdes orsakerna till avbrotten vara legitima.

En slutsats lämnades även om sfi i anslutning till den grundläggande vuxenutbildningen. Från en detaljstudie i 15 kommuner redovisas stora skillnader i hur sfi-undervisningen organiseras för lågutbildade. En särskild utredning uppgavs vara nödvändig för att lösa de problem som hör samman med relationen mellan skolformerna grundläggande vuxenutbildning och sfi.

2.3.3 Invandrarverkets centrala verksamhet

Verksamheten beskrivs av Invandrarverket på i huvudsak följande sätt:

Ett av integrationsarbetets mål är att det skall finnas en nationell bild av integrationsresultatet samt att det finns förslag till åtgärder.

* En särskild uppföljning kommer att göras av kvotflyktingars introduktion/integration. Uppföljningen avser bl.a. att belysa om Invandrarverkets informationsinsatser till flyktingar innan de lämnat sina läger utomlands varit effektivt samt om det i övrigt finns någon skillnad mellan kvotflyktingars etablerande och de flyktingar som själva tagit sig till Sverige.

* Under större delen av föregående budgetår gick en grupp på verket igenom ca 400 rapporter från bl.a. myndigheter, universitet och forskningsinstitutioner om flyktingmottagandet sedan år 1991. Gruppens analys kommer att ligga till grund för fortsatt metodutveckling av arbetet med flyktingars introduktion. Ett nära samarbete sker med AMS, Skolverket, Socialstyrelsen och Kommunförbundet. Rapporten redovisades i mars 1997. En del slutsatser i rapporten redovisas i ett senare avsnitt.

* Distriktskontoren följer upp de planer som görs för flyktingars introduktion. Mottagnings- och integrationsenheten kommer att göra en sammanställning av dessa uppföljningar och utifrån dessa föreslå åtgärder för förbättringar.

* Under året kommer enheten att ge en bild av hur de statliga ersättningarna täcker kommuners kostnader för flyktingar som mottogs under år 1993 och 1994 samt föreslå åtgärder.

* Invandrarverkets behov av avtal med kommuner varierar. Det beror inte minst på

att endast en mindre del dem som får uppehållstillstånd erbjuds bostad med hjälp av verket. Under hösten 1997 kommer en policy angående kommunöverenskommelser att tas fram. Enheten kommer också att följa upp hur länge flyktingen fått vänta innan kommunplacering skett samt om den enskilde individen under introduktionsperioden stannat i kommunen eller flyttat till annan kommun.

2.3.4. Invandrarverkets regionala verksamhet

Invandrarverket omfattade åren 1989-1995 fyra geografiska regioner. Som en följd av minskad asylinvandring omorganiserades verket 1 januari 1996 och antalet regioner reducerades till två. Norra regionen omfattar Norrland och Svealand och har regionledningen i Stockholm. Södra regionen omfattar Götaland och har regionledningen i Malmö. Regionernas distrikt, som är verksamhetens basorganisation, redovisas i ett senare avsnitt. Basorganisationen inom Invandrarverket är inte funktionell utan geografisk. Detta innebär att asylprövning, mottagning och integration ingår i samma distriktsorganisation och med samma distriktschef.

Distriktsorganisationen bryter mot en tidigare funktionell organisationssyn. Huvudtanken med distrikten är enligt verket att möjliggöra och utveckla en maximal samverkan mellan asylprövning - mottagning - integration. Vid olika belastning i arbetet kan man dessutom avlasta varandra. Målet är att alla resurser skall kunna utnyttjas maximalt effektivt och att det samlade resultatet blir bättre och billigare än om varje profession arbetar inom skilda organisationer.

Huvudarbetsuppgifter för integrationspersonalen i regionerna är ersättningsfrågor, medverkan i att skaffa fram bostäder, förhandling med kommunerna och uppföljning av introduktionen av skyddsbehövande och övriga ärenden. Det gäller stöd och råd till kommunerna, kontakter med andra myndigheter, handläggning av projektbidrag, metodutveckling, kontaktnät, etniska relationer, återvandringsfrågor m.m. Det som betecknas förhandlingsarbete, uppföljning och övriga ärenden hanteras av en kategori personal som kallas integrationshandläggare.

Kommunstorleken och kommunens sätt att organisera verksamheten påverkar enligt Invandrarverket ofta behovet av råd och stöd. För de större kommunerna med ett flertal tjänstemän på en flyktingmottagning är behovet ofta annorlunda än för den lilla kommunen, som bara har en eller två personer som arbetar med mottagandet. Dessa mindre kommuner är utsatta då kunskapen om flyktingsmottagandet kan vara samlad hos en eller ett par tjänstemän. Även en del större kommuner har spritt ut mottagandet på områden med liten organisation, vilket skapat ojämn kommunal kunskap i dessa frågor. Detta ökar behovet av råd och stöd från Invandrarverket.

Information sprids vid träffar med kommunala handläggare samt vid olika former av lokala och regionala konferenser. Råd och stöd ges därefter ofta enskilt till berörd kommun vid besök eller per telefon. Ersättningsfrågor samt information om aktuella invandrargrupper är ett par av de vanligaste frågorna men också frågor om metodutveckling i den egna kommunen och information om den allmänna utvecklingen inom invandrarområdet är frågor av intresse.

Verkets kontaktpersoner i kommunerna varierar. Det beror på vilken fråga som är föremål för diskussion. Kontakter angående nya överenskommelser, förlängning av redan ingångna överenskommelser eller om antalet platser i kommunen sker normalt med kommunledningen. Vid dessa träffar tar verket samtidigt upp frågor rörande

olika uppföljningar och samarbetet mellan olika intressenter i kommunen. I ett antal kommuner finns en styrgrupp eller en ledningsgrupp för flyktingfrågor som också har beslutsrätt. Samverkan i övrigt sker med den nämnd som har ansvaret för flyktingmottagandet.

2.3.5. Åtgärder under asylprövningstiden

Fr.o.m. den 1 juli 1994 infördes en möjlighet till visst arbete för asylsökande m.fl. som bl.a. innebär att asylsökande bereds meningsfull sysselsättning under asylprövningstiden utan att anses som arbetstagare.

Inom ramen för sådan vad man kallar organiserad verksamhet (OV) under asylprövningstiden sysselsätts de sökande i sådana aktiviteter som gagnar integration, samtidigt som aktiviteterna kan vara till nytta i hemlandet vid ett eventuellt återvändande. Verksamheten är individuellt inriktad i syfte att ta till vara tidigare kunskaper och erfarenheter men ambitionen är även att tillföra nya användbara kunskaper. Verksamheten planeras av Invandrarverket och den asylsökande gemensamt och dokumenteras i individuella handlingsplaner. Planerna innehåller kunskapsmål, färdighetsmål och attitydmål. Undervisning i svenska språket ges i normalfallet under en begränsad tid. Innehållet i OV är praktisk verksamhet, praktikplatser utanför verket, teoretisk utbildning och samhällsinformation.

2.3.6. Utvecklingen av antalet mottagna i kommunerna m.m.

Sverige har under perioden 1985-1995 givit uppehållstillstånd till ca 400 000 utländska medborgare. Hälften av dessa har fått tillstånd på grund av skyddsbehov eller av humanitära skäl. Hälften har varit anhöriga till dessa.

I Invandrarpolitiska kommitténs betänkande finns mycket information över migrationen till och från Sverige. Här skall endast återges en tabell, kompletterad med uppgifter för 1996, som belyser utvecklingen av antalet asylsökande, beviljade uppehållstillstånd och kommunplacerade fr.o.m. 1991.

Tabell 1. Antalet asylsökande, beviljade uppehållstillstånd och av kommunerna mottagna flyktingar och deras anhöriga under åren 1991-1996.

År	Antal asylsökande	Antal som fått uppehållstillstånd	Antalet mottagna i kommun
1991	27 400	25 500	19 900
1992	84 000	19 900	18 100
1993	37 600	44 100	25 500
1994	18 600	58 400	62 700
1995	9 000	13 700	15 900
1996	5 750	8 700	6 700

Källa: Statens invandrarverk

Sammanlagt under perioden togs emot flyktingar (eller anhöriga till flyktingar) från ca 140 olika länder. Från flertalet länder är det dock fråga om enstaka personer, däribland även en rad länder i Västeuropa, varifrån en del anhöriga kommit. Det är ett litet antal länder som står för en mycket stor del av flyktingarna. De fem största flyktländerna står för 80 procent av flyktingarna, de tio största för 90 procent. Över hälften av flyktingarna kom från f.d. Jugoslavien. Dessutom kom många från Irak, Somalia, Iran och Libanon.

Det största antalet kom 1992 då 84 000 personer sökte asyl. Arbetet med att få fram tillräckligt antal kommunplatser var då det prioriterade och dominerande i det regionala integrationsarbetet. Detta arbete har två sidor:

- Förhandlingar med kommunledningar för att få fram avtal med tillräckligt antal kommuner och för tillräckligt antal personer.
- Löpande kontakter och överläggningar med kommunernas flyktingsamordnare för att få fram bostäder och konkret mottagning av de enskilda flyktingarna.

Överenskommelserna med kommunerna reglerar normalt det antal flyktingar och anhöriga som kommunen åtar sig att ta emot, innehållet i det kommunala mottagningsprogrammet samt vilka ersättningar som skall utgå.

Huvudkriterier vid val av kommuner har för det första varit att vidareflyttning (sekundärflyttning) skall undvikas. För det andra har kriteriet varit att kommunvalet skall ge bästa möjligheter till egen försörjning/arbete. En mållkonflikt uppstod genom regleringsbrevets samtida krav på att hindra sekundärflyttning och ha snabba kommunplaceringar (inom fem veckor). Denna konflikt är fr.o.m. 1997 undanröjd i och med att regleringsbrevet prioriterar kommunval utifrån målet långsiktig försörjning.

Fr.o.m. 1993/94 har trycket lättat på det regionala arbetet med att få fram tillräckligt antal kommunplatser. Antalet kommuner med avtal har åren 1992-1996 legat mellan 250 och 270, men minskar 1997 till ca 150. Antalet mottagna personer i kommunerna har minskat från 62 000 år 1994 till 6 700 år 1996. För åren 1997-2000 beräknas i vårpropositionen ett mottagande av 10 000 personer.

Under det första kvartalet 1997 tog kommunerna emot 2 900 personer och under samma tid sökte ca 1 770 personer asyl. Vid utgången av mars 1997 fanns drygt 14 000 asylsökande i Sverige. En stor del av dessa var Kosovo-albaner eller kom från Bosnien eller Somalia. Under det första kvartalet 1997 fick närmare 4 000 skyddsbehövande och deras anhöriga uppehållstillstånd. Ca 1 800 av dessa hade vid utgången av mars ännu inte hunnit bli mottagna i kommun.

2.3.7. Mottagande i kommun

När permanent uppehållstillstånd (PUT) beviljats, blir det första steget i introduktionen att anvisa en bostad. De som haft eget boende under väntetiden stannar oftast kvar i den kommun där de bor. För dem som bott på förläggning medverkar Invan-drarverket till att kommunen tar emot dem och skaffar fram en bostad.

Ambitionen är att försöka erbjuda bosättning i en kommun som är lämplig mot bakgrund av vederbörandes utbildnings- och arbetslivsbakgrund samt med hänsyn till den sociala situationen i övrigt. I dialogen med kommunen förmedlas information om den eller de aktuella personerna.

Från verkets sida medverkar den s.k. bosättningsfunktionen inom distriktens integrationsenheter när bostad anskaffas. Denna funktion är den förmedlande länken i alla enskilda utflyttningar från förläggning till kommun. Förmedling av bostad sker i huvudsak på följande två sätt.

a) Kommunkontakten vid utflyttning från förläggning sköts av den mottagningsenhet där den asylsökande vistas. Vissa mottagningsenheter har en handläggare för samordning av bostadsanskaffning, på andra ansvarar den handläggare som handhaft den asylsökandes övriga angelägenheter. När permanent uppehållstillstånd beviljats kallas personen/familjen till samtal på mottagningsenheten, både för information om villkoren för att få bostad och för att diskutera vilken kommun som kan vara aktuell. Under detta samtal kommer man också överens om vilken information som den berörda personen går med på att skicka till mottagningskommunen. Vissa uppgifter kan kräva skriftligt medgivande innan de kan sändas vidare.

Vid nämnda samtal ges information om folkbokföring, möjligheten att söka hemutrustningslån m.m. Ofta fyller man redan här i ansökan om lån.

Därefter tar handläggaren kontakt med de kommuner som bedöms som lämpliga och kommer överens med någon av dem om inflyttningsdatum, inflyttningsadress, ankomsttid m.m.

b) Kommunkontakten sköts av en särskild bosättningsenhet, knuten till distriktskontoret. I dessa fall ansvarar mottagningsenheten för att till bosättningsenheten översända den information om personen i fråga som kan vara relevant för val av kommun. Mottagningsenhetens handläggare svarar för att skriftliga medgivanden finns i de fall det krävs av sekretesshänsyn.

Bosättningsenhetens handläggare tar kontakt med lämpliga kommuner och meddelar sedan den enskilde individen och mottagningsenheten var och när inflyttning skall ske. De praktiska arrangemangen kring utflyttningen görs upp mellan mottagningsenheten och kommunen.

För den norra regionen utom Norrland sker verkets medverkan i bostadsanskaffningen samordnat från distriktskontoret i Flen.

I både alternativ a och b lämnas information både muntligt och skriftligt. Huvudansvaret för personuppgifter ligger i båda fallen på mottagningsenheten, som ju har förstahandsinformation om den person det gäller.

Bosättningsenheterna har överblick över tillgängliga och lämpliga kommunplatser. Anledningen till att enheterna tillskapades 1989 var i första hand ett behov av att "ordna köerna" av nyanlända invandrare i ett läge där behovet av kommunplatser översteg tillgången.

De som tillbringat väntetiden i s.k. eget boende utanför mottagningsförläggning stannar i de flesta fall kvar i vistelsekommunen, som övertar ansvaret en månad efter det att uppehållstillstånd beviljats. Den mottagningsenhet, där vederbörande varit inskriven svarar för att kommunen får information.

Ett specialfall av kommunalt mottagande rör underåriga utan legal vårdnadshavare i Sverige, där familjehemsutredning och beslut i socialnämnd måste föregå utflyttning.

Ett viktigt led i dialogen med kommunen är att överföra relevant information till kommunen rörande den person som beviljats uppehållstillstånd. Informationen består av rena personuppgifter, uppgifter om släktförhållanden, utbildnings- och yrkesbakgrund, övriga omständigheter som kan vara av betydelse för mottagandet i kommun. Uppgifter kan också ingå om förläggningstiden, exempelvis vilken typ av organiserad verksamhet personen deltagit i, eventuellt också uppgifter om svenskundervisning etc.

Vissa mottagningsenheter noterar också vilken information som lämnats inför utflyttning. Det är viktigt att balansera informationen mot kravet på integritet.

Som ovan nämnts är också vissa uppgifter av den karaktären att individens skriftliga medgivande krävs för att kunna vidarebefordra dem. Detta gäller uppgifter om utbetalt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande, upplysningar om flyktingens sociala och /eller medicinska förhållanden. Journaler från sjukvården kan också skickas till mottagande primärvårdscentral efter den enskildes skriftliga medgivande.

För närvarande pågår en försöksverksamhet för överförande av information i ett av distrikten. Det går ut på att individen själv ansvarar för en informationspärm, där de aktiviteter han/hon deltagit i under förläggningstiden dokumenteras, eventuella intyg samlas och att han/hon själv tar med sig pärmerna vid utflyttning till kommun.

Integrationshandläggarens roll varierar. Normalt inskränker sig deras arbetsuppgifter till att upprätta avtal med mottagningskommuner och följa upp introduktion i kommunerna. De som är samlokaliserade med mottagningsenheterna lämnar ibland information om kommunerna till de personer som skall flytta ut i en kommun. Som regel arbetar integrationshandläggarna dock inte gentemot enskilda individer.

De handläggare som handlägger ersättningsfrågor arbetar också utan personliga kontakter med de individer det gäller och t.ex. i Flen på distans mot hela Svealand.

När en kommun förutser omfattande extra åtaganden i fråga om någon person/familj kan kontakt förekomma med integrationshandläggaren rörande möjligheterna till extra ersättning.

2.3.8. Kommunernas introduktionsverksamhet

Efter folkbokföring omfattas den enskilde av kommunernas introduktionsverksamhet. Viktiga inslag i denna är utbildning i svenska och samhällsorientering. Utbildningen för de vuxna sköter kommunen i egen regi, alternativt upphandlas såväl sfi som

samhällsundervisningen. Barn och ungdomar hänvisas till skolan som i varierande omfattning anpassas till dessa barns särskilda behov. I flera kommuner bedrivs undervisning i särskilda introduktionsklasser där nyanlända barn och ungdomar får sin grundläggande svenskundervisning. Därefter slussas de ut i det ordinarie skolsystemet.

Svenskundervisningen är det viktigaste inslaget i introduktionen. Många kommuner anordnar sysselsättningsprojekt och knyter en introduktionsersättning till detta arbete. I arbetsdagen ingår svenskundervisning samt praktik, både i kommunal regi och på olika företag.

Samverkan i introduktionsarbetet kan gälla dels myndigheternas samverkan med varandra, dels deras samverkan i direkt kontakt med den berörde invandraren. Treparsamverkan, dvs. mellan individen, kommunen och Arbetsförmedlingen, är den vanligaste samarbetsformen. I augusti 1992 slöts ett samverkansavtal mellan Invandrarverket och Arbetsmarknadsverket. Detta avtal blev enligt Invandrarverket föga känt ute på arbetsförmedlingskontoren och mycken tid fick därför ägnas åt att besöka de lokala kontoren.

I några kommuner finns en styr- eller ledningsgrupp för flyktingfrågor, där även företrädare för annan kommunal verksamhet kan ingå. Samverkan tar sikte "mot självförsörjning", där de nyanländas hela livssituation skall fungera. Detta medför samverkan med bl.a. sjuk- och hälsovård, polis, försäkringskassa och frivilligorganisationerna. De lokala samverkansparterna deltar ofta i samhällsinformation. En tidig kontakt med arbetsförmedlingen i början av introduktionen är ett starkt önskemål från kommunernas sida.

Individuella vägledningsinsatser för varje individ är en förutsättning för att introduktionen skall bli lyckad.

I ett kommande avsnitt med exempel från kommuner belyses hur introduktionen i praktiken går till.

2.3.9. Uppföljning av kommunernas introduktionsverksamhet

Invandrarverkets uppföljningsansvar utövas av distrikten och innehåller två huvudmoment:

- Kontroll att individuella introduktionsplaner upprättas och att de har ett innehåll och genomförs i enlighet med riksdagsbeslutet 1990. Invandrarverket kan utöva sanktioner vid uteblivna introduktionsplaner genom att vägra att utbetala schablonersättningar.
- Råd och stöd till kommunerna för utveckling och förbättring av introduktionsarbetet.

Uppföljningen under 1994/95 fokuserades på kommunernas arbete med de individuella introduktionsplanerna. Distrikten har använt i stort sett samma tillvägagångssätt vid sin uppföljning. Planer har begärts in och studerats, samtal har skett med flyktingsamordnare, representanter från arbetsförmedlingen och sfi-anordnare. Ett antal

intervjuer med berörda invandrare har också skett.

Arbetet under budgetåret 1995/96 koncentrerades enligt Invandrarverket främst till områdena svenska, arbete, delaktighet och etniska relationer. Den enskilde invandrarens ansvar för sin egen livssituation är en viktig förutsättning för integrationsarbetet.

Fr.o.m. verksamhetsåret 1995/96 har Invandrarverket kunnat lägga större arbetsinsatser på uppföljning av kommunernas introduktionsarbete. Det beror enligt verket på att

- man har färre asylsökande nu - uppföljningsarbetet har tidigare fått stå tillbaka till förmån för arbetet med att få fram bostäder i kommunerna,
- man har nu en effektivare organisation,
- man har fått ökade kunskaper om introduktionsarbetets betydelse, samtidigt som arbetsmarknaden har blivit allt sämre,
- en ökad satsning på integration har angivits i regleringsbrevet.

Genom införandet av den nya ersättningsförordningen ville regeringen ge kommunerna en stor frihet att själva avgöra vilka insatser som snabbast och bäst leder till en varaktig försörjning. De individuella introduktionsplanerna skall upprättas för varje mottagen person dvs. även för barnen. Detta markerar en större individinriktning och nödvändiggör en bättre samverkan mellan en mängd aktörer i kommunen. Genom olika uppföljningar i Invandrarverkets regi har konstaterats att tillräcklig hänsyn inte tas till de individuella behoven.

Det finns ett stort behov av en nationell helhetsbild i ett längre perspektiv av resultatet av introduktionsåtgärderna. Som tidigare redovisats har Invandrarverket genomfört ett projekt rörande forskningen och uppföljningen kring det samordnande mottagandet av skyddsbehövande och deras anhöriga.

2.3.10. Sanktionsmöjligheter

Den sanktionsmöjlighet som har tilldelats Invandrarverket är begränsad till att inte betala ut schablonersättning i de fall en individuell introduktionsplan inte har upprättats av kommunen. När man tolkat reglerna har det enligt verket varit själva dokumentet "introduktionsplan" och inte ett arbetssätt i enlighet med propositionen som räknas. Verkets krav på kommunernas introduktionsarbete har skärpts efterhand och man har allt oftare ifrågasatt sina begränsade sanktionsmöjligheter när man funnit, att en fullständig individuell introduktionsplan inte är en garanti för ett effektivt och samordnat arbete tillsammans med den berörde invandraren för att denne skall bli självförsörjande.

Invandrarverket har begärt att få ökade sanktionsmöjligheter när det gäller introduktionsplanerna på så sätt att också undermåligt innehåll och utförande skall kunna medföra sanktioner. Regeringen har mot bakgrund av pågående utredningsarbete om introduktionen av nyanlända invandrare inte vidtagit några åtgärder med anledning av denna begäran.

2.4. Exempel från ett antal kommuner

Några exempel på kommunalt mottagande av nyanlända invandrare redovisas i Invandrapolitiska kommitténs betänkande samt i några andra studier. De återges i förkortad form i det följande. Vidare redovisas sammanfattningsvis ett antal rapporter som inkommit till utredningen samt besök som utredningen gjort i några kommuner.

2.4.1. Riksrevisionsverkets kommunstudier

Riksrevisionsverket har gjort flera granskningar av integrationsarbetet i kommunerna, bl.a. i "Utländsk kompetens - ett resurstillskott till arbetsmarknaden" (1992). Här påpekade man vikten av tidig kartläggning och planering och att det finns information om bedömningsverksamhet samt kompletteringsvägar, när det gäller utbildning och andra särskilda resurser. Man ansåg att svenskundervisning och samhällsorientering bör kunna genomföras på ett mer sammanhållet och effektivt sätt, att möjligheterna till praktisk yrkesprövning bör utvecklas och att man borde använda sig av kompletteringsutbildningar i kombination med praktik. Riksrevisionsverket betonade också att vägledning när det gäller praktikanskaffning och platsförmedling, framför allt för långtidsutbildade invandrare, kräver särskilda insatser och personal med speciell kompetens.

2.4.2. En studie inom Umeå universitet

I "Kommunal flyktningmottagning - Individuella introduktionsplaner mellan idé och verklighet", Abdul Kadhim, sociologiska institutionen, Umeå universitet, 1993, visar Kadhim hur introduktionsplanerna i några kommuner varierar. Delvis återspeglar detta skiftande lokala förutsättningar, men olikheterna bör inte få bli alltför stora, menar han. Kadhim betonar att introduktionsplanen bör ha karaktären av kontrakt mellan mottagare och invandrare samt att planen bör kopplas ihop med en enhetlig ersättning under introduktionstiden för att undvika tendensen att göra de nyanlända invandrarna till klienter. Han fann att i de flesta kommunerna var det socialtjänstlagens övergripande anda om social omsorg och omhändertagande som präglade flyktningmottagningarna. Kadhim menar att dessa borde skiljas tydligt från socialtjänsten.

Upprättandet av introduktionsplan bör vidare ske steg för steg och med hänsyn till invandrarens ökade kunskaper om svenskt samhälls- och arbetsliv, menar Kadhim. Det ökar invandrarens motivation och möjligheter att samverka. Studien visar att vid upprättande av introduktionsplan saknas ofta viktiga samverkande parter som representanter för arbetsförmedlingen och sfi-undervisningen. Kontinuerlig uppföljning bör också göras av de berörda parterna tillsammans. Uppföljningen saknar särskilt avsedda resurser och blir därför beroende av konjunkturen, engagerade handläggare m.m. Om invandraren flyttar, vilket många gör, tappar man bort planerna. Kadhim påpekar att det är viktigt att tidigare planer beaktas.

2.4.3. Arbetsmarknadsdepartementets utvärdering 1995

I denna utvärdering, "Innehåll och kvalitet i det kommunala flyktningmottagandet" (1995), visas att socialnämnden 1994 var politisk huvudman i två tredjedelar av de

ca 40 tillfrågade kommunerna. Endast ett fåtal hade fortfarande kommunstyrelsen som huvudman. Inom socialnämnden ingick flyktningmottagandet som regel i socialförvaltningen, vanligen i en enhet under avdelningen för individ- och familjeomsorg. Bland övriga närmast engagerade fanns oftast socialtjänstens individ- och familjeomsorg, sfi-anordnare och arbetsförmedlingen. I drygt tre fjärdedelar av kommunerna hade även frivilligorganisationer engagerats, framför allt Röda korset, Svenska kyrkan och andra kyrkliga samfund. Dessa ordnade framför allt träffpunkter, kaféverksamhet, bistod med socialt stöd, ordnade studiecirklar, svarade för opinionsbildning m.m.

Tanken bakom förändringen av det statliga ersättningssystemet 1991 var att ge ett samlat statligt bidrag, där kommunerna fick stor frihet att välja insatser för att snabbt få ut de nyanlända invandrarna i egen försörjning. Arbetsmarknadsdepartementet frågade i sin enkät till kommunerna om dessa vidtagit särskilda åtgärder i detta syfte. Majoriteten hade vidtagit sådana åtgärder. De bestod främst av beredskapsarbete, praktikplatser, praktikansaffning och olika kurser och projekt. I de kommuner där man inte vidtagit särskilda sysselsättningsskapande åtgärder hade den lokala arbetsförmedlingen eller länsarbetsnämnden tagit det totala kostnadsansvaret för dessa åtgärder. Insatserna hade emellertid planerats tillsammans med flyktningmottagningen.

Under slutet av 1980-talet var tillgången till bostäder en viktig styrande faktor. Enkäten från Arbetsmarknadsdepartementet visar att bostäder fortfarande kan vara ett problem. Bostäder finns men i begränsad utsträckning, oftast i nyproduktion och till höga kostnader. Vissa kommuner beklagar att de endast har lediga bostäder i redan invandrartäta eller socialt problemtyngda områden.

2.4.4. Invandrarverkets utvärderingar

Invandrarverket gjorde i juli 1995 en uppföljning av introduktionen i ett femtiotal kommuner i västra regionen. Under perioden 1994/95 hade kommunerna i regionen ett exceptionellt högt mottagande med ca 15 000 nyanlända invandrare. Många kom från f.d. Jugoslavien, från Bosnien och från Kosovo, men också en del arabisktalande, persisktalande, somalier samt kurder. Av dem som kom från krigets f.d. Jugoslavien hade somliga lyckats fly innan kriget bröt ut, medan andra varit utsatta för krigshändelser av värsta slag.

Utvärderingen visar att samtliga personer fått en introduktionsplan. För dem som flyttar försernas dock ofta planeringen, även om de så småningom får en ny plan. Några grupper riskerar att inte få egna fullständiga introduktionsplaner: barn (finns oftast med i föräldrarnas plan), kvinnor med förskolebarn, gamla över 60 år, de som sekundärflyttat samt de som själva ordnat kommunplats. Regionen påpekar att det vore önskvärt att introduktionsplanen från den första kommunen regelmässigt följer med flykten till den nya kommunen; flyttningen skapar annars dubbelarbete och förseningar i introduktionen.

Region Väst har särskilt studerat deltagande i svenskundervisning för kvinnor med förskolebarn. Det framkommer att hela sexton kommuner inte kunde erbjuda svenskundervisning för kvinnor med barn under ett år. Med hänsyn till att svenskundervisning är en grundbult i introduktionen blir bedömningen, att dessa kvinnor inte fått den introduktion de har rätt till.

En växande grupp av de mottagna var analfabeter. Så gott som alla dessa har fått en introduktionsplan. Introduktionen för dessa sker ofta i särskilda undervisningsgrupper, som får längre tid på sig, och man utgår från de individuella förutsättningarna. I en kommun, Arvika, har man läs- och skrivundervisning på analfabaternas eget språk. Resultatet har blivit att deltagarna lärt sig svenska lättare, när de först fått kunskaper i sitt eget språk först.

Bland analfabeterna finns gamla föräldrar, anknytningar till vuxna flyktingar, men också unga vars skolgång avbrutits på grund av krig och konflikter. Dessa saknar också grundläggande skolkunskaper. Under 1994 arbetade de flesta kommuner i regionen fram en särskilt anpassad undervisning, några har också särskilda sysselsättningsprogram för analfabeter. Introduktionen för arbetshandikappade sker ofta i samverkan med omsorgs- och rehabiliteringsgrupper. Planerna är inte omedelbart inriktade mot arbetsmarknaden. Stödet inriktas i stället på social introduktion och rehabilitering, alltefter individuella behov.

Åtgärder för svenskundervisning och samhällsinformation förekommer i alla kommuner. Åtgärder för inträde på arbetsmarknaden ingår i något mindre utsträckning i introduktionsplanerna. De kommer också oftast in senare. En helhetssyn skall enligt statsmakternas riktlinjer prägla arbetet för integration av invandrare i det svenska samhället. Det innebär att de olika samhällsorganens insatser måste samordnas och utgå från den enskildes individuella behov. Många kommuner uttrycker starka önskemål om tidigare samverkan med arbetsförmedlingarna, för att bättre kunna planera individens väg till självförsörjning. Det borde vidare vara till stor nytta och underlätta planeringen för samtliga deltagande myndigheter att tidigt ha kunskap om den invandringsgrupp, som myndigheten senare ska ta emot och ge service. Uppgifter om ålder, kön, utbildning, yrkeserfarenhet och upplevelser i hemlandet hos de nyanlända bör vara ett planeringsunderlag som kommer in tidigt för t.ex. arbetsförmedlingarna.

Region Väst har även försökt få grepp om invandrarens delaktighet i introduktionen. Samspelet mellan flyktingen och myndigheten karaktäriseras mer av deltagande än av delaktighet. Kommunernas introduktion är förberedd och har en fast struktur, delvis svår att påverka. Majoriteten av kommunerna formulerar målsättningen i introduktionsplanerna utifrån individens egna mål. I en fjärdedel av kommunerna utgår man från flyktingens mål endast om detta bedöms som realistiskt. Är målen orealistiska diskuterar man i regel sig fram till en lösning. Den enskilde invandraren får sällan ett eget exemplar av introduktionsplanen. Deltagandet och individens eget ansvar ökar emellertid under introduktionen. För att den enskilde skall vara delaktig och kunna planera för sin framtid på lika villkor med myndigheterna, krävs att personen har grundlig kunskap om det svenska samhället, sociala strukturer, utbildningsmöjligheter och arbetsmarknad samt att han/hon har kunskaper i svenska. Introduktionsplanen är alltid upprättad på svenska. Göteborgs kommun har gjort en egen uppföljning av hur invandrarna uppfattar introduktionsplanen. Där ges en nedslående bild av hur litet delaktiga de känner sig.

Regionen påpekar att samverkan mellan myndigheterna avser mer än självförsörjning; de nyanländas hela sociala liv skall fungera. Det medför även behov av samverkan med sjuk- och hälsovård, polis, försäkringskassa och frivilligorganisationer. Förutom förankringen i svenskt arbetsliv bör invandraren lotsas in i svenskt samhällsliv. En

social introduktion behövs vid sidan av arbetsmarknadsintroduktionen. För dem som inte står inför omedelbart inträde på arbetsmarknaden är den sociala introduktionen central. I många kommuner sker i samverkan ett bra arbete för att introducera barn och äldre socialt. I många kommuner tar man kontakt med alla familjer och förhör sig om barnens situation, i andra är det ett urval familjer som får hembesök. Familjerna väljer själva i en del kommuner om man vill ha kartläggningssamtal för barnen. Förskola och skola följer barnen kontinuerligt och signalerar till flyktingmottagningen om något behöver uppmärksammas. Det är dock inte alltid klart hur man ska samverka kring barnen.

En tredjedel av kommunerna gör ingen introduktionsplan för äldre, dvs. nyanlända över 55-60 år. Planen är, i de fall den upprättas, ofta mindre omfattande än för andra. Många i dessa åldrar är i dålig fysisk kondition, många har handikapp och det blir hälsan som får styra innehållet i introduktionsplanen. Andra samarbetspartners kommer här in, t.ex. studieförbund, pensionärsförbund och vid behov hemtjänstassistenter. De äldre får information bl.a. om samhällets service till gamla. Svenskundervisning erbjuds som anpassad undervisning i studiecirkel. Vissa kommuner har undrat om det är nödvändigt att ordna svenskundervisning för äldre, på vilket Invandrarverket svarat entydigt ja. Språkstudier kan kombineras med samtalsgrupper och praktiska insatser. I Färgelanda kommun deltar personer över 60 år i pensionärsföreningens studiecirkel. Det ger kontakter med svenskar, men de kan även delta i sfi-grupp upp till 700 timmar och få praktik bl.a. på bondgård.

Utvärderingen i Invandrarverkets södra region, (distrikt Småland, april 1995), visar att under mottagandets första vecka fick invandrarna i de allra flesta av de småländska kommunerna information om att en individuell plan skall upprättas för honom/henne. En del av kommunerna fortsätter informera om introduktionsplanen i studiecirkelform eller inom svenskundervisningen. I hälften av kommunerna upprättas introduktionsplanen inom en månad. Inom två månader har tre av fyra kommuner påbörjat arbetet med planen.

Södra regionens utvärderare konstaterar att införandet av schablonersättning och krav på introduktionsplaner har lett till ett mer strukturerat samarbete mellan de olika samhällsorganen. De samverkande parterna var i hälften av kommunerna skola/sfi och arbetsförmedling. I ett par kommuner ingick även studie- och yrkesorientering, syo. I var fjärde kommun fanns även en praktikansvarig med. I var femte kommun fanns ingen representant för skola/sfi med. Arbetsförmedlingen var med i samtliga men i vissa först i slutskedet och mer passivt. Av de tillfrågade kommunerna ansåg hälften att det inte behövs fler parter. Övriga ansåg att man gärna ser att komvux, syo, resursperson i skola, arbetsförmedling, psykolog/kurator, barnomsorgspersonal finns med. Kommunerna använde mellan 15 minuter och 3-5 timmar för att upprätta introduktionsplan, därefter tillkom ytterligare samtal. Tolk deltog i samtliga kommuner.

De flesta av regionens kommuner följer upp introduktionsplanerna. De ordnar träffar för de inblandade parterna, där invandraren inte är närvarande och sedan har varje aktör en egen uppföljning med flyktingen. Det var vanligt med elevkonferenser i skolorna, där lärare och flyktingmottagning gick igenom elevernas framsteg. På frågan om individens egen delaktighet i allt detta svarade man att denne oftast bara

är närvarande vid de uppföljningssamtal som förs i slutet av svenskundervisningen eller i slutet av introduktionsperioden (oftast efter 18 månader).

Utvärderingen i Invandrarverkets östra region (juni 1995) visar hur antalet introduktionsplaner ökat jämfört med tidigare. Samtliga kommuner i regionen hade vid utvärderingen någon form av plan. Kvaliteten varierade emellertid stort. Utvärderarna undersökte särskilt planerna för lågutbildade invandrare och konstaterar att dessa har knapphändiga introduktionsplaner, speciellt vad gäller framtida åtgärder. Det framgår mellan raderna skriver regionen i sin rapport att kommunerna inte tänker öda resurser på denna grupp. "Planerna synes inte heller nu vara ett levande verktyg för introduktionsverksamheten", konstaterar regionen. "Överföringen av uppgifter från den handlingsplan som ska upprättas på Invandrarverkets förläggningar tycks obefintlig!"

Uppföljning av vissa introduktionsplaner sker alltför sällan. Det kan gå ett helt år, vilket regionen bedömer som alldeles för lång tid. De långsiktiga målen var ibland endast individernas framtidsdrömmar, utan någon bedömning av huruvida målet var realistiskt eller ej. Introduktionsplanerna saknade oftast anteckningar om sociala kontaktytor. I enkäter och intervjuer med flyktingsamordnare framkom att arbetsförmedlingen prioriterar de utbildade och lämnar de lågutbildade samt är ointresserad om personen inte kan tillräcklig svenska. Man har en otydlig uppfattning om varför så många lågutbildade inte klarar svenskan. En uppfattning är att "först alfabetisering på hemspråket, sedan alfabetisering på det latinska alfabetet, sedan sfi. Men det leder inte till egen försörjning." Flera uppgav att invandrarna var omotiverade men sade inget om varför.

Tillgången på praktikplatser varierar stort. Vissa kommuner har inte några praktikplatser för lågutbildade. Några har emellertid speciella projekt riktade just till lågutbildade. Regionen konstaterar att AMS policy bör ändras. Insatser bör sättas in från början, inte efter flera år. Regionen konstaterar också skillnader mellan länen vad gäller samarbetet mellan kommunerna och arbetsförmedlingen. I vissa råder t.o.m. ett motsatsförhållande mellan dessa myndigheter som förutsätts samarbeta i mottagandet. Det är stora skillnader mellan stora och små kommuner. I de små syns invandrarna lättare och fångas upp bättre.

2.4.5. Rapporter från Invandrarverket

Utredningen har tagit del av ytterligare ett antal rapporter från verket varav några redovisas i mycket kort sammandrag i det följande.

"Organiserad verksamhet - övergång förläggning/enskilt boende(ebo)till kommun" (september 1995). De frågeställningar som fanns i bakgrunden var följande.

- Tar man i kommunerna tillvara de kunskaper och erfarenheter som gjorts på förläggningarna?
- Får kommunerna tillräcklig information om invandrarens kunskaper och erfarenheter inom Organiserad verksamhet (OV) från förläggningstiden?
- Görs det dubbelarbete beträffande kartläggning av bakgrund m.m.?
- Hur skulle arbetet med information och OV ändras om man klarare ser kommunerna som "kunder"?

- Kan svenskundervisningen som bedrivs på förläggningen vara en inledande del i kommunernas sfi-undervisning?

Begreppet förläggning innefattar också eget boende under asylprövningen.

I rapporten dras slutsatsen att innebörden av och innehållet i OV är ganska okänt och till synes ointressant. Det framkommer också vid stickprovsundersökning att det var stora brister i överföringen av informationen till kommunen. En slutsats var att invandraren själv borde få en dokumentation och därmed en bekräftelse på sin medverkan i OV. Invandrare hade gett exempel på att samma frågor ställs av bl.a. svenskläraren på förläggningen, flyktingsamordnaren i kommunen, svenskläraren i kommunen och arbetsförmedlaren.

Ett av de förslag som lades fram i rapporten var att handledarintyg om olika åtgärder inom OV skulle som ett obligatorium samlas i en pärm eller arbetsbok som invandraren skulle få med sig till kommunen. På det sättet skulle denne också bli mer delaktig i introduktionen och dubbelarbete kunna undvikas.

I material från Invandrarverket i februari 1997 anges att verket numera vid medverkan i anskaffning av bostad för dem som fått uppehållstillstånd ger kommunen skriftlig och muntlig information om den enskilde individen. För att utvärdera kvaliteten av verksamheten under väntetiden följer verket numera upp den genom att intervjua invandrare och de introduktionsansvariga. Det sker ca sex månader efter utflyttning i kommunen.

"Introduktionsersättning lön för mödan?"(1995). Syftet var att belysa frågan om införandet av introduktionsersättning leder till att invandrare får en bättre introduktion jämfört med dem som erhåller socialbidrag i sitt introduktionsprogram.

Rapporten beskriver hur arbetet med introduktionsplaner utvecklats. Fler planer håller en god kvalitet, men fortfarande bedöms 30 procent av de insamlade planerna som bristfälliga eller svaga. Arbetsförmedlingens medverkan i introduktionsplanarbetet är fortfarande låg. Endast i 45 procent av planerna hade arbetsförmedlingen medverkat. Intervjuerna med tjänstemännen visade att huvudorsaken till att kommuner valt introduktionsersättning var en önskan att komma bort från socialbidrag. Man menade att det var lättare att ställa krav på motprestation när invandraren får en form av lön och att man dessutom förenklat den administrativa hanteringen.

De intervjuade invandrarna ansåg att valet av kommun inte på något sätt påverkats av om det fanns introduktionsersättning eller inte. Flera var missnöjda med den information man fått på förläggningen om den kommun man flyttat till. De flesta ville dock bo kvar i kommunen. Endast sex av de 18 intervjuade visste vad en introduktionsplan var och kände till sin egen introduktionsplan. Rapporten lyfter fram några exempel på kommuner som lyckats förena en bra introduktionsplan, där individen känner sig delaktig, med ett väl fungerande kontaktnät. Två kommuner har upprättat sina introduktionsplaner med hjälp av ett datasystem som ger en mycket detaljerad bild av invandrarnas situation. En kommun har upprättat en "fyrpartsplan", där förutom individen, flyktningmottagningen och arbetsförmedlingen även praktiksamordnaren har undertecknat planen. En kommun har noteringar om personens hälsotill-

stånd och eventuella hinder för planens genomförande. En kommun har upprättat ett tydligt kontrakt mellan individen och kommunens flyktingenhet, där syftet med introduktionsplanen och vad som förväntas av individen själv framgår.

"Kan vi bryta en negativ trend?" Rapporten är sammanställd från Länsarbetsnämndens och Invandrarverkets samverkansseminarier i Stockholm under november 1995. Syftet med seminarierna var att utifrån arbetsmarknadsläget för invandrare utbyta tankar, idéer och erfarenheter för att förbättra deras introduktion i det svenska samhället. Seminarierna var också menade som en diskussionsplattform för kommunernas flyktingsamordnare, flyktingsekreterare, sfi-ansvariga samt Arbetsförmedlingens chefer och flyktinghandläggare. I seminarierna deltog 100 personer. De innehöll både information från berörda myndigheter och grupparbeten. Särskild uppmärksamhet ägnades åt gruppen invandrare med kort skolgång och bristfälliga kunskaper i svenska.

Grupparbetena resulterade i flera idéer för att motverka utestängning och marginalisering av denna utsatta grupp. Stor vikt lades vid att diskutera hur samarbetet ytterligare skulle förbättras mellan kommun, arbetsförmedling och sfi-anordnare. Ett gemensamt synsätt måste präglade de olika myndigheternas kontakt med flyktingen. Ansvarsfördelningen är inte alltid helt klar - speciellt frågan om vem som skall stå för kostnaderna. Ett avtal skulle behöva utformas. Även gemensamma utbildningsdagar, bättre gemensam uppföljning och behovet att hitta otraditionella lösningar diskuterades.

"Planerad eller planlös introduktion" (Södra regionen juli 1996). Uppföljningen visar att de individuella introduktionsplanerna fungerar som redskap för de samverkande parterna att knyta samman introduktionsarbetet och strukturera arbetet. Rapporten konstaterar att tätare samverkan mellan parterna och ökad delaktighet av den enskilde individen i det praktiska arbetet med uppföljning av introduktionen leder till bättre introduktionsresultat. Fler invandrare upplever sig kunna påverka sin egen introduktion och fler är självförsörjande i kommuner som tillämpar detta arbetssätt.

Vidare konstateras att introduktionsplanen inte sällan fungerar som ett dokument över gjorda insatser och inte som ett planeringsinstrument. Det är inte introduktionsplanens kvalitet utan det är introduktionsarbetets kvalitet som är avgörande för framgång. Det räcker inte med samråd med invandraren. En reell delaktighet vid planering och genomförande av introduktionsaktiviteterna är en förutsättning för ett lyckat resultat.

"Om mottagna från förläggning respektive eget boende" (Södra regionen augusti 1996). Lagen om mottagande av asylsökande infördes 1994-07-01. Denna lag öppnade möjligheten för asylsökande att välja boendeform under väntetiden. Regionen ville ta reda på om det finns någon skillnad mellan invandrare som tagits emot i kommun efter att ha bott på förläggning respektive i eget boende. Den begränsade uppföljning som gjordes under sommaren 1996 gav inga bevis på några avgörande skillnader i "introduktionsframgång" mellan grupperna. En observation som gjordes i samband med uppföljningen var att flera skillnader i introduktionsfasen mera kan hänföras till den enskilda kommunens mottagningsprogram än till vilken boendeform invandrarna har haft före mottagandet.

"Uppföljning av kommunernas arbete med introduktionsplanerna" (Södra regionen juli 1996). Syftet med rapporten är att ge en övergripande bild av tillståndet vad gäller introduktionens viktigaste områden: arbete-svenska-delaktighet. Varje avsnitt innehåller förslag på var fortsatt utvecklingsarbete bör sättas in. Ett exempel ur rapporten: - Introduktionsplanerna är visserligen individuella på så sätt att de upprättas för varje individ. Dock utgår de alltför lite från varje individs specifika förutsättningar. I stället är det kommunens förutsättningar som bildar gemensam mall för planerna. Alla stoppas in i tämligen likartade planer och program. Även omfattningen av planerna individualiseras för litet efter varje persons förutsättningar.

"Äldre och flykting" (Södra regionen december 1996). I rapporten konstateras att äldre invandrare (> 60 år) är en lågprioriterad grupp i jämförelse med yngre. Individuella introduktionsplaner upprättas inte och ingen svenskundervisning erbjuds för dessa personer i somliga kommuner. Av uppföljningens 71 individer var 38 i åldern 55-60 år och av dessa var endast sju inskrivna på arbetsförmedlingen. De 31 icke inskrivna kunde därför inte komma i åtnjutande av 55+ åtgärderna, vilket med säkerhet skulle ha inneburit en ökad delaktighet i det svenska samhället. Rapporten visar en bristande flexibilitet när det gäller inriktningen på den individuella planeringen för dessa, och ansvaret för detta ligger oftast hos enskilda tjänstemän på kommunens flyktingmottagning. Flertalet kommuner saknar dessutom strategier för hur man tänker sig att lösa situationen med ett ökat antal äldre invandrare som har brister i såväl delaktighet i det svenska samhället som bristande kunskaper i svenska språket.

2.4.6. Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade svenska flyktingmottagandet åren 1991 - 1996

I rapporten "Individuell mångfald" har Invandrarverket i mars 1997, i nära samverkan med ett antal sektorsansvariga myndigheter, redovisat en kartläggning och utvärdering på nationell nivå av måluppfyllelsen för flyktingmottagandet under åren 1991-1996. Rapporten innehåller en redovisning av resultaten av kartläggningen, en analys

av resultaten och förslag till förändringar. Rapporten bygger på ca 400 dokument från kommuner, forskningsinstitutioner samt verkets egna och andra intressenters uppföljningar och utvärderingar av flyktingintroduktionen.

Målen i rapporten avser kunskaper i svenska språket, boende, sysselsättning och delaktighet. Det är samhällets insatser under den första tiden efter beslutet om uppehållstillstånd som analyserats. I det följande redovisas några sammanfattande slutsatser.

Det finns inte något entydigt svar på frågan varför vissa invandrare erhåller arbete medan andra misslyckas. Vissa faktorer är direkt kopplade till individen som t.ex. kön, ursprung och utbildning. Andra faktorer handlar om den omgivning i vilken individen verkar. Två av de viktigaste grundstenarna på det individuella planet är självkänsla samt fysiskt och psykiskt välbefinnande. En annan viktig variabel är nationalitet. En studie visar att man kan göra bättre förutsägelser om sannolikheten att en person är i arbete utifrån nationaliteten än utifrån individens språkkunskaper, hälsa och kön. Man bör lyfta fram nationaliteter/språkgrupper och framför allt

individer i dessa grupper och deras förutsättningar - inte begreppet invandrare.

Alla faktorer går naturligtvis inte att påverka, men en del samhälleliga och individuella faktorer kan påverkas genom olika insatser. Det gäller exempelvis attityder och utbildningsinsatser. Det framhålls tolv aspekter som kan vara utgångspunkter om man överväger förändringar i nuvarande introduktionsverksamhet.

* Målen för det samordnade flyktningmottagandet formulerades under en helt annan arbetsmarknadssituation än dagens. Den förändrade situationen har inte föranlett någon ändring i de målen och inte heller har någon större hänsyn tagits härtill vid resursfördelning till verksamheten. Ett exempel på det motsatta är att rekryteringsstöden tagits bort.

* Regler för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder bör formuleras med beaktande exempelvis av situationen för invandrare, som inte haft arbete i Sverige. För att kunna delta i arbetslivsutveckling och offentligt tillfälligt arbete förutsätts att man är berättigad till kontant arbetsmarknadsstöd eller ersättning från arbetslöshetskassa, vilket nästan inga nyanlända invandrare är.

* Ansvarfördelningen mellan mottagningsorganisation och kommun, respektive kommun och arbetsförmedling, har inte tydliggjorts. Glapp uppstår genom detta som på olika sätt försenar introduktionen och utgör hinder för måluppfyllelsen.

* Det finns inget enhetligt förhållningssätt vid Invandrarverkets mottagningsenheter vad gäller informationsöverföringen från väntetiden till kommunerna. Det kan leda till att introduktionsplaneringen försvåras och till att invandraren upplever bristande kontinuitet och sammanhang. Kommunerna riskerar att gå miste om för introduktionen viktig information, samtidigt som kommunernas ointresse för väntetiden kan tolkas som ointresse för verksamheten.

* Kommunernas arbete med invandrarernas introduktion är i hög grad fokuserat på dokumentet introduktionsplan. I dag är få invandrare delaktiga i planeringen av den egna introduktionen. Få känner till sin egen introduktionsplan och få har en kopia av planen. Planerna är dessutom ofta kollektiverade. De är också "döda" dokument, dvs. revideras sällan efter det första upprättandet. Kommunerna genomför trots dessa brister en introduktion.

* I introduktionsarbetet har inte tagits tillräcklig hänsyn till olika nationaliteters och individers förutsättningar.

* Ett introduktionsprogram som inte bygger på ömsesidighet riskerar att bli verkningslöst.

* I dag är det svårt att i tid mäta om ett introduktionsprogram varit framgångsrikt. Det är viktigt att medverkande aktörer, kommuner, arbetsförmedlingar m.fl. gemensamt följer flyktingarnas situation en lång tid efter det att det egentliga introduktionsprogrammet avslutats.

* Det är inte realistiskt med nuvarande situation på arbetsmarknaden att ha som mål,

att individen efter att ha genomgått introduktionsprogram skall kunna försörja sig själv. I de flesta fall tar det längre tid att etablera sig på arbetsmarknaden. Däremot är det viktigt att betona arbete/egenförsörjning som ett långsiktigt mål. Introduktionsprogrammet bör, parallellt med sysselsättningsfrämjande åtgärder, ta fasta på att skapa nätverk kring invandraren.

* Lågutbildade invandrare har särskilt svårt att få arbete. Ett problem som bollas mellan statliga myndigheter och kommuner är vem som är ansvarig för att ordna försörjning och verksamhet för de lågutbildade och/eller språksvaga.

* Barns och ungdomars situation behöver uppmärksammas mer inom introduktionsverksamheten. Det behövs samordnade insatser från alla medverkande aktörer för att kunna integrera ungdomarna till delaktighet i samhället.

* Det allt överskuggande målet att invandraren skall bli självförsörjande har lett till att hälsoaspekterna kommit i skymundan. Hälso- och sjukvården bör ha en given roll i planerandet och genomförandet av introduktionsprogrammet.

Rapporten avslutas med uppräknig av ett stort antal åtgärder som Invandrarverket avser att vidta eller uppmärksamma regeringen på.

2.4.7. Besök hos Invandrarförvaltningen i Malmö

Av material från invandrarförvaltningen i Malmö och kompletterande uppgifter vid besök i förvaltningen, där en representant för arbetsförmedlingen deltog, framgår bl.a. följande.

Invandrarnämnden har det samlade ansvaret för kommunens invandrarfrågor.

Invandrarförvaltningen svarar för att

- samordna det kommunala flyktigmottagandet i Malmö
- introducera nyinflyttade flyktingar och andra invandrare i samhället
- avgöra ärenden för denna grupp längst till och med deras tredje år i Malmö enligt gällande sociallagstiftning som avser bistånd, vård eller annan åtgärd
- fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunen när det gäller svenskundervisning för vuxna invandrare
- ansvara för tolkförmedlingen
- verka för information, utbildning och forskning kring invandrarfrågor och främja förståelsen för invandrarernas situation i kommunen
- stödja verksamheten inom invandrargruppernas organisationer.

Det ingår i förvaltningens ansvar att stödja och underlätta andra förvaltningars och myndigheters insatser för nyinflyttade invandrare. Den enskilde har ansvar för att fullfölja den planerade introduktionen.

Det operativa målet för introduktionen i Malmö är att uppnå sfi-nivå och erhålla goda kunskaper om Sverige och det svenska samhället. I det särskilda introduktionsprogram som lagts upp fr.o.m. 1997 har målet uttryckts så här i förhållande till dem som skall introduceras: "För dig som har yrkeserfarenhet eller yrkesutbildning syftar programmet till

- att du ska känna till kraven och förutsättningarna för ditt yrke här i Sverige, så att

du kan bedöma vilka arbeten du kan söka,

- att du ska kunna bestämma dig för, om du ska satsa på studier på Komvux eller högskola, med normal studiefinansiering,
- att du ska kunna delta i studie- eller arbetsvägledning i arbetsförmedlingen Refugens regi."

Den som inte har fullständig grundskoleutbildning får besked att syftet med programmet är

- "att du ska vara medveten om att utbildning är förutsättningen för att komma in på arbetsmarknaden,
- att du ska delta i grundskolestudier,
- att du ska få praktisera på en svensk arbetsplats och bli bekant med svenskt arbetsliv."

Det finns ytterligare varierande grader av mål. Genomgående gäller att man skall ha en konkret handlingsplan för sin egen framtid med utgångspunkt från det egna ansvaret för försörjningen. Några grupper har särskilda problem som utgör hinder för introduktionen. Ett problem är tidigare traumatiska upplevelser. Dessa besvär förutsätts med kvalificerad hjälp komma att avklinga. Kvinnor med flera barn kan ha problem att klara sfi och ta in den information som ges. Analfabeter måste särbehandlas liksom många som är över 60 år. För sistnämnda grupp gäller i Malmö som mål att man skall känna till förutsättningarna för äldre i Sverige och ha möjlighet att delta i etablerade pensionärsaktiviteter. Av de invandrare som kommer under ett år är ca 25 procent lågutbildade och tio procent äldre. Introduktionen kan för enskilda personer variera mellan 6 - 24 månader.

Den introduktion som gäller fr.o.m. 1997 omfattar 40 timmar per vecka, dvs. heltids-sysselsättning. Den kännetecknas av att de delar som tidigare fanns separata nu samordnas innehållsmässigt inom de olika program som det gäller. Inriktningen av programmen har spännvidd från att siktet är inställt på högskola till att det gäller att förvärva grundskolekompetens. Därutöver finns ett antal yrkesinriktningar med utgångspunkt från individens bakgrund.

Sfi-undervisningen är en del av introduktionen och skall utgå från övriga programdelar yrkesorientering, praktik, studiebesök och fritt vald aktivitet. Detta sätt att förhålla sig inryms i regelsystemet för sfi. Samtidigt som strukturen i språket erhålls får individen det ordval hon behöver för nästa steg i inslussen i samhället.

Utbildningen är indelad i fem avsnitt med varierande grad av sfi i respektive avsnitt samt bl.a. samhälls-, studie- och arbetslivsorientering och praktik. Man har ett stipulerat kunskapsmått för varje avsnitt. På förfrågan säger man från kommunens sida att man skulle kunna redovisa resultatet i statistikform till en central myndighet. Man önskar att arbetsmarknadsplaneringen skall kunna ske inom ramen för denna introduktionskurs. Annars finns risk för dels ett glapp mellan introduktionen fram till dess aktiviteter med stöd av arbetsförmedlingen kan ske, dels tidsutdräkt genom att ett nytt sfi-test genomförs. För dem som inte har grundskolekompetens gäller en något annorlunda ordning utifrån samma principer.

Uppföljningen från Invandrarverkets sida sker i huvudsak genom att man från verkets sida går igenom samtliga introduktionsplaner. Man önskar från kommunens sida mera dialog med Invandrarverket kring hela introduktionsprogrammet och fördjupad

stickprovsuppföljning av planerna.

Ett slags mål som också redovisades av kommunen var att en viss procent av de invandrade skall inom viss tid, olika för olika grupper, vara icke socialhjälpberoende och att nyanlända skall påbörja introduktionen inom fyra veckor enligt introduktionsplan och kontrakt.

Den arbetsförmedling som betjänar de arbetssökande under introduktionstiden kallas Refugen. Refugen tar vid efter sfi. Av 2 200 anmälda hos Refugen var ett 100-tal inte klara med sfiutbildningen. Refugen gör en egen plan utifrån betyg och andra data och bestämmer tillsammans med invandraren färdriktningen. Alla arbetslösa, även svenskar, skall ha handlingsplaner efter sex månaders arbetslöshet. Refugen släpper invandrarna när de är bättre rustade för arbetsmarknaden. Då tar yrkesförmedlingarna över. Största problemet är de lågutbildade.

Ett drygt 20-tal invandrare i månaden får arbete, varav ett antal tidsbegränsade. Attityder är ett problem. Ju mer Refugen och övrig arbetsförmedling kan vara ute på arbetsplatserna desto lättare går det att hitta arbete eller praktikplatser. Över 100 personer var vid besökstillfället i praktik. Av alla som 1996 hade praktik har ca 20 procent fått anställning där de praktiserade. Med större resurser för uppföljning hos Refugen hade andelen med fast anställning kunnat ökas.

Under 1997 är enligt förmedlingen invandrare inte särskilt prioriterade på åtgärdssidan inom Arbetsmarknadsverket. Några resultatmål för invandrare från regering eller inom verket finns inte. Platser i arbetsmarknadsutbildningen minskar från 350 till ett drygt 100-tal för Refugens del.

Det måste finnas en "bro" från introduktionen/sfi till "kunskapslyftet", t.ex. till arbetsmarknadsutbildning. Det är nu ett glapp mellan kommunens insatser och Refugens, eftersom arbetsförmedlingen fr.o.m. 1997 har fått tydliga riktlinjer att inte upphandla förberedande utbildning.

Av de 2 200 anmälda arbetslösa hos Refugen är ca 1 800 inte i åtgärder och därmed sysslolösa. Av de 2 200 har 16-20 procent högskoleutbildning och ca 30 procent högst grundskola. Av de senare kommer ett stort antal inte att kunna utbildas för arbetsmarknaden. En stor grupp behöver alltså grundskola men vill ofta inte gå den på grund av "skoltrötthet". Gymnasiestudier på Komvux lockar inte dem som har uppnått grundskolenivå, eftersom det förutsätter studielån, samtidigt som det ändå inte finns tillräckligt med gymnasieplatser.

2.4.8. Besök hos Arbetsmarknadsförvaltningen i Botkyrka

Ansvaret för flyktingintegrationen fördes den 1 november 1995 över till den nybildade Arbetsmarknadsförvaltningen. Några särskilda kännetecken redovisas i det följande.

Mätbara mål är att alla mottagna flyktingar skall följa en individuellt upprättad introduktionsplan med heldagssysselsättning som medel för att nå/underlätta inträde på den svenska arbetsmarknaden och bli självförsörjande. För samtliga finns en handlingsplan. Antalet flyktingar har minskat under året men långsammare än i riket/länet. Vid slutet av 1996 var 487 flyktingar aktuella för introduktionsinsatser, varav 180 irakier och 54 bosnier. Botkyrka har ett stort antal asylsökande i kommunen i enskilt boende. Kommunen har resurser för att stödja dem som väntar

på asylprövning i eget boende, men kan ingenting göra. Blir asylbeslutet positivt kan det medföra ett ansevärt antal nya flyktingar, trots att avtalet med Invandrarverket är ett noll-avtal. Av dem som fick uppehållstillstånd 1996 bodde 32 procent inneboende och tio procent hyrde i andra hand.

Som ett första led i introduktionen kallas alla vuxna till fem olika informationsmöten i samband med mottagningen i kommunen. Syftet med dessa möten är att de skall kunna knyta de första nödvändiga kontakterna med myndigheter och olika instanser samt få en bild av hur den första tiden i Sverige med permanent uppehållstillstånd kommer att se ut. Vid det första mötet skrivs den enskilde in i sfi. Efter informationen tar flyktingkonsulanten vid och en individuell introduktionsplan görs upp. Flyktingen undertecknar ett introduktionskontrakt som är en ömsesidig överenskommelse att följa introduktionsplanen. I denna anges med tidsangivelse de planerade åtgärderna. Varje flyktingkonsulent svarar för uppföljningen och heltidssysselsättningen för den enskilde under introduktionstiden, som är högst tre år. Närvaroplikt gäller och introduktionsersättningen kan minskas om flyktingen inte följer överenskommen introduktionsplan. Planerna följs enligt kommunen upp till 100 procent. De största problemen är enligt kommunen det dåligt utbyggda näringslivet i kommunen, vilket innebär en svag arbetsmarknad, samt att många invandrare lider av ohälsa.

Under 1996 bedrevs en verksamhet i syfte att tidigt upptäcka och vidta åtgärder mot ohälsa orsakad framför allt av traumaexponering. Det skedde inom ramen för en förstudie under ledning av Statens institut för psykosocial miljömedicin tillsammans med andra kommuner samt Bosnienprojektet, Kronans psykiatriska mottagning och Centrum för diagnostik och behandling av tortyr- och traumaskadade. Inom ramen för förstudien genomfördes gemensamma träffar för nyanlända invandrare med tema psykiska traumata. Sedan starten 1994 har tolv sådana träffar genomförts. Man har enligt kommunens representanter nått goda resultat när man kunnat få personer som haft svåra upplevelser att tala om dessa. Även andra särskilda insatser med inriktning på traumatisk stress har genomförts.

Nyssnämnda förstudie avsåg primärt att utveckla ett dokument med frågor kring upplevd ohälsa, som komplement till introduktionsplanen för nyanlända flyktingar i kommunen, samt att ge förslag till ett framtida hälsoblad och en handbok med instruktion. Förstudien pågick under första halvåret 1996 och intervjuerna genomfördes av flyktinghandläggare inom respektive kommun. Av totalt 167 frivilligt utvalda deltog 95 vuxna nyanlända flyktingar.

Medelåldern för dem som deltog var 39 år med en spridning mellan 19-68 år. Drygt tre fjärdedelar var gifta/sambor. De flesta, 89 procent, hade släktingar kvar i hemlandet. Nästan alla hade eget boende. Knappt hälften av de intervjuade, 47 procent, hade högskoleutbildning. De kom från 15 olika länder. De tre största flyktinggrupperna kom från Bosnien, Kuba och Ukraina.

De intervjuade hade varit utsatta för upp till nio olika traumata. Graden av traumaexponering varierade. Över tre fjärdedelar hade ett definierat trauma. Åtta av tio personer kunde tänka sig en framtid i Sverige. Knappt 80 procent hade positiva förhoppningar på framtiden.

Handboken ger instruktioner om hur ett s.k. hälsoblad samt kompletteringsdelar kan användas. Att enbart använda sig av hälsobladet, utan de kompletterande delarna, är fullt tillräckligt för att göra en första "screening" av de personer som behöver remitte-

ras till lämplig vårdresurs. Om hälsobladet används tillsammans med ett särskilt "livsfrågeformulär", blir det sammanlagda resultatet fullständigare. För de kommuner som har intresse av att kartlägga mottagna personers hälsa och bakgrund finns även en socioekonomisk del.

2.4.9. Besök hos Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen i Stockholm

Stockholm har ett omfattande mottagande och lång erfarenhet av invandrare. Staden har avskaffat sin tidigare invandrarnämnd och fört över ansvaret för flyktingmottagandet till en nyinrättad arbetsmarknads- och utbildningsnämnd. Genom den nya nämnden vill man skapa ett effektivare instrument för samverkan mellan arbetsmarknadsinsatser, utbildning och flyktingmottagning än tidigare.

Vid besöket deltog en representant för Arbetsförmedlingens flyktingsektion, med vilken Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen har ett mycket nära samarbete.

Flyktingmottagningen sker i en mottagningsenhet och tre sfi-skolor inom arbetsmarknadsavdelningen, vilket sammantaget kallas flyktingmottagningen. Den första inslussningsperioden, som består av ett dagligt program om 6-8 veckor, innehåller bl.a.

- * grundläggande information, t.ex. om introduktionsersättning
- * samhällsorientering
- * test för att bedöma sfi-nivå efter två veckor i kommunen med språkträning på halvtid
- * kontakt med arbetsförmedling, bostadsförmedling och försäkringskassa
- * vid behov placering av barn i barnomsorg eller grundskola
- * upprättande av en första introduktionsplan för varje individ
- * hälsoundersökning
- * språkträning

Invandraren anvisas därefter en av de tre sfi-skolorna. På sfi-skolorna finns det flyktingsekreterare, vilka svarar för invandrarnas introduktionsprogram och att de har heldagssysselsättning. Detta innebär att invandrarna, förutom svenskundervisning, skall få hjälp med att ordna praktikplats, att hålla kontakt med arbetsförmedlingen och frivilligorganisationer m.m. De med dålig skolbakgrund läser svenska inom den grundläggande vuxenutbildningen och ungdomar mellan 16-20 år går en förberedande introduktionskurs inom gymnasieskolan.

Introduktionsprogrammet hos flyktingmottagningen omfattar 18 månader. Målet är att den vuxne efter avslutat introduktionsprogram skall kunna försörja sig genom arbete eller utbildningsbidrag och i övrigt klara sig bra i det svenska samhället.

Arbetet med introduktionsplaner har fungerat mycket olika. Introduktionsplanerna skall innehålla såväl kortsiktiga som långsiktiga mål avsedda att ge den enskilde individen grundläggande förutsättningar att bli självförsörjande och i övrigt klara sig i det svenska samhället. Insatserna differentieras. Spännvidden inom grundvux och sfi är i praktiken mellan sex månaders till tre års undervisning, det sistnämnda för lågutbildade.

Mottagningsenheten ansvarar för att erbjuda introduktionsprogram till följande grupper.

1. Alla personer som av Invandrarverket anvisas kommunplacering i Stockholm samt kvotflyktingar som överförs till Sverige direkt ifrån utlandet.

2. Sekundärinflyttare, dvs. invandrare som kommer till Stockholm inom 18 månader från första kommunplacering i annan kommun.

3. Personer med uppehållstillstånd som anknytning till skyddsbehövande. Ansökan skall ha gjorts inom två år från det att kommunplaceringen skedde av den första familjemedlemmen.

Efter 18 månaders introduktion övergår i princip ansvaret för fortsatta insatser till den stadsdelsnämnd där invandraren har sin bostad.

Flyktingmottagningens roll är primärt att introducera invandrare i det svenska samhället och inte att svara för uppgifter som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde. Flykting- och invandrarbyrån, som före 1997 hade ansvaret, har en överenskommelse med socialtjänsten om att personer med behov av särskilda insatser eller av långvarigt biståndsbehov skall handläggas av socialdistrikten. Detta gäller nedanstående grupper, vilka från och med 1997 har överförts från mottagningsenheten till stadsdelsnämnderna.

1. Barn under 18 år utan vårdnadshavare i Sverige.

2. Personer över 60 år.

3. Personer som bedöms varaktigt sjuka eller handikappade och där sjukdomen /handikappet har förelegat vid ankomsten till Sverige eller har ett direkt samband med personens situation som flykting.

4. Personer som av mottagningsenheten bedöms vara i behov av särskilda stödinsatser inom socialtjänsten, t.ex. i familje- eller missbruksärenden, där stadsdelsnämndens specialistkunnande samt kontinuiteten i handläggningen är av större vikt än det mottagande som erbjuds av flyktingmottagningen. Överförandet skall ske i samarbete med berörd stadsdelsnämnd.

För personer som fått uppehållstillstånd av andra skäl än skyddsbehov skall eventuellt behov av bistånd handläggas av stadsdelsnämnd. Det gäller dock inte om någon i hushållet redan är aktuell inom flyktingmottagningen.

Under första halvåret 1996 tog Stockholm emot totalt ca 430 personer, varav ett 80-tal personer (inkl. anknytningsfall) anvisades till socialdistrikten.

För att stadsdelsnämnderna skall få ersättning för de mottagna från Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen är de skyldiga att upprätta en introduktionsplan för alla invandrare över 16 år.

Flyktingmottagningen ansvarar för barnomsorg till dess att familjen fått en fast bostad och barnen kan börja i vanlig barnomsorg. Mottagningsenheten kommer även fortsättningsvis att finansiera daghem i anslutning till sfi-undervisningen. F.n. finns denna typ av barnomsorg på tre ställen i Stockholm.

En person från skolväsendet med särskild kompetens är placerad på mottagningsenhe-

ten. Denna samordnar i dag mottagandet av elever i skolan och anvisar plats i förberedelseklasser och basgrupper. Förberedelseklasser finns framför allt i de invandrartäta områdena samt i de områden där genomgångsbostäderna för flyktingar finns.

Introduktionsersättning utgår efter de normer som gäller för socialbidrag. Frånvaroregler är desamma som gäller i samhället, t.ex. i fråga om skyldighet att lämna sjukintyg.

Det händer att invandrare kommer utan att mottagningsenheten fått någon information om dem. Det hände t.ex. i slutet av 1996 när Utlänningsnämnden avgjorde ett stort antal ärenden. Eftersom nämnden inte registrerar besluten utan sänder dem till Invandrarverket för registrering, dröjde det mer än en månad innan staden fick besked om dem. Det fungerar sammantaget inte så bra med överföringen av information om personer som fått tillstånd. Vidare är informationen om personen ofta otillförlitlig. Man kan t.ex. inte lita på uppgifter om skolgång i hemlandet eller på den egna uppgivna bostadsadressen i Sverige.

Ett annat problem är att det finns fem sjukvårdsområden inom kommunen. De är självständiga och har bestämt att hälsoundersökningar skall ske på samtliga vårdcentraler i stället för på de enheter som är specialiserade.

Arbetsförmedlingens flyktingsektion har till uppgift att förbereda och introducera nyanlända invandrare enligt ett avtal mellan sektionen och Stockholms stad. Arbetsförmedlingens förberedande fas kommer mycket tidigt under inslussningstiden som alltså pågår 6-8 veckor före sfi-undervisningen. Förberedelserna omfattar bl.a. följande:

- information om hur svensk arbetsmarknad fungerar
- tidig kartläggning av utbildning och arbetslivserfarenhet
- tidig identifiering av kunskapsluckor och behov av utbildning, praktik eller yrkesprövning
- arbetsvägledning och yrkesorientering för yrkesbestämda och för personer med behov av omorientering
- genomförande av utbildningsinsatser och yrkesprövning av olika längd och innehåll.

Introduktionen omfattar bl.a. följande:

- ackvirering av praktikplatser och arbetstillfällen utifrån individuella förutsättningar och behov - matchning mot lediga platser
- upprättande av personlig handlingsplan för flyktingen på den nya arbetsplatsen
- information om eget företagande.

Flyktingmottagningen begränsar inte sina insatser till 18 månader. Förberedelse och introduktion på arbetsmarknaden kräver 2,5-5 år av varierande insatser anpassade till individuella behov. Introduktionsperioden innehåller i regel sfi-studier under 1,5-2,5 år och praktik och kompletterande utbildningar upp till 2,5 år.

Invandrarna delas in i tre grupper.

1. Personer med behov av vägledning, omorientering och rådgivning (ca 20 procent under 1996). Här återfinns personer som saknar yrkesinriktning eller har en yrkesinriktning som inte är relevant i Sverige. Dessa är inte omedelbart placerbara. Beräknat antal 1997 är 260 personer.

2. Personer med behov av förberedande, kompletterande eller legitimerande utbildning (ca 35 procent under 1996). Här avses personer som har en klar yrkesinriktning men som behöver längre kompletteringar före utträde på arbetsmarknaden, t.ex. läkare, lärare, tekniker m.fl. Dessa är inte omedelbart placerbara. Beräknat antal 1997 är 455 personer.

3. Personer med behov av aktiv platsförmedling (ca 45 procent under 1996). Personer med gångbar yrkesinriktning och som med eller utan någon kortare insats kan presenteras på arbetsmarknaden och konkurrera om de arbeten som finns inom yrket. Beräknat antal 1997 är 585 personer.

Mål för 1997 finns för de olika grupperna där det gäller att få ett visst antal personer i arbetsmarknadsåtgärd varje månad och för grupp tre även ett visst antal i arbete. En intensiv uppföljning av praktikplatserna sker.

Praktiktjänst leder ofta till anställning. Varje arbetsplacering kräver en stor insats från flyktingsektionens sida. Att rekryteringsstödet tagits bort är mycket negativt, anser man inom sektionen.

Man har inom arbetsförmedlingen ett rikstäckande avancerat datasystem, ur vilket man t.ex. kan ta ut vilka som blivit självförsörjande. Därmed avses de som fått arbete eller kommit in i åtgärd.

Av 1 389 i mars 1997 totalt inskrivna hos flyktingsektionen studerade drygt 900 sfi. Ca 200 personer var i arbetsmarknadsåtgärder, arbetsmarknadsutbildning eller praktik, eller anställning med rekryteringsstöd. Flyktingsektionen arbetar samtidigt aktivt och söker tillsammans med den arbetssökande lämpligt arbete, praktik eller arbetsmarknadsutbildning. Erfarenheten inom sektionen är att en mindre andel av invandrarna blir klara med sfi inom ramen för ett 18-månaders introduktionsprogram, troligtvis inte mer än knappt 30 procent. Av dem som endast får intyg om sfi är möjligheterna att förbättra svenska språket mycket begränsade. Folkhögskola, återgång till sfi-skolan eller praktik är vad som står till buds.

Man strävar efter att i likhet med Malmö få till stånd en yrkesinriktad sfi-undervisning.

Ökade kunskaper i svenska (konversation och yrkessvenska), ökade kunskaper och insikter om svenska förhållanden samt vissa kompletterande baskunskaper (data och grundläggande engelska), som utvecklar anställningsbarheten och företagsamheten hos deltagarna, utgör grundläggande förutsättningar för inträde på svensk arbetsmarknad, oavsett om inträdet sker som anställd eller som egen företagare. Med nuvarande brist på arbetstillfällen och konkurrens om varje arbetstillfälle behövs dessutom individuell, personlig assistans. Kunskaperna från introduktionen måste hållas vid liv och vidareutvecklas under den tid som flyktingsektionen arbetar med de arbetssökande.

Det var mot den bakgrunden Aktivitetscentrum på Södermalm - ett EU-projekt för arbete till flyktingar och andra invandrare i samverkan med Stockholm stad, SIF och TBV - startade under hösten 1996. Projektet använder okonventionella och individorienterade metoder för att utveckla deltagarnas anställningsbarhet och företagsamhet.

KFUK/KFUM och Röda korset deltar aktivt i flyktmottagandet. Drygt 100 personer är i utbildning hos dessa organisationer.

2.5. Extraordinära situationer, tidsbegränsade uppehållstillstånd

Enligt direktiven till utredningen kan en sådan extraordinär invandringssituation vara föranledd av att mottagningskapaciteten är hårt ansträngd p.g.a. massflykt eller särskilt stor invandring av andra skäl.

En utgångspunkt för när en extraordinär situation föreligger är bestämmelsen i den reviderade utlänningslagen per den 1 januari 1997.

I 2 kap. 4a § regleras bl.a. massflyktsituationen och möjligheten att ge tillfälliga uppehållstillstånd. Regeringen får i fråga om en viss grupp av utlänningar, i en situation med massflykt, alltså när ett mycket stort antal skyddssökande lämnar sitt land, föreskriva att den som söker uppehållstillstånd och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tanken är att regeringen i en förordning skall kunna ange vilka kategorier av skyddssökande som kan komma i fråga för ett tidsbegränsat tillstånd.

Det tidsbegränsade uppehållstillståndet får beviljas för sammanlagt högst två år. Om ett program för att förbereda återvändandet har inletts innan dess, får dock tiden förlängas med ytterligare högst två år. Den yttersta gränsen för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är således fyra år.

Enligt uppgift från UD utreder en arbetsgrupp inom regeringskansliet, med representant bl.a. från Invandrarverket, konsekvenserna av om personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd folkbokförs eller inte. Utöver att arbeta på ett förslag om själva folkbokföringen beskriver gruppen vilka konsekvenser folkbokföringen bör få med avseende på förmåner i socialförsäkringssystemet m.m. Gruppen berör också ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i en tänkt massflyktsituation.

Om arbetsgruppens arbete utmynnar i förslag på dessa områden har Invandrarverket ifrågasatt om det föreligger behov av ytterligare utredning i frågan. Som det nu är bestämmer regeringen om en sådan situation föreligger och om läget är oklart kan tillfälliga uppehållstillstånd utfärdas för viss grupp.

2.6 Återvandring

Möjligheten att återvända till sitt hemland är en av grunderna i migrationspolitiken och ingår i den helhetssyn som enligt prop. 1996/97:25 är nödvändig. Grunddragen i vad som kan anses gälla är följande.

Beslut att lämna en stadigvarande bosättning i Sverige för att i stället bosätta sig i ett annat land är den enskildes rättighet och ansvar.

Målet för Invandrarverkets arbete med återvandring är att det finns förslag till åtgärder som underlättar återvandring för olika grupper. För 1997 avses i första hand personer från Bosnien-Hercegovina samt från Somalia.

Arbetet med förberedelser för frivillig återvandring till Bosnien-Hercegovina påbörjades under förra verksamhetsåret och skall fortsätta och vidareutvecklas under innevarande år. Under innevarande år skall arbetet gentemot grupper från i första hand Somalia och andra delar av Afrikas horn påbörjas. Första skedet är en kartläggning av somalier och deras resurspersoner samt att fånga upp deras egna initiativ.

I verkets arbete med att samordna förberedelser för återvandring till Bosnien-Hercegovina ingår också samordning av olika svenska satsningar för återuppbyggnad. Invandrarverket leder sedan 1996 en samordningsgrupp som fungerar som en länk mellan flyktingar i Sverige och återuppbyggnadsinsatserna i hemlandet. I samordningsgruppen ingår Sida, Svenska Kommunförbundet, SAF, AMS, Röda Korset, Caritas, Socialmissionen, Bosnien-Hercegovina riksförbund i Sverige. Adjungerade är UNHCR:s Stockholmskontor och Bosniska ambassaden. UD har följt arbetet nära och deltagit i samordningsgruppens samtliga möten.

Samordningsgruppen har nu börjat finna formen för sitt arbete både vad gäller förberedelser i Sverige och hur en koppling kan ske mellan dessa och återuppbyggnadsinsatser i hemlandet. För att detta arbete skall fungera krävs nära samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer. Ett exempel är Sidas projekt i Sanski Most. Projektet är direkt kopplat till återuppbyggnad och återvandring från Sverige. I detta projekt samverkar Sida, SIV och Lutherhjälpen. Sanski Most är ett pilotprojekt och flera kommuner i Bosnien kan bli aktuella under året.

Regeringen avsatte 5 mkr för informations- och utbildningsprojekt under 1996. Intresset var mycket stort bland invandrarna själva, kommuner, utbildningsanordnare, företag m.fl. Under 1996 inkom 102 projektansökningar, varav tjugo projekt beviljades medel. Intresset är fortfarande mycket stort och lika mycket, dvs. 5 mkr, finns under innevarande år för återvandringsprojekt. Under innevarande år finns också 5 mkr som kommunerna kan ansöka om för vänortprojekt i Bosnien-Hercegovina. Dessa medel fördelas av Svenska Kommunförbundet.

Under arbetets gång visade det sig uppstå svårigheter vad gällde AMS möjligheter att inom befintliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder medverka i förberedelserna för återvandring. Invandrarverket har uppmärksammat regeringen på detta. En viss öppning har nu skett genom en regeländring, SFS 1996:1103. Denna innebär att AMS kan satsa på utbildningsåtgärder som innebär förberedelse för återvandring. Med tanke på de stora behoven på arbetsmarknaden är det dock inte lätt att få medel till återvandringsåtgärder, eftersom man konkurrerar med övriga utbildningar och åtgärder. Invandrarverket bedömer att medel måste "öronmärkas" för dessa satsningar. Frågan kommer att väckas vid en gemensam överläggning mellan Invandrarverket och AMS.

Samordningen av arbetet inom Invandrarverket är också en förutsättning för ett väl fungerande arbete. En fungerande intern arbetsgrupp finns för arbetet med flyktingar från Bosnien och en motsvarande har bildats för Somalia.

Återvandringsfrågorna har blivit mer aktuella. Intresset bland kommunalpolitiker, tjänstemän, utbildningsanordnare m.fl. har skapat ett tryck på verket. Intresset har naturligtvis flera skäl. Arbetsmarknadsläget och kommunernas ökade kostnader för flyktingarna spelar en stor roll. Utifrån detta anser verket att det är viktigt att man inom verket för en diskussion om hur återvandringsarbetet påverkar integrationsarbetet och vice versa samt hur opinionen påverkas av att myndigheten aktivt arbetar med

återvandring.

Hösten 1996 uppdrog regeringen åt Invandrarverket att lämna bidrag till personer från Bosnien-Hercegovina som ville åka på s.k. rekognoseringsresa till hemlandet. 8 000 personer beviljades bidrag och 20,5 mkr av det anvisade anslaget på 25 mkr förbrukades.

Verkets erfarenheter och bedömning av rekognoseringsresornas utfall finns i en rapport. En enkät delades ut till de resande. Enkäten är, trots låg svarsfrekvens, sammanställd och visar bl.a. att de som rest har fått information som de bedömt att de inte kunnat få på annat sätt. Av de som beviljats bidrag till resan har 55 procent varit personer som kunnat besöka sin hemort och 45 procent har besökt annan ort.

Under budgetåret 1995/96 beviljades 288 personer bidrag till repatrieringsresa till Bosnien-Hercegovina. Regeringen har höjt repatrieringsbidraget genom beslut i april 1997.

När det gäller invandrare från Somalia håller verket på att planera arbetet under 1997 tillsammans med somalierna. Den 20 februari genomfördes en konferens om somalier. På liknande sätt som i arbetet tillsammans med bosnierna kommer en samrådsgrupp med myndigheter, organisationer och näringslivet att tillsättas.

Återvandring är från och med 1997-01-01 en egen verksamhetsgren inom Invandrarverket och bemanningen vid huvudkontoret är nu 1,5 expert och 2/3 byråassistent. I distrikten berörs också integrationshandläggare av återvandringsfrågorna. I varje distrikt finns en person som ingår i verkets interna arbetsgrupp för bosnier. De hålls även informerade om arbetet vad gäller somalisk återvandring.

Under 1997 skall verket sammanställa redovisningarna och bedöma effekter av genomförda projekt som beviljats medel 1996 samt inventera de projekt och åtgärder som vidtagits utan speciella medel.

Invandrarverkets direktion antog i januari 1996 en projektplan för arbetet med återvändande. Regionerna har arbetat utifrån denna plan.

3. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG AVSEENDE INTRODUKTION AV NYANLÄNDA INVANDRARE SAMT UPPDRAG I

Utredningen tar nu upp frågan om introduktion av nyanlända invandrare och de mål och riktlinjer som skall gälla för introduktionen.

3.1. Allmänt om direktiven

Enligt direktiven skall staten ange övergripande mål för introduktionen samt svara för styrning och uppföljning genom en central myndighet. Det operativa ansvaret för introduktionen skall i första hand ligga på kommunerna. Utredningen skall ge förslag till nationella mål för introduktionen, vilka skall preciseras så att de ger staten goda möjligheter till uppföljning och kontroll. Utredningen skall också föreslå riktlinjer för introduktionen samt ange vad staten respektive kommunerna skall göra. Syftet med introduktionen skall vara att utgöra ett stöd för individens integrationsprocess, varför den skall vara försörjningsinriktad och utgå från individens behov. Den bör utformas så att den inte förbinds med socialpolitik eller socialbidragstänkande.

Utredningen skall utgå från att introduktionstiden skall begränsas till två år och att särskilda introduktionsprogram liksom i dag skall finnas för skyddsbehövande och anhöriga som kommer i nära anslutning till dessa, vilka alla omfattas av särskilda ersättningsregler mellan stat och kommun. Utredningen bör dock även dels ge synpunkter på introduktionen för övriga nyanlända invandrare, och dels ange om det finns fall då introduktionstiden bör vara längre än två år.

3.2. Situationen idag

De generella målen för invandrapolitiken har hittills varit jämlikhet, valfrihet och samverkan. Kommunerna har idag det operativa ansvaret för att introducera nyanlända invandrare i det svenska samhället, varvid det naturligtvis är önskvärt att kommunerna försöker göra detta inom ramen för de generella målen för invandrapolitiken. Kommunerna har av naturliga skäl ett starkt egenintresse av att ge alla nyanlända invandrare en så bra introduktion som möjligt i det svenska samhället. Den självklara utgångspunkten för kommunens mottagning av nyanlända invandrare är att dessa har samma rätt som alla andra kommuninvånare till god service från kommunen och rätt till stöd och hjälp enligt olika lagregler. Det kan exempelvis gälla rätt till barnomsorg, skola och utbildning samt vård och omsorg. Det säger sig också självt att kommunen måste se till att man informerar nyanlända invandrare om dessa rättigheter, men också om de skyldigheter som finns.

Det frågan särskilt gäller här är i vilken utsträckning kommunen därutöver bör anordna särskilda introduktionsaktiviteter för nyanlända invandrare.

Samtliga kommuner har skyldighet att ordna sfi-undervisning åt de invandrare som enligt lag har rätt till sådan undervisning. Inom ramen för denna undervisning skall också lämnas information av olika slag om svenskt samhällsliv.

Som redovisats tidigare gäller därutöver särskilda regler när en kommun tar emot vissa nyanlända invandrare, nämligen skyddsbehövande och deras anhöriga. Kommunen kan då få statliga ersättningar både till individens försörjning och till introduktionsåtgärder. Men med de statliga ersättningarna följer vissa skyldigheter.

Ersättningarna är nämligen förknippade med det villkoret att kommunen skall låta den nyanlände invandraren delta i ett introduktionsprogram som bygger på en individuell utvecklingsplan. Väljer kommunen att inte ta emot någon sådan ersättning, vilket händer i några undantagsfall, har kommunen inte heller någon skyldighet att ordna ett särskilt introduktionsprogram.

Det övergripande målet för introduktionen är att individen skall bli självförsörjande. Men några mer operativa mål för introduktionen i kommunen finns inte, bortsett från att det skall finnas en individuell utvecklingsplan. Däremot finns det statliga riktlinjer om innehållet i introduktionen. Bristen på tydliga mål har gjort det svårt för Invandrarverket att följa upp introduktionen. Verket försöker att följa upp om det finns individuella planer och hur dessa har framtagit. Däremot är det svårare att följa upp den viktigaste frågan, nämligen hur blir introduktionsaktiviteterna så effektiva som möjligt när det gäller att introducera den nyanlände invandraren i svenskt arbetsliv och i det svenska samhället.

3.3. Syftet med introduktionen

I Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande (SOU 1996:55) redovisas en ny syn på invandrapolitikens roll och mål. Starkt förenklat kan man säga att kommittén i princip anser att särskilda åtgärder för invandrare bara skall finnas under den första period de finns i landet och att målen för invandrapolitiken på längre sikt skall få samma inriktning som den generella politiken. Denna skall då fånga upp alla individer utifrån deras enskilda förutsättningar, varvid exempelvis etnisk och social bakgrund är sådana individuella förutsättningar.

Utredningen delar i princip kommitténs uppfattning i detta grundläggande avseende. Utredningen återkommer senare till de mer långsiktiga övervägandena. Det står emellertid utom allt tvivel att detta synsätt, vilket också avspeglas i utredningens direktiv, får konsekvenser för introduktionen av nyanlände invandrare i det svenska samhället.

Introduktionsperiodens betydelse har alltid understrukits inom invandrapolitiken. Med kommitténs syn på invandrapolitiken blir introduktionsperioden emellertid ännu viktigare för både den enskilde invandraren och samhället i övrigt. Det är ju under introduktionsperioden som grunden måste läggas för att invandraren i framtiden skall ha likvärdiga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige som landets infödda invånare. Det är självfallet svårt att uppnå detta, även om introduktionsperioden skulle bli lång. Med en kortare introduktionsperiod blir det fråga om att ge en så bra grund som möjligt för det fortsatta livet i Sverige.

Introduktionsperioden är därmed en viktig investering för framtiden. Den enskilde personen vet att perioden är hans eller hennes möjlighet att få en så god start som möjligt. Efter periodens slut kan man i princip inte räkna med någon särbehandling enbart av det skälet att man invandrat till Sverige. I stället jämförs man med infödda i samma situation, t.ex. när det gäller behov av kompletterande utbildning. Ur stats och kommuns synvinkel blir introduktionsperioden lika viktig. Det gäller att ge den nyanlände invandraren en så bra grund som möjligt för att kunna förvärva så likvärdiga förutsättningar som möjligt i sitt fortsatta liv i landet jämfört med övriga invånare. Lyckas man inte med detta får det i sin tur olika sociala effekter och begränsar förutsättningarna för lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk bakgrund.

En viktig förutsättning för en lyckosam introduktion är att alla berörda har dessa förutsättningar klara för sig. Det bör kunna påverka att tillräckliga resurser satsas från samhällets sida och att den enskilde individen får ett bra engagemang för att delta i aktiviteterna och uppnå ett bra resultat.

Med ett sådant synsätt på introduktionsperioden är det också uppenbart att hela perioden måste användas effektivt. Utredningen anser att perioden i praktiken skall ses som en slags introduktionsutbildning för svenskt arbets- och samhällsliv.

Utredningen anser att alla invandrare som kommer till Sverige har behov av en introduktionsperiod. När det gäller hur lång den bör vara och innehållet i den skiljer sig dock behoven åt beroende på om man t ex kommer som flykting, gifter sig med en svensk eller flyttar hit för att arbeta. Men alla måste rusta sig för framtiden i Sverige när det gäller kunskaper i det svenska språket och om svenskt samhälls- och arbetsliv. Förhållandena för den enskilde kan också snabbt ändras och en bristfällig introduktion kan då leda till att den enskilde får sämre förutsättningar att hävda sig i det svenska samhället.

3.4. Problem med nuvarande introduktion

Vid sina besök i kommuner och vid diskussioner med berörda myndigheter och organisationer kan utredningen för sin del konstatera att en hel del problem finns i dagens introduktion av skyddsbehövande och deras anhöriga. Många av dessa problem finns också omvittrade i olika uppföljningar, utvärderingar och analyser som Invandrarverket har sammanställt i skriften *Individuell mångfald*.

Ett grundläggande problem består i att inga tydliga operativa mål finns för introduktionen. Därmed går det inte heller att från statens sida styra introduktionsprogrammen på det sätt som är nödvändigt, få en enhetlig tillämpning i kommunerna och utvärdera måluppfyllelse på ett rimligt sätt. Ur kommunens synvinkel är detta också negativt. Man är osäker på utformningen av programmen, upplever att man får ett dåligt stöd från staten och efterlyser en avsevärt bättre kunskapsöverföring mellan kommunerna. Först när man tydligt arbetar mot samma mål kan goda och dåliga exempel på ett positivt sätt bidra till utvecklingen av introduktionen och underlätta för kommunerna att genomföra den. En mycket stark uppslutning finns därför kring behovet av nationella mål, som är operativa och uppföljningsbara.

Ett genomgående problem i introduktionen berör olika typer av informationsfrågor. Flera kommuner omvittnar att det är stora problem i informationsöverföringen mellan Invandrarverket och kommunen och mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, när det gäller grundläggande information om utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet och liknande information som är nödvändig för att göra en realistisk individuell utvecklingsplan. Utredningen har alltför många gånger fått höra att varje myndighet tycks börja om från början när det gäller att samla denna information. Ur den enskilde individens synvinkel måste detta upplevas som besvärande och ge en dålig bild av effektiviteten i svensk offentlig administration. Dessa informationsproblem måste lösas.

Ett annat problem hänger samman med framtagandet av en den individuella utvecklingsplanen. Det säger sig självt att detta bör vara ett dokument som successivt växer fram i en dialog med den berörde invandraren och där ett ömsesidigt ansvarstagande finns för planen och dess innehåll. Här finns ofta stora brister och den enskilde

individen tycks ofta knappt känna till dokumentet. Dessa brister måste rättas till.

Det är allmänt omvittnat att passiva perioder, "glapp", som uppstår under introduktionen är negativa. När invandraren kommer till kommunen tar det en viss tid innan sfi-undervisning kommer igång. Det kan ibland vara svårt att organisera denna och andra aktiviteter kontinuerligt på heltid. Efter genomgången sfi kan det ta tid innan Arbetsförmedlingen har möjlighet att ta emot personen ifråga. Det tar ytterligare tid innan någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd kan sättas in. I dessa och liknande situationer är det risk för att den enskilde personen passiviseras. Utges dessutom socialbidrag ökar riskerna för ett passiviserande socialbidragsberoende. Erfarenheten säger därför att olika passiva perioder bör undvikas.

Ett annat viktigt problem för de invandrare som kommit till Sverige under senare tid är hälsoläget. En stor del av dem har varit flyktingar och många har fruktansvärda händelser bakom sig, som ställer krav både på fysisk och psykisk rehabilitering. Olika utbildningsinsatser är ofta ogenomförbara innan sådan rehabilitering i vart fall påbörjats. Det är därför av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma behoven av medicinsk rehabilitering.

Arbetsförmedlingens roll i introduktionen är svår och ibland kritiseras Arbetsförmedlingen för att man inte vill delta tillräckligt tidigt i introduktionen. Likaså finns kritik mot Arbetsförmedlingens insatser i slutet av introduktionen, där erfarenheten ibland är att Arbetsförmedlingen anser att invandraren inte är "färdig" för arbetsmarknaden och därför inte får mycket hjälp. Här fordras klarlägganden av ansvarsförhållandena.

Bland problemen bör också nämnas ersättningsfrågan till den enskilde invandraren, även om utredningen enligt sina direktiv inte har att pröva den frågan. Det är allmänt omvittnat att det finns en stor risk för ett passiviserande socialbidragsberoende under introduktionen, som ju många gånger följer på en ibland lång väntetid för att få uppehållstillstånd. Risken för detta minskar om ersättning under introduktionen i huvudsak utges för faktiskt deltagande i introduktionen i form av introduktionsersättning eller utbildningsersättning.

3.5. Mål - riktlinjer - uppföljning/utvärdering

Enligt direktiven skall, som redan framhållits utredningen komma med förslag till nationella mål för introduktionsperioden och föreslå olika riktlinjer för introduktionen. Målen skall vara så preciserade att "de ger staten goda möjligheter till uppföljning och kontroll".

Innan utredningen går närmare in på den sakliga bedömningen av ett tänkbart innehåll i dessa mål och riktlinjer kan det dock vara på sin plats att närmare analysera vad som kan avses med mål och riktlinjer samt förhållandet mellan dessa. Utredningen ger här sin principiella syn på dessa frågor.

När man använder begreppet mål i olika verksamheter kan man mena olika saker. I statlig verksamhet brukar man inte sällan använda sig av övergripande verksamhetsmål. Dessa anger ofta snarare en färdriktning, t.ex. att ohälsan i arbetslivet skall minska, men de måste förtydligas genom andra mer operativa verksamhetsmål. Med sådana menar man normalt att man i en verksamhet eller genom en verksamhet vill uppnå något, en effekt. Man talar om s.k. effektmål. I sin

yttersta tolkning är det då fråga om att uppnå den slutgiltiga effekten av en viss verksamhet, att uppnå dess syfte. Exempel på sådana mål kan vara att alla som går till arbetsförmedlingen skall få ett arbete eller att arbetsolyckorna skall minska genom vissa insatser. Med ett sådant synsätt skulle målet för introduktionen av nyanlända invandrare exempelvis kunna vara att alla i arbetsför ålder skall få ett arbete. Problemet med sådana extrema effektmål är att de påverkas av en rad olika förhållanden. I exemplen ovan påverkas möjligheten att nå målen i mycket stor utsträckning av det allmänna läget på arbetsmarknaden.

Inte minst i statlig verksamhet brukar man därför försöka sätta målen tidigare i händelsekedjan, för att kunna bedöma effekterna av de egna insatser. Mycket ofta hamnar man då alltför tidigt i händelsekedjan och målen blir ofta enklare verksamhetsmål. Exempel på sådana kan vara att fem procent av dem som är inskrivna vid arbetsförmedlingen skall erbjudas arbetsmarknadsutbildning eller att en yrkesinspektör årligen skall besöka 100 arbetsplatser. Med detta synsätt kan ett mål för introduktion av nyanlända invandrare exempelvis vara att upprätta en individuell utvecklingsplan.

Denna typ av mål kan vara enkla att arbeta mot, men tyvärr säger de sällan något om vad verksamheten egentligen leder till. Var det rätt personer som fick arbetsmarknadsutbildning och fick de sedan arbete? Var det farliga arbetsplatser som yrkesinspektören besökte och vilka förändringar uppnåddes? Har invandraren deltagit i utarbetandet av sin egen plan, har den ett realistiskt innehåll, har man uppnått de mål som rimligen finns i planen? Sådana och andra frågor får man inte svar på även om målen uppnåtts till hundra procent.

I själva verket skiljer sig denna typ av mål knappast från det som man brukar kalla riktlinjer. Dessa betraktas ofta som hjälpmedel eller styrmedel för att nå uppsatta mål. Erfarenhetsmässigt vill man uppnå ett visst beteende för då vet man att det blir enklare att nå målen. Riktlinjer är helt enkelt viktiga hjälpmedel för måluppfyllelse. Arbetsmarknadsutbildning är ett viktigt hjälpmedel för att arbetslösa skall få arbete. En yrkesinspektör måste vara ute på fältet för att tillsynsarbetet skall bli effektivt. En individuell utvecklingsplan för en invandrare gör att det blir enklare att nå målet att få ett eget arbete.

Att sätta mål för en verksamhet är viktigt, att kunna följa upp och kontrollera måluppfyllelsen är också viktigt. I själva verket hänger dessa frågor intimt ihop. Mål är ofta meningslösa om de inte är uppföljningsbara. Det beror inte bara på att man då inte vet om målen i den egna verksamheten uppnåtts. Även mål som är uppföljningsbara kan nämligen vara skäligen meningslösa. Målen måste nämligen vara uppföljningsbara på så sätt att man kan analysera vilka brister som finns i den egna verksamheten eller i de egna styrmekanismerna, när man inte nått målen. Det viktiga med uppföljning och kontroll är därför de möjligheter de ger att förändra verksamheten, att göra ändringar i de samlade medel som står till förfogande, för att nå en bättre måluppfyllelse.

Det bör också framhållas att riktlinjer kan vara av olika slag. Ibland är det så viktigt att ett visst beteende iakttas i en verksamhet att riktlinjen måste vara bindande. I andra fall kan ett visst beteende vara bra, men det finns också andra sätt att handla. Då blir riktlinjen en rekommendation. Vid uppföljningen kan man då se vilket beteende som varit bäst för att nå måluppfyllelse.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det är viktigt att de nationella målen gäller lika för alla kommuner och att de är operativa.

Målen bör vara formulerade på ett sådant sätt att de kan följas upp och uppföljningsbarheten skall i sin tur kunna användas för ett konstruktivt erfarenhetsutbyte mellan kommunerna och för förändringar i kontroll- och styrsystemen. I sista hand skall också uppföljningsbarheten kunna innebära sanktioner mot en kommun som inte på ett rimligt sätt försöker att uppnå målen för verksamheten. Vissa bindande riktlinjer bör föreskrivas, liksom några rekommendationer. Vissa riktlinjer bör också riktas mot andra statliga myndigheter.

3.6. Förslag till nationella mål

3.6.1 Några utgångspunkter

Introduktionsperioden för nyanlända invandrare blir i framtiden ännu viktigare än i dag. Under denna skall den enskilde individen ges bästa möjliga förutsättningar att efter perioden ha likvärdiga möjligheter som andra invånare att leva och arbeta i Sverige. En sådan övergripande målsättning bör enligt utredningens uppfattning gälla för alla nyanlända invandrare oberoende av skälet till varför man fått uppehållstillstånd och oberoende av den enskildes förutsättningar.

För en viss grupp nyanlända invandrare, nämligen skyddsbehövande och deras anhöriga, står staten för stora ekonomiska resurser som används under introduktionsperioden. Därför är det särskilt angeläget att staten för denna grupp nyanlända invandrare sätter upp tydliga, operativa, nationella mål för vad som skall uppnås under introduktionsperioden. Denna är normalt högst två år.

Det finns stora skillnader i denna grupp mellan olika individer. Många är barn eller ungdomar. Andra är redan pensionärer. Stora skillnader finns mellan dem som är i aktiv ålder. Vissa är högutbildade, andra är analfabeter. En del har allvarliga hälsoproblem. Vissa är skyddsbehövande, andra kommer hit som anhöriga till någon som redan bor här.

Mot denna bakgrund bör flera nationella mål sättas upp som tar hänsyn till olika grupper av individer. Målen bör ta sikte på förutsättningarna för ett bra liv i Sverige när det gäller arbete och delaktighet i samhällslivet. Mål bör finnas för alla olika grupper, vuxna, barn och ungdomar.

Det är också viktigt att understryka det ansvar som den enskilde individen har för sitt framtida liv i Sverige. Det är ytterst den enskilde som avgör vilka förutsättningar som han eller hon skall få genom introduktionsperioden. Det är samhällets sak att ge möjligheter av olika slag, men det är den enskilde individen som själv måste bestämma sig för inriktningen av det framtida livet i Sverige och skaffa sig så bra förutsättningar som möjligt för att klara sina egna målsättningar. Det måste bli tydligt för den enskilde att insatserna under introduktionsperioden görs just för att man är nyanländ invandrare. Efter perioden kan man inte räkna med några särskilda stödinsatser enbart därför att man är invandrare.

3.6.2. Övergripande mål för alla

Utredningen anser att kommunerna bör ha någon form av introduktionsprogram för

alla nyanlända invandrare, oberoende av skälet till att man fått uppehållstillstånd. Innehållet får utformas efter individens behov och förutsättningar.

De lagliga rättigheterna till undervisning i svenska språket och information om svenskt samhälls- och arbetsliv lägger en naturlig grund för introduktionen. Kommunerna måste också i samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra myndigheter ge en bra information rörande frågor som är viktiga för den enskilde invandraren.

Utredningen anser det vara värdefullt att sätta ett slags övergripande mål för denna introduktion, som blir som ett slags plattform för hela arbetet. Med hänsyn till vad som sagt i det föregående är det fråga om ett övergripande inriktningsmål. Det gäller att ange en färdriktning för att visa för alla vad syftet är med introduktionen och varför denna är så viktig.

Utredningen föreslår att detta övergripande mål formuleras på följande sätt och läggs fast som en övergripande politisk viljeinriktning för introduktionen.

En introduktion syftar till att ge alla nyanlända invandrare bästa möjliga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor med landets infödda invånare.

Denna övergripande målformulering gäller alltså för alla nyanlända invandrare. Utredningen övergår sedan till att behandla de operativa nationella mål som enligt direktiven skall finnas för en särskild grupp nyanlända invandrare, nämligen de skyddsbehövande och deras anhöriga, för vilka kommunerna åtnjuter särskilda statsbidrag. Den övergripande målformuleringen blir styrande för de operativa mål som utredningen föreslår för denna grupp. Utredningen vill också uttala den förhoppningen att många kommuner bedömer det vara angeläget att låta även andra nyanlända invandrare omfattas av dessa operativa mål.

3.6.3 Mål avseende svenska språket

Utredningen tar först upp behovet av kunskaper i det svenska språket. Det finns ingen som helst möjlighet att ha likvärdiga förutsättningar att klara sig i det svenska samhället som infödda, om man inte lär sig det svenska språket. Det gäller i princip alla utan undantag. Alla i arbetsför ålder måste lära sig svenska för att ha likvärdiga förutsättningar som infödda invånare på arbetsmarknaden. Alla vuxna, även pensionärer, måste lära sig svenska för att ha likvärdiga förutsättningar som infödda, när det gäller delaktighet i samhället och när det gäller att utnyttja sina rättigheter och ta ansvar.

Alla vuxna invandrare skall genom sfi ges grundläggande kunskaper och färdigheter i svenska språket. Regler om kommunens skyldigheter och individens rättigheter i detta avseende finns i skollagen. Sfi-utbildningen måste vara flexibel och anpassas till individens förutsättningar. Vissa klarar kunskapsnivån snabbt, andra saknar förutsättningar att göra detta under en så kort tid som två år. Men alla måste få del av undervisningen.

Utredningen föreslår att detta mål formuleras på följande sätt.

Alla vuxna nyanlända invandrare skall ha genomgått svenskundervisning.

3.6.4. Mål avseende kunskaper om svenska samhällsförhållanden m.m.

På samma sätt som det är nödvändigt att alla invandrare får grundläggande kunskaper i svenska språket är det nödvändigt att alla får kunskaper av olika slag om det svenska samhället och om hur vardagslivet är i en svensk kommun. Kunskaper om dessa förhållanden ges idag inom ramen för sfi-undervisningen. Utredningen anser dock att detta är ett så viktigt område att ett självständigt mål om detta bör finnas. Det skall omfatta alla, dvs. även dem som av någon anledning inte genomgår en fullständig sfi-utbildning. Innehållet i språkutbildningen blir här ett stöd för att uppnå en tillfredsställande kunskapsnivå, när det gäller svenska samhällsförhållanden. Men här krävs också, vilket sker redan idag i många kommuner, särskilda utbildnings- och informationsinsatser. Åtminstone inledningsvis måste detta i många fall ske på invandrarernas eget språk.

Utredningen föreslår att detta mål formuleras på följande sätt.

Alla vuxna nyanlända invandrare skall ha grundläggande kunskaper om svenska samhällsförhållanden och arbetsliv samt om medborgerliga fri-, rättig- och skyldigheter.

3.6.5. Mål avseende arbetsmarknaden

För alla nyanlända invandrare i arbetsför ålder måste målet vara att så snart som möjligt kunna försörja sig själv och sin familj. Det innebär att kunna få en anställning eller starta eget. Den övergripande målsättningen i Sverige om allas rätt till ett eget arbete gäller självfallet också dessa personer. Ju tidigare man kan bli självförsörjande desto bättre är det för den enskilde. Därför är inriktningen på hela introduktionen vänd mot ett kommande arbetsliv i Sverige. Det gäller för samhället att på olika sätt stödja och uppmuntra den enskildes inträde på arbetsmarknaden. Med tanke dels på hur situationen idag ser ut på svensk arbetsmarknad och dels på de nyanlända invandrarernas olika förutsättningar är det inte realistiskt att ha som mål att alla skall vara självförsörjande redan efter introduktionsperioden.

Däremot är det nödvändigt att sätta upp mål för introduktionsperioden så att de nyanlända invandrarerna efter denna så långt som möjligt kan likställas med andra invånare som befinner sig i samma situation. Den person som är arbetslös efter introduktionsperioden skall i princip ha likvärdiga förutsättningar till stöd som infödda invånare.

Med ett sådant betraktelsesätt bör man skilja mellan två grupper av invandrare. Till den första gruppen räknas alla som har en sådan grundutbildning att de utan tvekan fallit inom Arbetsförmedlingens ansvar om de växt upp här i landet. Hit hör naturligtvis de välutbildade, men också de som har en utbildning ungefär motsvarande svensk grundskola. Denna grupp måste under introduktionsperioden klara sfi-provet och få tillräckliga kunskaper om svenskt arbets- och samhällsliv. Gör de detta måste Arbetsförmedlingen acceptera dem som sådana arbetssökande som kan anvisas arbete

eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den andra gruppen omfattar sådana invandrare som inte har tillräcklig grundutbildning eller kanske t.o.m är analfabeter. Det är inte rimligt att tro att Arbetsförmedlingen skulle prioritera dem i sin verksamhet. Precis som infödda invånare i samma situation måste de som regel först gå igenom en kompletterande utbildning, innan det i praktiken finns några möjligheter för dem på den ordinarie arbetsmarknaden i Sverige. Målsättningen måste då vara att påbörja sådan utbildning under introduktionsperioden.

Utredningen föreslår att målen för dessa två grupper formuleras på följande sätt.

1. Invandrare i arbetsför ålder med utbildning motsvarande svensk grundskola skall ha uppnått sådana kunskaper i det svenska språket och om svenskt arbetsliv att de av Arbetsförmedlingen kan anvisas arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

2. Invandrare i arbetsför ålder utan tillräcklig grundutbildning skall ha påbörjat kompletterande grundutbildning eller alfabetiseringsundervisning.

När det gäller invandrarnas inträde på arbetsmarknaden, vill utredningen tillägga två viktiga saker.

Arbetsförmedlingen har en central roll när det gäller att stödja en invandrare att komma ut på svensk arbetsmarknad. Utredningen återkommer därför till denna fråga när det gäller riktlinjer.

En infödd invånare har enligt de regler som gäller i Sverige möjlighet att kvalificera sig för arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd genom arbete och i vissa fall utbildning. Samma regler gäller naturligtvis för invandrare sedan de kommit till Sverige. Men många invandrare kan i sina hemländer ha arbetat i många år, utan att detta får någon som helst betydelse i detta avseende när de ger sig ut på den svenska arbetsmarknaden. Det leder till att även dessa invandrare efter introduktionsperiodens slut är hänvisade till socialbidrag, trots att de är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och aktivt söker arbete. Utredningen noterar detta som ett problem och en brist i jämlika förutsättningar mellan infödda och invandrare. Med hänsyn till att det här gäller personer som kommit till Sverige på grund av ett skyddsbehov är reglernas innebörd på denna punkt svåra att acceptera. Problemet blir inte mindre av det faktum att vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder enbart tar sikte på dem som har någon form av arbetslöshetsersättning. Men utredningen har enligt direktiven ingen möjlighet att lägga något förslag i denna fråga.

3.6.6. Mål avseende delaktighet i samhällslivet

En viktig fråga för de nyanlända invandrarna är att ges förutsättningar till ett normalt vardagsliv i kommunen.

Betydelsen av kontakter mellan nyanlända invandrare och andra invånare kan inte nog understrykas. Sådana kontakter underlättar inlärnningen av det svenska språket, underlättar den vardagliga anpassningen till livet i en svensk kommun, ökar kun-

skapen om svenskt samhällsliv, ökar förståelsen för olika kulturer och motverkar främlingsfientlighet.

Men det handlar också om att ge de nyanlända invandrarna möjlighet till delaktighet i de olika lokala aktiviteter som finns. Olika frivilligorganisationer har här viktiga uppgifter att fylla. Svenskt föreningsliv är rikt och omfattar i någon form nästan alla invånare i landet. Det är därför viktigt att nyanlända invandrare så snart som möjligt får kontakter med föreningslivet. Nätverksbyggen mellan den enskilde, organisationer och arbetsgivare är också viktigt. Introduktionen i kommunerna måste aktivt ta tag i dessa frågor.

Utredningen föreslår att detta mål formuleras på följande sätt.

Alla vuxna invandrare skall erbjudas kontakter med landets invånare och föreningslivet.

3.6.7. Mål avseende barn och ungdomar

Kommunens skyldighet att anordna introduktion gäller även för barn och ungdomar. Utredningen särskiljer dem i två grupper. Till den första gruppen hör förskolebarn och barn upp till 16 år som är skolpliktiga. Till den andra hör ungdomar som inte är skolpliktiga men ännu inte fyllt 20 år.

Utredningen vill på nytt understryka att kommunen enligt gällande regler har långtgående skyldigheter gentemot dessa barn och ungdomar på samma sätt som man har det mot övriga som bor i kommunen. Vad det nu handlar om är behovet av särskilda introduktionsinsatser därutöver.

När det gäller den första gruppen med de yngre barnen tar av naturliga skäl introduktionen sikte på att ge barnen möjlighet att fungera socialt inom barnomsorgen eller skolan, introducera dem till de pedagogiska förutsättningarna samt i övrigt underlätta för dem att utnyttja sina rättigheter inom dessa områden. Olika insatser i form av kompletterande svenskundervisning, särskilda dagisgrupper eller stödpersoner m.m. kan komma ifråga. I förekommande fall är det vårdnadshavaren som får ange barnens behov och diskutera uppläggnen med kommunen.

När det gäller de äldre ungdomarna som inte längre är skolpliktiga, anser utredningen att det är särskilt angeläget att snabbt aktivera dem i samma aktiviteter som infödda ungdomar deltar i. Riskerna för utanförskap och negativa sociala konsekvenser är annars uppenbara.

För många ungdomar handlar det om att börja i gymnasieskolan. För dem som är under 18 år bör detta vara en självklarhet. Beroende på den enskildes bakgrund kan dock detta ibland vara omöjligt. I stället bör då någon form av gymnasieersättande studier anordnas. Praktiktjänstgöring för äldre ungdomar kan bli aktuell, särskilt med hänsyn till att kommunen har ett ansvar för sysselsättningen av alla ungdomar under 20 år.

I många fall måste en inledande stödundervisning ske i svenska språket. Sfi-lagen gäller för övrigt alla som fyllt 16 år.

Det bör slutligen framhållas att ungdomar över 18 år räknas som vuxna, varför tidigare angivna mål för vuxna även gäller för dem.

Utredningen föreslår att målen för dessa två grupper av barn och ungdomar formuleras på följande sätt.

1. Introduktionsprogram för förskolebarn och skolpliktiga barn skall innehålla sådana stödjande insatser att de kan delta i normal förskole- och skolverksamhet.

2. Ungdomar under 20 år som inte längre är skolpliktiga skall med hjälp av olika stödinsatser ha erbjudits att delta i gymnasieutbildning eller vid behov i andra gymnasieersättande utbildningar eller praktik.

Beträffande dessa två mål för barn och ungdomar vill utredningen tillägga följande. Tidigare har framhållits att de mål som är satta skall uppnås när introduktionen är genomförd och tiden för introduktionen är normalt högst två år. För barn och ungdomar gäller naturligtvis att de snarast skall delta i skolundervisning eller kunna vara i förskolan. Men stödinsatser kan komma att pågå under kortare eller längre tid beroende på behovet.

3.7. Förslag till riktlinjer

3.7.1. Några utgångspunkter

Enligt direktiven skall utredningen, som redan nämnts, föreslå riktlinjer för introduktionen, ange vad staten resp. kommunerna skall göra, närmare belysa hur staten kan underlätta kommunernas arbete samt vilken roll staten har som initiativtagare i detta sammanhang. Dessa frågor tar utredningen upp i flera olika sammanhang. Här behandlas den mer principiella arbetsfördelningen mellan stat och kommun samt några myndigheters särskilda ansvar. Vissa frågor är så viktiga att de bör lösas genom någon form av riktlinjer, vilka redovisas här. Detsamma gäller när riktlinjer behövs för hur kommunerna bäst bör hantera introduktionen. Som redovisats i det föregående kan riktlinjer vara av två slag; bindande riktlinje respektive rekommendation.

Den principiella arbetsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller skyddsbehövande invandrare och deras anhöriga är följande. Staten har det fulla ansvaret för asylsökande fram till dess att de beviljats permanent uppehållstillstånd eller sådant tillfälligt uppehållstillstånd som ger rätt till folkbokföring i Sverige. Staten har ansvaret för att nyanlända skyddsbehövande som inte själva har ordnat en bostad tas emot i en kommun. Staten svarar för att en bra information ges om boställningsmöjligheter och om situationen i berörda kommuner. Från det en invandrare är folkbokförd i en kommun är det kommunen som har det operativa ansvaret för introduktionen och staten får en styrande, stödjande, samordnande, kontrollerande och uppföljande roll samtidigt som man har att handlägga ersättningsfrågorna till kommunerna. Självfallet har dock staten under introduktionsperioden samma skyldigheter inom olika områden gentemot nyanlända invandrare som man har gentemot andra invånare. I och med att introduktionsperioden går till ända föreligger inga speciella skyldigheter gentemot dem som genomgått introduktionen jämfört med andra invånare, såvida inte särskilda regler finns om detta. Rättigheter och skyl-

digheter avgörs i princip utifrån de individuella förutsättningarna och behoven.

3.7.2. Riktlinjer avseende Invandrarverket

Invandrarverket har ansvaret för de asylsökande medan de väntar på att få sitt uppehållstillstånd. Det är självfallet viktigt att dessa redan från början får en bra information om svenska samhällsförhållanden och om vad som kommer att hända under deras första år i Sverige, om de får stanna här. Samtidigt måste informationen balanseras, eftersom många inte kommer att få stanna här i landet. Informationen tar då upp olika återvandringsfrågor. Väntetiderna för de invandrare som relativt klart har rätt till uppehållstillstånd är inte långa, varför tiden under Invandrarverkets ansvar blir ganska kort. Invandrarverket bedriver under denna tid olika former av s.k. organiserad verksamhet (OV). Det är viktigt att dessa aktiviteter i de delar som är inriktade mot vistelse i Sverige utformas på så sätt att de förbereder de asylsökande på kommunernas kommande introduktion. Så sker också till stor del redan idag.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Invandrarverket följande bindande riktlinje att hålla sig till.

Den OV-verksamhet inriktad mot vistelse i Sverige som Invandrarverket anordnar skall ha en sådan inriktning och ett sådant innehåll att aktiviteterna under väntetiden underlättar för kommunerna att senare nå de nationella målen för introduktionen.

En annan viktig fråga gäller att säkerställa att nödvändig information finns om den nyanlände invandarens tidigare liv. Invandrarverket har sådan information om dem som söker asyl här i landet, om eventuella anhöriga som kommer senare och om s.k. kvotflyktingar. Utredningen vill för tydlighetens skull understryka att det är fråga om sådan information som är viktig för att introduktionen hos kommunerna skall bli så bra som möjligt. Det gäller främst att kartlägga den enskildes tidigare utbildningar och erfarenheter av olika slag från arbetslivet. Däremot gäller det självfallet inte känsliga uppgifter som kan finnas om t.ex. politiska aktiviteter eller om personliga förhållanden.

Som tidigare konstaterats finns det brister i informationen mellan Invandrarverket och kommunerna, när det gäller de asylsökande som varit i landet. En lösning på detta problem kan vara att på något lämpligt sätt samla berörd dokumentation så att den enskilde personen själv kan förete aktuella handlingar och uppgifter om utbildning, arbetslivserfarenhet och genomgången OV-verksamhet. Någon form av introduktionspärm kan lösa detta problem.

Men andra bra lösningar kan också finnas. Det väsentliga är att relevant information lämnas till kommunen oavsett hur den nyanlände invandraren bosätter sig i kommunen.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Invandrarverket följande bindande riktlinje att hålla sig till.

Invandrarverket skall säkerställa att kommunen får relevant information om invandraren för att kunna påbörja introduktionen så snart invandraren kommer till kommunen.

Varje invandrare som kommer till Sverige är en enskild individ med sina förutsättningar och sina ambitioner när det gäller att starta ett nytt liv i vårt land. Invandrarverket försöker att under asyltiden beakta individens önskemål genom den OV-verksamhet som ordnas. Ibland upprättas individuella handlingsplaner.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Invandrarverket följande bindande riktlinje att hålla sig till.

Invandrarverket skall upprätta en individuell handlingsplan för den enskilde asylsökanden i samråd med denne.

3.7.3. Riktlinjer avseende kommunerna

Det är viktigt att kommunerna liksom i dag är skyldiga att upprätta en individuell introduktionsplan tillsammans med den enskilda individen. Detta dokument måste dock tydligt bygga på en ömsesidig dialog som ger förutsättningar för ett ansvarstagande från båda parter sida. Planen måste på ett tydligt sätt bli "levande".

Planen blir av naturliga skäl först mer allmän, för att senare utvecklas och bli alltmer individuell. Olika etappmål för vad som skall uppnås bör finnas.

Utredningen föreslår därför att en bindande riktlinje finns för kommunerna med följande innehåll.

Kommunen skall upprätta en individuell introduktionsplan för den nyanlände invandraren i samråd med denne.

Det bör understrykas att denna skyldighet i princip gäller alla nu berörda invandrare, män, kvinnor, unga och gamla. För minderåriga sker dialogen med vårdnadshavare samt med barnet beroende på ålder och mognad.

En annan viktig fråga för kommunerna är de nyanlända invandrararnas hälsa. I utredningsarbetet har kommit fram att man inte alltid på ett tidigt stadium uppmärksammar invandrararnas hälsosituation. Det gäller särskilt den psykiska hälsan. Samtidigt vet man att många nyanlända invandrare har traumatiska händelser bakom sig. Detta leder till att resurserna inte alltid används effektivt. Det är exempelvis inte särskilt bra att först satsa utbildningsresurser på någon som man senare upptäcker lider av allvarlig psykisk ohälsa.

Det gäller därför för kommunerna att i ett inledande skede låta undersöka om hälsoproblem föreligger och om så är fallet initiera rehabiliterande insatser. Det bör nämnas

att kommun kan ha rätt till ersättning av staten för hälsoundersökning och olika rehabiliteringsåtgärder.

Utredningen föreslår därför att en bindande riktlinje finns för kommunerna med följande innehåll.

Kommunen skall uppmärksamma nyanlända invandrares hälsoproblem och vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser.

När det i övrigt gäller det praktiska genomförandet av introduktionen i kommunerna, finns det många erfarenheter idag som är viktiga att ta del av för att kunna effektivisera introduktionen. Det är angeläget att ett sådant erfarenhetsutbyte kontinuerligt sker mellan stat och kommun, där staten har ett ansvar för att sprida goda och dåliga erfarenheter mellan kommunerna.

En viktig fråga rör risken för att invandraren passiviseras och blir beroende av socialbidrag för lång tid. Utredningen anser att introduktionen blir effektivare om följande rekommendationer följs.

- Socialförvaltningen bör normalt inte ansvara för introduktionen som sådan.
- Introduktionen för vuxna bör normalt vara en heltidssysselsättning.
- Introduktionen bör läggas upp så att teoretiska och praktiska inslag varvas med varandra.
- Ersättning bör utges för deltagande i utbildning och frånvaro får betraktas som frånvaro görs i andra sammanhang, t.ex. från ett arbete.
- Riskerna för "glapp" och passivitet under perioden måste undvikas.
- När det gäller introduktion av äldre med bristfällig utbildning måste kommunen erfarenhetsmässigt göra särskilda insatser.
- Stödinsatser för föräldrar med barn under ett år kan behövas för att de skall kunna delta i sfi-undervisning innan barnet omfattas av rätt till barnomsorg.
- Situationen för kvinnor med många barn måste särskilt uppmärksammas.

En annan viktig fråga rör genomförandet av sfi-undervisningen. Mot bakgrund av de utvärderingar som gjorts råder det ingen tvekan om att kommunerna har svårigheter att genomföra denna undervisning på ett effektivt sätt och att det är svårt att nå målen om godkänd sfi. Ofta kan det vara svårt att anpassa undervisningen till individens enskilda förutsättningar, uppnå en tillräcklig grad av engagemang från individen och få till stånd en lämplig blandning av teori och praktik.

Utredningen anser att följande rekommendationer är viktiga för genomförandet av sfi-undervisningen.

- Undervisningen måste anpassas till individens förutsättningar och så långt som möjligt ske med grupper av individer med jämbördiga förutsättningar.
- Teori och praktik bör varvas med varandra, varvid praktik inom det egna yrkesområdet är särskilt värdefull.
- Pedagogiken måste utvecklas och anpassas till gruppernas förutsättningar.
- Särskilda insatser måste göras för äldre och personer med låg utbildningsbakgrund.

3.7.4. Riktlinjer avseende Arbetsmarknadsverket

Utredningen övergår härfter till att bedöma Arbetsförmedlingens roll under introduktionstiden och när introduktionen löper mot sitt slut.

Utredningen anser det vara självklart att Arbetsförmedlingen skall delta i ett tidigt skede av introduktionen för att informera om olika förhållanden av betydelse på svensk arbetsmarknad, framtidsutsikter och kvalifikationer för olika yrkesområden, Arbetsförmedlingens roll i Sverige, olika försäkringssystem o.dyl. Däremot är det inte lika självklart att Arbetsförmedlingen under ett tidigt skede skall delta i en mer individuellt anpassad rådgivning. En sådan är inte alltid meningsfull innan invandraren lärt sig mer om svenskt arbetsliv, lärt sig en del svenska och kan göra realistiska bedömningar av yrkesval. Följaktligen gör man också olika ute i kommunerna.

Det viktiga är att Arbetsförmedlingen är beredd att diskutera detta med kommunen och på ett rimligt sätt svara upp mot kommunens krav.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Arbetsmarknadsverket följande bindande riktlinje att hålla sig till.

Arbetsförmedlingen skall i samråd med kommun informera invandrare, som deltar i introduktion, om svensk arbetsmarknad och därtill hörande förhållanden samt sträva efter att tillgodose kommuns önskemål om vägledning i utarbetande av individuell introduktionsplan.

När det gäller Arbetsförmedlingens roll i slutskedet av introduktionen, har utredningen erfarit att det finns kritik från kommunerna mot Arbetsförmedlingens arbetssätt. Kritiken tar sikte på att Arbetsförmedlingen ofta tycks göra en egen utredning om individens bakgrund trots att tillräcklig information finns, att Arbetsförmedlingen inte alltid godtar att en sökande har tillräckliga kunskaper i svenska trots att vederbörande har en godkänd sfi-utbildning bakom sig och att långa passiva perioder uppstår.

Utredningen, som är väl medveten om den stora arbetsbelastning som råder vid Arbetsförmedlingarna, anser för sin del att det föreligger behov av att regeringen i några avseenden tydliggör Arbetsförmedlingens roll och ansvar.

Sfi-utbildningen bygger på en statlig läroplan och prov genomgås enligt statliga riktlinjer. Det kan inte finnas utrymme för en annan statlig myndighet att överpröva någon som klarat detta prov, i vart fall inte inom viss rimlig tid efter provets avläggande. Utredningen utgår också från att nivån på kunskaper i provet är satt på ett sådant sätt att man förutsätts ha tillräckliga kunskaper för att kunna påbörja ett svenskt arbetsliv. För tydlighetens skull bör tilläggas att inget hindrar att Arbetsförmedlingen bedömer att en invandrare som inte har klarat sfi-provet ändå har tillräckliga kunskaper i det svenska språket.

Utredningen anser vidare att det är angeläget att Arbetsförmedlingen snabbt engagerar sig i att skaffa arbete eller föreslå arbetsmarknadspolitiska insatser för den grupp invandrare, som har en godkänd sfi-utbildning bakom sig och har en normal utbildningsbakgrund i övrigt. Men utredningen vill för sin del inte föreslå några

insatser som gäller för denna grupp enbart av det skälet att det är fråga om invandrare. Det finns emellertid andra orsaker som gör Arbetsförmedlingens prioriteringar intressanta.

En viktig grupp arbetssökande som Arbetsförmedlingen prioriterar är de långtidsarbetslösa. Enligt vad utredningen inhämtat betraktas den som varit arbetslös i sex månader (100 dagar för ungdomar under 25 år) som långtidsarbetslös. Arbetslös är man från den tidpunkt man registrerar sig hos Arbetsförmedlingen. Dessutom krävs att man kan ta ett arbete direkt, vilket exempelvis en negativ bedömning av språkkunskaperna kan förhindra. En invandrare som deltar i ett introduktionsprogram har i regel inget direkt utbyte av att anmäla sig på arbetsförmedlingen, i vart fall inte i början av introduktionen. Någon insats från förmedlingens sida kan inte förväntas. Inte heller förmedlingen torde ha något intresse av att vederbörande anmäler sig, innan man har möjlighet att ta ett arbete. Men i praktiken är den nyanlände invandraren arbetslös. Han eller hon vill ha ett arbete, men måste först genomgå en nödvändig introduktion för att få förutsättningar att klara sig att leva i det svenska samhället och kunna söka arbete.

Mot den bakgrunden är det enligt utredningens sätt att se saken naturligt att anse, att de nyanlända invandrarna när de väl kan rikta all kraft mot arbetsmarknaden borde bedömas på samma sätt som långtidsarbetslösa. Med ett sådant synsätt skall Arbetsförmedlingen i slutskedet av introduktionen prioritera den nyanlände invandraren som långtidsarbetslös.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Arbetsmarknadsverket följande bindande riktlinjer att hålla sig till.

1. Arbetsförmedlingen skall utgå från att en invandrare som har genomgått Sfi-prov med godkänt betyg skall anses ha tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna ta arbete på svensk arbetsmarknad.

2. Arbetsförmedlingen skall vid sina prioriteringar av arbetssökande anse en arbetslös invandrare vara långtidsarbetslös när invandraren har genomgått introduktionsutbildning eller är i slutskedet av sådan utbildning och har tillräckliga kunskaper i svenska språket.

3.8. Uppföljning

Den statliga myndighet som har det övergripande ansvaret för introduktionen av nyanlända invandrarna i kommunerna har ansvar för att kommunernas verksamhet följs upp på olika sätt. I grunden handlar det om att följa upp hur kommunerna med introduktionen lyckas uppnå de nationella mål som finns. Det är alltså inte fråga om att följa upp introduktionen av varje enskild individ, utan det gäller att analysera hur introduktionen är upplagd i kommunen, hur de olika riktlinjerna följs och hur man lyckats uppnå de nationella målen. I mycket skall uppföljningen basera sig på uppgifter och fakta som de olika kommunerna själva samlar och redovisar.

Som de nationella målen utformas i utredningens förslag kommer ingen kommun att uppnå dem till hundra procent. Ett viktigt led i uppföljningen blir att sammanställa de genomsnittliga resultaten för alla berörda kommuner, analysera ev brister i dessa

resultat samt närmare följa upp vad olika resultat i kommunerna kan bero på. Enligt utredningens sätt att se saken bör man betrakta uppföljningen som ett led i det stöd till kommunerna som staten bör ge. Det handlar sammantaget om att vara en kompetent samtalspartner till kommunerna rörande introduktionsprogram, stödjande utvecklingsprojekt, bidra med kunskap och informationsmaterial, ge tillfälle till erfarenhetsutbyte mellan kommunerna och liknande aktiviteter.

Hur detta arbete närmare skall bedrivas får utarbetas av myndigheten i dialog med kommunerna.

En värdering får sedan ske av hur en kommun har lyckats i sina skyldigheter jämfört med andra kommuner. För det fall en kommun har en bristfällig uppläggning av sin introduktion eller om kommunen har en dålig måloppfyllelse i förhållande till andra kommuner, får en dialog ske om hur kommunen skall förbättra sin introduktionsverksamhet. Som ett sista påtryckningsmedel har myndigheten rätt att reducera de ersättningar som kommunen får av staten för att ta emot skyddsbehövande invandrare i kommunen.

3.9. Hur uppnås bindande mål och riktlinjer?

Som redovisats tidigare uppfattar utredningen direktiven och synen på den framtida invandrarpolitiken på så sätt att det finns en politisk vilja att utforma nationella mål för introduktion av nyanlända invandrare. Bakom detta kan ligga tanken att Sverige som nation tar emot invandrare och det är ett nationellt intresse att dessa får en så bra inskolning som möjligt i det svenska samhället. Härigenom kan de så snabbt som möjligt få något så när jämlika förutsättningar med infödda invånare och omfattas av den generella politiken.

Utredningen anser som redovisats tidigare att alla nyanlända invandrare bör ha tillgång till någon form av individuellt anpassad introduktion. Ett mer övergripande mål har formulerats rörande denna bas för introduktionen i kommunerna. Detta mål får, om regering och riksdag ställer sig bakom det, uppfattas som den politiska viljeinriktningen avseende all introduktion i kommunerna. Det är dock formellt sett inget direkt bindande mål.

Av direktiven framgår emellertid klart att regeringen när det gäller skyddsbehövande invandrare och deras anhöriga givit utredningen i uppdrag att utforma operativa, nationella mål som staten kan kontrollera och följa upp. Enligt utredningens uppfattning finns det ingen möjlighet att göra detta utan att föreskriva att de nationella målen är bindande för alla kommuner. Och den enda möjligheten att uppnå bindande nationella mål i förhållande till alla kommuner är att lägga fast dem i en för alla kommuner bindande norm. Att enbart koppla denna norm till kommunernas ersättningsmöjligheter går inte, eftersom inte alla kommuner behöver utnyttja denna ersättningsmöjlighet. Någon annan norm än att införa en generell lagstiftning för introduktion av vissa nyanlända invandrare finns inte. Utredningen anser inte heller att detta steg är särskilt långt att ta, eftersom det måste uppfattas som följdriktigt att staten sätter upp mål för verksamhet som kommunerna faktiskt får stora ersättningsbelopp för att uppfylla. Erfarenheter från denna typ av lagstiftning finns också sedan tidigare, exempelvis i skollagen och i lagen om sfi-undervisning.

Ett argument mot lagstiftning skulle möjligen kunna vara att det är frivilligt för

kommunerna att sluta avtal om flyktmottagning och då är det inte rätt att utfärda en lag om nationella mål för introduktionen. Men det argumentet är enligt utredningens uppfattning inte hållbart. Sverige som nation tar emot invandring enligt de regler som riksdagen lagt fast. Eftersom alla nyanlända invandrare måste bosätta sig i någon kommun, är frivillighetsgraden hos kommunerna i praktiken klart begränsad. Så snart någon bosätter sig i en kommun försvinner helt frivilligheten för kommunen att ta ansvar för vederbörande.

Utredningen vill också på nytt framhålla att kontakterna med olika kommuner klart och tydligt ger vid handen att man efterlyser nationella mål för introduktionen som skall gälla lika för alla kommuner.

Av det tidigare anförda har framgått att utredningen föreslår olika former av riktlinjer. Vissa bindande riktlinjer för kommunerna har tagits in i utredningens lagförslag. Av detta framgår också att regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver kan utfärda ytterligare föreskrifter om introduktionsprogram. I övrigt finns i utredningens förslag riktlinjer som mer kan ses som rekommendationer.

I vissa fall riktar sig riktlinjerna mot statliga myndigheter. Efter beslut i riksdagen kan dessa sedan skrivas in i myndigheterna instruktioner eller i regleringsbrevet.

3.10. Extraordinära situationer, tidsbegränsade uppehållstillstånd, återvandringsfrågor

Utredningen anser liksom Invandrarverket att det knappast behövs någon ytterligare analys av när en extraordinär invandringssituation föreligger. Den konstitueras av att regeringen med stöd av utlänningslagen anser att så är fallet och fattar beslut om detta. När i ett sådant fall tidsbegränsade tillstånd beviljas för minst tolv månader skall enligt nu gällande regler folkbokföring ske. Asylsökande med sådant tillstånd får därmed i dag rätt till introduktion på i huvudsak motsvarande sätt som gäller för flyktningar. Dock finns en skillnad som kommer att försvåra introduktionen. Arbetsförmedlingen anses inte ha rätt att t.ex. låta denna kategori få komma in i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Den frågan måste rimligen lösas innan alltför många får en introduktion där Arbetsförmedlingen inte kan göra en insats.

Det ligger i sakens natur att den slutliga prövningen av frågan om permanent uppehållstillstånd kan resultera i att vissa sökande får permanent uppehållstillstånd och andra inte. Utredningen anser ändå att kommunerna skall ordna samma typ av introduktion av samtliga nu berörda. Det kan noteras att vistelsen här i landet med tillfälliga uppehållstillstånd i extremfallet kan komma att uppgå till fyra år.

Något särskilt introduktionsprogram för en massflyktsituation är inte förenligt med den lag om nationella mål för introduktionen som utredningen föreslår. Utredningen utgår från att regeringen, om den bedömer att en sådan situation föreligger, kommer att besluta om extraordinära insatser och ge tillämpningsföreskrifter om hur berörda myndigheter skall hantera situationen.

Utredningens bestämda uppfattning är vidare att återvandringsfrågan måste hållas i sär från kommunernas introduktion av nyanlända invandrare. Introduktionen är avsedd som den nödvändiga grunden för att kunna få ett gott liv i Sverige. Det är i praktiken inte verkkningsfullt att blanda ihop den med frågor som rör återvandring. Det kan lätt uppfattas som dubbla budskap. På förfrågan bör en mer övergripande

information kunna lämnas, men i övrigt får frågor om återvandring hanteras skilt från introduktionen. En annan sak är att innehållet i introduktionen kan påverkas av att den enskilde individen har för avsikt att återvändra.

3.11. Kostnader

Nuvarande system för statlig ersättning till kommunerna trädde ikraft den 1 januari 1991 och regleras i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Statlig ersättning till kommunerna utges i form av grund-ersättning, schablonersättning, ersättning för vissa särskilda kostnader samt ersättning för extraordinära kostnader.

Förutom att täcka kostnader för försörjning under viss tid skall schablonersättningen täcka t.ex. bostadskostnader, kostnad för svenskundervisning, extra kostnader för barnomsorg och skolundervisning, administration och vissa sysselsättningsskapande åtgärder. Särskilda ersättningar kan utges för personer med funktionshinder eller för äldre. Särskild ersättning kan också utges för hälsoundersökning samt medicinsk behandling för personer med varaktigt vårdbehov.

Totalt utbetalades under budgetåret 1995/96 närmare fem miljarder kronor till kommuner och landsting.

För klarhetens skull bör det också tilläggas att alla som får permanent uppehållstillstånd och bosätter sig i en kommun självfallet har samma rättigheter och skyldigheter som alla andra invånare när det gäller rätt till skola, sjukvård, vård och omsorg och liknande. De ingår också i kommunernas befolkningsunderlag när olika ersättningar bestäms. De särskilda ersättningar som staten betalar ut enligt ovanstående är till för att täcka vissa initiala extrakostnader.

Tidigare har redovisats vilka aktiviteter som enligt nu gällande regler förutsätts ingå i introduktionsprogram. Det handlar bl.a. om utbildningar, samhälls- och arbetslivsorientering, arbete och rehabilitering. Frågan är nu om de nationella mål och riktlinjer som utredningen föreslår ligger inom ramen för nuvarande ersättningssystem. Eller annorlunda uttryckt: Innebär utredningens förslag om en särskild lag med nationella mål en ambitionshöjning jämfört med nuvarande system?

Vid besöken i kommunerna och vid diskussioner med olika kommunala företrädare har utredningen slagits av viljan hos många kommuner att genomföra bra introduktionsprogram för de skyddsbehövande och deras anhöriga. De flesta har förstått vikten av att ha en bra introduktion och att försöka lösa de olika problem som de nyanlända invandrarna har. Det som efterlysts har varit mer kunskap om hur man går tillväga, tydliga prioriteringar, klarare mål, bättre samverkan med olika statliga myndigheter, tydligare roller och andra liknande frågor.

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen nu lämnar inte är att anse som en ambitionshöjning jämfört med nuvarande system. Men tydliga mål och riktlinjer skall förhoppningsvis innebära att introduktionen av nyanlända invandrare kan bedrivas mer målinriktat och effektivare än idag. Utredningen bedömer dock inte att dessa förändringar skall leda till kostnadsökningar. Det är fråga om att höja kostnads-effektiviteten för både stat och kommun.

Ersättningsreglerna förutsätts inom den gällande ekonomiska ramen komma att anpassas till de av utredningen föreslagna nationella målen och riktlinjerna.

4. STATENS INVANDRARVERK

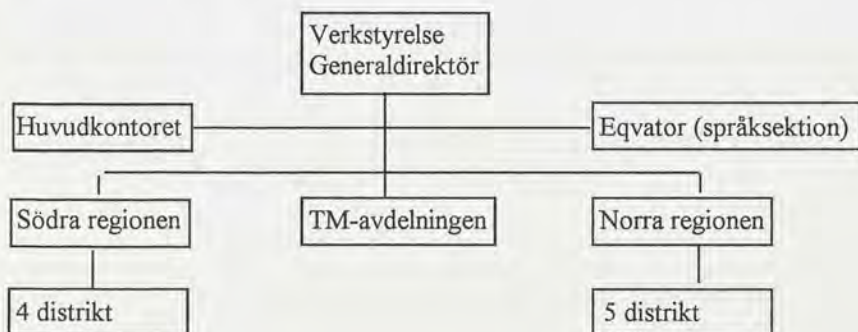
4.1. Organisation och arbetsuppgifter

Statens Invandrarverk är central förvaltningsmyndighet för utlännings-, flykting-, invandrar- och medborgarskapsfrågor, i den mån de inte skall prövas av annan myndighet. Enligt instruktionen skall Invandrarverket särskilt

- fullgöra de uppgifter som verket har enligt utlänningslagstiftningen,
- svara för överföring av organiserat uttagna flyktingar och för mottagande av asylsökande och vissa utlännningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd och för dessa ändamål driva eller ha huvudansvaret för förläggningar,
- medverka till att kommuner erbjuder flyktingar bostad och att de i övrigt tas emot på ett lämpligt sätt och integreras i det svenska samhället,
- besluta om statlig ersättning för flyktingmottagande i kommunerna och för vissa sjukvårdskostnader,
- fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrades och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation i Sverige, uppmärksamma berörda myndigheter på sådana behov samt verka för att vidtagna åtgärder samordnas och att myndigheternas handläggning av ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är effektiv,
- verka för samordning av samhällsinformation till och om invandrare som inte är någon annan myndighets uppgift och för information till allmänheten i invandrarpolitiska frågor,
- svara för sådan dokumentation om invandrades och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation som inte är någon annan myndighets uppgift,
- vara kontaktorgan mellan samhället och invandrare, språkliga minoriteter samt deras sammanslutningar, föra register och statistik över utlännningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten, och
- svara för den officiella statistiken inom området invandring och asylsökande.

Invandrarverket är underställt Inrikesdepartementet i frågor som rör integrations- och medborgarskapsverksamheten och UD i övriga frågor.

Verket har huvudkontor i Norrköping och fr.o.m. 1996 finns två regioner. Verkets organisation är i april 1997 följande



Huvudkontoret stöder generaldirektören i dennes planering, styrning, uppföljning och utveckling av verksamheten. Enheterna inom huvudkontoret ger dessutom

verksgemensamt stöd inom flera områden till hela verket samt visst lokalt administrativt stöd till tillstånds- och medborgarskapsavdelningen (TM-avdelningen) och huvudkontoret. En närmare beskrivning av verksamheterna inom huvudkontorets olika enheter lämnas nedan.

Det operativa arbetet sker i regionerna och på TM-avdelningen. Den senare avdelningen, som är placerad i Norrköping, prövar ansökningar om visering, uppehålls- och arbetstillstånd och ansökningar om pass samt ansökningar om svenskt medborgarskap. Inom de två regionerna är det distrikten som utför de operativa uppgifter inom områdena asylprövning, mottagning, bosättning och integration.

En intern organisationsöversyn har startats med sikte på att en ny organisation skall vara klar den 1 oktober i år. Enligt uppgift är en bärande tanke att en nivå i organisationen skall tas bort.

Samtidigt som den nya interna organisationen blir färdig kommer Invandrarverket att från polisen överta ansvaret för utredningar i utlännings- och medborgarskapsärenden och ansvaret för de utlännningar som tas i förvar enligt utlänningslagen. Verket har redan övertagit ansvaret för registrering av fingeravtryck som tas med stöd av utlänningslagen. Invandrarverkets myndighetsanslag tillförs 130 mkr för de nya uppgifterna.

4.2. Huvudkontoret

Huvudkontoret består av verksledning, internrevision, stab och kanslienheter.

Förutom en kort beskrivning av verksamheten inom de olika enheterna lämnas två slag av antalsuppgifter om de anställda, nämligen *antalet anställda* uttryckt som summan av anställningarnas omfattning samt, inom parentes, *antalet årsarbetare* definierat som summan av anställningarnas omfattning plus övertid och timanställning samt minus sjuk-, kompensations- och tjänstledighet. Semester är inte frånräknad.

Verksledningen, internrevisionen och staben omfattar nio anställda (8,2 åa).

Inom *verksledningens* kansli finns, förutom generaldirektören, en kanslichef samt två sekreterare. Kanslichefen samordnar arbetet inom huvudkontoret.

Inom *internrevisionen* finns en internrevisor. Internrevisionen skall självständigt granska myndighetens kontroll i system, rutiner och organisation (intern kontroll) och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Invandrarverket är en av de fyrtiofem myndigheter med omfattande ekonomisk verksamhet som sedan den 1 september 1996 eller den 1 januari 1997 omfattas av förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Staben omfattar två controllers och två planeringssekreterare. Staben arbetar med planering och uppföljning. Staben vidareutvecklar synsätt, metoder för styrning och utveckling av verksamheten samt ger idéer om åtgärder som förbättrar verkets resultat.

Det finns åtta kanslienheter, nämligen informationsenheten, mottagnings- och integrationsenheten, praxisenheten, personalenheten, ekonomienheten, IT-enheten,

utbildningsenheten och enheten för administrativ service.

Informationsenheten med 17,5 anställda (14,2 åa) driver de strategiska informationsfrågorna samt ger ledningsstöd och service till verksamheten i hela organisationen. Enheten producerar internt och externt informationsmaterial och svarar för verkets presstjänst.

Mottagnings- och integrationsenheten, 16,0 anställda (13,9 åa), ger stöd till regionernas mottagnings- och integrationsarbete och driver de strategiska frågorna inom dessa områden. Enheten följer och dokumenterar integrationen i samhället och samverkar med centrala myndigheter. Enheten följer upp de statliga ersättningarna för flyktingmottagandet, handlägger bidragsgivningen till invandrades riksorganisationer, samordnar det statliga stödet till projekt, arbetar med frågor som rör återvandring samt med frågor kring rasism och främlingsfientlighet. Två årsarbetskrafter sysslar med flyktingmottagningsfrågor.

Praxisenheten, 16,5 anställda (16,1 åa), ger stöd till verksamheten i asyl-, tillstånd- och medborgarskapsprövningen vad gäller länderkunskap, praxisbildning och kvalitetsfrågor. Enheten svarar för EU-arbete och andra internationella kontakter inom sitt sakområde. Samordning och dokumentation av det regelverk som utges av huvudkontoret samt allmänjuridiska frågor hör också till arbetsuppgifterna.

Personalenheten, 13,0 anställda (11,8 åa), driver de strategiska personalfrågorna mot en gemensam personalpolitik och ledarskapsutveckling. Enheten svarar för uppgifter rörande strategiska personal- och organisationsfrågor, arbetsgivarfrågor, arbetsrätt samt beredning av ärenden till personalansvarsnämnden. Enheten har systemansvar för personal- och löneadministrativa system samt ger personal- och löneadministrativt stöd till verksamheten vid huvudkontoret och TM-avdelningen.

Ekonomienheten, 16,8 anställda (15,7 åa), arbetar i nära samverkan med regionerna och TM-avdelningen med ekonomisk styrning, uppföljning och redovisning. Enheten svarar för statistik till grund för uppföljning och information samt ekonomiservice till huvudkontoret och TM-avdelningen.

IT-enheten, 15,0 anställda (12,6 åa), utvecklar IT-strategin, IT-planer och gemensamma system, nät och verktyg för IT-verksamheten. Enheten samordnar olika informationsstrukturer, utvecklar gemensamma modeller, metoder och verktyg och har externt/internationellt samarbete angående verkets IT/IS-utveckling samt leder och deltar i verksövergripande informationsgivning.

Av personalresurserna avser 11,0 (9,3) ADB-enheten som leverantör av IT-tjänster fram till hösten 1997. Upphandling av extern leverantör av systemdrift, systemunderhåll och systemutveckling pågår.

Utbildningsenheten, 5,5 anställda (4,1 åa), arbetar på uppdrag av generaldirektören med strategisk kompetensutveckling. Genom utbildning, råd och stöd arbetar enheten med att, på beställning från organisationen, öka personalens kompetens. Enheten skall också medverka till att profilera Invandrarverket genom att marknadsföra verkets kompetens externt.

Enheten för administrativ service, 57,0 anställda (48,5 åa), ger administrativ service och ledningsstöd inom områdena bibliotek, beredskap och säkerhet, upphandling,

distribution, registratur och arkiv, växel/reception samt vaktmästeri. För ledningsfunktionen inom enheten åtgår 2 anställda (1,8 åa), för bibliotek 6,0 (4,5), för beredskap/säkerhet 4,0 (4,0), för upphandling 5,0 (4,9), för distribution 6,0 (5,1), för registratur och arkiv (centralarkivet) 15,0 (11,9), för växel/reception 9,0 (8,3) samt för vaktmästeri 10,0 (8,0).

Upphandlingsgruppen svarar för inköpsfrågor vid huvudkontoret och TM-avdelningen. Växel/receptionsgruppen och vaktmästeriet är gemensamma för huvudkontoret och TM-avdelningen.

4.3. Regionerna

Den norra regionen består av ett regionkansli i Stockholm och fem distrikt: Västra Svealand, Mälardalen, Stockholm syd, Stockholm nord och Norrland. Distriktskontoren ligger i Örebro, Flen, Stockholm, Carlsund i Upplands Väsby samt Sundsvall. Asylprövning sker i de två Stockholmsdistrikten. Den södra regionen består av ett regionkansli och fyra distrikt: Östra, Mellersta, Södra och Västra Götaland. Distriktskontoren ligger i Norrköping, Alvesta, Malmö och Mölndal. Asylprövning sker i de södra och västra distrikten. Mottagningsenheter finns i ytterligare ett antal orter i de två regionerna.

Tabell 2. Utvecklingen av antalet anställda.

	1994/95	1995/96	dec. 1996	apr. 1997
Medeltalet anställda	2 909	1 732	1 449	1 414

Minskningen beror på att mottagningen av asylsökande kraftigt minskat.

Antalet årsarbetskrafter inom integrationsområdet är totalt för Invandrarverket 79,8, varav 11,4 vid huvudkontoret, 34,0 i norra regionen och 34,4 i södra regionen. Vid omorganisationen 1996 förstärktes den regionala integrationspersonalen med drygt 15 årsarbetskrafter.

Mottagnings- och integrationsenheten vid Invandrarverkets huvudkontor svarar för samordning och utveckling av verkets integrationsåtgärder inom de fyra verksamhetsgrenarna asylmottagning, flyktingars introduktion, långsiktig integration och återvandring.

I enhetens uppdrag ligger att förse generaldirektören med underlag inför beslut, överläggningar, remissvar och yttranden, att sammanställa kvartals- och årsrapporter att ansvara för dokumentation inom verksamhetsgrenarna samt att ge råd och stöd till verkets regioner. Ett omfattande samarbete sker med organisationer på central nivå samt med statliga myndigheter.

Huvudarbetsuppgifter för integrationspersonalen i regionerna är ersättningsfrågor, bosättningsfrågor, förhandling med kommunerna och uppföljning av introduktionen

av skyddsbehövande och övrigt. Det gäller stöd och råd till kommunerna, kontakter med andra myndigheter, handläggning av projektbidrag, metodutveckling, kontaktnät, etniska relationer, återvandringsfrågor m.m. Det som betecknas förhandlingsarbete, uppföljning och övrigt hanteras av en kategori personal som benämns integrationshandläggare.

Av de 68,4 årsarbetskrafter som finns i regionerna utgör 6,05 andel i chefer, 6,2 bosättningspersonal, varav 0,2 assistent, 15,25 ersättningshandläggare och 40,9 integrationshandläggare. Flertalet av personalen finns i Flen, Mölndal, Malmö, Alvesta, Stockholmsområdet, Sundsvall och Norrköping. Enstaka personer finns i ett antal andra orter.

De redovisade uppgifterna om integrationsarbetets organisation och dimensionering härrör från Invandrarverkets redovisning till Inrikesdepartementet 1996-09-19 samt kompletterande uppgifter från Invandrarverket.

4.4. Invandrarverkets anslagsmedel för integration

För att på ett rättvisande sätt kunna redovisa kostnaderna för verksamhetsgrenen integration har Invandrarverket, i stället för 1997 års internbudget, valt att använda resultatet för kalenderåret 1996. Orsaken till detta är framför allt att Invandrarverkets internbudget knyts till organisatoriska enheter och inte till verksamhetsgrenar. För integrationsområdet planeras inte heller några förändringar som, på något avgörande sätt, kommer att påverka resultatet jämfört med 1996. Redovisningen i det följande är Invandrarverkets.

Den totala driftkostnaden (netto) för kalenderåret 1996 är, exklusive översättningsverksamheten, 1 579,6 mkr och den fördelar sig mellan de olika verksamhetsgrenarna enligt följande (inklusive fördelade samkostnader) tabell.

Tabell 3. Invandrarverkets driftkostnader för 1996 fördelade på verksamheterna (netto), mkr

Verksamhetens kostnad	Direkt kostnad	Samkostnad	Totalt	Andel i procent
Tillståndsprovning	65,1	31,9	97,0	6 %
Asylprovning	118,4	45,8	164,2	10 %
Asylmottagning	1 180,4	50,5	1 230,9	78 %
Integration	38,4	21,0	59,4	4 %
Medborgarskapsprovning	16,3	11,8	28,1	2 %
Totalt	1 418,6	161,0	1 579,6	100 %

I posten fördelade samkostnader ingår bl.a. kostnader för:

- * centrala och regionala lednings-, stabs- och administrativa servicefunktioner
- * administrativa system och verksamhetssystem
- * låneräntor och viss gemensam avveckling
- * informations-, praxis- och utbildningsenheterna vid Invandrarverkets huvudkontor
- * hyreskostnader för huvudkontorets lokaler.

Kostnaden för verksamhetsgrenen integration uppgår under 1996 till totalt 59,4 mkr, varav 38,4 mkr är direkta kostnader och 21,0 mkr är fördelade samkostnader. Invandrarverket kommer fr.o.m. 1997 att tillämpa en ny och mera schablonmässig princip för samkostnadsfördelning. Om denna princip tillämpats även för 1996, skulle andelen samkostnader för integrationsområdet ha varit något lägre och uppgått till ca 18 mkr.

Av den direkta kostnaden (exkl. avvecklingskostnader som uppgår till ca 1 mkr) är knappt 75 procent eller ca 27,4 mkr kostnader för personalens löner och sociala avgifter. Lönekostnaden per årsarbetskraft uppgår till ca 0,351 mkr.

4.5. Datasystem hos Invandrarverket

Invandrarverket har ett gemensamt datasystem för samtliga dess verksamhetsgrenar benämnt STAMM (Stöd för Tillstånd, Asyl, Mottagning och Medborgarskap). Systemet togs i bruk den 15 maj 1995 och kostade omkring 70 mkr. Det innehåller stöd och underlag för följande verksamhetsdelar.

- Asyl och tillståndshandläggningen (namn- och adressuppgifter liksom beslut och beslutsskäl).
- Utredning och beslut om ekonomiskt och socialt bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).
- Bosättningsarbete och annat förberedande arbete för utflyttningen till kommun efter det att uppehållstillstånd meddelats.
- Ersättning till kommunerna för deras flyktigmottagande såsom schablonersättning, ersättning för socialbidragskostnader för äldre och sjuka, vård av barn i annat hem än sitt eget m.m.
- Ersättning till landstingen för hälso- och sjukvård av asylsökande m.fl.
- Utredning och beslut enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap.

STAMM är uppbyggt med flera delsystem som har gemensamma tabeller, varifrån uppgifter hämtas till de olika funktionerna. De delsystem som har med individen att göra är: individ (mi), ärende (ma), mottagning (mm) och ersättningar (me). Det finns också system som inte är individbaserade.

Integrationsverksamheten är stor användare av delsystemet me som också kallas ROSE. Med ROSE hanteras ersättningarna till kommunerna för flyktigmottagandet. Under 1996 betalades ut närmare 5 miljarder kronor i ersättningar till kommunerna.

Ett annat delsystem som integrationsverksamheten använder är SUS (System för Uppföljning av Statsbidragssystemet för kommunalt flyktigmottagande). Detta uppföljningssystem kompletterar den statistik som kan erhållas från ROSE och Invandrarverkets ekonomisystem. Dessa system är en viktig källa till information om

flyktingarnas introduktion i kommunerna.

Invandrarverket har dessutom datasystem för ordbehandling (Word Perfect), kalkylering (Lotus 123), grafisk presentation (Freelance Graphics) och elektronisk post (CC:Mail). Personalen har tillgång till programmen via nätverk.

Som ekonomisystem används Agresso som körs på basdator. PIR är ett personaladministrativt system som också körs på basdator.

De olika enheterna inom Invandrarverket är anslutna till ett datanätverk (Sivnet), varigenom tillgång erhålls till de olika datasystemen. Mellan huvudkontoret i Norrköping och större lokala enheter finns fasta förbindelser.

Invandrarverket har just avslutat upphandling av servicebyrå-tjänster för drift inklusive kundstöd, underhåll och utveckling av sina IT-system. Som servicebyrå har valts Frontec i Norrköping. I samband med överlämnandet av driften, underhållet och utvecklingen hösten 1997 väntas ADB-enheten inom verket läggas ner. Kvar blir en IT-enhet med fyra personer. Hittills har ett femtontal personer arbetat med ADB-frågor inom Invandrarverket.

4.6. Invandrarverkets statistikansvar

Invandrarverket har sedan den 1 juli 1994 ansvar för statistikområdet Invandring, ett ansvar som tidigare låg på Statistiska centralbyrån.

Inom ramen för beställaransvaret har verket givit ut statistik om "Asylsökande och beviljade uppehållstillstånd" för vart och ett av åren 1994 och 1995. De har getts ut i SCB:s serie Statistiska meddelanden. Produkterna omfattar ett 30-tal sidor och ger en både översiktlig och detaljerad bild av antalet asylsökande fördelade på länder och världsdelar samt en redovisning av skälen för de uppehållstillstånd som beviljats under året. Under innevarande år kommer även statistik om mottagning av asylsökande och flyktingar m.fl. grupper att ges ut. Denna behandlar Invandrarverkets mottagning resp. kommunernas flyktingmottagande.

Vidare har verket under 1995 och 1996 gett ut fickboken "På tal om invandrare" som är en lättillgänglig sammanställning av aktuell statistik om invandringen till Sverige och om invandrares ställning inom olika samhällsområden. Fickboken har fått stor spridning och efterfrågan är stor.

Under budgetåret 1995/96 har underlag arbetats fram för att under första hälften av 1997 ge ut en uppdaterad version av en faktabok om invandrarernas situation på olika samhällsområden i Sverige. När SCB senast gav ut boken benämndes den "På tal om invandrare". Med sikte på bl.a. gymnasie- och högskolenivå ges fakta och analys om invandrares boendemönster, utbildningsbakgrund och försörjningsmöjligheter. I flera fall står forskare för materialet och då med särskilt framtagna statistik. I övrigt är författarna sakkunniga inom SCB och Invandrarverket.

Inom ramen för beställaransvaret, som också omfattar samordningsfrågor inom statistikområdet, har Invandrarverket gett ut riktlinjer för hur personer med utländsk bakgrund bör redovisas i statistik. Dessa har getts ut i SCB:s serie Meddelande i samordningsfrågor i november 1996. Arbetet har skett i samverkan med SCB. Det har omfattat flera förankringsaktiviteter bland myndigheter som ger ut statistik om

bl.a. invandrare och innefattat en remissomgång till 50-talet organisationer och myndigheter. Syftet med riktlinjerna är att producenter på området skall använda samma begrepp och avgränsningar när statistik om invandrare redovisas.

För att förbättra beskrivningen av invandrade gruppers situation i samhällslivet har Invandrarverket träffat ett avtal med SCB (juni 1996) om avisering till SCB av uppgifter om skäl för invandring m.m. Med aviseringar två gånger per år ur Invandrarverkets datasystem skall SCB komplettera sitt statistikpaket inom områdena arbetsmarknad, befolkning, inkomster och utbildning med information från Invandrarverket.

Invandrarverket deltar dessutom i projektet "Invandrare - levnadsförhållanden" tillsammans med SCB, Socialstyrelsen och Folkhälsoinstitutet samt bidrar till finansieringen av projektet.

Invandrarverket deltar även tillsammans med SCB i internationellt arbete inom statistikområdet. Bl.a. har verket deltagit i framtagandet av internationella riktlinjer för redovisning av befolkningsstatistik avseende främst in- och utvandring, som FN:s statistikorgan drivit.

Inom Invandrarverket ligger beställaransvaret för statistikfunktionen på ekonominheten. Här ligger också ansvaret för framtagande av verkets övriga verksamhetsstatistik.

4.7. Beslutade och väntade förändringar i Invandrarverkets uppgifter

4.7.1. Ansökan om asyl och grundutredning

Ansökningar om asyl lämnas fr.o.m. den 1 januari 1997 till Invandrarverket, som också övertagit ansvaret för grundutredningen. Tidigare lämnades dessa ansökningar till polisen, som också gjorde en första utredning. Denna utredning omfattar i första hand frågor om identitet och resvägar och kan ligga till grund för beslut av Invandrarverket om omedelbar avvisning till första asylland och till säkra hemländer. Den mer fullständiga utredningen om asylskäl m.m. har Invandrarverket gjort sedan 1 juli 1992.

Den muntliga utredning med resp. asylsökande som Invandrarverket genomför efter övertagandet omfattar både frågor enligt utlänningslagen och lagen om mottagning av asylsökande.

Asylenheterna i Malmö, Mölndal, Upplands Väsby och Stockholm beräknas kunna handlägga merparten av ansökningarna, dels genom att de finns vid de största inreseorterna, dels genom mobil handläggning. Utredningar av ansökningar som lämnas vid inresa kan också göras av andra enheter t.ex. i Karlskrona, Karlstad och Boden. Inledningsvis skall samtliga asylutredningar som lämnas efter inresa göras av ovanstående fyra asylenheter.

4.7.2. Ansökningar m.m. i tillstånds- och medborgarskapsärenden

Fr.o.m. den 1 oktober 1997 skall ansökningar i Sverige i alla ärenden om uppehållstillstånd och i medborgarskapsärenden lämnas till Invandrarverket och inte som hittills till polisen. Verket övertar då också uppgiften att göra utredningar, lämna ut

pass, tillståndsbevis m.m. Verket kommer att integrera arbetet med utredning, handläggning och visst beslutsfattande. Personalen skall också vid behov kunna växla mellan dess uppgifter och asylprövning.

Verket är ännu inte klar med organisation och bemanning för dessa uppgifter. Preliminärt kommer verket att ha verksamhet på 14 orter med en personalstyrka om ca 165 årsarbetskrafter för ändamålet.

4.7.3. Förvarsverksamheten

Förvar är en tvångsåtgärd som innebär att en utlänning kan kvarhållas t.ex. när identiteten vid en asylsökandes inresa inte är klar eller när det finns anledning anta att en utlänning kommer att hålla sig undan när verkställighet av av- eller utvisning skall ske.

Den 1 oktober 1997 övergår förvarsverksamheten enligt utlänningslagen från polisen till verket. I uppdraget från regeringen understryks vikten av att ha en meningsfull verksamhet, som så mycket som möjligt liknar verksamheten i det övriga boendet. En viktig utgångspunkt är också tillräcklig säkerhet för de förvarstagna och personalen. Verket planerar att ha förvar i Stockholm, Göteborg, Malmö och Flen.

4.7.4. Renodlingsprincipen

Under senare år har statsmakterna strävat efter en renodling av myndigheternas ansvarsområden och en koncentration på det som uppfattas som resp. myndighets kärnverksamhet, främst av det skälet att en sådan ordning generellt sett antas innebära effektivitetsvinster. Denna strävan medför behov av att definiera varje myndighets "verksamhetsidé" och att fastställa avgränsningen till andra myndigheters ansvarsområden. Frågan om vilken myndighet som organisatoriskt skall svara för en verksamhet kan ses i förhållande till såväl sakinnehållet, verksamheten som myndighetens totala roll i samhället. Sett i ett sådant perspektiv är polisens huvudroll att upprätthålla ordning och säkerhet i samhället. Att utreda utlänningsars skäl för uppehållstillstånd kan då ses som en främmande verksamhet. Det finns samma principiella skäl att förändra myndighetsansvaret för att utreda medborgarskapsärenden som vad gäller ärenden om uppehållstillstånd. Samma förhållande kan hävdas vad gäller fingeravtryck av asylsökande.

Verksamheterna hör däremot hemma i vad som kan anges vara de renodlade utlänningsmyndigheterna Invandrarverkets och Utlänningsnämndens "verksamhetsidé". Förutsättningen är dock att en förändring på sikt kan väntas medföra lägre kostnader och att servicenivån i stort sett kan upprätthållas.

Den här angivna principen återopas senast i regeringens utredningsdirektiv (Dir. 1997:6) om ansvarsfördelning vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt inre utlänningskontroll. Ändrad ansvarsfördelning mellan polisen och Invandrarverket skall övervägas, liksom förutsättningarna för att överföra Kriminalvårdens transporttjänst till Invandrarverket.

Med hänsyn till att den inre utlänningskontrollen i stora delar har ett nära samband med "polisiär verksamhet" bör utgångspunkten enligt direktiven emellertid vara att ansvaret på detta område även i framtiden ligger hos polismyndigheterna.

I detta sammanhang kan nämnas, att polispersonal har rätt att tillgripa tvångsmedel vid genomförandet av den inre utlänningskontrollen och vid verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut. Frågan om tvångsmedel vid förvarstagande av utlännings- har varit föremål för en särskild utredning, som lämnat förslag till reglering av Invandrarverkets rätt att använda tvångsmedel.

En utlännings- som söker uppehållstillstånd kan uppfatta det som ett tecken på misstro från det svenska samhällets sida att frågan om rätten att vistas här till väsentliga delar handläggs av en myndighet som i övrigt sysslar med brottsbekämpning. Hänsynen till denna risk var en orsak till överföringen den 1 januari 1997 från polisen till Invandrarverket av ansvaret för grundutredningar i asylärenden samt för registreringen av asylsökandes fingeravtryck. Samma skäl talar för att kvarstående utredningsuppgifter i samband med ansökningar om uppehållstillstånd och medborgarskap, förvarstagande av utlännings- samt ansvaret för verkställighet av avlägsnandebeslut förs över från polisen till Invandrarverket.

4.7.5. Handläggningen av utlänningsärenden

Förändringar i handläggningen av utlänningsärenden har skett som minskat skillnaderna i förhållande till processen vid domstolarna. Ett tvåinstanssystem innefattande Invandrarverket och Utlänningsnämnden har utvecklats. Sedan den 1 januari 1997 gäller detta flertalet ärenden, då numera även avslagsbeslut rörande uppehållstillstånd som inte lett till samtidigt avlägsnandebeslut kan överklagas. Utlänningsnämnden arbetar sedan sin tillkomst år 1992 i domstolsliknande former, dock utan inslag av tvåpartsprocess. En sådan finns inte heller vid handläggningen inom Invandrarverket. Steg i riktning mot vad som gäller för de allmänna domstolarna utgör vidare den ordning som införts från den 1 januari 1997 om att avvísning av en asylsökande inte får beslutas utan att muntlig handläggning har ingått samt de ökade kraven på motivering av beslut i fråga om uppehållstillstånd.

I dir. 1997:20 sägs att en parlamentarisk kommitté skall ta ställning till om utlännings- och medborgarskapsärenden skall prövas i tvåpartsprocess och om prövningen skall göras av domstolar, domstolsliknande organ eller renodlade förvaltningsmyndigheter. Fråga om prövningstillstånd vid överklagande skall därvid uppmärksammas liksom möjligheterna att avgöra vissa utlänningsärenden i en snabbprocess. Ytterligare moment i uppdraget är bl.a. att göra en språklig och redaktionell översyn av utlänningslagen och att med förtur utreda bl.a. möjligheterna att meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd när sökanden inte kan styrka sin identitet.

4.7.6. Allmänhetens insyn och legitimitetsfrågan

Med inrättandet av Utlänningsnämnden år 1992 ökade allmänhetens insyn genom att politiskt tillsatta lekmän fick delta i besluten. Någon motsvarande insyn finns inte i Invandrarverkets verksamhet. Invandrarverket har dock en styrelse med politiskt tillsatta ledamöter, som beslutar om vissa riktlinjer för verksamheten, och har också nyligen återgått till den tidigare ordningen att styrelsen har möjlighet att ge vägledande beslut i ett antal enskilda ärenden.

Allmänhetens intresse framhålls i direktiven till kommittén om ny instansordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapsstiftningen samt viss översyn av utlänningslagen (dir. 1997:20). Allmänhetens möjlighet till insyn i asylärenden sägs vara viktig för att myndigheternas verksamhet skall kunna granskas. En sådan

granskning ger vidare legitimitet åt de enskilda besluten och bidrar slutligen till att värna asylrätten.

4.7.7. Förstudie om Invandrarverkets framtida organisation

Invandrarverket har gjort en förstudie om sin framtida organisation för att få underlag till en långsiktig stegvis utveckling, Invandrarverkets framtida organisation - en förstudie. I en sammanfattning av förstudien anges bl.a. följande.

Den operativa verksamheten skall var tydligt i fokus. Verksamheten kommer att utvecklas mot en större stabilitet i framtiden, med ett bredare spektrum av uppgifter och en mera beständig lokal organisation. Verksamheten kommer att bedrivas framför allt i stora och medelstora kommuner. Verket kommer att finnas där asylsökande och invandrare i hög utsträckning vistas eller bor.

Många synpunkter har framkommit på den nuvarande geografiska organisationen. Av förstudien framgår att både på lokal nivå och distriktsnivå bedrivs operativt arbete av samma slag. De båda nivåerna verkar mer och mer gå i varandra. Det är viktigt att den operativa verksamheten tydliggörs. Förstudien ger inte stöd för att samordning behövs på både distrikts- och regionsnivå. Antalet enheter på det lokala planet uppgår i dag till drygt 30. En minskning kan väntas under de närmaste åren genom att mottagningsenheter avvecklas. Enheter tillkommer dock för nya uppgifter. Beredskap för volymökningar måste finnas. Därför behövs en geografisk indelning även fortsättningsvis. All operativ verksamhet bör ingå i den geografiska indelningen. Detta hindrar inte att det ibland är mest effektivt att viss verksamhet organiseras på en enda ort i landet.

En kartläggning av kostnader för ledning och administration visar att kostnaderna är höga. Det är ytterligare ett skäl till att verkets ledningsorganisation bör ses över. Den administrativa servicen bör också effektiviseras.

Ett antal omorganisationer har genomförts inom Invandrarverket under de senaste åren. Invandrarverkets personal känner trötthet och oro inför organisationsförändringar, men samtidigt gör utredaren inom verket bedömningen att det finns en viss förståelse för att förändringar behöver göras i samband med att verkets uppdrag förändras. Förändringar bör ske kontinuerligt i små steg, men större verksamhetsförändringar kan motivera en mer språngvis utveckling.

5. DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN (DO) OCH NÄMNDEN MOT ETNISK DISKRIMINERING

5.1. Uppgifter och organisation

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, eller Diskrimineringsombudsmannen (DO), är en självständig myndighet och samtidigt en av regeringen utsedd ombudsman. DO:s verksamhet regleras i lagen mot etnisk diskriminering. Med etnisk diskriminering avses enligt lagen att en person eller en grupp människor missgynnas i förhållande till andra eller på annat sätt utsätts för orättvis eller kränkande behandling på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

DO skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet. DO skall vidare genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsätts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter. DO skall vidare genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering.

DO skall särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering och skall i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika grupper i arbetslivet. Enligt särskilda regler i lagen får DO föra talan i tvister om otillåten särbehandling av arbetssökande och arbetstagar.

DO har alltså att såväl handlägga klagomål från enskilda som att vidta generellt syftande åtgärder.

DO har till sin hjälp ett kansli bestående av sex personer, varav två handläggare, tre biträdande handläggare och en registrator. Tidvis anlitas extrapersonal och konsulter.

Vidare finns en nämnd mot etnisk diskriminering som består av tre ledamöter. Nämndens uppgifter är enligt lagen att ge ombudsmannen råd i principiellt viktiga frågor om tillämpningen av lagen och att hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra ändringar som är ägnade att motverka etnisk diskriminering. Nämnden skall också som sista instans pröva ärenden om vite som DO förelagt en tredskande arbetsgivare.

5.2. DO:s anslag

Den verksamhet som DO bedriver bestrids av ramanslaget B3 inom utgiftsområde 8. För budgetåret 1997 uppgår anslaget till 4 790 000 kr, varav högst 60 000 kr får användas för Nämnden mot etnisk diskriminering.

I DO:s resultatredovisning för budgetåret 1995/96 (18 månader), som denna framställning till stor del bygger på, har DO redovisat en uppskattad fördelning av sina kostnader under 1995/96 på verksamhetsgrenarna. Detta redovisas i följande tabell.

Tabell 4. DO:s kostnader fördelade på verksamhetsgrenar

Verksamhetsgren	Totalkostnad 1995/96	Proc. fördelning
Generella åtgärder	4 898 345	69
Individuella fall	2 201 639	31
Totalt	7 099 989	100

En grund för ovan redovisade fördelning är uppskattningar av hur DO med kansli-personal fördelar sin arbetstid, nämligen med 60 procent på individuella ärenden och 40 procent på generella åtgärder. Att huvuddelen (69 procent) av kostnaderna avser generella åtgärder trots att merparten (60 procent) av personalens tid ägnas åt individuella åtgärder beror på att konsultarvoden, tryckningskostnader och rese-kostnader på sammanlagt 1,7 mkr avsett generella åtgärder. Dessutom arbetar personal i högre löneläge i större utsträckning med generella åtgärder än personal i lägre löneläge.

Av DO:s driftkostnader på drygt 7 mkr under 1995/96 avsåg 54 procent perso-nalkostnader, 11 procent lokalkostnader, 7 procent tryckkostnader, 7 procent konsultkostnader och 21 procent övriga driftkostnader.

Under 1995/96 uppgick medelantalet anställda vid DO till 8 personer eller 7,8 uttryckt i årsarbetskrafter.

Personalens arbetstid på de två huvudverksamheterna har grovt sett fördelats på följande sätt:

Tabell 5. Fördelning av personalens arbetstid på verksamhetsgrenar 1995/96

	Generella åtgärder %	Individuella fall %
Ombudsmannen	75	25
Registrator	50	50
En handläggare	75	25
Övriga handläggare och biträdande handläggare	25	75

Arbetet med den ekonomiska redovisningen och lönerapporteringen är mot ersättning utlagt på Kammarkollegiet.

Vid samtal med företrädare för DO har det enligt Statskontoret inte framkommit något som tyder på att den i tabellen redovisade fördelningen inte längre är rättvisande. Årets anslag på 4 790 000 kr skulle därmed kunna delas upp så att 3 305 000 kr avser generella åtgärder och 1 485 000 kr individuella fall.

Anslagssparandet var vid utgången av budgetåret 1995/96 4 000 kr.

6. DET LÅNGSIKTIGA ARBETET (UPPDRAG II OCH III)

6.1. Bakgrund

Utredningen tar nu upp det långsiktiga arbetet inom det integrationspolitiska området. Det handlar enligt direktiven om två olika uppgifter. Den första handlar om att främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Den andra rör att följa samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald.

6.2. Direktiven

Inledningsvis redovisas i direktiven det arbete Invandrarverket bedriver på nationell nivå för att motverka främlingsfientlighet och rasism. Verket har bl. a. tagit fram utbildnings- och informationsmaterial, medverkat i utbildningar och andra informationsinsatser samt gett projektbidrag till organisationer och andra för försöks- och utvecklingsverksamhet. Det framhålls vidare att i DO:s uppgifter ingår att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på annat sätt i samhället, ta initiativ till åtgärder mot diskriminering samt på olika sätt medverka till att den som utsätts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

Vidare nämns en rapport från en interdepartemental arbetsgrupp för arbete mot rasism, AGAR, som utmynnar i förslag till ett centralt organ för att systematisera, samordna, stimulera, utveckla och konkret stödja arbetet mot rasism och främlingsfientlighet.

Utredningen skall med utgångspunkt i nu nämnda och andra erfarenheter och idéer föreslå hur ett samlat och samlande ansvar bör utformas för att främja lika rättigheter och möjligheter samt motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. DO:s uppgifter att övervaka att lagar efterlevs och att diskriminering bekämpas och motverkas skall utgöra en kärna i arbetet.

Utredningen skall noga väga för- och nackdelar med att DO ingår i en större myndighetsstruktur, bl a. med avseende på DO:s rättsliga verksamhet, och pröva om det ger en större tyngd åt verksamheten om generaldirektören för myndigheten är identisk med den person som är DO.

Myndighetsstrukturen skall utformas så att den kan följa utvecklingen och de insatser som görs för att motverka diskriminering och skapa ett samhälle där människors rättigheter och möjligheter inte begränsas eller hindras av deras etniska bakgrund. Den skall vara en kunskapsbas.

Verksamheten i sin helhet bör så långt som möjligt präglas av en positiv och offensiv ansats. Arbetet bör bygga på såväl etablerad kunskap som på nya arbetsformer och metoder.

Utredningen skall överväga på vilket sätt myndighetsstrukturen kan utformas för att uppnå ett aktivt och uppsökande arbete ute på fältet samt på vilket sätt myndigheten i sitt utåtriktade arbete kan samverka med andra.

Vidare skall utredningen närmare precisera verksamheten och de instrument som

behövs för denna, dock inte det rättsliga instrumentet, eftersom lagen mot etnisk diskriminering ses över i särskild ordning.

Det är vidare angeläget att noga följa samhällsutvecklingen och bedöma i vilken utsträckning och på vilket sätt samhället och dess institutioner utgår från och tar hänsyn till befolkningens etniska, språkliga, kulturella och religiösa mångfald

Utredningen skall lämna förslag till hur ansvaret för en sådan uppföljning kan utformas. Det bör utformas så att ansvarig myndighet har möjligheter att föreslå förändringar. Stor kraft måste läggas på att föra ut resultaten av forskning och utvärderingar, att väcka debatt och på att överbrygga den klyfta som ofta finns mellan forskare och brukare av forskningsresultat.

I myndighetens ansvar bör ligga att till regeringen lämna en årlig rapport som skall kunna fungera som underlag för en bred och kreativ debatt.

Utredningen skall precisera ansvar och uppgifter inom detta område och även överväga om det bör finnas ett ansvar för att beställa statistik.

Utredningen bör slutligen också pröva vilka resurser som bör finnas för att kunna lägga ut uppdrag och initiera forskning.

6.3. DO:s verksamhet

DO:s uppgifter är dels att handlägga klagomål från enskilda, dels att vidta generellt syftande åtgärder.

Under budgetåret 1995/96 (18 månader) avslutade DO 742 enskilda ärenden mot 328 föregående budgetår. De enskilda ärendena avslutas i regel genom ett brevsvar, varigenom DO redogör för sin bedömning av ärendet och för eventuellt vidtagna åtgärder. DO lägger enligt årsredovisningen ned stor omsorg på att utforma svaren utifrån vad det enskilda ärendet kräver.

Ca 60 procent av diarietörda enskilda hänvänelser föranledde skriftväxling mellan DO och en "motpart" och/eller annan form av utredning. Ca 10 procent av ärendena utgjordes av synpunkter eller förfrågningar avseende DO:s verksamhetsområde och övriga ärenden, ca 30 procent, avslutades utan att några särskilda utredningsåtgärder vidtogs. Dessa ärenden var antingen sådana som inte har med DO:s ansvarsområde att göra eller bedömdes vara av den karaktären att det inte var meningsfullt för DO att vidta åtgärder.

I fyra fall hade DO kontakt med advokat för eventuell processföring. Vidare förekommer åtskillig telefonrådgivning. Det totala antalet samtal som myndigheten fick från allmänheten under 1995/96, utöver dem som gällt ärendena, uppskattar DO till ca 8 000. De flesta samtalen kommer från personer som anser sig ha blivit diskriminerade och önskar råd och stöd, men många ringer också för att de vill få information.

DO anför i sin årsredovisning att det alltid är mycket svårt att styrka att etnisk diskriminering förekommit. För att ge ett perspektiv på detta redovisar DO att det 1994 gjordes 174 anmälningar till polisen om olaga diskriminering, men att bara nio åtal väcktes. En fällande dom avkunnades under året.

Generella åtgärder som redovisas i årsredovisningen är överläggningar med myndigheter, företag och organisationer, föreläsningar/anföranden, publikationer, särskilda projekt, kontakter med massmedia, följande av rättsprocesser rörande brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag och samling av domar i en "rättsbank", internationellt arbete samt remisser och skrivelser till regeringen på eget initiativ.

6.4. Invandrarverkets uppgift att främja goda etniska relationer m.m.

Invandrarverket skall enligt regleringsbrevet för 1997 särskilt redovisa sitt fortsatta arbete med att främja goda etniska relationer och att motverka främlingsfientlighet och rasism. I detta arbete skall verket samråda med myndigheter och organisationer i syfte att nå ökad effektivitet i de samlade insatserna på området. Verket skall vidare sprida kunskaper och erfarenheter från tidigare arbete på området.

Mål för det långsiktiga integrationsarbetet är att det finns förslag till åtgärder som främjar kunskaper i svenska språket, egenförsörjning och delaktighet i samhällslivet. Ett antal aktiviteter i detta syfte har redovisats till utredningen. En fast uppgift är att verket handlägger och administrerar organisations- och etableringsstöd till invandrarorganisationer. Arbetet kräver omfattande kontakter med organisationerna och en granskning av deras föreningshandlingar. Verket ger också invandrarorganisationerna information genom månadsbladet "Förbundsinformation".

Arbetet med att främja goda etniska relationer och motverka främlingsfientlighet och rasism skall enligt verket genomsyra allt arbete inom verket. Ett dokument "Plattform för SIV:s arbete med goda etniska relationer" togs fram under 1996 och kommer att implementeras under 1997. Samtidigt sker en metodutveckling. Bl.a. har verket för avsikt att allmänt följa opinions- och attitydutveckling och följa pågående projekt för analys och implementering, att ingå i en styrgrupp för ett internetprojekt, att medverka i en arbetsgrupp om skolans värderingsgrund samt att arrangera seminarier inom sakområdet, bl.a. ett seminarium med fokus på hur samhällets ökade intresse av återvandring påverkar synen på flyktingars rätt att välja att bo kvar i Sverige.

6.5. Invandrarverkets anslag för integration

Under anslaget B Invandrades integration disponerar Invandrarverket anslagen Kommunersättning vid flyktigmottagande och Åtgärder för invandrare. Det förstnämnda anslagets användning är så gott som helt regelstyrt. Det sistnämnda anslaget avser bidrag till dels den centrala verksamheten vid invandrades riksorganisationer, dels till avgränsade invandrapolitiska projekt, dels till Stiftelsen invandrarutredningen. Det anslaget är också regel-styrt utom en del av bidraget till avgränsade invandrapolitiska projekt.

Distrikten utbetalade under 1995/96 10 mkr i projektbidrag till olika organisationer. Bidragen går till utveckling och försöksprojekt som syftar till att integrera flyktingar och invandrare i det svenska samhället. Distrikten behandlade 803 ansökningar av vilka 264 beviljades bidrag.

6.6. AGAR-rapporten

Invandrarministern tillkallade i januari 1995 en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda formerna för hur arbetet mot rasism och främlingsfientlighet i det svenska samhället skall bedrivas och föreslå en struktur för detta arbete. Gruppen har

som redan framgått arbetat under namnet Interdepartementala Arbetsgruppen för Arbetet mot Rasism, AGAR. I löpande text används benämningen arbetsgruppen. Det som återges i det följande är sammanfattningen av gruppens rapport.

Arbetsgruppen har arbetat utifrån en ordning där beskrivningar av tidigare insatser och pågående arbete för att motverka rasism och främlingsfientlighet har utgjort utgångspunkten för en behovsanalys av permanenta arbetsformer och uppgifter för arbete med att motverka rasism och främlingsfientlighet och för att främja goda etniska relationer i samhället.

Arbetsgruppen har också analyserat behovet av ett centralt organ med uppgift att samordna, stimulera, utveckla och på olika sätt stödja det konkreta arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet som bedrivs av myndigheter, kommuner, institutioner och frivillig- och intresseorganisationer. Vidare har arbetsgruppen analyserat förutsättningarna och kriterierna för en relevant organisatorisk placering för det centrala organet.

Konkret arbete med det uttalade syftet att motverka rasism och främlingsfientlighet har bedrivits under en lång tid i Sverige, både av frivillig- och intresseorganisationer och av myndigheter. Intensiteten i arbetet har emellertid varierat mycket, både bland myndigheterna och organisationerna, bland annat därför att insatserna på detta område i stor utsträckning bestått av tidsbegränsade projekt.

En annan orsak till den varierande intensiteten i arbetet är att det inte har funnits ett centralt organ inom myndighetssfären med ett tydligt definierat ansvar för att samordna, stimulera och på olika sätt stödja det konkreta arbetet, annat än i viss utsträckning hos DO och Invandrarverket.

Utifrån sina analyser konstaterar arbetsgruppen att ett verkningsfullt och långsiktigt arbete att motverka dessa fenomen och främja goda etniska relationer i samhället kräver insatser på många olika nivåer som berör ett stort antal miljöer nära människornas vardag. Vidare finner arbetsgruppen att det konkreta arbetet hittills har utförts med varierande intensitet av organisationer som är verksamma i dessa miljöer. Arbetsgruppen anser att det konkreta arbetet även i fortsättningen bör bedrivas av myndigheter, kommuner, institutioner, frivillig- och intresseorganisationer som är verksamma i miljöer nära människornas vardag.

För att skapa kontinuitet och för att systematisera, samordna, stimulera, utveckla och på olika sätt stödja det konkreta arbetet anser arbetsgruppen att det finns behov av ett centralt organ som fungerar som något av en "motor" i förhållande till det konkreta arbetet och föreslår att det inrättas ett sådant centralt organ.

Arbetsgruppen har gjort en utförlig analys av behovet av olika insatser för att på olika sätt stödja det konkreta arbetet och föreslår följande huvuduppgifter för det centrala organet:

- att ge regeringen underlag för strategidokument, som tar upp de långsiktiga målsättningarna och prioriteringarna i arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet och främja goda etniska relationer,
- att utveckla och upprätthålla ett "early-warning-system" för att uppmärksamma berörda myndigheter och politiker på aktuella rasistiska och främlingsfientliga

tendenser i samhället,

- att göra övergripande analyser av mekanismerna bakom olika uttryck för rasism och främlingsfientlighet och förändringar i de etniska relationerna,
- att uppmuntra, samordna och stödja myndigheternas insatser för att motverka rasism och främlingsfientlighet,
- att stödja insatser som görs av kommuner, organisationer och enskilda,
- att följa upp de målsättningar och prioriterade insatser som anges i strategidokumentet,
- att avge en årlig rapport till regeringen avseende det arbete som bedrivits inom olika områden och effekterna av det samt uppmärksamma och påtala behov av förändringar,
- att samla, öka och sprida kunskaper avseende rasism, främlingsfientlighet och etniska relationer,
- att medverka i planeringen och utvärderingen av större externa projekt,
- att initiera och handha bidragsgivning till utvecklingsprojekt,
- att följa forskningen och ge impulser till nya forskningsprojekt,
- att följa och medverka i det internationella arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet,
- att informera massmedier och allmänhet.

I utredningsarbetets andra fas analyserade arbetsgruppen förutsättningarna och kriterierna för en relevant organisatorisk placering för det centrala organet.

Arbetsgruppen anser att det långsiktiga arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet och förebygga sådana tendenser i samhället har uppenbara beröringspunkter med det långsiktiga integrationsarbetet som utgår från de invandrarpolitiska målen. Detta syftar till att bland annat ge invandrare samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter i samhället som den övriga befolkningen och att främja en ömsesidig och omfattande samverkan mellan invandrarna och majoritetsbefolkningen. Det förutsätter i sin tur ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen och mellan olika invandrargrupper.

Arbetet för att motverka och förebygga främlingsfientlighet och rasism bidrar i likhet med integrationsarbetet till att främja goda etniska relationer i samhället. Även de konkreta arbetsformerna när det gäller integrationsarbete och arbete mot rasism och främlingsfientlighet har tydliga likheter. Det är också i stort sett samma aktörer som bedriver konkret integrationsarbete och arbete för att motverka rasism och främlingsfientlighet.

Arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet har även en rad beröringspunkter med DO:s arbete mot etnisk diskriminering.

Arbetsgruppen konstaterar att det är två myndigheter, DO och Invandrarverket, som arbetar övergripande och samordnande med diskriminerings- respektive integrationsfrågor. Dessa myndigheter bedriver också visst arbete för att motverka rasism och främlingsfientlighet inom ramen för sina respektive ansvarsområden. Ett tredje självständigt centralt organ med uppgift att bedriva arbete för att motverka rasism och främlingsfientlighet, skulle skapa en onödig splittring i arbetet. En sådan splittring skulle inte bara öka riskerna för dubbelarbete och leda till ökade kostnader för staten. Den skulle också försvåra ett effektivt och långsiktigt samarbete med de externa aktörerna, som är av stor vikt för det konkreta arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet.

Arbetsgruppen anser därför att en samordning mellan arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet och integrationsarbetet innebär såväl arbets- som kostnads- mässiga vinster och ger en helhetssyn på arbetet samt ett mer komplett underlag för att göra relevanta prioriteringar, samtidigt som riskerna för dubbelarbete minimeras. Även från de externa aktörernas synpunkt skulle en samordning upplevas som mer effektiv, tydlig och mindre tids- och resurskrävande.

Arbetsgruppen anser att det också är möjligt att samordna arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet med arbete mot etnisk diskriminering.

Arbetsgruppen bedömer att samma kriterier gäller även för en samordning mellan arbete mot främlingsfientlighet, integrationsarbete och arbete mot diskriminering i ett gemensamt centralt organ. Detta är en struktur som i mycket liknar den brittiska Commission for Racial Equality, dess uppbyggnad och ansvar, som omfattar arbete med enskilda fall av diskriminering, arbete mot främlingsfientlighet och rasism samt långsiktiga integrationsinsatser.

Arbetsgruppen föreslår tre alternativa organisationsmodeller för ett centralt organ som skall bedriva arbete för att motverka rasism och främlingsfientlighet och främja goda etniska relationer i samhället.

Alternativ 1

Att samordna arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet med integrationsarbetet i ett gemensamt organ.

Alternativ 2

Att samordna arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet med arbete mot etnisk diskriminering inom DO:s organisatoriska ram.

Alternativ 3

Att samordna arbetet för att motverka rasism och främlingsfientlighet och integrationsarbetet med arbete mot etnisk diskriminering i ett gemensamt organ.

Arbetsgruppen tar också upp behovet av att samordna arbetet mot främlingsfientlighet och rasism inom regeringskansliet. Det är viktigt t.ex. när den långsiktiga strategin skall fastställas och sedan arbetas in i regleringsbrev och andra styrdokument.

6.7. Särskilda insatser av Inrikesdepartementet

Regeringen (Inrikesdepartementet) disponerar två anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar för särskilda insatser. Det är anslaget B 1. Särskilda insatser i invandratäta områden och anslaget B 2. Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism.

6.7.1. Särskilda insatser i invandratäta områden

Anslaget inrättades som ett reservationsanslag budgetåret 1995/96 för särskilda insatser för att främja utvecklingen i invandratäta och eftersatta bostadsområden i storstäderna. Det uppgick till 125 mkr. Syftet är huvudsakligen att stärka kompetensen hos och öka arbetskraftsdeltagandet bland invandrare som bor i dessa områden. Vidare syftar insatserna till att konkret bidra till en god social och kulturell utveckling samt motverka utanförskap. Stödet skall stimulera kommunerna till metodutveckling.

Regeringen beviljade under budgetåret 1995/96 åtta kommuner stöd. Dessa har upprättat handlingsplaner för sammanlagt tolv bostadsområden och regeringen har beslutat om stöd på sammanlagt 108 mkr för genomförande av dessa handlingsplaner. Medel har också avsatts och beräknats för uppföljning, utvärdering och erfarenhets-spridning.

För budgetåret 1997 uppgår anslaget också till 125 mkr och är ett ramanslag. Genom förslag i budgetpropositionen har ändamålet med anslaget vidgats till att omfatta även ett begränsat antal kommuner utanför storstadsområdena. Fyra sådana kommuner har genom beslut i maj 1997 beviljats sammanlagt 36 mkr för insatser i var sitt bostadsområde. Huvuddelen av anslaget för budgetåret 1997 kommer att användas för fortsatta insatser i de kommuner som fått stöd under 1996. För 1998 beräknas 300 mkr och för 1999 200 mkr i regeringens vårproposition.

På Inrikesdepartementets integrationsenhet finns f.n. en handläggare som svarar för administration av metodutvecklingsstödet och som kontinuerligt för en dialog med berörda kommuner om deras handlingsplaner. Denna tjänsteman finansieras från sakanslaget.

6.7.2. Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism

Anslaget inrättades som ett reservationsanslag budgetåret 1992/93 och uppgick då till 10 mkr. Under detta år disponerades 6 mkr för ett uppdrag till Skolverket, Invandrarverket, Statens kulturråd och Ungdomsstyrelsen att arbeta mot främlingsfientlighet bland ungdomar och ca 2 mkr för en attitydundersökning om etniska relationer. Även under budgetåret 1993/94 gick en relativt stor del av medlen till dessa regeringsinitiativ, men en större andel disponerades också för bidrag till ansökningar om projektstöd. Under budgetåret 1994/95 utökades anslaget kraftigt och antalet ansökningar om projektstöd ökade liksom beviljade medel för sådana projekt. Samtidigt gick en relativt stor andel av medlen till de svenska insatserna i Europarådets ungdomskampanj mot rasism.

Under budgetåret 1995/96 avsattes från anslaget 10 mkr för det svenska arbetet inom ramen för EU:s Europaår mot rasism. I övrigt beviljades bidrag för ett femtontal större och mindre projekt. Flertalet projektansökningar avslogs dock.

För budgetåret 1997 är anslaget 20 mkr och har gjorts om till ett ramanslag. Av tidigare reservationsanslag återstår också ca 4 mkr att disponera. Av anslaget är 2 mkr in-tecknade genom avtal för stöd till Sverige 2000-institutet, vars syfte bl.a. är att främja tillvaratagandet av mångkulturell kompetens i arbetslivet. Efter förslag i budgetpropositionen bör en del av anslaget också få användas till att bekosta utvärderingsstudier och annat kunskapsinhämtande som underlag för utveckling av integrationspolitiken. Mot denna bakgrund beviljades i februari 1997 medel för del-finansiering av en levnadsnivåundersökning bland vissa invandrargrupper som genomförs av Socialstyrelsen och SCB.

Vid Inrikesdepartementets integrationsenhet åtgår resurser motsvarande en halv årsarbetskraft för hantering av bidragsansökningar och andra arbetsuppgifter i anslutning till hanteringen av dessa medel.

7. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG AVSEENDE DEN LÅNGSIKTIGA POLITIKEN (UPPDRAG II OCH III)

7.1. Bakgrund

När det gäller invandrapolitikens inriktning har sedan lång tid funnits en diskussion om den generella politikens inriktning och behovet av en särskild "invandrapolitik". Redan den tidigare invandrapolitiska kommittén anförde på 80-talet i sitt slutbetänkande (SOU 1984:58) följande: "Vi vill som vår principiella inställning markera att samhällets stöd till resurssvaga personer bör vara utformat utifrån individernas varierande behov och lämnas oberoende om vederbörande är invandrad eller infödd. Samhällets speciella ansvar gentemot invandrade bör syfta till att överbrygga de svårigheter som beror på invandringssituationen, som t.ex. bristande kunskaper i svenska. Samtidigt anser vi att det är ett särskilt samhällsintresse att satsa resurser på grupper i vilka det finns ett ovanligt stort inslag av lågutbildade personer."

Som redan tidigare redovisats föreslår den nya invandrapolitiska kommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1996:55) en ändrad inriktning för invandrapolitikens mål och roll, där särskilda åtgärder konstateras vara nödvändiga för den första tiden i landet, medan den generella politiken därefter förväntas fånga upp alla individer utifrån deras enskilda förutsättningar.

Invandrapolitiska kommitténs synsätt avspeglar sig också i direktiven till utredningen. Enligt dessa skall uppgift III för myndighetsstrukturen vara att mot bakgrund av samhällets etniska, språkliga, kulturella och religiösa mångfald följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen samt aktivt stimulera integrationsarbetet utan att ta över andra myndigheters uppgifter. Samtidigt förutsätts myndighetsstrukturen enligt uppgift II i direktiven aktivt arbeta för att motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Ett viktigt sätt att göra detta sägs vara att främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund.

7.2. Behövs en "motor" i det långsiktiga arbetet?

I direktiven förutsätts att någon form av "motor" finns som har ett särskilt ansvar inom de nu angivna områdena. Det är ändå naturligt att fråga sig om inte detta ansvar klaras av inom ramen för den generella politiken.

Invandrapolitiska kommittén föreslog att en ny myndighet skall inrättas för att ha ansvaret för introduktionen av invandrarna i kommunerna. Några närmare förslag om vad detta innebär för Invandrarverkets ansvar för det långsiktiga integrationsarbetet lämnades inte. Inte heller togs DO:s verksamhet upp. Kommittén föreslog också att en särskild grupp skall inrättas i regeringskansliet för att följa den långsiktiga integrationen.

Som nämnts tidigare ansåg en interdepartemental grupp, AGAR, att det behövs en "motor" utanför regeringskansliet som särskilt ansvarar för frågor rörande rasism och främlingsfientlighet.

Utvecklingen under senare år när det gäller främlingsfientlighet och rasism samt de satsningar som gjorts både nationellt och internationellt visar med all önskvärd tydlighet behovet av insatser inom området. Dessa frågor är emellertid synnerligen

komplexa och hänger intimt ihop med frågor om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk, språklig och kulturell bakgrund och med frågan om hur den långsiktiga integrationspolitiken lyckas i praktiken. Det finns fortfarande en stor mängd frågor som rör etnisk härkomst och språklig bakgrund, där mer kunskap behövs och där problemen är mångfacetterade och berör många områden.

Utredningen vill för sin del först understryka det ansvar som olika myndigheter har för att inom ramen för den generella politiken fånga upp enskilda individers problem och beakta deras förutsättningar. Det gäller vare sig man är född i eller utanför landets gränser och oberoende av en persons språkliga eller etniska bakgrund. Det är också självfallet viktigt att alla myndigheter, organisationer och enskilda engagerar sig för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Utredningen anser det vara viktigt att det i fortsättningen handlar om individer och ibland grupper när man talar om integration och inte - efter introduktionen i Sverige - om begreppet invandrare. En annan sak är att många t.ex. lågutbildade eller med svåra hälsoproblem har kommit till Sverige under senare år och att uppföljningen av samhällsutvecklingen med hänsyn till bl.a. etniska och språkliga aspekter med nödvändighet medför krav på särinsatser. Läget på arbetsmarknaden för personer med invandrarbakgrund talar också sitt tydliga språk. Det går därför inte att helt "tänka bort" att politiken även efter introduktionstiden kommer att i hög grad beröra "invandrare", även om man måste komma bort från detta vidlyftiga begrepp.

Utredningen anser att det behövs "en motor" i det långsiktiga integrationsarbetet.

Men utredningen vill stryka under ordet "en". I dagsläget är resurserna splittrade mellan Invandrarverket, DO och regeringskansliet. Det är särskilt angeläget att resurserna används samordnat och effektivt och att kunskapsuppbyggnad kan ske samlat, eftersom problemen är svårlösta. Samtidigt erinras på nytt om att det fortfarande är respektive kommun och statliga myndighet på sitt sakområde som har huvudansvaret för invånarnas välfärd samt lika rättigheter och möjligheter.

Utredningens slutsats av det anförda är att all verksamhet som är en del av det långsiktiga integrationsarbetet och som kan inordnas i en myndighetsstruktur också skall samlas där.

7.3. Mer om det långsiktiga arbetet

Det finns två huvudinriktningar på det långsiktiga arbetet. Den första är att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oberoende av etnisk bakgrund och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. Den andra uppgiften är att följa och utvärdera utvecklingen i samhället mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald samt i övrigt stimulera integrationsarbetet. Myndigheten förutsätts aktivt påverka och delta i integrationsarbetet. Båda dessa uppgifter hänger också på olika sätt samman med den tidigare nämnda uppgiften att för statens räkning ha ett ansvar för introduktionsarbetet i kommunerna. Framsteg inom dessa olika områden kommer på olika sätt att vara befrämjande för verksamheten i övrigt.

Förhoppningar om att kunna bygga ett samhälle, där rättigheter och möjligheter inte bestäms av människors etniska bakgrund och där diskriminering och främlingsfientlighet hör till undantagen, har grusats både i Sverige och i andra länder. Det har därför blivit en allt mer angelägen uppgift att verka för allas lika rättigheter och möjligheter samt bekämpa främlingsfientlighet och diskriminering. Bakom dessa svårigheter finns många och komplexa förklaringar. Men säkert är en viktig förklaring det faktum att många länder, däribland Sverige, drabbats av massarbetslöshet samtidigt som invandringen under 90-talet varit tämligen omfattande.

Det är angeläget att det fortsatta arbetet på detta område bygger på den kunskap och de erfarenheter som redan finns. För att arbetet skall bli framgångsrikt måste emellertid också nya arbetsformer och metoder prövas. Det är särskilt viktigt att arbetet sker offensivt och utåtriktat samt att såväl offentliga som privata aktörer och organisationer involveras i arbetet. Även enskilda personer med erfarenhet från arbetet mot rasism och främlingsfientlighet måste engageras. Det gäller att få med så många som möjligt i detta arbete och få bort stämpeln att detta är en "invandrarfråga". För det handlar ju om oss alla och det samhälle vi gemensamt lever i.

Det är viktigt att det nu sker en tydlig nystart för den ansvariga myndigheten, där man aktivt, kraftfullt och engagerat arbetar i riktning mot de uppsatta målen. Det ingår inte i utredningens uppdrag att närmare ange hur detta skall ske. Arbetssätt och arbetsmetoder förändras också över tiden, när nya erfarenheter görs. Men några viktiga förutsättningar bör ändå nämnas.

En förutsättning som kanske är särskilt viktig på detta område är att ha ett stort förtroendekapital bland alla i samhället. Det kan man bara få på detta område genom ha mycket goda kunskaper inom området, arbeta målinriktat, ha stor integritet och inte tveka inför att ta upp besvärliga problem, delta i samhällsdebatten samt aktivt lösa eller föreslå lösningar på problem. Det gäller också att på olika sätt kunna tydliggöra hur viktigt detta arbete är för att vi alla skall kunna få ett bra liv och tydliggöra de ambitioner som finns inom området.

En viktig funktion är därför att vara en kunskapsbas för arbete inom området. Det gäller också att aktivt delta i arbetet ute i samhället, följa och analysera utvecklingen inom området, delta i informationsaktiviteter, debatter, seminarier, besöka skolor och högskolor samt vara ett stöd för kommunernas lokala arbete i t.ex. vissa bostadsområden. Arbetet bör vara förebyggande, även om självklart insatser måste ske när något redan hänt. Det förebyggande arbetet kan även innebära att fungera som rådgivare i krissituationer och medverka till att problem får en tillfresställande lösning på ett tidigt stadium.

En annan viktig uppgift blir då också att samverka med andra aktörer, främst med dem som i praktiken har ett stort ansvar för integration och bygga nätverk med alla som vill engagera sig inom området. Det gäller att på olika sätt få så många aktörer som möjligt att inse sitt eget ansvar inom området och bli aktiva. Det gäller samtidigt att med kraft kunna vidta åtgärder när myndigheter eller andra aktörer inte tar sitt ansvar.

För att lyckas med detta är det viktigt att ha en flexibel organisation, där lärande i arbetet är en viktig del för att utveckla den egna kunskapen. Samtidigt bör ny kunskap kunna tillföras genom anlitande av resurspersoner på projektbasis, genom insamlande av de goda exemplen utifrån samhället eller från andra länder och genom

tillfälliga projektinsatser. Utredningen vill gärna understryka behovet av att ta tillvara erfarenheter från länder i Europa, som har allvarligare problem än Sverige har och där flexibla och kreativa lösningar ibland har givit goda resultat. Ett erfarenhetsutbyte inom EU är naturligtvis viktigt.

Integrationspolitiken bygger som nämnts tidigare på att den generella politiken, efter den inledande introduktionen, är så utformad att den ger samma rättigheter och möjligheter till alla oberoende av etnisk bakgrund. Utredningen delar emellertid Invandrarpolitiska kommitténs uppfattning att det är viktigt att noga följa på vilket sätt samhället och dess institutioner utgår från och tar hänsyn till mångfalden i befolkningen. I ansvaret för denna uppföljning ligger att inte bara se till de formella rättigheterna och möjligheterna, utan också att följa det faktiska utfallet och analysera de faktorer som kan tänkas påverka utfallet. Om delar av befolkningen till följd av ursprung eller etnisk tillhörighet på ett systematiskt sätt missgynnas t.ex. vad gäller tillgång till arbete eller utbildnings- och karriärmöjligheter, måste uppgiften vara att synliggöra dessa förhållanden, närmare analysera vad de beror på samt föreslå tänkbara lösningar. Detsamma gäller om dessa personer har en sämre situation inom något område, t.ex. inom vård och omsorg. Även introduktionsfasens betydelse för den individuella integrationsprocessen och möjligheterna här i landet måste tas i beaktande vid uppföljningen.

Men det räcker inte att följa upp hur enskilda individer eller grupper av individer har det i det svenska samhället. Det är också viktigt att följa hur samhället och dess institutioner fungerar och anpassar sig till den etniska mångfalden i samhället. Den offentliga sektorns egna institutioner är av särskilt intresse, dels för att de har ansvaret för att förverkliga politikens mål, dels för att de är viktiga förebilder för andra. Men att följa utvecklingen i samhället kan inte begränsas till den offentliga sektorn utan måste också avse hur samhället i övrigt fungerar vare sig det rör sig om organisationer, media, privata arbetsgivare eller andra.

För att följa utvecklingen är det nödvändigt att ha en överblick över kunskapsläge och forskning i Sverige och i andra länder. Det krävs då ett aktivt deltagande i nationellt och internationellt samarbete på detta område, deltagande i nätverk och möten av olika slag, sammanförande av forskare och brukare av forskning för ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte, initiativ till forsknings- eller utvärderingsprojekt och andra liknande aktiviteter. Med detta ansvar hänger intimt ihop ansvaret för statistiken inom området.

Det gäller också att noggrant följa vad som händer i myndigheter och med regelsystem av olika slag. Det gäller att vara lyhörd för problem av olika slag som kan uppstå inom området och tydliggöra dessa för berörda aktörer.

De uppföljningar som görs skall ge underlag för debatt och krav på förändringar. En årlig rapport som ger perspektiv på och kunskap om samhällsutvecklingen är ett viktigt instrument för att skapa debatt och påverka utvecklingen till det bättre.

Utredningen anser att ett förhållningssätt utifrån nu angivna förutsättningar kan ge goda förutsättningar för ett framsyftande arbete inom dessa svåra områden.

7.4. Förslag rörande DO

Enligt direktiven skall utredningen pröva om det är möjligt att inordna hela DO:s

verksamhet i myndighetsstrukturen, dvs. även den del som handlar om att pröva individuella anmälningar om etnisk diskriminering. Detta skall prövas främst mot bakgrund av den integritet och det allmänna förtroende som måste prägla en sådan funktion.

Utredningen konstaterar till en början att Konsumentombudsmannen finns inom Konsumentverkets ram och att KO också är chef för verket. Så var det dock inte ursprungligen. KO var fristående från verket fram till 1986. Med hänsyn till förändringar i KO:s arbetsuppgifter visade det dock sig svårt att verka med begränsade utredningsresurser. Det blev nödvändigt för KO att få tillgång till verkets samlade resurser för att kunna driva mål och nå framgångsrika förhandlingslösningar rörande olika konsumentfrågor. Med två delvis överlappande myndigheter fanns det också risk för dubbelarbete. KO blev då chef för verket.

Det finns dock en viktig skillnad mellan DO och KO, även om den senare nu får till ny uppgift att företräda enskilda personer. DO har i sin handläggning av enskilda ärenden ställning som en person som har att bevaka grundläggande mänskliga rättigheter. I DO:s fall gäller det rätten att inte bli diskriminerad på grund av sin etniska härkomst. DO har rätt och skyldighet att under vissa omständigheter i fall av misstänkt diskriminering i arbetslivet föra talan i Arbetsdomstolen och i andra misstänkta fall av olaga diskriminering följa handläggningen av enskilda anmälningar om diskriminering hos t.ex. polis- och åklagarmyndigheter.

De enskilda ärenden som DO handlägger är av en helt annan karaktär och betydligt mer känsliga än de marknads- och konsumenträttsliga frågor som KO har ansvaret för. Det hänger samman med att ärendena i hög grad gäller personliga förhållanden av en utomordentlig känslig natur. En sådan myndighetsfunktion som DO:s bör enligt utredningens mening vara så fristående som möjligt. Kraven på integritet är mycket höga och någon risk får inte föreligga att DO förknippas med samhällets maktstruktur eller med att i andra sammanhang hantera frågor som är särskilt känsliga med hänsyn till etnisk bakgrund. Det är tveksamt om det då är lämpligt att samtidigt ha ett ansvar för introduktion av invandrare i kommunerna och vara DO. I en sådan funktion kan t.o.m. jävsfrågor bli aktuella, om en anmälan om diskriminering görs mot en tjänsteman inom myndigheten eller rörande ett förhållande som gäller myndighetens dialog med kommunen.

Utredningen anser att redan dessa farhågor gör att DO:s individuella ansvar som diskrimineringsombudsman inte bör omfattas av myndighetsstrukturen. Till detta kommer att en renodling av ärenden till att gälla enbart klagomål från enskilda och särskilt frågan om diskriminering i arbetslivet kan ha bättre förutsättningar att bli effektiv hos en särskild myndighet som bara har den uppgiften.

När det gäller generella insatser för att förbättra etniska relationer och motverka främlingsfientlighet och rasism finns det som framgått tidigare en viss överlappning mellan Invandrarverket och DO. Invandrarverket har i dag enligt sin instruktion bl.a. till uppdag att fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrades och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation i Sverige. I regleringsbrevet för 1997 har Invandrarverket fått i uppdag att fortsätta sitt arbete för att förbättra etniska relationer och motverka främlingsfientlighet och rasism. DO:s uppdag avseende generella åtgärder är att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet.

DO:s ansvar att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i samhällslivet bör föras över till myndighetsstrukturen- utom såvitt gäller arbetslivet.

Detta bör ske genom en tydlig skrivning i myndighetsstrukturens instruktion. Vad som återstår för DO som huvuduppgifter är med detta förslag vad som stadgas i 3 § första stycket och i 4 § lagen mot etnisk diskriminering.

DO:s uppgifter blir därmed att

- genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter samt
- särskilt motverka att arbetssökande utsätts för etnisk diskriminering och i kontakt med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet

Detta leder till en följdändring i 2 § lagen som innebär att DO från att som nu verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på andra områden av samhällslivet, skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet. Vidare leder det till att 3 § andra stycket, som handlar om skyldigheten att ta initiativ generellt till åtgärder mot etnisk diskriminering, utgår.

Lagen i övrigt handlar genomgående om otillbörlig särbehandling av arbetssökande och arbetstagare. Dessa frågor ligger med detta förslag kvar hos DO, tillsammans med frågan om hjälp i andra fall av ifrågasatt diskriminering. Det gör naturligtvis också uppgifterna enligt 4 § i lagen, som gäller DO:s speciella inriktning på arbetslivet både med åtgärder att motverka diskriminering och med att främja ett gott förhållande mellan olika etniska grupper i arbetslivet.

För myndighetsstrukturen innebär det anförda att den skall arbeta med att förbättra etniska relationer och motverka främlingsfientlighet och rasism samt verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i samhällslivet. Vidare övertar myndighetsstrukturen DO:s uppgifter att genom överläggningar med myndigheter, företag och organisationer samt genom opinionsbildning, information och på annat liknande sätt ta initiativ till åtgärder mot etnisk diskriminering - utom såvitt angår arbetslivet. Detta överensstämmer till stor del med att Invandrarverket enligt nyssnämnda regleringsbrev skall samråda med myndigheter och organisationer i syfte att nå ökad effektivitet i de samlade insatserna på området och sprida kunskaper från tidigare arbete.

De erfarenheter som samlas hos DO genom handläggningen av klagorenden gäller utöver arbetslivet bl.a. bostadssektorn, kreditväsendet, restaurangbranschen, rättsväsendet och utbildningsväsendet samt en i DO:s årsredovisning betydande grupp av ospecificerade ärenden. Dessa erfarenheter måste myndighetsstrukturen få del av för att kunna verka med generella åtgärder.

7.5. Sammanfattning av myndighetsstrukturens arbetsuppgifter

Arbetsuppgifterna för den nya myndighetsstrukturen avseende uppdrag II och III kan sammanfattas på följande sätt.

Främja lika rättigheter för alla oavsett etnisk bakgrund och aktivt arbeta för att motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism
Följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska språkliga, kulturella och religiösa mångfald

Sammanfattningsvis handlar det bl.a. om följande arbetsuppgifter:

- Fungera som en kunskapsbas.
- Stödja nya arbetsformer och metoder genom olika projekt.
- Följa forskningen och initiera nya forskningsprojekt samt föra ut ny kunskap.
- Ta fram utbildnings- och informationsmaterial och medverka i olika utåtriktade aktiviteter samt delta i samhällsdebatten.
- Stödja etniska gruppers egna organisationer.
- Bevaka och följa upp samhällsutvecklingen samt med anledning därav initiera diskussioner med berörda myndigheter och organisationer och ta initiativ till förändringar.
- Hålla kontakt med berörda fackmyndigheter och initiera uppföljningsstudier, utvecklingsprojekt eller andra liknande aktiviteter. Fästa uppmärksamheten på problem inom området och diskutera lösningar på dessa.
- Genom en årlig rapport till regeringen ge underlag för en bred och kreativ debatt inom området samt ge underlag för förändringar.
- Delta i internationellt arbete inom området.
- Beställansvar för statistik inom området

Därtill kommer den arbetsuppgift som utvecklats under uppdrag I och som gäller avtal med kommuner om att ta emot skyddsbehövande och svara för introduktion samt att följa upp denna.

Den nya myndighetsstrukturen bör få disponera medel från anslaget Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism. De tidigare redovisade sakanslagen för integrationsverksamheten förutsätts också komma att disponeras av myndighetsstrukturen. På integrationsområdet finns också anslaget Hemutrustningslån, som också i fortsättningen förutsätts komma att disponeras av Centrala studie- stödsnämnden.

8. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG AVSEENDE MYNDIGHETS- STRUKTUREN

8.1. Direktiven

Enligt direktiven skall utredningen som ett alternativ pröva att samla ansvaret för de tre huvudområdena i en ny myndighet. Förslaget skall utformas så att en sammanhållen migrationspolitik kan föras. Visar det sig att en ny myndighet förorsakar problem för invandrings- och asylpolitikens genomförande bör utredningen redovisa detta och överväga möjliga alternativ.

Om en ny myndighet föreslås skall utredningen överväga hur uppgifterna skall fördelas gentemot Invandrarverket, hur utflyttningen av invandrare i kommunerna bäst kan organiseras och samordnas samt hur uppgifterna bör fördelas. Utredningen skall särskilt beakta hur integrationsprocessen kan tänkas påverkas och klargöra möjligheterna för den nya myndigheten att följa upp introduktionen.

Utredningen skall vidare belysa konsekvenserna för den vid Invandrarverket kvarvarande verksamheten i fråga om flexibilitet, samordning, kostnader och möjligheter att i de fall så behövs upprätthålla service i hela landet.

Utredningen skall slutligen redovisa kostnader och finansiering samt föreslå ett namn på aktuell myndighet.

8.2. Bör en ny myndighet bildas?

Redan tidigare har framgått att utredningen anser att samtliga tre huvuduppgifter inom området skall samlas inom ramen för en myndighet, med det angivna undantaget avseende DO. Det beror på att frågorna hänger intimt samman med varandra och att det gäller att samla alla resurser under en hatt för att uppnå maximal effektivitet. Frågan som återstår är då att ta ställning till om detta skall ske genom att en ny myndighet bildas eller genom att hela ansvaret förs över till Invandrarverket.

Utredningen föreslår att en ny myndighet bildas

Enligt utredningens uppfattning finns det tre tunga skäl för att bilda en ny myndighet.

Som framhållits tidigare blir introduktionsperioden för invandrarna ännu mycket viktigare, när invandrapolitikens roll förändras. Frågor om främlingsfientlighet och rasism samt den långsiktiga samhällsutvecklingen mot bakgrund av etnisk, kulturell och social mångfald är svåra och kräver ett engagerat, kunnigt och uthålligt ansvarstagande. Sammantaget måste en **kraftsamling** göras resurs- och kompetensmässigt för att klara dessa utmaningar. Det kräver enligt utredningens uppfattning att den ansvariga myndigheten och dess ledning helt kan koncentrera sina ansträngningar och resurser på att arbeta målinriktat enbart inom dessa områden.

Utredningen tror helt enkelt inte att Invandrarverket, som har många andra arbetsuppgifter att prioritera där de nu aktuella uppgifterna bara skulle vara en mindre del, kan klara dessa arbetsuppgifter på ett tillräckligt bra sätt. Ser man historiskt på vad Invandrarverket uppnått inom detta område, inte minst med beaktande av verkets

egen analysrapport, finns också stora brister. En viktig förklaring till detta är att verket tvingats att prioritera sina resurser till asylprövningar, mottagningsfrågor och andra frågor som tydligt ligger inom ansvaret för att ta hand om asylsökande. Den faktiska ökningen av asylsökande har inneburit att man inte haft möjlighet att arbeta med integrationsfrågorna. Det är också tydligt hur verket nu när trycket på asylfrågorna minskar ägnar större uppmärksamhet åt integrationsfrågorna. Men dessa frågor kräver ständigt fullt engagemang.

Det andra skälet hänger samman med skillnaden mellan att å ena sidan vara ansvarig för en immigrationspolitik med asylprövningar och förläggningsfrågor och å andra sidan vara ansvarig för introduktion i det svenska samhället samt andra integrationsfrågor, bl.a. frågor rörande främlingsfientlighet och rasism. Det finns de som menar att samma myndighet bör vara ansvarig för hela kedjan. Enligt utredningens uppfattning är emellertid skillnaderna i målen och verksamheten inom dessa områden och den kunskap och kompetens som behövs så stora att sambandet mellan dem inte är så klart som man först kanske skulle kunna tro. Det finns alltså i praktiken ingen naturlig kedja in i integrationspolitiken som påstås, utan det är ett tydligt skifte av fokus som sker i och med att uppehållstillstånd beviljats. Då handlar det om ett liv och arbete i Sverige, inte om man får stanna och hur man har det under väntetiden. Presumtionen måste vara emot att **två områden med så skilda politiska mål och innehåll** ligger inom ramen för en myndighets ansvar.

Visst är det i båda fallen viktigt att ha kunskap om flykting- och invandrarfrågor och om etniska och kulturella skillnader. Det är också viktigt att kunskapen om de nyanlända invandrarnas bakgrund förs över till kommunerna. Men i grunden är det ändå väsentliga skillnader mellan dessa två områden och det praktiska arbete som myndigheten har att bedriva.

Det tredje skälet är en **trovärdighetsfråga**. Som framgått tidigare måste den myndighet som skall ha ansvaret för integrationsfrågorna ha en hög trovärdighet och auktoritet inom området. Det gäller bl.a. att kunna ha ett bra samarbete med kommunerna och olika statliga myndigheter, att kunna engagera arbetsmarknadens parter och andra frivilligorganisationer i ett aktivt integrationsarbete, att bedriva en bra informationsverksamhet i skolor och ute i samhället i övrigt. Inte minst viktigt är det naturligtvis att invandrarna själva anser att myndigheten är en viktig aktör och samtalspartner när det gäller integrationsfrågor av olika slag. Detta är ett problem för Invandrarverket. Samtidigt som man har att noggrant utreda individens skäl att få stanna i landet och fatta många svåra och känsliga beslut om avvisning, som inte sällan föranleder omfattande debatter i media, skall man med full kraft kunna ägna sig åt integrationsfrågor. Det ställer stora krav på verket när det gäller att upprätthålla ett stort förtroende bland de berörda. Dessa svårigheter kommer att öka i framtiden. Invandrarverket kommer nu successivt att överta allt fler uppgifter från polismyndigheterna, bl.a. frågan om användande av tvångsmedel. Verket går tydligt i riktning mot att bli ett migrationsverk.

Utredningen håller inte för uteslutet att just de nu anförda argumenten också ligger bakom det faktum att regeringen själv funnit anledning att fördela ansvaret i regeringskansliet på sådant sätt att migrations- och integrationsfrågorna ligger under två olika departements ansvarsområden.

Dessa nu nämnda skäl har enligt utredningens uppfattning en sådan styrka att utredningen föreslår att en ny myndighet bör bildas för detta område. Huvudlinjen i

utredningsdirektiven kan därmed fullföljas. Kvar står dock att i enlighet med direktiven pröva om det finns några konsekvenser av detta ställningstagande som är så allvarliga att så ändå inte bör ske.

En invändning som bör prövas är om kostnaderna för staten ökar genom detta ställningstagande. Utredningen vill då först påminna om att särskilt den inledande introduktionen i kommunerna är en mycket viktig samhällsekonomisk investering. En lyckosam introduktion kommer också att bespara statskassan en rad onödiga utgifter. Det är därför viktigt att satsa på en bra introduktion. Stat och kommun kan på sikt spara mycket stora belopp genom att göra rätt från början.

Därutöver bör framhållas att utredningen inte ämnar föreslå några ökningar av berörda anslag. Det bör vara möjligt att i viss utsträckning effektivisera verksamheten när den koncentreras mera. Det tycks också redan nu finnas vissa rationaliseringsmöjligheter, vilka Invandrarverket funnit i en förstudie till en förestående organisations-översyn. I annat fall finns ingen annan möjlighet än att kanske i ett inledande skede inte utnyttja hela personalramen. Självfallet blir det också viktigt för Invandrarverket och den nya myndigheten att effektivt samordna sina insatser i samband med att uppehållstillstånd beviljas.

När det gäller konsekvenserna för Invandrarverket av att vissa begränsade resurser överförs till en annan myndighet, konstaterar utredningen att med hänsyn till det faktiska utfallet för 1996 rör det sig totalt om ca fyra procent av verkets totala driftkostnader. Då har s.k. overhead-kostnader fördelats proportionerligt. Samtidigt får verket nya resurser från polisen som motsvarar närmare fyra procent av verkets totala resurser. Utredningen konstaterar att verket fortfarande har en sådan omfattning att förutsättningarna för den regionala verksamheten inte bör påverkas på något påtagligt sätt.

Utredningen har också prövat om det finns något annat alternativ att välja mellan än det som nu redovisats. Ett sådant skulle möjligtvis vara att låta Invandrarverket ha kvar ansvaret för introduktionen i kommunerna och ge en ny myndighet ansvaret för den långsiktiga integrationspolitiken. Beträffande en sådan lösning kan sägas följande.

Detta skulle innebära att ansvaret för integrationsfrågorna i praktiken skulle fördelas mellan två olika myndigheter. Ansvaret för den inledande tiden, introduktionen i kommunerna, skulle ligga kvar hos Invandrarverket, medan en ny myndighet skulle ansvara för integrationsfrågorna för tiden därefter. Mot en sådan lösning talar samma skäl som redovisats tidigare. Dessutom skulle ansvaret för integrationsfrågorna delas på ett mycket olyckligt sätt med effektivitetsförluster som följd. Den nya myndigheten skulle dessutom bli så liten, kanske 10-15 tjänster, att det inte blir fråga om någon kraftsamling som får någon större betydelse.

Mot den bakgrunden anser utredningen att en sådan uppdelning inte är någon lämplig lösning.

Utredningen återkommer senare till konsekvenserna av utredningens förslag för den samlade migrationspolitiken.

8.3. Medverkan vid bostadsanskaffning

Utredningen återkommer i det följande till den mer detaljerade fördelningen av arbetsuppgifter och resurser mellan Invandrarverket och den nya myndigheten. Vad det i stort handlar om är att överföra frågor om medverkan vid bostadsanskaffning, ersättningar och integrationsarbete till den nya myndigheten samt vissa frågor rörande information och utbildning.

Enligt direktiven skall utredningen särskilt överväga hur uppgiften att medverka vid bostadsanskaffning kan organiseras och om uppgiftsfördelningen i denna fråga mellan myndigheterna.

I gränssnittet mellan Invandrarverkets och den föreslagna nya myndighetens uppgifter ligger nämligen att medverka till att personer som bor på förläggning får en bostad i en kommun sedan permanent uppehållstillstånd väl har beviljats. Den farhågan har framförts att en ny myndighet, som tar vid när det är dags att få fram bostad i kommunerna, skulle kunna innebära ett hinder för en snabb utflyttning från förläggningarna, med ökade kostnader som följd.

Det bör då först konstateras att placering i kommunerna sker antingen inom ramen för ett avtal mellan berörd myndighet och kommunen eller genom att den nyanlände invandraren själv faktiskt bosätter sig i kommunen. Enligt utredningens uppfattning finns det ingen anledning att tro att en myndighet som har som en av sina huvuduppgifter att se till att invandrare får en bra introduktion i kommunerna skulle vara sämre på att förhandla fram avtal med kommunerna än vad Invandrarverket är idag. Utredningen utgår därvid ifrån att en kunskapsöverföring kommer att ske mellan myndigheterna i samband med övergången av ansvar och att den nya myndigheten kontinuerligt får tillgång till Invandrarverkets bedömningar av behovet av platser i kommunerna. Genom den kunskap myndigheten genom uppföljning av introduktionen får om förhållandena i olika kommuner kan också förutsättningar skapas för att avtal i första hand skall träffas med kommuner med en bra introduktionsverksamhet.

Kvar står då att pröva om den faktiska utflyttningen inom ramen för avtalen kan försenas beroende på, såsom det har framhållits, avståndet till kommunerna ökar.

Utredningen har emellertid erfarit att Invandrarverkets distriktskontor i Flen har ett centraliserat ansvar för att få fram bostäder i hela Svealand. Detta arbete sker efter kontakter på distans med berörda förläggningar och kommuner. Enligt uppgift fungerar systemet effektivt. Man har upplevt fördelar i fråga om överblick och helhet med ett system där samlokaliserade handläggare har ett större område att betjäna.

Det kan nämnas att flyktingsamordnarna i Stockholms län vid en träff med ett antal integrationshandläggare, anordnad av kommunförbundet i länet, skriftligen framfört till Invandrarverkets regionkansli i Stockholm att den verksamhet som bedrivs från Flen fungerar mycket bra. Att detta uttalande gjordes torde hänga samman med planer inom regionen att decentralisera verksamheten från Flen. Omdömet gällde även de personer i Flen som handlägger ersättningsfrågor och som också är centraliserade för Svealand.

Systemet för medverkan vid bostadsanskaffning som det har praktiserats från distriktskontoret i Flen bör kunna tillämpas från en ny myndighet för hela landet. Det

innebär att de som har till uppgift att placera ut invandrare i kommunerna kan samlas på ett ställe och ha en kommunfördelning som innebär att man har "back up" för varandra. Det viktiga när bostadsfrågan ordnas är att en effektiv samverkan kan ske mellan bosättningshandläggarna och mottagningarna.

De slutsatser som kan dras är att en ny myndighet kan inbegripa de handläggare som har till uppgift att medverka när invandrare som bor på förläggning skall flytta till kommun och att samspelet mellan den personalen och mottagningspersonalen i princip kan ske på distans. Det kan tilläggas att mer än hälften av dem som beviljas uppehållstillstånd själva har ordnat sitt boende i någon kommun.

Det bör också understrykas att utflyttning i kommunerna redan nu måste ske på ett sätt så att goda förutsättningar finns för en lyckad introduktion och integration. Det betyder ibland att utflyttning inte kan ske alltför snabbt. Det är regeringens uppgift att sätta mål för denna verksamhet i regleringsbrev. Dessa är naturligtvis bindande för Invandrarverket i dag och blir det senare för den nya myndigheten. Om en myndighet inte når sådana mål, är det regeringens sak att vidta erforderliga åtgärder.

En följdfråga är hur informationen om möjligheterna till val av bostadsort skall ske på mottagningsenheterna. Det bör som i dag vara de som medverkar vid bostadsansskaffning som informerar mottagningsenheterna om vilka möjligheter som finns i olika delar av landet. Med en centraliserad bosättningsfunktion bör en god kvalitet kunna hållas. Det bör som nu vara personalen på mottagningsförläggningarna som sköter informationen till de berörda personerna, både en allmän information före asylprövningen och informationen till dem som får uppehållstillstånd

8.4. Organiserad verksamhet (OV) m.m.

Behovet av samordning mellan integrationspolitiken å ena sidan och invandringsspolitiken å den andra skall enligt direktiven beaktas. Med ett system där OV så långt som möjligt är anpassad till den kommande introduktionen bör detta intresse kunna tillgodoses.

Tillkomsten av en ny myndighet leder vidare inte till någon ändring av hur information om de nyanlända invandrarna förs över från mottagningsförläggningarna till kommunerna. En hel del kritik av kvaliteten på denna information har framförts. I ett distrikt i Södra regionen provas nu ett system som innebär att den enskilde personen får ett dokument med information om sin bakgrund och om vilken verksamhet som vederbörande har deltagit i mottagningsförläggningen eller i samband med eget boende. Med en allmän tillämpning av ett sådant system bör informationen till kommunerna kunna systematiseras bättre och kvaliteten på informationen höjas. Utredningen har redan tidigare lagt ett förslag rörande en riktlinje i denna fråga.

8.5. Samhällsinformation

Invandrarverket har enligt sin instruktion att verka för samordning av samhällsinformation till och om invandrare samt att svara för sådan samhällsinformation till invandrare som inte är någon annan myndighets uppgift. Verket skall också ge information till allmänheten i invandrapolitiska frågor samt svara för att sådan dokumentation om invandrares och språkliga minoriteters sociala och kulturella situation som inte är någon annan myndighets uppgift.

Det övergripande informationsansvaret mera generellt utövas i dag av verket bl.a. genom att det svarar för att information om det svenska samhället på olika språk sammanställs och distribueras, numera i boken Sverige Information. Ett direkt ansvar för nyhetsinformation och annan samhällsinformation har den statsstödda Invandartidningen som ger ut ett antal editioner på invandrarspråk och en edition "På lätt svenska".

Invandrarverkets generella uppdrag enligt instruktionen är enligt sin ordalydelse omfattande. Det berörs inte i direktiven till utredningen på annat sätt än att myndigheten skall ha ett övergripande ansvar för den samhällsinformation som behövs under introduktionsperioden samt att den på olika sätt skall underlätta för de nyanlända invandrarna att bli delaktiga i samhällsutvecklingen och ge kunskaper om det svenska samhällets uppbyggnad och struktur.

Invandrarpolitiska kommittén ansåg att ansvaret för samhällsinformation skall läggas på den nya invandrarmyndighet som kommittén föreslog skall inrättas. Ansvaret skall begränsas till sådan information som behövs under en introduktionsperiod. Kommittén konstaterade vidare att en stor del av informationsbehovet kommer att tillgodoses inom ramen för det lokala introduktionsarbetet, och att myndighetens uppgift i stor utsträckning torde bli att stödja, komplettera och utveckla den lokala samhällsinformationen. Kommittén påminde också om att det kan finnas behov av att rikta information inte bara till nyanlända invandrare utan också till den svenska befolkningen. Kommittén tog även upp behovet av att nyttja informationsteknologin som stöd i informationsarbetet.

Staten beslutade 1967 att förbättra informationen till invandrare. I detta syfte bildades Stiftelsen Invandartidningen som skulle ge ut en tidning på de vanligaste invandrarspråken. Budgetåret 1971/72 tillkom en edition på svenska, På lätt svenska. Invandrarpolitiska kommittén föreslog att Invandartidningen bör bedrivas på kommersiell basis och att det nuvarande anslaget avvecklas. Kommitténs motivering är att situationen på flera sätt förändrats sedan Stiftelsen bildades för trettio år sedan. Urvalet av språk har ändrats flera gånger sedan tidningen började ges ut, men trots det rör flera av språktionerna språkområden varifrån invandringen i dag är liten. Kommittén ifrågasatte om en statlig stiftelse skall ta på sig en opinionsbildande uppgift och ge ut en tidning för grupper som sedan länge är etablerade i Sverige. Upplagorna för de olika språktionerna är dessutom små i förhållande till hur många personer som bor i Sverige i respektive språkgrupp.

Kommittén ansåg att den höga kostnaden i kombination med den lilla efterfrågan gör en fortsatt utgivning svår att motivera och föreslog att de frigjorda medlen överförs till den nya myndigheten. Vad gäller behovet av en tidning på lätt svenska, föreslog kommittén att den nya myndigheten får avgöra om en sådan tidning behövs fortsättningsvis och hur den i så fall skall framställas eller om det finns andra alternativ till information på svenska för nyanlända invandrare.

I det nu aktuella utredningsuppdraget sägs att den myndighet som skall ha ansvaret för introduktionen också skall ha ett övergripande ansvar för samhällsinformationen under introduktionsperioden. I utredningsuppdraget ingår också att redovisa hur information i samband med invandares första bosättning skall utformas och ges och hur anhöriga och andra som inte är berättigade till mer omfattande introduktionsprogram skall få information om det utbud av utbildning m.m. som finns inom ramen för den generella politiken.

Med den vikt som staten vill ge introduktionen som en bas för integrationen i det svenska samhället, anser utredningen det logiskt att den nya myndigheten får det övergripande ansvaret för den samhällsinformation som behövs. I denna bör ingå att producera relevant information till alla nyanlända oavsett vilken typ av introduktion man i övrigt är berättigad till, om bosättningsorter, generellt utbildningsutbud m.m. I vilken utsträckning myndigheten själv skall förmedla information respektive se till att andra gör det, bör myndigheten själv ta ställning till. Myndigheten bör också själv bestämma i vilka former informationen bäst ges. Utredningen gör mot bakgrund av detta följande uttalande.

Utredningen utgår från att den nya myndigheten får ett generellt övergripande ansvar för samhällsinformation.

I ansvaret bör ligga att myndigheten ser till att det finns information inom skilda samhällsområden och att den själv tar fram information på områden som inte är någon annan myndighets uppgift. Informationen bör finnas på medier och språk som på grund av invandringens sammansättning är aktuell.

Därtill kommer den särskilda uppgiften att sprida information till bl.a. aktörer på det integrationspolitiska området samt till allmänheten i frågor som ligger under myndighetens olika ansvarsområden.

8.6. Nordisk språkkonvention

En nordisk språkkonvention gäller sedan mars 1987. Den innebär i korthet att de som är medborgare i ett nordiskt land vid behov skall kunna använda sig av sitt modersmål i kontakt med myndigheter i ett annat land. Språkkonventionen gäller medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige.

De språk som omfattas av konventionen är danska, finska, isländska, norska och svenska. Språkkonventionen gäller både muntliga och skriftliga kontakter, men inte telefonkontakter.

Den nordiska språkkonventionen medför ansvar för vart och ett av de fem länderna att främja inrättandet av offentliga språkserviceorgan eller tillhandahållandet av tolk- och översättningsservice. Varje enskild myndighet i de fem länderna ansvarar dock själv för att konventionen tillämpas inom det egna ansvarsområdet.

Varje land har utsett en myndighet som enligt artikel 8 i konventionen skall följa tillämpningen av den och dessutom främja det nordiska samarbetet på detta område. I Sverige är det för närvarande Invandrarverket. Den uppgiften bör övertas av den nya myndigheten.

8.7. Återvändningsfrågor

För skyddsbehövande och deras anhöriga är frågor om återvandring till hemlandet viktiga frågor. Många vill återvända till sitt hemland om förhållandena där så medger.

Utredningen föreslår att ansvaret för återvandningsfrågor ligger kvar hos Invandrarverket.

För detta finns det i huvudsak tre skäl.

Återvandningsfrågor handlar om villkoren och förutsättningarna för att flytta från Sverige till sitt gamla hemland.

Det är uppenbart att viktiga förutsättningar för att kunna fullgöra detta ansvar är att ha bra kunskaper om förhållanden ute i världen och att ha naturliga kontaktytor till andra länder. Det har naturligen en myndighet som Invandrarverket med ansvar för immigrationspolitiken.

Det är slutligen en fråga om trovärdighet för den myndighet som skall ansvara för integrationspolitiken. Det är inte lätt att med kraft arbeta för att invandrarna får ett så bra liv som möjligt i Sverige och samtidigt hantera olika frågor om deras återvändande till det gamla hemlandet. Det är lätt hänt att invandrarna själva missförstår ambitionerna i dessa skilda hänseenden.

Därför bör återvandningsfrågorna ligga hos Invandrarverket, som naturligen måste samarbeta med den nya myndigheten i dessa frågor så att de olika frågorna kan bedrivas på ett balanserat sätt. Tidigare har utredningen pekat på att återvandningsfrågor inte bör hanteras inom ramen för kommunernas introduktion, utan behandlas på annat sätt. Även för kommunerna är trovärdighetsfrågan viktig.

8.8. Kompetensfrågor hos den nya myndigheten

En grundläggande förutsättning för att den nya myndigheten skall kunna driva på utvecklingen inom det svåra integrationsområdet är att man kan samla och utveckla nödvändig kompetens inom området. För att få det förtroende som krävs för att bli drivande i dessa svåra frågor och för att på ett auktoritativt sätt kunna delta i samhällsdebatten och föreslå nödvändiga förändringar, krävs att man är mycket kunnig och kompetent inom området. Myndigheten skall vara en kunskapsbas, vars personal skall kunna fullgöra de uppgifter som ligger på myndigheten.

Enligt utredningens uppfattning måste i den nya myndigheten finnas ett mycket brett kunskapsunderlag av hög kvalitet att basera insatserna på.

Det förutsätter att det finns olika kompetenser med en djup kunskap inom respektive område. Dessa måste svara upp mot de tre huvuduppgifter som myndigheten har. Som redovisats tidigare måste organisationen dessutom vara flexibel så att den dels ger ett bra utrymme för ett aktivt lärande i arbetet och dels möjliggör att man ökar kompetensen genom att använda sig av olika resurspersoner.

Förutom de självklara kunskaperna inom resp område måste också kompetens finnas när det gäller t.ex. konfliktlösning, projektledning, metoder för utvärdering och uppföljning, arbetsmarknadsfrågor, socialförsäkringssystemen och vård- och omsorgsfrågor, skol- och utbildningsfrågor, samhällskunskap, informationsteknik,

forskningsteknik, juridik och statistik. Det blir emellertid ledningen för den nya myndigheten som närmare får analysera kompetensbehoven och hur dessa skall klaras, innan anställningar sker.

Det gäller också att ha kompetens när det gäller att omvandla andras kunskap till egna kunskaper och sprida dessa till allmänheten eller berörda aktörer. Enligt direktiven skall ju en viktig del av verksamheten vara att samla in och förmedla kunskaper från bl.a. forskning samt att göra eller initiera uppföljningar och utvärderingar.

Utredningen anser att det i detta sammanhang också är nödvändigt att myndigheten disponerar medel för att få hjälp av externa resurser som ett stöd för den nya myndigheten i kontakterna med forskarvärlden och för att få fram relevant underlag för den praktiska politiken. Myndigheten skall ju också ha beställaransvaret för statistiken på området.

Utredningen anser att den nya myndigheten bör inrätta ett programråd som kan bistå med bevakning av samhällsutvecklingen.

Myndigheten bör i sin egenskap av beställaransvarig för statistik på sitt område inrätta ett sådant råd med representanter för användarna av den officiella statistiken på området. Dessutom bör rådet bistå myndigheten vid bedömning och beställning av uppföljnings- och forskningsrapporter över huvud taget inom området. Härigenom bör bevakningen av utvecklingen och beställarkompetensen kunna hållas på en hög nivå. I ett sådant råd bör en sammansatt kompetens finnas från både användarna och forskarna.

8.9. En sammanhållen migrationspolitik

Enligt direktiven skall sambandet mellan olika politikområden uppmärksammas och förslag utformas så att en sammanhållen migrationspolitik kan föras.

Utredningen anser att de lagda förslagen ligger väl i linje med dessa och liknande uttalanden i direktiven.

Utredningen vill i denna fråga först erinra om att begreppet migrationspolitik är ett ytterst vitt begrepp som omfattar allt från säkerhets- och utrikespolitik till regler om näringspolitik och kulturfrågor som kan beröra personer med invandrarbakgrund. Det säger sig självt att det inte är möjligt eller lämpligt att samla denna politik inom ett departements eller myndighets ansvarsområde. Vad det i stället blir fråga om är att anlägga en helhetssyn på politikens innehåll inom skilda områden så att de övergripande politiska målen kan innehållas. Det blir därutöver fråga om att uppnå ett effektivt samarbete både på regerings- och myndighetsnivå. Utredningen vill gärna ge ett exempel på vad detta innebär rent praktiskt.

För att minska flyktingströmmarna i världen arbetar Sverige internationellt med konfliktavvecklande insatser i andra länder genom diplomati (UD) och bistånd (SIDA). Kvotflyktingar får komma till Sverige (Invandrarverket) och tas om hand i

kommunerna. Alla nyanlända invandrare får svenskundervisning (Skolverket och kommunerna) och förhoppningsvis arbete (AMS). Olika insatser görs för att vissa flyktingar skall kunna återvändra om de vill (Invandrarverket, SIDA och AMS).

Vad utredningen nu föreslår för att öka effektiviteten i arbetet och för att på ett bättre sätt integrera invandrare i det svenska samhället och ta kraftigt tag mot rasism och diskriminering är att en ny myndighet skall ta över Invandrarverkets integrationspolitiska arbete. Det innebär att verket helt får koncentrera sig på frågor som är relaterade till invandring och utvandring (återvandring), bli ett migrationsverk som man för övrigt redan har börjat kalla sig. Den nya myndigheten å andra sidan får helt koncentrera sig på hur invandrarna på kort och lång sikt på bästa möjliga sätt skall integreras i det svenska samhället, följa den långsiktiga utvecklingen på detta område samt motverka rasism och etnisk diskriminering. Detta är enligt utredningens uppfattning i själva verket en naturlig följd av utvecklingen på området under senare tid.

Denna fördelning av arbetsuppgifter medför naturligen behov av ett samarbete mellan de två myndigheterna på olika områden. Men utredningen kan inte anse att detta samarbete är mer komplicerat än annat samarbete mellan myndigheter eller att det skulle förorsaka några speciella problem att behålla en helhetssyn på politikens inriktning. Man skall inte heller underskatta de svårigheter som i dag finns att inom Invandrarverket hålla samman många enheter, som har olika delmål för sin verksamhet, och få ett bra genomslag för den övergripande politiska inriktningen. Verkets egen analys visar snarare på att man haft stora svårigheter att driva igenom de politiska målsättningarna med integrationspolitiken och på ett effektivt sätt bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Med beaktande även av dessa förhållanden anser utredningen att den nya myndigheten på ett positivt sätt bör kunna bidra till att de övergripande politiska målsättningarna nås.

Vid en närmare analys av de olika skärningspunkterna inom migrationspolitikens vida fält kommer utredningen också till den slutsatsen att det finns en naturlig punkt att fördela ansvaret mellan de olika politiska områden som kan bedömas ingå i migrationspolitiken. Och den punkten finns när en invandrare har beviljats uppehållstillstånd. Den fortsatta politiken handlar då om att ge förutsättningar för ett bra liv i Sverige och det är då som redovisats tidigare av stor vikt för att få genomslag för denna politik att en ny myndighet tar över ansvaret. Eftersom det handlar om ett liv i Sverige, skall inte heller denna nya myndighet ha ansvaret för återvandringsfrågorna. De hanteras bäst av Invandrarverket, SIDA m.fl. som har kontaktytorna ut i världen. Med hänsyn till de psykologiskt mycket känsliga återvandringsfrågorna och de signalsystem som många invandrare kan uppleva rörande dessa är det inte heller lämpligt för en integrationsmyndighet att ansvara för dessa. Det framgår tydligt av de erfarenheter man gör vid den praktiska hanteringen av dessa frågor.

8.10. Den nya myndighetens namn

När det gäller den nya myndighetens verksamhet vill utredningen avslutningsvis framhålla de förväntningar om förnyelse, initiativkraft och behov av ny kunskap och kompetens som utredningen i sitt arbete har mött. Bland många som arbetar inom området och hos invandrare själva finns en känsla av att utvecklingen står stilla eller går för mycket i gamla hjulspår. Många problem är kända sedan lång tid, men verkar vara omöjliga att lösa. Systemfel finns som försvårar nya initiativ.

Det kan därför inte nog understrykas hur viktigt det är med en bred politisk förankring av den nya verksamheten och med ett engagerat politiskt stöd från regering och riksdag. Det krävs därutöver en kraftfull ledning av den nya myndigheten som verkligen vågar och vill lägga sig i andra myndigheters och organisationers beslut och handlingar inom området. Det är också viktigt med ett utåtriktat arbetssätt från myndighetens sida där inte de svåra diskussionerna undviks samt att den nya myndighetens personal också avspeglar det mångkulturella Sverige och den kunskap och kompetens som finns här. Med dessa förutsättningar som grund bör goda möjligheter finnas att nå de uppsatta politiska målen inom området.

När det gäller namnfrågan ligger nära till hands att ge myndigheten ett namn som visar vilken den huvudsakliga verksamheten är. Statens integrationsverk ligger då nära till hands. Samtidigt är detta ett föga klargörande namn för vad myndigheten skall syssla med.

Ett annat sätt att se saken är att utgå mera från målen med politiken, dvs. att skapa likvärdiga förutsättningar oberoende av etniskt ursprung och värna det mångkulturella samhället.

I det engelska språket talar man ofta om "equal opportunities" och om "racial equality". Dessa begrepp existerar dock inte på samma sätt på svenska. Det närmaste man kan komma är enligt utredningens uppfattning "etnisk jämlikhet". Verket för etnisk jämlikhet är då ett möjligt namn. Det kan förkortas VEJ.

9. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG OM ORGANISATION OCH FINANSIERING AV DEN NYA MYNDIGHETEN

9.1. Organisation

Integrationspersonalen finns i dag på Invandrarverkets huvudkontor och i ett tiotal kontor runt om i landet. En grundtanke med ett nytt verk är att åstadkomma en kraftsamling på integrationsområdet med bl.a. nationella mål för introduktion av skyddsbehövande.

Utredningen har kommit till den slutsatsen att en ny myndighet för integrationsfrågor bör vara en sammanhållen enhet på en ort i landet

Bakom detta ställningstagande ligger bl.a. följande överväganden.

Det är fråga om ett begränsat antal anställda som dels har att fullfölja vissa arbetsuppgifter gentemot kommunerna dels har att svara för mer övergripande och långsiktiga frågor rörande integration, främlingsfientlighet m.m. Korta beslutsvägar, möjligheter till personliga kontakter med kollegor, lärande i arbetet och enkla interna informationsvägar samt överföring av kunskap mellan medarbetare med olika kompetenser ger goda förutsättningar för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Det ökar också förutsättningarna för en enhetlig hantering av ersättningsärenden och liknande ärenden gentemot kommunerna samt bör underlätta utflyttningen till kommuner för nyanlända invandrare.

I kontakterna med kommunerna har utredningen också fått det intrycket att en stor del av kontakterna mellan kommunerna och myndigheten, särskilt integrationshandläggarna, kan ske på annat sätt än genom besök. Den ordning med nationella mål som utredningen föreslår och metoderna för uppföljning av dessa bör också avsevärt kunna minska behovet av besök i kommunerna.

Självfallet blir det ändå i många fall nödvändigt att besöka kommuner eller samlar kommunföreträdare till regionala konferenser. Precis som i dag måste då handläggarna resa. Skillnaden mot i dag blir att resandet ibland kan bli något längre. Resekostnaderna kan då som Statskontoret anført komma att öka något. Hur mycket de ökar beror dels på var den nya myndigheten lokaliseras och dels på hur bra reseplanering handläggarna kommer att ha. I själva verket blir detta för integrationspersonalen en återgång till vad som gällde fram till slutet av 1980-talet, då all personal fanns samlad på Invandrarverkets huvudkontor.

Det är utredningens bestämda uppfattning att en sammanhållen verksamhet, trots något ökade resekostnader, är betydligt kostnadseffektivare än en regionaliserad verksamhet. Förutom effektivitetsvinster i handläggningen hänger det samman med ett bättre utnyttjande av lokaler, billigare internkommunikationssystem osv.

Som framgår senare uppstår vissa engångskostnader vid bildandet av en ny myndighet. Finansiering av dessa, t.ex. genom vakanshållning av lediga befattningar, förutsätter också i praktiken att den nya myndigheten hålls samman.

Som tidigare nämnts finns 40,9 årsarbetskrafter integrationshandläggare, alltså den

kategori tjänstemän som förhandlar med kommunerna om flyktingmottagande och följer upp introduktionen.

Den personal som ansvarar för bosättningen i kommunerna och som handlägger ersättningsfrågor kan med fördel, som redan framgått i ett tidigare avsnitt, samlokaliseras. Antalet årsarbetskrafter uppgår till 6,2 respektive 15,25.

Någon närmare redovisning av hur sakverksamheten skall organiseras har inte utredningen underlag för att göra i detta läge. Som framgår senare föreslår utredningen att en organisationskommitté tillsätts för att skapa möjligheter att få till stånd en fungerande myndighet. Denna bör bereda ett antal frågor som måste beslutas i samband med att myndigheten inrättas.

Utredningen erinrar om att det numera i princip ankommer på verkschef att besluta om hur en myndighet skall vara organiserad.

9.2. Den ekonomiska ramen

9.2.1. Medel från Invandrarverket

Utredningen föreslår att det totalbelopp om 58 mkr som integrationsverksamheten beräknas kosta skall föras över till den nya myndigheten

En utgångspunkt för dimensioneringen är att kostnaderna inte får överskrida nuvarande kostnader för jämförbar verksamhet och volym inom utgiftsområde 8. Invandrare och flyktingar. Utredningen har engagerat Statskontoret på uppdragsbasis för att göra bedömningar i dessa frågor.

Utredningen utgår i sin bedömning från de faktiska kostnaderna för 1996 som Invandrarverket har redovisat. Av de totala direkta kostnaderna om 1 418,6 mkr gällde 38,4 mkr integration och av samkostnader om totalt 161 mkr föll 21 mkr på integration.

Antalet årsarbetskrafter som direkt sysslar med integrationsfrågor är enligt Invandrarverket i genomsnitt 79,8 varav 11,4 vid huvudkontoret i Norrköping. Utredningen har inget att invända mot denna bedömning men avrundar bemanningen till 80 årsarbetskrafter. De direkta kostnaderna för dessa uppgick som framgått till 38,4 mkr. Av detta belopp var 1 mkr avvecklingskostnader. De direkta kostnaderna är därmed 37,4 mkr i 1996 års kostnadsnivå.

Beträffande samkostnaderna om 21 mkr har Invandrarverket påpekat att verket fr.o.m. 1997 tillämpar en mer schablonmässig princip för samkostnadsfördelning. Om denna princip hade tillämpats för 1996 skulle samkostnaderna ha uppgått till 18 mkr.

Utredningen anser dock att den fördelningsmetod som verket tillämpat för 1996 ger ett mera exakt resultat än den schabloniserade fördelning som tillämpas nu. Huvudorsaken härtill är att den gamla metoden är grundad på bedömningar av verksamhetsansvariga, medan nuvarande metod är byggd på månadslöner och inte tar hänsyn till den olika grad av service som huvudkontoret ger till olika delar av verksamheten.

Utgångspunkten är därför samkostnader om 21 mkr, vilka dock skall minskas med

2 mkr avseende avvecklingskostnader. Det återstår då för den nya myndighetens del samkostnader om 19 mkr i 1996 års kostnadsläge.

Från Invandrarverket har emellertid framförts att en mycket stor del av samkostnaderna är svärpåverkbara och inte minskar om integrationsfrågorna flyttas från Invandrarverket. Exempel på detta är kostnader för verks- och regionledningar, centrala och regionala staber, löne- och ekonomisystem m.m.

Invandrarverket anser därför att en mindre del av samkostnaderna skall beaktas och pekar på den regel som användes när verksamhet överfördes från polisen till verket. Med detta synsätt skulle aktuella samkostnader minska från 19 mkr till 6 mkr.

Utredningen gör dock i denna fråga samma bedömning som Statskontoret gjort. Integrationsverksamheten har "sin andel" av samkostnaderna i samma utsträckning som övriga verksamhetsgrenar inom Invandrarverket. Om statsmakterna beslutar att överföra integrationsverksamheten till en ny myndighet, bör också denna verksamhets andel av samkostnaderna följa med till den nya myndigheten.

Enligt Statskontoret brukar man också ställa samkostnaderna i relation till löne-kostnaderna när man bedömer vilken samkostnad som är rimlig. Invandrarverkets samkostnadspålägg för integrationsverksamheten utgör ca 70 procent av de direkta lönekostnaderna. Det pålägget får enligt Statskontoret anses normalt för en myndighet av den storlek det kommer att gälla. Som en jämförelse kan nämnas att regeringskansliet tillämpar ett generellt pålägg om 70 procent vid flyttning av personal mellan department.

Invandrarverket har menat att verket svårligen kan minska sina gemensamma kostnader för ledning m.m. Utredningen konstaterar att verket i 1996 års kostnadsnivå förfogar över ca 1 380 mkr i direkta kostnader och ca 140 mkr i samkostnader, sedan kostnaderna för integrationsverksamheten frånräknats.

Det ligger enligt utredningens uppfattning i sakens natur att vissa tillfälliga problem uppstår när verksamhet flyttas från en myndighet till en annan. Mot den "stor-driftsförlust" som Invandrarverket gör måste dock ställas den effektivitetsvinst som ligger i att de två myndigheterna kan koncentrera sina insatser på migration respektive integration. Utredningen vill också i detta sammanhang erinra om att Invandrarverket tillförs betydande resurser från polisen.

Utredningen konstaterar också att Invandrarverket i en förstudie om sin framtida organisation funnit att kostnaderna för ledning och administration är höga. Här finns uppenbarligen rationaliseringsmöjligheter som man kan få fram när man ser över organisation och verksamhet.

Som exempel på vilka belopp det totalt handlar om vill utredningen peka på, att en rationalisering om två procent på Invandrarverkets direkta driftskostnader motsvarar drygt 20 mkr per år.

Utredningens slutsats är alltså att den nya myndigheten bör kunna disponera 37,4 mkr för direkta kostnader och 19 mkr som utgör dess del av samkostnaderna, tillhoppa 56,4 mkr i 1996 års löne- och prisnivå. Det innebär ca 15 procent av 1996 års del av ramanslaget för 1995/96. Statskontoret räknar med att nämnda procentsats tillämpad på det beräknade ramanslaget A1. för 1998 innebär att 57 mkr kan avdelas för integrationsverksamhet. Utredningen anser emellertid att den resurs som fanns 1996

för integration, 56,4 mkr, bör pris- och löneomräknas till 1997 års kostnadsnivå, vilket innebär att 58 mkr jämte pris- och löneomräkning för 1998 förs över till sistnämnda år.

Utredningen återkommer senare till vissa engångskostnader.

9.2.2. Medel från DO

Utredningen föreslår att 2,8 mkr av DO:s anslag förs över till den nya myndigheten.

Som framgått tidigare faller vid en proportionell fördelning av DO:s anslag för 1997 3 305 000 på generella åtgärder och 1 485 000 kr på individärenden. Med utredningens förslag ingår endast generella åtgärder i DO:s uppgifter avseende arbetslivet. DO bör därför få behålla en större andel av nuvarande anslag än vad den proportionella fördelningen enligt ovanstående ger. Det behövs också ett större belopp för att kunna upprätthålla nuvarande verksamhetsvolym. Marginalerna kan bli för små när det rör sig om ett så litet totalbelopp. I likhet med Statskontoret anser utredningen att av nuvarande anslag 4 790 000 kr, bör 2,8 mkr föras till den nya myndigheten och 2 mkr behållas av DO.

9.3. Den nya myndighetens behov av resurser

9.3.1. Utgångspunkter

Totalramen för den nya myndigheten blir med det ovan redovisade (58+2,8) 60,8 mkr i 1997 års kostnadsnivå. Av detta belopp utgör andel av tidigare samkostnader ca 19,5 mkr.

Utredningen gör mot bakgrund av erfarenheter inom det statliga området den övergripande bedömningen, att dessa resurser bör vara tillräckliga för att bedriva en operativ verksamhet av ungefär samma omfattning som i dag.

För att ge ett bättre underlag för en sådan bedömning, har utredningen gjort en mer detaljerad analys av de ekonomiska förutsättningarna. Frågeställningen har varit om samkostnaderna om 19,5 mkr kan bedömas räcka för de administrativa resurser och de stödfunktioner som behövs för en operativ verksamhet omfattande ca 80 tjänster. Statskontoret har analyserat denna fråga åt utredningen. Den följande redovisningen bygger på denna analys.

Det bör understrykas att den följande framställningen bara skall ses som ett underlag för att bedöma dimensioneringen och därmed kostnadsnivån. Som redan nämnts ankommer det på en kommande verkschef att besluta om myndighetens organisation.

En utgångspunkt för utredningen är som framhållits tidigare att den nya myndigheten samlar sina resurser på en ort. Det ingår dock inte i uppdraget att föreslå lokaliseringsort. I dag är integrationspersonalen fördelad på åtminstone ett tiotal orter i landet.

Redan här bör nämnas att den närmare beredningen av organisation och bemanning och ett antal andra frågor som måste lösas för att en central myndighet skall kunna inrättas bör anföras en organisationskommitté.

Med tanke på den nya myndighetens storlek är det viktigt att finna flexibla administrativa lösningar för att minimera sådana kostnader och minska sårbarheten för störningar av olika slag. Viss service bör därför t.ex. kunna upphandlas från någon annan myndighet. Samverkan med Invandrarverket i olika frågor blir också nödvändig. Det gäller särskilt i ett inledande skede.

9.3.2. IT-förutsättningar

Oavsett var den nya myndigheten lokaliseras måste den ha tillgång till Invandrarverkets datasystem STAMM.

På kort sikt finns ingen annan lösning än att den nya myndigheten kan använda detta system. En förutsättning för detta är att Invandrarverket åläggs att ge ADB-service. Detta förutsätter att rättsliga förutsättningar skapas. Alternativen är en särskild registerlag kompletterad med en registerförordning eller tillstånd från Datainspektionen. För Invandrarverket gäller enligt Datainspektionen sistnämnda alternativ. Även Utlänningsnämnden och polisen har tillgång till registret genom terminaluppkoppling. Utlänningsnämnden registrerar också i STAMM. Det gäller dock inte beslut i överklagandeärenden. Eftersom angränsade myndigheter använder registret och det kommer att gälla samma slags uppgifter som nu används i Invandrarverket också i en ny myndighet, kan den nya myndigheten förväntas få tillstånd att använda STAMM. Åtkomsten av data måste naturligtvis som nu regleras och bl.a. fördelas på olika behörigheter inom myndigheten.

9.3.3. Beräkning av personalram för verksamhet och administration

Utredningens bedömning av vilken bemanning som behövs och vilka tjänster som kan upphandlas baseras i huvudsak på Statskontorets genomgång av lämplig organisation. Bedömningen får ses som ett underlag för dimensioneringen. Hur organisationen skall se ut i verkligheten tar inte utredningen ställning till.

Den beräknade personalramen för tillkommande tjänster för den nya myndigheten som medelsberäkningen baseras på är 22 tjänster till en kostnad om 9,5 mkr. Till detta kommer kostnader för de administrativa tjänster - utom IT - som beräknas kunna köpas, 0,5 mkr.

För köp av tjänster för drift, underhåll och utveckling av STAMM beräknas en kostnad på ca 3,5 mkr inklusive avskrivningar. För drift och underhåll av nätverk med ordbehandling, kalkyl, elektronisk post m.fl. funktioner som ingår i normal IT-standard beräknas kostnaden till 1,5 mkr.

De totala datorkostnaderna uppgår därmed till ca 5 mkr.

I Invandrarverkets samkostnader ingår huvudkontorets lokaler vari kostnader för filmsal, matsal och gymnastiksal ingår. Utredningen beräknar därför endast lokal-kostnader för de tillkommande tjänsterna, dvs. för ledningen och administrationen. Utredningen beräknar kostnaden till 1 mkr. Kostnaderna för nuvarande integrationspersonals lokaler ingår i de direkta kostnaderna som skall föras över till den nya myndigheten.

En del övriga kostnader finns också. Det gäller SLÖR och Cosmos eller annat ekonomisystem, kopiering och kontorsutensilier, avskrivning av möbler, kopiatorer m.m. samt böcker och tidskrifter. Dessa kostnader uppskattas till 4 mkr om året.

De tillkommande kostnaderna sammanfattas i följande tabell.

Tabell 6. Tillkommande kostnader för en ny myndighet

Kostnadsslag	
Personal	9,5
Köp av tjänster	0,5
Lokaler för tillkommande tjänster	1,0
IT	5,0
Övriga kostnader	4,0
Totalt	20,0

Om samverkan kan ske med annan myndighet t.ex. genom att flera administrativa tjänster köps än vad som ligger i kalkylen kan personalbehovet minska.

Utredningen räknar vidare med att den nya myndigheten får köpa tolk- och översättartjänster.

Den beräknade samkostnaden uppgår som redovisats tidigare till 19,5 mkr. Den bör alltså i stort räcka till att täcka de tillkommande kostnaderna. I det sammanhanget bör också vägas in den ökade effektivitet som bör uppnås när personal med likartade arbetsuppgifter samlas på en ort.

9.4. Omställningskostnader och deras finansiering

9.4.1. Definitioner

Vid bildande av en ny myndighet uppkommer omställningskostnader. Dessa kan indelas i avvecklingskostnader och etableringskostnader.

Avvecklingskostnaderna delas i sin tur upp på

- avveckling av personal,
- avveckling av lokaler och utrustning
- störningskostnader.

De etableringskostnader som uppkommer är främst

- kostnader för att organisera den nya myndigheten
- flyttkostnader
- rekryteringskostnader
- anskaffning av inventarier, dvs. möbler, datorutrustning, kopiatorer och övrig kontorsutrustning, bibliotekshyllor och böcker,
- kostnader för eventuell kabeldragning för IT-nätverk.

Dessa kostnader finansieras normalt inom ramen för befintliga medel för verksamhetsområdet. Vissa kostnader faller dock utanför verksamhetsområdet. Dit hör t.ex. kostnader för insatser från Trygghetsstiftelsens sida för personer som kunnat lösa ut trygghetsavtalet, ersättningar från arbetslöshetskassa samt pensionsersättningar.

9.4.2. Personalavveckling

Utredningen vill till en början framhålla att det är svårt att beräkna kostnader för personalavveckling. Det beror på flera olika orsaker.

Eftersom utredningen inte har att föreslå lokaliseringsort för den nya myndigheten är det svårt att bedöma intresset hos nuvarande personal att söka arbete hos denna. 6 b) § lagen om anställningsskydd torde vara tillämplig i ett fall som detta. Enligt gällande regler kan arbetstagare, som inte accepterar byte av stationeringsort utlösa sina rättigheter enligt det statliga trygghetsavtalet.

Det är vidare ovisst i vilken utsträckning personalen kan erbjudas annat arbete inom Invandrarverket, vilket verket kan vara skyldigt att erbjuda enligt 7 § lagen om anställningsskydd. Visserligen avvecklar Invandrarverket f.n. viss personal, men samtidigt kommer verket att tillföras nya arbetsuppgifter och resurser. Med hänsyn också till 25 § lagen om anställningsskydd kan vissa av den nu berörda personalen då komma ifråga för arbete.

Ytterligare en osäker faktor är när uppsägning av personalen kan ske. Arbetsgivare på det statliga området har kvar ansvaret för personal under uppsägningstiden som normalt är ett år. Utredningen håller inte för uteslutet att uppsägning kan ske innan den nya myndigheten bildats. Full arbetsskyldighet gäller under uppsägningstiden, varför kostnaderna för uppsägningslöner kan hållas nere.

Utredningen bedömer att kostnaden för uppsägningslöner ligger runt 7,5 mkr, dvs. samma nivå som Statskontoret. För DO:s personal bedöms denna kostnad bli marginell. Kostnaden för avvecklingsorganisationen motsvarar en mkr. Totalt blir summan alltså 8,5 mkr.

9.4.3. Lokalavveckling

Mellan 70 och 80 kontorsrum kan bli överflödiga inom Invandrarverkets organisation. Av dessa finns tolv i huvudkontoret och hyran för dessa ingår i samkostnaden. Hyran för övriga rum ingår i de direkta kostnaderna för integrationsverksamheten. Huvuddelen av dessa lokaler bör kunna sägas upp, om inte Invandrarverket på grund av nytillkommande arbetsuppgifter har behov av dem. Med Statskontorets antagande att återstående hyrestid i genomsnitt är ett år för samtliga lokaler beräknar Statskontoret avvecklingskostnaden till 2 mkr. Statskontoret har räknat med 80 rum, medan det i praktiken torde röra sig om ett något mindre antal.

De möbler som finns i rummen bör inte flyttas till nya lokaler. För att få en enhetlig möblering måste nya möbler inköpas.

9.4.4. Störningskostnader

Från det att tydliga signaler kommer om att integrationsverksamheten skall flyttas till en ny myndighet kommer oro att uppstå bland berörd personal. Det kommer att medföra störningar av verksamheten, som emellertid inte går att kostnadsberäkna.

9.4.5. Organisationskommitté för etablering av en ny myndighet

För att etablera en ny myndighet behövs som redan framgått en organisationskommitté. Enligt Statskontoret är det lämpligt att till ordförande i kommittén utse den som är avsedd att bli generaldirektör i myndigheten. Kostnaderna för kommittén beräknar Statskontoret till 1 mkr. Dessa bör bestridas med medel från kommittéanslaget.

9.4.6. Flyttkostnader

Flyttkostnader avser flyttning av arbetsmaterial, dossier, PC-utrustning och annan kontorsutrustning från de orter där integrationsverksamheten bedrivs i dag. Statskontoret beräknar kostnaderna till 1 mkr.

9.4.7. Flyttersättning till personal

Statskontoret beräknar flyttkostnaderna för personal till mellan 1 och 2 mkr beroende var myndigheten lokaliseras. Utredningen bedömer den därför till 1,5 mkr.

9.4.8. Rekrytering

Ett omedelbart rekryteringsbehov finns när beslut fattats om att inrätta en ny myndighet. För annonsering och andra extrakostnader beräknar Statskontoret 1,5 mkr.

9.4.9. Anskaffning av inventarier m.m.

Inventarier i form av datorutrustning och kontorsutrustning utöver det som flyttas från Invandrarverket samt i förekommande fall en grunduppsättning böcker till ett bibliotek bör enligt Statskontoret anskaffas genom utnyttjande av investeringsramen. En årlig avskrivningskostnad om ca 1 mkr har räknats in i de löpande kostnaderna under tidigare avsnitt.

9.4.10. Totala omställningskostnader

De nu redovisade omställningskostnaderna sammanfattas i följande tabell.

Tabell 7. Omställningskostnader, mkr

Omställningskostnader	
Personal	8,5
Lokaler	2,0
<i>Summa avveckling</i>	<i>10,5</i>
Flyttkostnader	1,0
Flyttersättning	1,5
Rekrytering	1,5
<i>Summa etablering</i>	<i>4,0</i>
Totalt	14,5

Det är alltså fråga om ca 14,5 mkr i avvecklingskostnader som måste finansieras med anledning av den nya myndighetens tillkomst. En del av kostnaderna fördelar sig på två budgetår.

9.4.11. Finansiering av omställningskostnaderna

Omställningskostnaderna kan enligt Statskontoret finansieras på olika sätt.

Alternativ 1. Finansiering via den nya myndighetens anslag.

Alternativ 2. Finansiering genom att anslagssparande hos Invandrarverket tas i anspråk.

Alternativ 3. Finansiering genom att särskilda medel tillskjuts från regeringen.

Om alternativ 1 tillämpas måste nya myndigheten vakanshålla ett antal befattningar.

I fråga om alternativ 2 kan nämnas att anslagssparande hos Invandrarverket uppgick till 16,8 mkr vid utgången av budgetåret 1995/96.

Alternativ 3 torde enligt Statskontoret kunna väljas endast om en omfördelning mellan olika anslag inom utgiftsområde 8 kan göras.

Utredningen utgår för sin del som en möjlighet att regeringen bedömer den nya myndighetens verksamhet som så prioriterad att en omfördelning sker inom utgiftsområde 8 för att täcka omställningskostnaderna. Totalt finns inom området 3,4 miljarder kronor.

I annat fall föreslår utredningen att 2 mkr av Invandrarverkets anslagssparande används för att täcka omställningskostnaderna. Resterande belopp, ca 12,5 mkr, får täckas genom att den nya myndigheten vakanshåller tjänster. Detta får dock inte medföra negativa verkningar för bostadsanskaffning åt nyanlända invandrare i kommunerna eller ersättningsfrågor till kommunerna eller andra löpande ärenden.

Den nya myndighetens investeringsram beräknas till 5 mkr för 1998. Medel har tagits upp för avskrivning av de anläggningstillgångar som behöver upphandlas.

En kreditram om tre procent enligt huvudregeln innebär ett belopp om 1,8 mkr för ett budgetår. Ett högre belopp kan behövas under det första året. Det går inte att säga vilket belopp det gäller förrän regeringen tagit ställning till frågan om en ny myndighet genom förslag till riksdagen. Regeringen torde kunna bestämma en vidare kreditram än tre procent.

9.4.12. Ledningsformer

Regeringen har i 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bilaga 7) anfört följande om ledningsformer för centrala statliga myndigheter.

Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten skall vara utgångspunkten vid val av ledningsform. Som ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter skall regeringen välja enrådighetsverk eller styrelse. Såväl enrådighets- som styrelsemodellen bör vid behov anpassas till de särskilda förutsättningar som

råder för den enskilda myndigheten. En styrelse kan ha ett helt eller ett med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen. Enrådighetsmodellen kan också användas i modifierad form. Det kan ske genom att regeringen tillsätter särskilda beslutsorgan.

I nämnda proposition anføres vidare bl.a. att enrådighetsverk - med eller utan ett av regeringen tillsatt råd med insyn som främsta uppgift - och styrelsen bör vara de två huvudalternativ som regeringen väljer mellan. Det sägs också att regeringen funnit skäl att behålla nuvarande styrelseform i en del fall. Att statliga myndigheter leds av en myndighetschef tillsammans med en lekmannastyrelse garanterar både den samhällsliga insynen och det medborgerliga inflytandet. Modellen kan t.ex. vara att föredra där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samordning med andra myndigheter och organisationer är viktig. Ansvarsfördelningen mellan chef och styrelse skall i sådant fall göras tydlig i myndighetens instruktion.

När det gäller den nya myndigheten anser utredningen att valet av ledningsform bör stå mellan enrådighetsmodellen med insynsråd och en styrelse av traditionellt slag med delat ansvar mellan myndighetschefen och lekmannaledamöterna. Något som talar för en lekmannastyrelse är att det i den nya myndighetens uppgifter kommer att ingå bl.a. att utfärda tillämpningsföreskrifter m.m. Det är en författning som riktar sig till kommuner och landsting. I det gällande systemet för ledning av myndigheter ingår inte att en verkschef ensam kan besluta om sådana föreskrifter. Väljer man enrådighetsformen måste i så fall tillsättas ett beslutande organ tillika med ett insynsråd. Ett alternativ kan då vara att insynsrådet också får beslutsfunktionerna.

Enligt uppgift under hand är beslutsärenden inom integrationsområdet sällan förekommande i Invandrarverkets styrelse. Det kan tala för enrådighetsmodellen med nyssnämnda modifikation. Å andra sidan har verksamheten bredd och mångfald och behov av samordning föreligger med andra myndigheter och organisationer, vilket kan tala för styrelse.

Utredningen anser att båda de angivna lösningarna är möjliga men tar inte ställning till vilken som bör väljas.

10. ÖVRIGA FRÅGOR

Utredningen är också enligt direktiven skyldig att redovisa i vilken utsträckning utredningens förslag får regionalpolitiska effekter eller om de innehåller några jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Utredningen bedömer att de lagda förslagen sammantagna kommer att medföra positiva konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. Det är väl känt att kommunerna för närvarande ibland har svårigheter att utforma lämpliga introduktionsprogram för kvinnor och att dessa inte alltid kan engageras i introduktionsarbetet. Med utredningens förslag blir det tydligt att alla nyanlända invandrare omfattas av introduktionen, att introduktionen bygger på en ömsesidigt framtagna individuell introduktionsplan och att mål finns för alla vuxna invandrare. Samtidigt görs det klart att även barnen omfattas av introduktionen och kommunen rekommenderas göra särskilda insatser för kvinnor med många barn. Kunskapen om medborgerliga fri- och rättigheter samt skyldigheter kommer också att öka bland alla vuxna.

Förslaget att bilda en ny myndighet kan få begränsade effekter för några orter i regionalpolitiskt prioriterade områden. Av de totalt dryga 70-talet anställda som skall omfördelas från Invandrarverket till den nya myndigheten finns ca 25 i de tre storstadsområdena, ca tio i Småland och ca 25 i större kommuner, medan ett tiotal finns i mindre kommuner i regionalpolitiskt prioriterade områden. Den slutliga effekten för dessa orter går dock inte klart att förutsäga. Det beror på att Invandrarverket under året tillförs ett stort antal befattningar och man vet inte hur dessa kommer att fördelas och bemannas.

11. KOMMENTARER TILL FÖRFATTNINGSFÖRSLAGEN

11.1. Förslaget till lag om introduktionsprogram för vissa nyanlända invandrare

1 §

En kommun skall i enlighet med bestämmelserna i denna lag ordna introduktionsprogram för vissa nyanlända invandrare.

Skyldigheten omfattar alla invandrare för vilka kommunen har rätt att få särskild statlig ersättning.

Skyldigheten inträder så snart en invandrare fått uppehållstillstånd som ger rätt till folkbokföring i Sverige och faktiskt bosatt sig i kommunen.

I denna paragraf föreskrivs kommunens skyldighet att anordna introduktionsprogram för de nyanlända invandrare som kommunen har rätt att få statliga bidrag för. Det gäller invandrare med skyddsbehov och anhöriga till dessa som kommer inom viss tid samt s.k. kvotflyktingar.

Kommunens skyldighet inträder så snart invandraren fått ett sådant uppehållstillstånd som ger rätt till folkbokföring i Sverige och sedan faktiskt bosätter sig i kommunen. Skyldigheten omfattar därmed invandrare både med permanent och tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år. Det sistnämnda gäller dem som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd. Det finns inte tillräckliga skäl att skilja mellan dessa båda kategorier vad gäller skyldigheten att anordna introduktionsprogram. Båda kategorierna bedöms ha behov av introduktionsprogram. Många invandrare med tillfälliga tillstånd får i praktiken senare permanenta tillstånd. I annat fall måste ändå invandraren anses ha stor nytta av att ha deltagit i en individuellt anpassad utbildning, när vederbörande återvänder till sitt hemland.

2 §

Kommunen skall fastställa introduktionsprogrammets närmare innehåll i en individuell introduktionsplan. Denna skall upprättas i samråd med den enskilde invandraren eller dennes vårdnadshavare.

Varje invandrare skall ha en individuell introduktionsplan. Självfallet hindrar inte detta att många moment i utbildningen har samma innehåll för många invandrare. Det är viktigt att planen upprättas i en verklig dialog med den enskilde personen. Det är en viktig förutsättning för ett ömsesidigt ansvarstagande för att planens innehåll blir verklighet. Det är viktigt att planen får ett realistiskt innehåll, att delmål sätts och att planen kontinuerligt revideras med hänsyn till utvecklingen för individen och förutsättningarna i övrigt.

Även för minderåriga skall en plan upprättas. Det säger sig självt att den ofta kan vara av enklare beskaffenhet och ta upp exempelvis de stödinsatser som behövs för att introducera barnet i den svenska skolan.

3 §

Introduktionsprogram för vuxna skall innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100), praktik, utbildning i svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Programmet skall så långt det är möjligt anpassas till individens behov och förutsättningar.

Här ges en kortfattad och icke uttömmande beskrivning av aktiviteter som skall ingå i introduktionen. Mer riktlinjer om detta kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ge enligt 10 §.

Som framgår av andra stycket skall innehållet i introduktionen så långt det är möjligt anpassas till den enskilda individens förutsättningar. Det betyder att antalet moment i introduktionen kan variera mellan olika individer.

Praktiktjänstgöring bör om möjligt ingå i introduktionen.

Som vuxen räknas den som fyllt 18 år.

4 §

Introduktionen skall ges under en period av högst två år. Den får avbrytas om invandraren får stadigvarande anställning under perioden.

Introduktionen får förlängas högst till tre år, om det behövs med hänsyn till invandrarens personliga förutsättningar.

Introduktionsperioden pågår normalt under högst två år, men kan i undantagsfall förlängas till högst tre år. Beslut om detta fattas av kommunen. Det förutsätts dock att staten utfärdar mer detaljerade riktlinjer om när detta kan ske och att en dialog sker mellan kommunen och ansvarig statlig myndighet i sådana frågor. Ett exempel på när en förlängning kan ske är när invandraren är i behov av en omfattande medicinsk rehabilitering.

Eftersom ett viktigt mål med introduktionen är att bli självförsörjande, är det naturligt att avbryta den om en invandrare får ett stadigvarande arbete. Vid tillfälliga arbeten blir det naturligen fråga om ett kortare avbrott i introduktionen. Om individen påbörjar en längre utbildning, t.ex. vid högskola innebär det att introduktionen får anses avslutad.

5 §

Kommunen skall uppmärksamma nyanlända invandrares hälsoproblem och vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser.

I denna paragraf tas upp behovet av att uppmärksamma invandrarnas hälsoproblem. Det är angeläget att göra detta i ett så tidigt skede som möjligt så att vid behov rehabiliterande insatser kan sättas in. Kommunen bör i sådana frågor samråda med landstinget, som enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ansvarar för rehabiliteringen.

6 §

Följande nationella mål gäller för introduktionen:

- 1. Alla vuxna invandrare skall ha genomgått svenskundervisning.*
- 2. Alla vuxna invandrare skall ha grundläggande kunskaper om svenska samhällsförhållanden, svenskt arbetsliv samt medborgerliga fri-, rättig- och skyldigheter.*
- 3. Invandrare i arbetsför ålder som har utbildning motsvarande svensk grundskola skall ha uppnått sådana kunskaper i det svenska språket och om svenskt arbetsliv att arbetsförmedlingen kan anvisa dem arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.*
- 4. Invandrare i arbetsför ålder utan tillräcklig grundutbildning skall ha påbörjat kompletterande grundutbildning eller alfabetiseringsundervisning.*
- 5. Alla vuxna invandrare skall ha erbjudits kontakter med landets invånare och föreningslivet.*
- 6. Ungdomar som fyllt 16 år men inte 20 år och som inte har genomgått gymnasieutbildning eller motsvarande utbildning skall med hjälp av olika stödinsatser ha erbjudits att delta i sådan utbildning eller vid behov i andra gymnasieersättande utbildningar eller praktik.*
- 7. Förskolebarn och skolpliktiga barn skall ha fått sådana stödjande insatser att de kan delta i normal förskole- och skolverksamhet.*

I denna paragraf finns de nationella mål samlade som redovisats i de allmänna övervägandena. Det ligger i sakens natur att målen inte kommer att uppfyllas till hundra procent. Den ansvariga statliga myndigheten följer måluppfyllelsen i kommunerna och sammanställer sedan hur det ser ut för hela riket. Särskilt viktigt blir det att ha en dialog med de mest och de minst framgångsrika kommunerna för att få ett bra erfarenhetsutbyte och uppnå en bättre måluppfyllelse för framtiden.

När det gäller frågan om "grundläggande kunskaper" enligt punkt 2, måste den enskilde individen på samma sätt som inom sfi-utbildningen delta i någon form av prov. Närmare regler för dessa bör utfärdas av den myndighet regeringen bestämmer.

7 §

Tillsyn över kommunernas introduktion utövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillsynsmyndigheten får i den utsträckning som är nödvändigt infordra uppgifter från en kommun om hur introduktion genomförts och i vilken utsträckning målen uppnåtts.

I denna paragraf ges förutsättningar för staten att följa upp de nationella målen. I praktiken blir det den ansvariga myndigheten som i en dialog med kommunerna får utarbeta närmare riktlinjer för hur uppföljningen skall gå till. Allmänt sett blir det fråga om att låta kommunerna redovisa introduktionens uppläggning i stora drag, hur man hanterar de särskilda grupper som nämns t.ex. i 6 §, redovisa statistiskt hur det ser ut med måluppfyllelse osv. Den ansvariga statliga myndigheten kan sedan i en dialog med respektive kommun beroende på omständigheterna bestämma sig för att

med olika stickprov följa upp kommunens rapportering.

8 §

En kommun som åsidosätter sina åligganden enligt denna lag kan helt eller delvis åläggas att återbetala de statsbidrag som utgivits till kommunen för introduktion av invandrare. Beslut om detta fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

I denna paragraf ges staten möjlighet att i yttersta fall helt eller delvis återkräva de statsbidrag som en kommun fått för introduktion av invandrare i kommunen. Detta kan ske både om kommunen åsidosätter viktiga föreskrifter i lagen och om kommunen har en så dålig introduktionsutbildning att man inte alls närmar sig de uppsatta nationella målen. Självfallet kommer då jämförelser att ske med andra kommuner.

Det bör dock understrykas att paragrafen reglerar den yttersta konsekvensen av en kommuns tillkortakommanden. Normalt bör en sådan dialog och ett sådant stöd ges till kommunen så att man inte hamnar i denna situation. Men bestämmelsen blir tillämplig om exempelvis en kommun konsekvent åsidosätter viktiga riktlinjer i lagen eller om kommunen vägrar att satsa tillräckligt med resurser för att få ett bra innehåll i utbildningen. Vid bedömningen får också vägas in i vilken utsträckning kommunen följt de rekommendationer som kan finnas.

Beslut om återbetalning fattas av den myndighet som regeringen föreskriver.

9 §

Under introduktionen lämnas ersättning till invandrare i enlighet med vad som särskilt föreskrivs.

Här erinras om att ersättningen till den enskilde regleras av annan lagstiftning.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om introduktionsprogram.

I eller under ett antal paragrafer i det föregående, t.ex. 3 och 6 §§, anges exempel på att utfyllande bestämmelser erfordras.

11.2. Förslaget till lag om ändring av lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering

2 §

Regeringen utser en ombudsman som skall verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet.

Ändringen av denna paragraf innebär att DO:s uppdrag när det gäller generellt verkande insatser begränsas till arbetslivet.

3 §

Ombudsmannen skall genom råd eller på annat sätt medverka till att den som utsatts för etnisk diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter.

Ändringen innebär att skyldighet att ta initiativ till generella åtgärder mot etnisk diskriminering utanför arbetslivet faller bort.

SÄRSKILDA YTTRANDEN

Särskilt yttrande av Björn Hammarberg, Utrikesdepartementet

Utredningen skall som ett alternativ utreda att i en ny myndighet samla vissa statliga myndighetsuppgifter som rör introduktion av nyanlända invandrare, lika rättigheter och möjligheter samt uppföljning och utvärdering av samhällsutvecklingen. Utredningen har emellertid kommit fram till att det finns skäl att föredra ett annat alternativ till nuvarande myndighetsstruktur som innebär att de tre uppgifterna skulle finnas hos två myndigheter, en särskild, ny integrationsmyndighet och (ett beskuret) DO.

Enligt min mening finns det aspekter som kan utvecklas mer allsidigt och ytterligare aspekter som kan ha betydelse. I det följande kompletteras därför utredningens analys i några avseenden. Synpunkternas relativa tyngd får bedömas i den fortsatta beredningen av ärendet kring vilka uppgifter den nya integrationsmyndigheten skall ha.

1. Myndighetsstruktur

Sedan flera årtionden är den invandrarpolitiska huvudprincipen att invandrarnas behov skall kunna tillgodoses genom den generella politiken och en anpassning av denna politik. Säråtgärder skall i huvudsak endast vidtas när en lösning inte finns genom generella åtgärder och de skall i princip avvecklas så fort de inte längre är nödvändiga. Ansvar för den övergripande anpassningen av politiken ligger på regering och riksdag. Varje fackmyndighet har ansvar för utländska medborgare som är bosatta i Sverige enligt samma ansvarsfördelning som gäller för befolkningen i övrigt. Tunga integrationsmyndigheter är de myndigheter som har ansvar för de områden som ur invandrarpolitisk synpunkt är strategiskt viktiga.

Invandrarfrågorna inom migrationspolitiken bereds f.n. inom Inrikesdepartementet. Invandrarpolitiska kommitténs förslag innebär att behovet av säråtgärder under en första tid med uppehållstillstånd i Sverige betonas samtidigt som huvudprincipen om den generella samhällspolitiken i övrigt enligt kommittén mellan politik som riktar sig till nyanlända invandrare och den generella samhällspolitiken.

Hur *detta tydliga särskiljande* skall ske är enligt min mening en fråga man bör ta hänsyn till vid utformandet av den särskilda myndighetsstrukturen på integrationsområdet - för fackmyndigheternas del kan ett sådant särskiljande självfallet inte göras. Det skulle ligga ett stort värde redan i att tydliggöra politiken genom att inte sammanföra de till stor del operativa särskilda uppgifter som gäller bosättningen av nyinvandrade skyddsbehövande med uppföljningen av samhällsutvecklingen.

Det krävs en avvägning mellan sårinsatserna under introduktionsfasen och de generella insatserna inom ramen för samhällspolitiken i stort. Detta gäller både resurser, inriktning och synsätt. Vad gäller just de myndighetsuppgifter som omfattas av direktiven har de till stor del *olika konkret verksamhetskaraktär*. Uppgiften under introduktionsfasen är i hög grad att träffa överenskommelser med kommunerna, betala ut statlig ersättning till dem och föra över information om enskilda personer till kommunerna. Det rör sig om ett till stor del operativt arbete utifrån ett eget verksamhetsansvar. Självfallet måste kommuner, berörda fackmyndigheter och den

särskilda statliga myndigheten på området göra utvärderingar på detta område liksom när det gäller den egna verksamheten i övrigt. När det gäller samhällslivet i stort rör det sig främst om att sammanställa kunskaper och göra ytterligare utredningar om samhällssituationen i olika avseenden, utvärdera resultaten av den generella samhällspolitiken och myndigheternas verksamhet utifrån de invandarpolitiska målen samt ge spridning åt goda exempel. Denna uppgift innefattar naturligt även verksamhet som berör invandrare under deras första tid i landet med uppehållstillstånd. Utredningen har inte tillräckligt lyft fram den olikartade karaktären för deluppgifterna inom integrationsområdet.

De tre tunga skäl utredningen anser finnas för sitt förslag till myndighetsstruktur gäller presumption mot att "två områden med så skilda politiska mål" som immigrationspolitik och integrationspolitik "ligger inom en myndighets ansvar" samt kraftsamling och trovärdighet. En bedömning bör emellertid göras av de olika uppgifter det konkret rör sig om på myndighetsplanet.

Erfarenheterna av det ansvar Invandrarverket haft sedan sin tillkomst 1969, med de ändringar som skedde fr.o.m. år 1985 med ansvaret att främja det kommunala flyktingmottagandet, måste självfallet tillvaratas. Till skillnad från utredningen anser jag att de närmast talar för att resursfördelningsproblemet och den latenta intressekonflikten går emellan de operativa uppgifterna i samband med bosättningen i kommunerna och uppföljningsuppgifterna rörande samhällspolitiken i stort. När utredningen finner att Invandrarverket under intryck av ett stort antal ansökningar satt uppgifterna rörande de asylsökande före det invandarpolitiska arbetet torde detta delvis vara riktigt. Uppgiften att sluta överenskommelser med kommunerna för deras mottagande av skyddsbehövande m.fl. har dock knappast lågprioriterats. Sannolikt har den tyngd denna operativa uppgift getts däremot medfört att Invandrarverket avsatt mindre resurser för det övriga invandarpolitiska arbetet och påverkat inriktningen av detta.

Det finns även andra omständigheter som bör tas med i övervägandena för att finna den lämpligaste myndighetsstrukturen. Effektivitetsskäl av mer generell slag talar för att den centrala utlänningsmyndigheten svarar för överenskommelserna med kommunerna och hanterar den statliga ersättningen för mottagandet. Det är fråga om att överföra verksamhetsansvar rörande enskilda personer från den centrala utlänningsmyndigheten till kommunerna. Jag kan inte dela utredningens uppfattning om brist på konkreta samband. Nackdelarna med en särskild integrationsmyndighet som mellankommande länk har inte tillräckligt belysts av utredningen. Dit hör inte minst statens ekonomiska intresse av att utlännningar som har uppehållstillstånd snabbt tas emot av kommunerna. Detta intresse tillvaratas sannolikt bäst av den centrala utlänningsmyndigheten, som ligger kvar med kostnader om utflyttningen sker senare.

Att följa upp och utvärdera den allmänna samhällsutvecklingen och -politiken är en stor uppgift, att ett särskilt organ bör få koncentrera sig på den utan att ägna sig åt sådana operativa uppgifter som överförandet till kommunerna medför. Det övergripande uppföljningsansvaret omfattar emellertid självfallet också introduktionsperioden för nya invandrare. Att ansvaret för överföring ligger kvar hos den centrala utlänningsmyndigheten är alltså förenligt med att en ny myndighet för integration också följer upp och har synpunkter på kvaliteten i introduktionsåtgärderna.

Om myndighetsuppgiften rörande överenskommelserna med kommunerna som ovan föreslagits ligger kvar hos den centrala utlänningsmyndigheten kan man överväga att

låta de särskilda myndighetsuppgifterna rörande lika rättigheter och möjligheter samt utvärdring av samhällspolitiken ligga på ett och samma organ. Detta skulle betyda att också handläggningen av sådana enskilda ärenden om diskriminering som nu handläggs av DO i så fall skulle kunna ske där. Därigenom skulle den fördelen uppnås att man inte som med utredningens förslag behövde utöka antalet myndigheter.

2. Återvandring

Utredningen anser att introduktionen skall ske i samma ordning för personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utredningens uppfattning om tyngden av nackdelarna med att ta upp återvandringsfrågorna i samband med introduktionen synes svårförenligt med denna ståndpunkt och med synsättet i den migrationspolitiska propositionen (prop. 1996/97:25). Det är ofrånkomligen så att återvandringsperspektivet för denna kategori måste vara en viktig grund för utformningen av introduktionsprogrammet.

Särskilt yttrande av sakkunnig Ulrika Lindström, Finansdepartementet

Detta yttrande avser kapitel 3 i betänkandet som behandlar introduktionen av nyanlända invandrare och de mål och riktlinjer som skall gälla för introduktionen.

I dag utgår en ersättning från staten till kommuner som tar emot flyktingar. Kommunerna skall bl.a. använda medlen till introduktion av invandrare. I betänkandet redovisar utredaren förslag till mål vad gäller introduktionen av alla nyanlända invandrare.

För att målen skall få genomslag, har utredaren valt att lagstifta om målen för vissa grupper av invandrare (de som i dag berättigar kommunerna till särskild ersättning från staten). Skälen härför är något motsägelsefulla bl.a. sägs det att å ena sidan kan inte målen kopplas ihop med ersättningen till kommunerna eftersom en kommun kan välja att avstå från ersättningen, å andra sidan måste staten knyta vissa regler till de stora ersättningsbelopp som kommunerna erhåller. Ett annat argument är att visserligen är det frivilligt för kommunerna att ta emot flyktingar, men att denna frivillighet är klart begränsad eftersom riksdagen beslutat att Sverige skall ta emot flyktingar och att dessa måste bosätta sig någonstans. Ovanstående argumentation kan lika gärna användas för ett alternativ som innebär att staten för in målen i de avtal som skrivs med kommuner som tar emot flyktingar. Jag anser att detta är ett bättre alternativ eftersom riksdagen har uttalat att flyktingsmottagandet skall vara frivilligt för kommunerna.

Enligt min mening behövs det en mer noggrann analys av konsekvenserna av föreslagen lagstiftning än vad som redovisas i betänkandet. Att lagstifta om mål för kommunerna kan innebära ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn. Dessa ekonomiska konsekvenser bör på ett tydligt sätt redovisas både totalt för den offentliga sektorn och uppdelat på stat respektive kommun. Föreslagen lagtext måste också jämföras med andra näraliggande lagar och förordningar så att inga motsättningar skrivs in. Även andra konsekvenser bör analyseras och redovisas såsom risken för att staten måste lagstifta om mål för alla andra grupper som är eller känner sig utsatta. Detta sammantaget innebär att jag inte kan ta ställning till varje enskilt mål.

Förslaget om introduktionstidens längd och hur utbildningen skall utformas går vidare inte att ta ställning till eftersom det är starkt kopplat till hur ersättningssystemet mellan stat och kommun ser ut (kommer att se ut) vad gäller nyanlända invandrare. Det bör dock tydligare markeras att introduktionsutbildningen skall utgå från den enskilda individens behov och att utbildningen högst får pågå i två år. Om kommunerna anser att introduktionen behöver förlängas efter de två åren skall det inte längre vara någon statlig angelägenhet.

Särskilt yttrande av experten Pontus Ringborg, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

I huvudsak tillstyrker jag utredningens förslag vad gäller en ny myndighetsstruktur. Jag delar vidare helt utredningens uppfattning att karaktären på DO:s verksamhet gör att en särskild DO-funktion bör bibehållas.

Enligt min mening är emellertid den gränsdragning mellan myndighetsstrukturens och DO-ämbetets respektive verksamhet som utredningen föreslår inte bra. Det jag vänder mig emot är dels att utredningen inte markerar att DO bör ha möjligheten att när så är särskilt påkallat vidta generella åtgärder avseende andra delar av samhällslivet än arbetslivet, dels att DO, och inte den nya myndighetsstrukturen, ges det övergripande ansvaret för åtgärder mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering och för goda etniska relationer på arbetslivets område.

Vad gäller den första frågan är de viktigaste skälen till mitt ställningstagande följande.

DO har under hela den tid ämbetet existerat ägnat stor uppmärksamhet åt samernas och romernas situation, något som varit självklart mot bakgrund av dessa båda grupperns särskilda ställning och historia.

Med utredningens förslag kommer DO i och för sig att liksom tidigare hantera diskrimineringsärenden som anhängiggörs av enskilda samer och romer. En stor del av DO:s hittillsvarande arbete rörande samer och romer har emellertid bestått av myndighets- och organisationskontakter, diskussioner med departement och politiker samt anordnande av seminarier och initierande av forskning.

För mig framstår behovet av sådan generell verksamhet som uppenbart. Vem som ska göra vad på detta område synes dock i utredningsförslaget oklart, något som förstås är synnerligen olyckligt. Det förefaller naivt att tro att den nya myndighetsstrukturen, så som den är tänkt, skulle ägna särskilt mycket kraft och intresse åt frågor som rör romer och - i synnerhet - samer. För övrigt kan man förstås på goda grunder ifrågasätta hur lämpligt det egentligen är att organisatoriskt koppla samman dessa frågor med t.ex. frågor om introduktionen av flyktingar och andra.

Ett argument som framförs i utredningen för att behålla en särskild DO-funktion med ansvar för enskilda ärenden är att "jävsfrågor" skulle kunna bli aktuella i vissa fall. Det är ett argument som enligt min mening har fog för sig. Emellertid menar jag dessutom, att det också på ett generellt plan finns en "jävsrisk" som man inte kan bortse ifrån.

En myndighetsstruktur som den föreslagna kommer t.ex. att vara djupt involverad i den kommunala flyktingmottagningen. I det perspektivet är det inte oproblematiskt om myndighetsstrukturen och dess generaldirektör samtidigt förutsätts att på olika sätt, t.ex. genom att göra kritiska synpunkter offentliga, med kraft motarbeta tendenser till diskriminering i t.ex. kommunernas socialbidragshantering och de kommunala bostadsbolagens uthyrningspolicies.

Ett DO-ämbete som beskärs möjligheten att agera på ett generellt plan i enlighet med

utredningsförslaget riskerar vidare, enligt min mening, att marginaliseras på ett olyckligt vis. Generella insatser är inte sällan de som ger den största uppmärksamheten i massmedia och massmedial exponering har t.ex. stor betydelse när det gäller att sprida kunskap om ämbetets existens och i förlängningen för tillströmningen av enskilda klagomål.

En allmän reflektion är att ett DO-ämbete med möjlighet att vidta generella åtgärder där så är särskilt påkallat skulle kunna utgöra ett värdefullt komplement till den nya myndighetsstrukturen genom sin verksamhetsmässigt annorlunda profil och sin begränsade storlek och därigenom större flexibilitet.

Jag vill för tydlighetens skull framhålla att det jag vänder mig emot i utredningsförslaget *inte* är att huvudansvaret för de långsiktiga insatserna mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering förs till den nya myndighetsstrukturen - för det talar inte minst resursskäl. Inte heller har jag några invändningar mot att DO:s roll i normalfallet skulle vara att föra vidare de erfarenheter som samlats hos ämbetet genom handläggningen av de enskilda ärendena till myndighetsstrukturen, för att denna i sin tur skulle kunna vidta åtgärder på ett generellt plan.

Min huvudinvändning är i stället just att DO-ämbetet inte uttryckligen ges *möjligheten* till olika slags generella insatser.

Visserligen kan man tycka att det finns en allmän byråkratisk logik i att söka undvika att två myndigheters verksamheter tangerar varandra. I detta fall väger emellertid som jag ser det de ovan anförda argumenten tyngre och min uppfattning är att en lösning i linje med vad jag förordar varken i praktiken eller författningsmässigt skulle innebära några större problem.

Vad sedan gäller frågan om huvudansvaret för generella åtgärder på arbetslivets område har jag följande att anföra.

Utredningen gör, enligt min mening, en riktig bedömning när man säger att DO ska ha ett påtagligt ansvar vad gäller arbetslivsområdet. Med uppdraget att föra talan i Arbetsdomstolen i enskilda fall följer naturligen att DO bör ha som uppgift att sprida kunskap om de aktuella lagreglerna, inte minst i kontakter med arbetsgivare och arbetstagarorganisationer. Emellertid menar jag att detta endast är *ett av flera* argument för att DO skall ha ett mandat att vidta generellt syftande insatser av olika slag (jfr. ovan) men att slutsatsen inte blir att DO skall ha ett *primärt* ansvar för åtgärder mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering och för goda etniska relationer på arbetslivets område.

Arbetslivet är, härom torde de flesta vara eniga, ett område av största strategiska vikt både när det gäller arbete mot rasism och diskriminering och - kanske i synnerhet - mer långsiktiga integrationssträvanden. Verksamhet på detta område torde ha beröringspunkter med många andra frågor som enligt utredningsförslaget skall handhas av den nya myndighetsstrukturen. I utredningen talas vidare bl.a. om behovet av en "kraftsamling... resurs- och kompetensmässigt" vad gäller arbetet mot rasism och främlingsfientlighet och man refererar ur den s.k. AGAR-rapporten i vilken varnas för en onödigt splittring av verksamheten på området. Mot denna bakgrund menar jag att det är naturligt att föra huvudansvaret för åtgärder också på arbetslivsområdet till den nya myndighetsstrukturen.

Jag kan i sammanhanget inte underlåta att tillägga att det, mot bakgrund av arbetslivsområdets centrala betydelse, enligt min mening är uppenbart att de ekonomiska ramar utredningen föreslår för DO:s verksamhet, 2 mkr, är alldeles för knappt tilltagna i det fall ett huvudansvar för åtgärder på detta område trots allt skulle komma att läggas på DO.

Särskilt yttrande av Anders Westerberg, Statens Invandrarverk

Migrationspolitiken är en sammanhållen helhet

Invandringspolitiken och invandrapolitiken är en helhet. De två delarna har ett nära samband och hör ihop. Detta fastslogs av riksdagen hösten 1996 i samband med behandlingen av den migrationspolitiska propositionen.

Samma synsätt slår igenom i direktiven till utredningen: "Förslaget skall utformas så att en sammanhållen migrationspolitik kan föras".

Det naturligaste och enklaste sättet att operativt förverkliga en sammanhållen politik är självfallet att lägga verkställigheten under en och samma myndighet. Så är också förhållandet i dag; Invandrarverket ansvarar för tre sammanhållna steg i migrationsprocessen - tillståndsprövning, mottagning och introduktion/integration.

Sett utifrån det av riksdagen fastlagda helhetsperspektivet bör det finnas starka skäl för att lösa upp det nuvarande nära sambandet mellan provning, mottagning och integration. Jag kan se tre möjliga skäl:

- Invandrarverket har misskött integrationsarbetet. Någon sådan bedömning har ej framförts i debatten, vare sig i invandrapolitiska kommitténs betänkande eller i direktiven eller i kommitténs arbete.
- Integrationsarbetet skulle skötas effektivare av en ny myndighet. Detta hävdas i utredningen. Dock talar fakta för motsatsen. SIV har två effektivitetsfördelar: sambandet med tillståndsprövning samt möjligheten till decentraliserad verksamhet.
- Verksamheten kan skötas billigare av en ny myndighet. Som framgår av Statskontorets utredning är så ej fallet. En ny myndighet förlorar SIV:s stordriftsfördelar och måste släppa den decentraliserade verksamhet.
- Verksamheten kan skötas billigare av en ny myndighet. Som framgår av Statskontorets utredning är så ej fallet. En ny myndighet förlorar SIV:s stordriftsfördelar och måste släppa den decentraliserade närheten till kommunerna och centralisera en ny myndighet till en ort för att ha råd med lika många anställda som SIV.

Utredningens huvudargument för att bilda en ny myndighet

Utredningen anför för det första att det krävs en kraftsamling resurs- och kompetensmässigt för att klara den framtida integrationspolitiken. Man anser att Invandrarverket tvingas splittra sina krafter på olika arbetsområden och att det krävs en myndighet som enbart kraftsamlar kring integrationsarbetet.

Vad utredningen här uppenbarligen bortser från är den av riksdagen anbefallda utgångspunkten och riksdagens övergripande perspektiv - den sammanhållna migrationspolitiken. SIV gör en dygd av att hålla ihop tillståndsprövning, mottagning och integration i en process, i en kedja. Utredningen gör en dygd av att skilja ut och isolera en länk i kedjan och bilda en myndighet som "helt kan koncentrera sina ansträngningar och resurser på att arbeta målinriktat enbart inom dessa områden".

Jag anser att SIV:s modell med en sammanhållen process står i bättre överenskom-
melse med riksdagens kraftansamlingsperspektiv än vad utredningens gör.

Vad kraftsamling i övrigt anbelangar har Invandrarverket knappast legat på latsidan
inom integrationsområdet. Som ett resultat av det arbete Invandrarverket utfört inom
integrations- och introduktionsområdet kan nämnas att verket enbart under 1997
publicerat tre större egenproducerade böcker inom området. "Individuell mångfald"
som behandlar SIV:s uppföljning av introduktion, "Mångfald och ursprung" i samar-
bete med SCB samt "Årsbok för integration".

En avgörande skillnad mellan SIV:s kraftsamling och en ny myndighets kraftsamling
är att SIV genom sina nio över hela landet decentraliserade integrationsenheter kan
arbeta i nära samarbete med kommunerna medan en ny myndighet får det svårare
med kommunikationerna från sin lokalisering på en ort. Den decentraliserade närhe-
ten till kommunerna har visat sig ovärderlig för att bygga upp nätverk och samarbete
med alla aktörer i den kommunala flyktingmottagningen.

Utredningen anför för det andra att tillståndsprövning och integration är två poli-
tikområden med så skilda politiska mål att de ej bör ligga inom ramen för en myndig-
hets ansvar. "Det finns alltså ingen naturlig kedja (från asylprövningen och mottag-
ningen) in i integrationspolitiken, som påstås, utan det är ett tydligt skifte av fokus
som sker i och med att uppehållstillstånd beviljas".

Ovanstående framstår som ett avståndstagande från det av riksdagen anbefallda
helhetsperspektivet och från de delar av direktiven som förespråkar ett förslag
utformat så att en sammanhållen migrationspolitik kan föras. Utredningens ställnings-
tagande på denna punkt är enligt min uppfattning grundläggande och avgörande för
de slutsatser och förslag som utredningen presenterar. Det är därför desto mer
allvarligt att ställningstagandet sker i öppen fondering mot riksdagsbeslutet om en
sammanhållen migrationspolitik.

Utredningen anför för det tredje att det är en trovärdighetsfråga att skilja ut integra-
tionsarbetet från SIV. Man anser att en myndighet som fattar beslut om avvisning av
asylsökande inte samtidigt med full kraft och trovärdighet kan ägna sig åt integration.

Utredningen har här ett perspektiv, som, enligt min uppfattning, är felaktigt och som
är besläktat med uppfattningen att politikområdena immigration och integration inte
går att förena.

Att värna om asylrätten innebär dels att kunna säga ja till sådana asylsökande som har
skyddskäl enligt lagen - därför att det är deras rätt. Men det innebär också att kunna
säga nej till dem som inte har tillräckliga skäl. Även detta är ett uttryck för att slå
vakt om asylrätten - att hålla den i helgd och se till att den inte urholkas och mister
allmänhetens stöd.

Att arbeta med immigrationsfrågor och integrationsfrågor står alltså inte i motsätt-
ning till varannat. Att säga ja till vissa asylsökande och nej till andra är två sidor av
samma sak - att hävda asylrätten inom ramen för ett migrationspolitiskt helhetsper-
spektiv.

Ansvarsområden för en eventuell ny myndighet

Utredningen föreslår tre ansvarsområden för en ny myndighet. Huvuduppgiften bör rimligtvis vara att inom ramen för den nya integrationspolitiken följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Här ligger arbetets fokus på den nya integrationspolitiken där det gäller att följa upp den generella politiken och där vare sig invandrare eller några andra utpekade och stigmatiseras med säråtgärder.

Den andra arbetsuppgiften som utredningen föreslår för en ny myndighet har en helt annan karaktär och innehåll. Jag syftar på uppföljning av introduktionsprogrammen. Här handlar det om utpräglade och uttalade säråtgärder riktade mot en väl definierad grupp av invandrare - de nyanlända som har skyddsbehov enligt utlänningslagen.

Om en ny myndighet skulle bildas anser jag att den naturliga gränslinjen mellan SIV och denna myndighet går efter introduktionsperioden. Den nya myndigheten slipper då att blanda säråtgärder och den nya integrationspolitikens generella politik i sitt uppdrag.

Skälen för att Invandrarverket skall ansvara för uppföljning av introduktionen är kortfattat följande:

- SIV arbetar med lagstiftande säråtgärder, bl.a. LMA, under asylprövningstiden och det är naturligt att SIV fortsätter att ansvara för kommande lagstiftade säråtgärder under introduktionsperioden fram till att den generella politiken tar vid efter introduktionen.
- Det finns uppenbara samband mellan å ena sidan förläggnings/mottagningsperiodens organiserade verksamhet med dess svenskundervisning, utbildning, information och arbete och å andra sidan introduktionsverksamheten i kommunerna. Från kommunernas sida finns också behov av att hålla sig a jour med asyl- och tillståndsverksamheten (kvotflyktingar, anknytningar m.m.)
- Från både individuella och statsfinansiella utgångspunkter är det viktigt att bosättning i kommun av en flykting inte fördröjs efter det att uppehållstillstånd är klart. I direktiven påpekas att Invandrarverket måste kunna ta initiativ och aktivt verka för att kvotflyktingar och personer som bor på förläggning, kan bosätta sig i en kommun så snart som möjligt efter det att tillstånd beviljas. Direktiven fastslår att dessa förhållanden måste beaktas vid utformningen av myndighetsstrukturen för introduktion.

Utredningens förslag innebär att Invandrarverket i bosättningen frånges möjlighet till initiativ och eget aktivt påverkansarbete gentemot kommunerna. Verket kommer att vara beroende av en annan myndighet som inte själv har ekonomiskt intresse av att förläggningstiden minimeras. Detta problem undanröjs om Invandrarverket blir ansvarigt för bosättning och introduktion.

Ekonomiska konsekvenser

Avgörande för de ekonomiska konsekvenserna vid överförande av de integrationspolitiska arbetsuppgifterna till en ny myndighet är det faktum att Invandrarverkets overheadkostnader för integration till stor del delas med andra verksamhetsområden.

Detta får följande konsekvenser.

1. Overheadkostnaderna för integration består av två delar, dels direkt service till området som skulle falla bort vid en delning och dels ledningsfunktioner m.m. som inte alls eller enbart marginellt påverkas. SIV kan därför bara till en mindre del minska de gemensamma overheadkostnaderna vid en "delning". Gemensamma chefer och administration måste ju finnas kvar för att serva kvarstående verksamhet.

Utifrån detta har SIV till Statskontoret framfört att samma procentandel overheadkostnader skall övergå till en ny myndighet som den som SIV får ta över från polisen vid verksamhetsövergången den 1 oktober 1997. Denna procentandel är 16 procent av de direkta kostnaderna. Detta skulle betyda överförande av 6 miljoner i overheadkostnad till en ny myndighet. Till detta kommer 37,5 i direkta kostnader. Summa 43,5 miljoner.

Statskontoret och utredningen anser emellertid att även de delar av overheadkostnaden som inte påverkas av en delning ograverat skall överföras till en ny myndighet. Detta innebär 51 procent eller 19 miljoner i overheadkostnader och att totalt 57 miljoner skulle överföras till den nya myndigheten.

Av resonemanget ovan framgår att SIV omöjligen kan minska sina overheadkostnader med 19 miljoner. Resultatet av utredningens förslag skulle alltså bli att SIV tvingas skära ned på sin operativa verksamhet inom kvarvarande verksamhetsområden samt att andelen administration för staten som helhet ökar.

Det framstår dessutom som stötande att SIV när man tar över verksamhet från polisen får 16 % av polisens direkta kostnader för att täcka administrativa merkostnader, men när man lämnar över verksamhet till en ny myndighet måste lämna ifrån sig 51 % av den egna direkta kostnaden. Det kan svårligen hävdas att statsmakterna skall använda olika metoder för att beräkna medföljande samkostnader när verksamhet tillförs SIV respektive bortförs från verket.

2. Invandrarverkets stordriftsfördelar med gemensam ledning och administration leder till motsvarande ekonomiska nackdelar för en ny myndighet. Som Statskontoret uttryckt det "Statskontoret instämmer i att det finns skalfördelar som blir skalnackdelar vid en delning av verket".

Enda möjligheten för utredningen att vid en delning hålla kvar verksamheten på ungefär samma personalmässiga nivå som hos SIV är att släppa SIV:s decentraliserade organisation av integrationsverksamheten och i stället centralisera den nya myndigheten till en ort.

Utredningen försöker här göra en dygd av nödvändigheten och hävdar att en centralisering innebär en effektivisering.

Detta framstår som föga trovärdigt.

SIV:s erfarenhet från den tid (1985-1989) då verksamheten var centraliserad till Norrköping är att detta inte främjade kontakter och samarbete med landets kommuner. Därför decentraliserade SIV verksamheten fr.o.m. 1989 till efterhand nio orter. Verkets erfarenheter av detta är goda och en återgång till centralisering framstår för mig som ett steg tillbaka.

3. Bildande av en centraliserad ny myndighet skulle leda till stora omställningskostnader. Statskontoret räknar med ca 15 miljoner för den nya myndigheten och ca 15 miljoner som belastar andra statliga anslag såsom det statliga trygghetssystemet och A-kassan.

Jag anser att Statskontoret här antagligen har räknat för lågt. Statskontoret utgår nämligen från att ca 50 av de 80, som idag arbetar med integration inom SIV, kan övergå till den nya myndigheten. Om man tar till ett "generöst" pendlingsavstånd till en ny centraliserad myndighet kan detta område beräknas omfatta Norrköping, Stockholm och Mälardalen. Inom detta område arbetar ca 35 SIV-anställda inom integration. Antalet som kan övergå till en ny myndighet torde därmed bli högst 35 och 45 blir övertaliga - alltså 15 mer än vad Statskontoret räknar med. Därmed ökar den nya myndighetens omställningskostnad med 3,8 miljoner.

Utredningen förslår att 2 miljoner toges ur SIV:s anslagssparande för att klara delar av finansieringen av den nya myndighetens omställningskostnader. Jag motsätter mig detta.

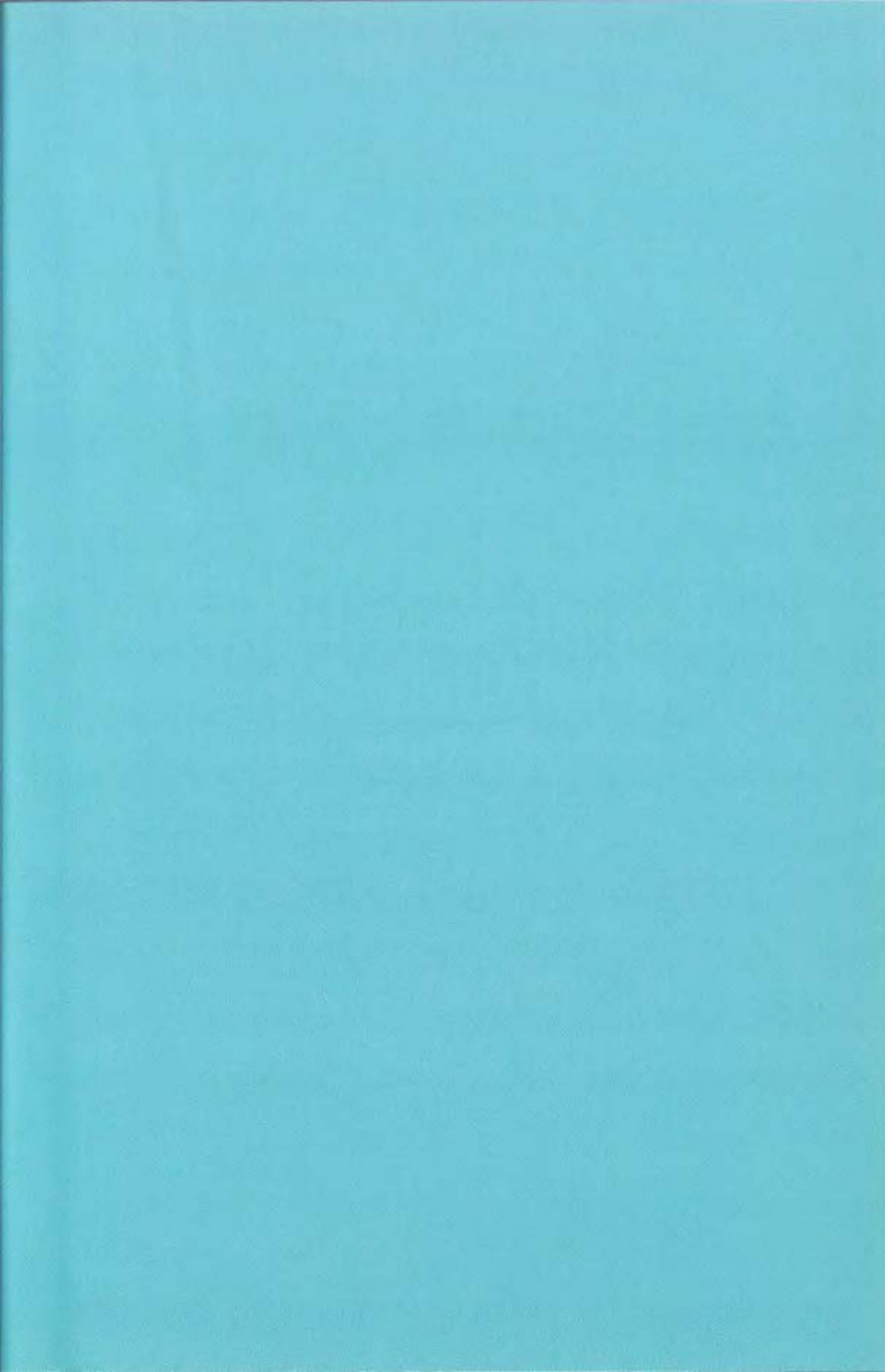
Övrigt

- Lagstiftning angående introduktion. Flyktingpolitiken är av hävd ett statligt ansvar. Samarbetet med kommunerna om introduktionen har hittills realiserats genom avtal som för kommunerna varit frivilliga. Invandrarverkets erfarenheter av tolv års samarbete med avtal är goda. Avtalen leder bl.a. till att ansvariga kommunpolitiker måste ta ett aktivt ansvar även opinionsmässigt för mottagande av flyktingar.

Utredningen skall, enligt direktiven, ge förslag till nationella mål för introduktionen. Målen skall ge staten möjligheter till uppföljning och kontroll. Utredningen har valt lagstiftningen som instrument för att realisera de nationella målen. Jag anser att målen kan fastställas och bli effektiva på annat sätt än genom lag. Målen kan knytas till avtal med kommunerna och statens ersättningar till kommunerna kan villkoras mot målen.

- Återvandring. Återvandring bör ses som en del i en migrationspolitisk helhet. Den bör därför inte skiljas ut från den myndighet som ansvarar för introduktionen.

Utredningen föreslår att SIV:s samtliga resurser för integration överförs till en ny myndighet. Om SIV, i enlighet med utredningens förslag, skall svara för återvandringen bör motsvarande resurser (inklusive samkostnader) återföras till SIV.





Dir.
1997:10

Kommittédirektiv

Introduktion för nyanlända invandrare samt ny
myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 1997

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillsätts med två nära sammankopplade uppgifter. Den ena är att föreslå inriktning av introduktionen för nyanlända invandrare. Den andra är att föreslå en ny myndighetsstruktur på det integrationspolitiska området.

Förslaget till myndighetsstruktur skall innefatta statens uppgifter när det gäller

- att introducera nyanlända invandrare i det svenska samhället
- att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism
- att följa upp och utvärdera utvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald samt att stimulera integrationsarbetet.

Förslagen skall redovisas senast den 30 maj 1997.

Invandrarpolitiska kommitténs förslag

Invandrarpolitiska kommittén överlämnade sitt slutbetänkande Sverige, framtiden och mångfalden till regeringen i april 1996 (SOU 1996:55). Kommitténs förslag har remissbehandlats och mer än 125 remissinstanser har yttrat sig över betänkandet.

Kommittén hade bland annat i uppdrag att diskutera den generella politikens räckvidd och behovet av särskilda insatser riktade endast till invandrare. Vidare skulle kommittén lägga fram förslag till hur invandrades situation skulle kunna förbättras, inte minst vad gäller förhållandena på arbetsmarknaden. Diskrimineringen och attitydbildningen i samhället var andra frågor som kommittén skulle uppmärksamma i sitt arbete. Kommittén hade också i uppdrag att lämna förslag till hur den långsiktiga integrationen skulle kunna uppmärksammas på ett annat sätt än hittills, hur ett "vi och dom-tänkande" skulle kunna förhindras samt hur en politik som inte passiviserar och gör invandrare till klienter borde utformas.

En slutsats som kommittén har dragit är att det behövs en klarare uppdelning mellan politik som riktar sig till nyanlända invandrare och den generella samhällspolitiken. Politiken för de nyanlända skall syfta till att så snabbt som möjligt förstärka nyinvandrades egna förutsättningar att leva och försörja sig i Sverige.

Kommittén föreslår att en ny statlig myndighet får det övergripande ansvaret för genomförandet av introduktionen. Denna myndighet skall enligt förslaget upphandla försörjningsinriktade introduktionsprogram, medverka vid bosättningen av flyktingar och andra invandrare samt följa upp introduktionen. Kommitténs förslag innebär också en stark styrning av nyanlända invandrades boende. Vidare föreslås att den ekonomiska ersättningen för asylsökande vid eget boende upphävs. När uppehållstillstånd beviljats, föreslås att en introduktionsersättning utgår i stället för socialbidrag vid aktivt deltagande i introduktionsprogram.

De behov och önskemål som invandrare kan ha efter den första tiden i Sverige skall, enligt kommittén, tillgodoses inom ramen för den generella samhällspolitiken. Den generella politiken skall på ett helt annat sätt än hittills utgå från och ta hänsyn till befolkningens etniska och kulturella sammanställning. Bland annat mot denna bakgrund föreslår kommittén att ett särskilt organ inrättas inom regeringskansliet för att följa och utvärdera samhällsutvecklingen med särskild inriktning på den etniska och kulturella mångfalden.

Vad gäller diskriminering och rasism, föreslår kommittén en översyn av såväl lagstiftningen på området som av Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppgifter. Kommittén betonar vikten av att diskriminering betraktas som en allmän rättsfråga och inte som en invandrarfråga. En överföring till DO av Invandrarverkets nuvarande arbete med att främja goda etniska relationer och motverka diskriminering, bör enligt kommittén kunna övervägas.

En stor majoritet av remissinstanserna stöder kommitténs förslag att tydligt avskilja den politik som riktar sig till nyanlända invandrare från den generella samhällspolitiken. Flertalet

remissinstanser är positiva till grundidén med introduktionen. Det är dock endast ett mindre antal som stöder kommitténs förslag att staten skall styra de nyinvandrades första bosättning.

Genomgående påpekas att förslagen behöver preciseras och utvecklas. Detta gäller bland annat konstruktionen av introduktionsersättningen och relationen till socialtjänstlagen samt vilka som kan komma i fråga för de föreslagna introduktionsåtgärderna.

Flera remissinstanser anser att kommitténs förslag att inrätta en ny myndighet är otillräckligt utrett. Många anser att de ekonomiska kalkylerna är bristfälliga både vad gäller förslaget till introduktion och förslaget att upprätta en ny myndighet.

Majoriteten av dem som yttrat sig över förslaget att inrätta ett särskilt uppföljningsorgan inom regeringskansliet är positiva till detta. Flera poängterar dock att det är funktionen som är viktig och att alternativa organisatoriska former bör kunna övervägas.

Behov av fortsatt utredning

På flera punkter framhåller remissinstanserna behovet av att kommitténs förslag utvecklas ytterligare. En fortsatt utredning är också motiverad av regeringens prioritering av integrationspolitiken. En särskild utredare tillsätts därför med uppgift att lämna förslag till förändringar som syftar till att främja integrationsprocessen både på individ- och samhällsnivå. Vissa frågor kommer att utredas parallellt med detta utredningsarbete men i särskild ordning.

Uppdraget

Utredaren skall, med utgångspunkt i Invandrarpolitiska kommitténs överväganden, lämna förslag till inriktning för introduktionen för nyanlända invandrare.

Utredaren skall även lämna förslag till hur en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området bör utformas för arbetet med

1. att introducera nyanlända invandrare i det svenska samhället,
2. att verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism samt
3. att mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald följa upp och utvärdera samhällsutvecklingen samt aktivt stimulera integrationsarbetet.

Utredaren skall med utgångspunkt i de integrationspolitiska målsättningarna som ett alternativ pröva att samla dessa tre uppgifter i en ny myndighet.

Introduktionen i det svenska samhället

Staten skall ange övergripande mål för introduktionen samt svara för styrning och uppföljning genom en central myndighet. Det operativa ansvaret för introduktionen skall i första hand ligga på kommunerna, där den närmare utformningen av introduktionen i nära samarbete med den nyinvandrade sker. Kommunerna bör i sitt arbete med introduktionen inte bara samarbeta med lokala statliga aktörer, t.ex. arbetsförmedlingarna, utan det är också angeläget att fackliga organisationer, idrotts- och ungdomsorganisationer och andra ideella organisationer finns med i utformandet och genomförandet av introduktionen. Även andra aktörer, t.ex. inom näringslivet, bör medverka. Samverkan mellan kommuner är också betydelsefull.

Utredaren skall ge förslag till nationella mål för introduktionen. Dessa skall preciseras så att de ger staten goda möjligheter till uppföljning och kontroll. Utredaren skall också i övrigt föreslå

riktlinjer för introduktionen, ange vad staten respektive kommunerna skall göra, närmare belysa hur staten kan underlätta kommunernas arbete samt vilken roll staten har som initiativtagare i detta sammanhang. Vad gäller samhällsinformationen under introduktionen skall utredaren redovisa var ansvaret för denna bör ligga.

Utredaren skall utgå från att introduktionen skall utgöra ett stöd för individens integrationsprocess och i övrigt utformas på ett utifrån både individens och samhällets perspektiv effektivt sätt. Det innebär bland annat att introduktionen skall vara anpassad till individuella behov och vara försörjnings-inriktad. Introduktionen måste på ett helt annat sätt än hittills utgå från att individen är en resurs och bör utformas så att den inte förbinds med socialpolitik och socialbidragstänkande. Vidare skall den utgå från att integration är en ömsesidig process.

Utredarens överväganden skall utgå från att introduktionstiden för nyanlända skall begränsas till två år. Om det finns anledning att under vissa omständigheter förlänga introduktionstiden, skall detta redovisas.

Personer som nyligen invandrat till Sverige torde i de allra flesta fall behöva svenskundervisning och viss samhällsinformation. De mer omfattande introduktionsprogram som finns i dag är avsedda för skyddsbehövande och anhöriga som kommer i nära anslutning till dessa. Invandrarpolitiska kommittén har föreslagit att även andra anhöriga skall kunna erbjudas särskilda introduktionsprogram och delta i utformandet av introduktionsplaner. Det är inte utredarens uppgift att ta ställning till dessa frågor. De kommer att beredas i annan ordning. Däremot skall utredaren redovisa hur denna grupp anhöriginvandrare kan få bättre information än i dag om vad som finns tillgängligt för dem inom den generella politikens ram, exempelvis vad gäller utbildningsmöjligheter och olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Flera skäl talar mot att styra invandrades första bosättning på det sätt som Invandrarpolitiska kommittén föreslagit. Utredaren skall i sina förslag utgå från att det i normalfallet är den invandrade själv som väljer bosättningsort. Den som gör det bör emellertid ha tillgång till information om vilka möjligheter som bjuds i olika delar av landet. Utredaren skall redovisa på vad sätt sådan information kan utformas och pröva vem eller vilka som bör ha ansvaret för den.

Vid en större invandring och i vissa andra fall, t.ex. vid bosättningen av organiserat överförda flyktingar, kan staten emellertid behöva medverka vid bosättningen. Utredaren skall lämna förslag till på vilket sätt detta bör ske. I dessa speciella situationer kan det vara nödvändigt att statens medverkan utvidgas även på annat sätt, exempelvis genom att staten förhandlar fram och tillsammans med kommunerna utarbetar introduktionsprogram för de inflytande.

Utredaren skall utgå från att staten normalt inte skall ta initiativ till och delta i utformandet av introduktionsprogram, men överväga om ett sådant behov finns i fall då mottagningskapaciteten är hårt ansträngd, vid massflykt eller särskilt stor invandring av andra skäl. Om sådant behov finns bör utredaren ange vad som skall avgöra när det råder en extraordinär situation samt ge förslag till hur den organisatoriskt och på annat sätt kan mötas.

Invandrarpolitiska kommittén har föreslagit att en statlig introduktionsersättning skall betalas ut till invandrare under introduktionsperioden. Regeringen anser att det är ytterst angeläget att finna alternativ till socialbidrag som försörjnings-källa för nyanlända invandrare. Regeringen avser att åter-komma i denna fråga.

Flera frågor med central betydelse för introduktionen hänger samman med dels socialbidragssystemets framtida utformning, dels möjligheterna att utforma ett alternativ till socialbidrag för nyanlända invandrare. Hit hör bland annat frågan om under vilka förutsättningar en enskild invandrades introduktionsplan kan avbrytas. Även den ekonomiska ansvars-fördelningen mellan stat och kommun har nära samband med socialbidragssystemets och alternativa ersättningssystemets utformning. Dessa frågor kommer att beredas inom Regeringskansliet. Utredaren skall emellertid hålla sig fortlöpande informerad om vad som sker på detta område och beakta konsekvenserna för utredningsuppdraget.

Myndighetsstrukturen

Uppgift I -- Introduktion för nyanlända invandrare

Den statliga myndighetsstrukturen för introduktionen skall utformas med utgångspunkt i utredarens förslag till precisering av introduktionen och dess innehåll.

Enligt regeringens mening bör det finnas ett samlat myndighetsansvar för samtliga nyanlända invandranes introduktion, oavsett vilket statligt stöd och vilka introduktionsåtgärder som den enskilda invandraren har rätt till.

Den myndighet som har ansvaret för introduktionen skall också ha ett övergripande ansvar för den samhällsinformation som behövs under introduktionsperioden samt för att på olika sätt underlätta för de nyinvandrade att bli delaktiga i samhällsutvecklingen och ge kunskaper om det svenska samhällets uppbyggnad och struktur. Såväl deltagande i etniska gruppers egna organisationer som i andra organisationer bör stimuleras och stödjas. I vissa fall kan det även behövas stöd till etablering av nya organisationer. Detta bör då vara en uppgift för den statliga myndigheten.

Ekonomiska resurser samt kontroll och uppföljning skall utgöra den statliga myndighetens viktigaste styrmedel gentemot de kommuner som har det praktiska och operativa ansvaret för introduktionen för nyanlända. Andra styrmedel är att precisera nationella mål och att återföra resultat och kunskaper från uppföljningsarbetet till kommuner och andra som deltar i introduktionsarbetet. En aktiv och utvecklande dialog mellan berörda parter är ett annat viktigt instrument, som utredaren skall beakta i sitt arbete.

För en effektiv uppföljning behöver såväl kvantitativa som kvalitativa metoder utvecklas. Kontroll- och uppföljnings-ansvaret ställer också krav på personalrekrytering och kompetensuppbyggnad. Utredaren skall beakta detta i sitt förslag till ny myndighetsstruktur.

Politiken måste präglas av en helhetssyn. Utredaren måste därför beakta behovet av samordning mellan introduktions- och integrationsarbetet å den ena sidan och tillståndsprövningen och mottagandet av asylsökande å den andra. Åtgärder under asylsökandes vistelse i landet och för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd samt organiserad överföring av flyktingar, är exempel på frågor där samordningsbehovet är påtagligt och där ansvarsfördelningen och gränserna mellan uppgifterna behöver klargöras. Detta gäller även i viss utsträckning information samt tolk- och översättningsverksamhet.

Ansvaret för introduktions- och integrationspolitiken respektive för invandrings- och asylnpolitiken kräver skilda kompetenser. Särskilt när det rör sig om organiserat överförda flyktingar och personer som inte valt eget boende under asyltiden utan bor på förläggning, eller ett läge då många asylsökande kommer samtidigt till landet, torde den myndighet som har ansvar för invandrings- och asylnpolitiken ha en kunskap om de enskilda individerna och om motiven för migrationen som är betydelsefull för introduktions- och integrationsarbetet. Ur ett invandrings- och asylnpolitiskt perspektiv och för att hålla nere samhällets kostnader är det i dessa fall också ytterst angeläget att utflyttningen i kommuner sker på ett snabbt och effektivt sätt. Detta är inte bara nödvändigt av humanitära och ekonomiska skäl utan också för att hindra framväxt av främlingsfientlighet och för att ge invandrings- och asylnpolitiken en bred förankring i samhället. Dessa förhållanden måste beaktas vid utformningen av myndighetsstrukturen för introduktionen, samtidigt som stor hänsyn måste tas till att det också finns ett samband mellan själva bosättningen och förutsättningarna för integrationen.

Återvandring är en annan fråga med stark koppling till den myndighet som har ansvar för invandrings- och asylnpolitiken. Även avgränsning respektive samordning med andra politikområden och myndigheter bör uppmärksammas och redovisas. Vid utformandet av förslagen bör utredaren också beakta frågor som rör sekretess och datasystem samt ge förslag till hur eventuella problem skall lösas.

Uppgift II -- Främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk bakgrund och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism

Inom ramen för sin hittillsvarande verksamhet har Invandrarverket bedrivit arbete på nationell nivå för att motverka främlingsfientlighet och rasism. Detta arbete har bland annat bestått i att ta fram utbildnings- och informations-material, medverka i utbildningar och andra informations-insatser samt att ge projektbidrag till organisationer och andra för försöks- och utvecklingsverksamhet. Regeringen disponerar också medel för att stödja projekt mot främlingsfientlighet och rasism.

Invandrapolitiska kommittén har poängterat att insatser som ökar möjligheterna till egen försörjning och delaktighet är det bästa vapnet mot diskriminering och främlingsfientlighet. Kommittén har också föreslagit en översyn av lagstiftningen och av DO:s uppgifter. Bland

DO:s uppgifter ingår att verka för att etnisk diskriminering inte förekommer i arbetslivet eller på annat sätt i samhället, ta initiativ till åtgärder mot diskriminering samt att på olika sätt medverka till att den som utsätts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

En interdepartemental arbetsgrupp, AGAR, har föreslagit att ett centralt organ inrättas -- en "motor" -- för att systematisera, samordna, stimulera, utveckla och konkret stödja arbetet mot rasism och främlingsfientlighet. Arbetsgruppens förslag är delvis inspirerade av Commission for Racial Equality (CRE) i Storbritannien. Samma rättigheter, villkor och möjligheter för alla i samhället oavsett etnisk bakgrund är målet för kommissionens arbete.

Utredaren skall med utgångspunkt i dessa och andra erfarenheter och idéer föreslå hur ett samlat och samlande ansvar för arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism bör utformas. Det breda samhällsansvaret, att det rör sig om för alla gemensamma samhällsfrågor och inte om invandrarfrågor, bör lyftas fram.

DO:s nuvarande uppgifter, som bland annat består i att övervaka att lagar efterlevs och att diskriminering bekämpas och motverkas, skall utgöra en kärna i detta arbete, som i övrigt bör byggas upp för att på ett mångsidigt sätt vara aktivt och pådrivande.

Förutom för att övervaka lagstiftningen och medverka till att människor som utsätts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter, skall myndighetsstrukturen utformas så att den kan följa utvecklingen och de insatser som görs för att motverka diskriminering och skapa ett samhälle där människors rättigheter och möjligheter inte begränsas eller hindras av deras etniska bakgrund. Den bör även kunna fungera som en kunskapsbas för andras arbete med dessa frågor.

En del av verksamheten kommer således att utgöras av övervakning, myndighetskontroll och juridisk granskning med syfte att bekämpa och motverka det oönskade. Verksamheten i sin helhet bör emellertid så långt möjligt präglas av en positiv och offensiv ansats med syftet att kämpa och verka för det önskade. Att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk bakgrund, bör vara vägledande för verksamheten.

Arbetet bör bygga på såväl etablerad kunskap som på nya arbetsformer och metoder. Med den utåtriktade och offensiva profil som myndigheten bör ha, blir uppsökande verksamhet och kontakter med aktörer på olika nivåer både inom den privata och den offentliga sfären viktiga delar i dess arbete. Utredaren skall också överväga på vilket sätt myndighetsstrukturen kan utformas för aktivt och uppsökande arbete ute på fältet samt överväga på vilket sätt myndigheten i sitt utåtriktade arbete kan samverka med andra.

Det är vidare utredarens uppgift att närmare precisera verksamheten och de instrument som behövs för denna. Vad gäller diskriminering i arbetslivet skall dock utredaren inte göra några egna överväganden om vilka rättsliga instrument myndigheten bör kunna förfoga över, eftersom lagstiftningen mot etnisk diskriminering i arbetslivet kommer att ses över i särskild ordning.

Uppgift III -- Samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald

Regeringen anser att det är angeläget att noga följa samhällsutvecklingen och bedöma i vilken utsträckning och på vilket sätt samhället och dess institutioner utgår från och tar hänsyn till befolkningens etniska, språkliga, kulturella och religiösa mångfald.

Utredaren skall lämna förslag till hur ansvaret för sådan uppföljning kan utformas. Detta innebär inte att myndigheten skall ta över andra fackmyndigheters uppföljningsansvar för invandrade och etniska grupper inom respektive verksamhetsområde. Däremot är samarbete med andra fackmyndigheter viktigt när det gäller såväl initiering som genomförande av utvärderingar.

Ansvaret för uppföljningsuppgiften bör utformas så att det ges möjligheter till att föreslå förändringar. Så utformat kan arbetet medverka till att förbättra integrationsprocessen. Stor kraft måste läggas på att föra ut resultaten av forskning och utvärderingar, att väcka debatt och på att överbygga den klyfta som ofta finns mellan forskare och brukare av forskningsresultat.

Uppföljningen är av stor betydelse för utvecklingsarbetet inom Regeringskansliet. I myndighetens ansvar bör därför ingå att till regeringen lämna en årlig rapport, som ur olika aspekter belyser situationen och samhällsutvecklingen. Denna rapport tillsammans med övrig verksamhet skall kunna fungera som underlag för en bred och kreativ debatt, för policyutveckling och åtgärder. Denna uppgift inom myndighetsstrukturen bör alltså i likhet med uppgift II ses som en "motor" och ges en utåtriktad profil.

Utredaren skall precisera ansvar och uppgifter samt även överväga om det bör finnas ett ansvar för att beställa statistik inom myndighetsstrukturen. Förutom den överblick över befintliga kunskaper, inhemska och internationella, som bör finnas inom myndighetsstrukturen, bör utredaren också pröva vilka resurser som bör finnas för att kunna lägga ut uppdrag och initiera forskning.

Sammanfattning, arbetets uppläggning m.m.

Utredaren skall i sitt förslag till myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området som ett alternativ pröva att samla de tre uppgifterna i en ny myndighet.

Förslaget skall utformas så att en sammanhållen migrationspolitik kan föras. Såväl integrationspolitiken som invandringspolitiken måste präglas av samma grundläggande syn på integration och utformas så att fientliga stämningar och attityder i samhället undviks och motverkas. Den statliga myndighet som har ansvaret för tillstånds- och asylfrågor måste kunna fullgöra sina uppgifter på ett sätt som ger invandrings- och asylnpolitiken en bred förankring i samhället samtidigt som integrationsprocessen och den invandrades individuella behov av introduktion måste lyftas fram. Visar det sig att en ny myndighet förorsakar problem för invandrings- och asylnpolitikens genomförande, bör utredaren redovisa detta samt överväga möjliga alternativ.

I utredarens förslag skall den inbördes avgränsningen respektive samarbetet mellan de tre uppgifterna/-ansvarsområdena belysas. Utredaren bör vidare redovisa vilka krav myndighetens kontakter med exempelvis kommuner och andra aktörer ställer på myndighetsstrukturen.

Om utredaren finner skäl att inte hålla samman de tre uppgifterna i en ny myndighet för det integrationspolitiska området och att en alternativ myndighetsstruktur är att föredra, skall detta redovisas.

Invandrarverket, som har ansvar för invandrings- och asylfrågorna, måste kunna ta initiativ och aktivt verka för att de invandrare som inte själva ordnar sin bosättning, dvs. organiserat överförda flyktingar och personer som bor på förläggning, kan bosätta sig i en kommun så snart som möjligt efter det att tillstånd beviljats. För denna bosättning krävs kontakter och samarbete med lämpliga kommuner.

Om utredaren föreslår att en ny myndighet inrättas för det integrationspolitiska området, skall utredaren överväga på vad sätt utflyttningen i kommuner bäst kan organiseras och samordnas samt hur uppgifterna bör fördelas mellan den nya myndigheten och Invandrarverket. I sitt förslag skall utredaren särskilt beakta hur integrationsprocessen kan tänkas påverkas av den föreslagna ansvarsfördelningen samt klargöra vilka möjligheterna är för den nya myndigheten att följa upp och kontrollera introduktionsinsatserna.

Utredaren skall vidare belysa konsekvenserna av sina förslag för den vid Invandrarverket kvarvarande verksamheten i fråga om flexibilitet, samordning, kostnader och möjligheter att i de fall så behövs upprätthålla service i hela landet.

Arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering är av avgörande betydelse för samhällsutvecklingen och påverkar starkt enskilda människors liv och levnadsförhållanden. DO:s roll i detta arbete är av största betydelse. Utredaren skall noga väga för- och nackdelar med att DO ingår i en större myndighetsstruktur, bland annat med avseende på DO:s rättsliga verksamhet. Utredaren bör även pröva om arbetet med att verka för allas lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering ges större tyngd om myndighetens generaldirektör är identisk med den person som är diskrimineringsombudsman. Frågan bör belysas och övervägas noga med speciell uppmärksamhet riktad mot tillsyns- och förtroendespekter.

Utredaren skall redovisa kostnaderna för sina förslag samt ange finansieringen i den mån några förslag skulle innebära utgiftsökningar. Kostnadsredovisningen skall innefatta även eventuella alternativa förslag. En utgångspunkt för förslagen till introduktion och myndighetsstruktur skall vara att kostnaderna inte får överskrida nuvarande kostnader för jämförbar verksamhet och volym inom utgiftsområde 8. Där förslag lämnas om åtgärder som påverkar kommunsektorns verksamhet och ekonomi ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om finansieringsprincipen är tillämplig.

Det ingår även i utredarens uppdrag att lämna förslag till namn på den föreslagna myndigheten eller till de olika myndigheter som föreslås.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sina förslag senast den 30 maj 1997. Förslaget skall utgå från att en ny myndighetsstruktur skall kunna träda i kraft senast den 1 maj 1998.

För att utredaren skall kunna arbeta skyndsamt, bör företrädare för berörda myndigheter knytas till utredningsarbetet. Vidare skall utredaren samråda med andra utredningar som berör Invandrarverkets och DO:s verksamhet samt fortlöpande hålla sig underrättad om det arbete som pågår inom Regeringskansliet och som har relevans för utredningsuppgiften.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regional-politiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jämställdhetspolitiska aspekter (dir. 1994:124) och om redovisning av konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Inrikesdepartementet)

Uppdragsenhet 1

MISSIV

Datum

1997-04-28

Ert datum

1997-03-21

Diari nr

148/97

Er beteckning

Dnr G 4/97

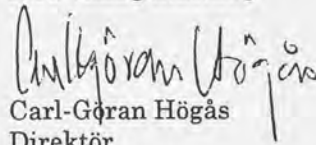
Utredningen om introduktion för nyanlända
invandrare samt en ny myndighetsstruktur
för det integrationspolitiska området

Bo Bylund

Enligt uppdragsavtal mellan utredningen och Statskontoret,
uppdragsenhet 1 har vissa frågor om en ny myndighet på det
integrationspolitiska området utretts. Resultatet av utrednings-
arbetet har ställts samman i bifogade promemoria, som härmed
överlämnas.

Uppdragsledare har varit avdelningsdirektör Bernt
Emanuelsson.

Med vänlig hälsning


Carl-Göran Högå
Direktör





Resurser för en integrationsmyndighet

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	Sid
1 Sammanfattning	2
2 Uppdraget	7
3 Nuvarande integrationsverksamhet	8
3.1 Organisation, personalresurser och kostnader	8
3.2 Del i samkostnader	10
3.3 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	14
4 IT-förutsättningar	17
5 Personalresurser för verksamhet och administration	19
6 Gemensamma kostnader	23
7 Omställningskostnader	26
7.1 Avvecklingskostnader	26
7.2 Etableringskostnader	29
7.3 Totala omställningskostnader	30
8 Finansiering	31

BILAGOR

Bilaga 1

Statens invandrarverk

Bilaga 2

Avtal mellan Statskontoret och NOU

1 Sammanfattning

Integrationsverksamhetens del i SIV:s kostnader

De direkta kostnaderna för SIV:s integrationsverksamhet år 1996 uppgick till 37,5 mkr, efter avdrag för avvecklingskostnader. En fråga, avsnitt 3.2, har gällt vilken del av SIV:s samkostnader som bör flyttas över till en föreslagen särskild integrationsmyndighet.

Den metod som SIV använt för att fördela samkostnaderna år 1996 på verksamhetsgrenar anser vi vara den bästa. Integrationsmyndighetens del av samkostnaderna, 21 mkr, bör dock justeras ned med 2 mkr beroende på att däri finns medel för avvecklingskostnader som hör till SIV:s ansvar.

Det innebär att av SIV:s kostnader år 1996 uppgår den del som skulle ha flyttats till ett tänkt anslag för integrationsverksamhet till 56,5 mkr. Beloppet kan behöva justeras efter omräkning till 1998 års budget - till 57 mkr (förutsatt att inga ytterligare nedjusteringar sker av SIV:s anslag). Därtill kommer sedvanlig löneomräkning.

Uppdelning av DO:s anslag

Vi har utgått från att den beräkning som gjorts av DO av dess kostnader år 1996 för generella åtgärder respektive verksamhet inriktad på individuella fall är riktig. Detta redovisas i avsnitt 3.3. Med samma fördelning skulle 3,3 mkr av årets anslag gå till generella åtgärder och 1,5 mkr till individuella fall. För att nå samma verksamhetsvolym i ett DO som endast ägnar sig åt individuella fall anser vi att ytterligare 0,5 mkr behöver läggas på individuella fall. Det innebär att 2,8 mkr av årets anslag om 4,8 mkr skulle föras till ett nytt integrationsverk medan 2,0 mkr skulle stå till det krympta DO:s förfogande.

IT-förutsättningar

Statskontoret visar i avsnitt 4 att det är nödvändigt för en särskild integrationsmyndighet att åtminstone under de första åren utnyttja SIV:s datasystem för ärendestöd - STAMM (System för Tillstånd, Asyl, Mottagning och Medborgarskap. SIV bör därför åläggas att lämna ADB-service till den nya integrationsmyndigheten. Vi utgår från att Datainspektionen ger den nya myndigheten tillstånd att använda STAMM, något som redan Utlänningsnämnden och polisen har.

En lokalisering till SIV:s närhet i Norrköping kommer att ge lägre ADB-kostnader för integrationsmyndigheten än vid en lokalisering i Stockholm. Genom fast teleförbindelse mellan Stockholm och Norrköping blir likväl en lokalisering i Stockholm möjlig. Det är också möjligt, och vid lokalisering i Norrköping direkt lämpligt, att anknyta till SIV:s datasystem för ordbehandling, kalkylering, presentation och elektronisk post. Vid service mellan myndigheter brukar självkostnadsprincipen gälla.

SIV har nyligen tecknat avtal med en servicebyrå (Frontec) som innebär att servicebyrån tar över drift inklusive kundstöd, underhåll och utveckling av SIV:s datasystem.

Personalresurser för verksledning och administration

I avsnitt 5 behandlas vilka personalresurser som behövs för verksledning och administration vid en integrationsmyndighet med 80 årsarbetare (åa). Även kostnadsuppskattningar lämnas.

De lägsta administrativa kostnaderna erhålls vid en lokalisering till Norrköping eftersom vissa servicetjänster då med fördel kan köpas från SIV. På det sättet minskas också den lilla integrationsmyndighetens sårbarhet.

För verksledning och styrelse eller råd samt internrevisor beräknas kostnaderna uppgå till knappt 2 mkr. För en administrativ enhet uppskattas kostnaderna till 5 mkr för 13 tjänster vid lokalisering i Norrköping respektive till 7,5 mkr för 20 tjänster vid lokalisering i Stockholm. Vi har i Norrköpingsalternativet räknat med att administrativ service köps från SIV i ganska stor utsträckning. I Stockholmsalternativet köps administrativa tjänster för lönerapportering samt växel- och receptionstjänster.

Gemensamma kostnader

I avsnitt 6 redovisas beräknade gemensamma kostnader, dvs. kostnader för personal och lokaler för verksledning och gemensam administration samt IT- kostnader och övriga kostnader för hela myndigheten

Som framgått redan i avsnitt 5 beräknas de gemensamma personalkostnaderna uppgå till 7 mkr vid lokalisering av myndigheten till Norrköping och till 9,5 mkr vid lokalisering till Stockholm. I Norrköpingsalternativet tillkommer 2 mkr för köp av administra-

tiva service från SIV. I Stockholmsalternativet tillkommer åtminstone 0,5 mkr för köp av administrativ service.

Lokalkostnaderna för verksledning och gemensam administration uppskattas till 0,5 mkr vid lokalisering i Norrköping och till 1 mkr vid lokalisering i Stockholm.

IT-kostnaderna beräknas uppgå till 4,5 mkr inklusive avskrivningar vid lokalisering i Norrköping och till 5 mkr vid lokalisering i Stockholm.

Till övriga kostnader hör kostnader för SLÖR och Cosmos, kopiering och kontorsmateriel, böcker och tidskrifter m.m. samt avskrivningar av möbler, kopiatorer m.m. Vi beräknar att de övriga kostnaderna uppgår till 4 mkr.

Totala gemensamma kostnader

De gjorda uppskattningarna av kostnadsslagen leder till att de totala årliga administrativa kostnaderna för integrationsmyndigheten, utifrån gjorda antaganden, väntas uppgå till ca 18 mkr vid lokalisering i Norrköping och 20 mkr vid lokalisering i Stockholm.

Till detta kommer 2 mkr i högre lokalkostnader för den operativa personalen vid lokalisering i Stockholm i jämförelse med lokalisering i Norrköping.

Vid en centralisering - antingen till Norrköping eller Stockholm - uppkommer ett ökat behov av resor jämfört med dagens decentraliserade verksamhet. Vi har som ett räkneexempel utgått från 200 tillkommande resor med en årlig merkostnad om cirka 0,5 mkr.

Lägre resekostnader torde dock en lokalisering i Stockholm medföra till följd av Stockholms bättre kommunikationer med det övriga landet än Norrköping. Vi har dock inte kunnat beräkna kostnadseffekterna för de olika resemonster som uppkommer vid placering av myndigheten i Norrköping respektive Stockholm.

Omställningskostnader

I avsnitt 7 behandlas omställningskostnader, som underindelas i avvecklingskostnader och etableringskostnader.

Det uppstår avvecklingskostnader för personal som inte kan följa med till den ort där integrationsmyndigheten lokaliseras, för lokaler som lämnas efter inom SIV samt störningskostnader. Sistnämnda kostnader kan inte beräknas.

Etableringskostnaderna utgörs av kostnaderna för den organisationskommitté som förbereder den nya myndighetens start, flyttkostnader avseende datorutrustning, dossiéer och arbetsmaterial m.m., flyttersättning till personal som följer med från SIV till den nya myndigheten och byter bostadsort samt rekryteringskostnader. Därtill kommer utgifter för anskaffning av inventarier m.m. Sistnämnda utgifter bestrids av investeringsmedel.

De omställningskostnader som faller på integrationsmyndigheten väntas uppgå till 14 mkr vid lokalisering till Norrköping och 15 mkr vid lokalisering till Stockholm. Skillnaden beror på högre kostnader för flyttersättning eftersom fler av dem som nu arbetar med integration väntas flytta med till den nya myndigheten om denna lokaliseras i Stockholm. Kostnaderna torde fördelas över två budgetår.

Utöver dessa summor tillkommer ca 15 mkr som kommer att belasta andra statliga anslag, främst till följd av det statliga trygghetssystemet och A-kasseersättningar. Dessa kostnader fördelas över flera år med successivt avtagande belopp.

Finansiering

En inriktning har varit att pröva om 1996 års samkostnader för SIV:s integrationsverksamhet förslår till administrationen av en särskild integrationsmyndighet. Vi har tidigare visat att detta klaras vid lokalisering i Norrköping under förutsättning att vissa administrativa resurser köps från SIV. Det blir däremot en viss brist vid lokalisering till Stockholm, något som får finansieras via minskad operativ verksamhet.

En annan fråga är hur omställningskostnaderna kan finansieras. Vi skisserar tre alternativa lösningar:

1. Finansiering via integrationsmyndighetens anslag.
2. Finansiering genom SIV:s anslagssparande.
3. Finansiering genom omfördelning mellan anslag inom utgiftsområde 8.

Om alternativ 1 tillämpas måste minst 15 tjänster inom den nya myndigheten hållas obesatta under två år. I fråga om alternativ 2 anser SIV att dess anslagssparande är intecknat för kommande personalavvecklingar sedan resurser från polisen övertagits den 1 oktober i år. Alternativ 3 är en närmast politisk fråga, som vi inte har anledning att ha någon uppfattning om.

2 Uppdraget

Utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt en ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området (Dir 1997:03) uppdrog den 21 mars 1997 åt Statskontoret att:

1. Upprätta förslag till fördelning av Statens invandrarverks (SIV) ekonomiska resurser för å ena sidan migration och å andra sidan integration. Vad delningen gäller är myndighetsanslaget.
2. Upprätta förslag till fördelning av Ombudsmannens mot etnisk diskriminering (DO) ekonomiska resurser på en integrationsmyndighet och en kvarvarande DO.
3. Göra en uppskattning av vilka administrativa resurser som behövs för en ny myndighet som övertar de i punkt 1 fördelade resurserna till integration och de i punkt 2 fördelade resurserna till en integrationsmyndighet. Egen administration, IT-funktion, information och utbildning förutsätts finnas i den nya myndigheten.

Med IT-funktion avses datasystem som omfattar för integrationen relevanta uppgifter i SIV:s datasystem och övriga funktioner som normalt behövs i en central myndighet.

4. Göra en uppskattning av omställningskostnaderna och bedöma hur dessa kan finansieras.

Utöver det ovan återgivna skrivna uppdraget har kontakter med utredningen givit vid handen att vårt arbete skulle utgå från att en särskild integrationsmyndighet i sin helhet lokaliseras i Norrköping alternativt Stockholm.

3 Nuvarande integrationsverksamhet

3.1 Organisation, personalresurser och kostnader

I integrationsverksamheten ingår att

- teckna avtal med kommunerna,
- handlägga statliga bidrag till kommunerna,
- lämna stöd och råd till kommunerna,
- handlägga projektbidrag,
- arbeta med bosättningsfrågor för invandrare,
- ha kontakt med andra myndigheter,
- utveckla och bibehålla kontaktnät,
- verka för förbättrade etniska relationer,
- syssla med metodutveckling, m.m.

Integrationsverksamheten liksom all annan verksamhet inom SIV är i hög grad decentraliserad. Verksamhetsstöd lämnas från huvudkontoret i Norrköping. En kort beskrivning av SIV:s organisation med en något utförligare framställning om huvudkontoret lämnas i bilaga 1.

Med integrationsverksamhet arbetade följande antal, årsarbetskrafter (åa) och personer (heltid, ht respektive deltid, dt) i september 1996:

	<i>åa</i>	<i>personer</i>
Huvudkontoret	11,4	10 ht, 2 dt
Norra regionen	34,0	31 ht, 12 dt
Södra regionen	34,4	27 ht, 16 dt
Totalt	79,8	68 ht, 30 dt

Huvudkontoret

Inom huvudkontorets mottagnings- och integrationsenhet var integrationsarbetet indelat i

- introduktion av nya flyktingar och anhöriga i samhället,
- utbildning i svenska,
- övrig utbildning,
- arbetsmarknad,
- organisationsstöd,
- etniska relationer,
- återvandring,

- kontaktnätet,
- internationella kontakter och EU.

10 åa ägnades åt handläggning, 0,7 åa åt chefskap och 0,7 åa åt administration (sekreterare).

Regionerna

Inom Norra regionen, med regionkansli och fem distrikt, ägnades

- 22 åa åt integrationshandläggning,
- 6 åa åt ersättningsfrågor,
- 3 åa åt bosättningsfrågor och,
- 3 åa åt chefskap och planering.

De fem distriktscheferna använder mellan 10 och 25 procent av sin arbetstid åt integrationsfrågor. Fem processchefer ägnar ca 10 till 25 procent av sin arbetstid åt dessa frågor.

Södra regionen består av en regionledning och fyra distrikt. Integrationsinsatserna där fördelades med

- 18,9 åa på integrationshandläggning,
- 9,25 åa på ersättningsfrågor,
- 3,2 åa på bosättningsfrågor,
- 3,05 åa på chefskap och planering.

Cheferna på olika nivåer använde mellan 15 och 100 procent av sin arbetstid för integrationsfrågor.

Totala resurser

Totalt inom SIV ägnades

- 50,9 åa åt integrationshandläggning,
- 15,25 åa åt ersättningsfrågor,
- 6,2 åa åt bosättningsfrågor samt,
- 7,45 åa åt chefskap, planering och övrig administration.

Kostnader

Kostnaderna för integrationsverksamheten under kalenderåret 1996 uppgick till 59,4 mkr, varav 38,4 mkr var direkta kostnader och 21,0 mkr samkostnader, dvs. del i SIV:s gemensamma kostnader för administration m.m.

3.2 Del i samkostnader

I en PM 1997-02-17 har SIV:s ekonomienhet behandlat frågan om hur SIV:s resurser kan delas upp på invandringsfrågor och på integration. De kostnader som fördelats är SIV:s driftskostnader netto år 1996. Följande uppdelning har gjorts, i mkr.

Verksamhetsgren	Direkt kostnad	Samkostnad	Totalt
Invandring ¹	1 380,2	140,0	1 520,2
Integration	38,4	21,0	59,4
Totalt	1 418,6	161,0	1 579,6

I samkostnader ingår kostnader för:

- centrala och regionala lednings-, stabs- och administrativa servicefunktioner,
- administrativa system och verksamhetssystem,
- låneräntor och viss gemensam avveckling,
- informations-, praxis- och utbildningsenheterna vid SIV:s huvudkontor,
- lokaler för huvudkontoret inklusive gemensamma utrymmen för de delar av SIV som är lokaliserade i Norrköping.

Samkostnaderna har fördelats på verksamhetsgrenar av verksamhetsansvariga.

I de direkta kostnaderna för integration ingår ca 1 mkr kr för avveckling och i samkostnader för integration ca 2 mkr för avveckling.

Från och med 1997 tillämpar SIV en schablonmässig princip för fördelning av samkostnaderna, nämligen efter månadslönebelopp. Om denna princip tillämpats under 1996 skulle andelen samkostnader för integrationsområdet minska från 21 till 18 mkr.

SIV anser att en mycket stor andel av samkostnaderna är svåra att påverka och att de inte skulle minska om integrationsfrågorna

¹ I invandring har här sammanförts verksamhetsgrenarna tillståndsprövning, asylprövning, asylmottagning och medborgarskapsprövning.

flyttades från SIV. Till dessa hör, menar SIV, kostnaderna för verks- och regionledning, centrala och regionala staber, löne- och ekonomisystem. Andra kostnader påverkas visserligen av att volymerna minskar men stora samordningsfördelar gör att kostnadsminskningen är betydligt mindre än vad som motsvaras av den andel av verksamheten som flyttas från SIV. Detta gäller exempelvis kostnader för servicefunktioner som löneadministration och ekonomiadministration. Den del av samkostnaden som avser avveckling är dessutom av engångskaraktär.

För att komma fram till en mer rättvisande beräkning av de resurser som skulle kunna tas från SIV för att bilda en integrationsmyndighet utgår SIV från beräkningsmetodiken i den rapport som SIV och Rikspolisstyrelsen lämnat till regeringen 1996-05-02. Rapporten benämns "Förutsättningar för och konsekvenser av att flytta över vissa verksamhetsuppgifter från polismyndigheterna till Statens invandrarverk". I denna rapport kommer man fram till att overhead-kostnaderna - del i ledning, staber, löne- och ekonomiadministration, ADB-stöd och övrigt - utgör 16 procent av de direkta kostnaderna.

Utgående från detta procenttal för overhead-kostnaderna beräknar SIV följande kostnader för sitt integrationsarbete under 1996:

Direkt kostnad	38,4 mkr
Avgår kostnad för avveckling av personal inom SIV	- 1,0 mkr
Delsumma	37,5 mkr
Tillkommer overheadkostnad beräknad till 16 % av delsumman	6,0 mkr.
Totalt	43,4 mkr för integrationsarbetet

Vår bedömning

SIV:s avvecklingskostnader tas bort

Vi delar SIV:s uppfattning att integrationsverksamhetens andel av avvecklingskostnaderna inte skall föras över till en ny integrationsverksamhet. Det är SIV som nu och fortsättningsvis har det ekonomiska ansvaret för gjorda avvecklingar. Avvecklingskostnader som ingår i direkta kostnader för integration, ca 1 mkr, och

i samkostnader för integration, ca 2 mkr, skall således dras bort från den del av anslaget A1 Statens invandrarverk som avsätts för en integrationsmyndighet.

SIV:s fördelningsmetoder

Den fördelningsmetod som SIV använt för 1996 måste anses ge ett exaktare resultat än den schabloniserade fördelning som skall användas fr.o.m. 1997. Huvudorsaken är att den gamla metoden är grundad på bedömningar som gjorts av verksamhetsansvariga medan den senare metoden, byggd på summa månadslön, inte tar hänsyn till den olika grad av service som huvudkontoret ger till olika delar av verksamheten. Om fördelning sker efter månadslönesummor kommer personalkostnaderna inom förläggningsverksamheten att medföra att asylmottagningen blir tilldelad en alltför stor del av de gemensamma kostnaderna, i vilka kostnaderna för huvudkontoret ingår med lejonparten.

SIV anför att verket svårligen kan minska sina gemensamma kostnader för ledning m.m. Statskontoret instämmer i att det finns skalfördelar som blir skalnackdelar vid en delning av verket. Men organisationen kan anpassas och verksamhet kan ses över och därigenom finns möjligheter att minska kostnaderna. Om en delning genomförs och integrationsmyndigheten placeras i Norrköping kan SIV få avgiftsinkomster av den nya myndigheten för den service som ges och därigenom få bidrag till de gemensamma kostnaderna.

SIV:s samkostnadspålägg för integrationsverksamheten utgör ca 70 procent på de direkta lönekostnaderna. Påläggget får anses normalt för myndigheter av motsvarande storlek som tillämpar motsvarande redovisningsprinciper. Som jämförelse kan nämnas att Regeringskansliet tillämpar ett generellt pålägg om 70 procent vid flyttning av personal mellan departement.

Det kan teoretiskt finnas delar i samkostnaden som inte alls kan kopplas till integrationsarbetet. Sådana kostnader borde i så fall lyftas bort vid en rättvis fördelning av de gemensamma resurserna. På samma sätt kan det teoretiskt finnas gemensam service som integrationsverksamheten utnyttjar men som inte fördelas via samkostnadspåläggget. I det senare fallet borde motsvarande kostnader läggas till integrationsmyndigheten vid en rättvis fördelning av resurserna. Statskontoret har inte funnit att det i detta fall finns anledning att göra sådana justeringar.

Statskontorets slutsats

Statskontoret anser därför att till integrationsmyndigheten bör överföras de samkostnader som - enligt Invandrarverkets tidigare fördelningsprinciper - har redovisats för integrationsmyndigheten år 1996.

De beräkningar Statskontoret gjort baseras på utfallet för 1996. En omräkning bör ske för att motsvara verksamhetsåret 1998. Kostnaderna för integration under budgetåret 1995/96 uppgick till 15 procent av SIV:s ramanslag. Efter samma procentsats skulle för integrationsverksamhet avdelas ca 57 av de 494 mkr som för 1998 beräknats för anslaget A 1. Statens invandrarverk, utgiftsområde 8.

Räcker SIV:s samkostnader till två myndigheter?

Frågan är nu om de samkostnader som faller på den del av SIV som blir kvar - den större delen - och de samkostnader som förs till den nya myndigheterna räcker för den administration som de två myndigheterna behöver.

Den situation som uppstår när två myndigheter skall bildas av en är den motsatta till den då två myndigheter läggs samman och ekonomiska vinster kan göras tack vare de stordriftsfördelar som då kan tas till vara. Om en integrationsmyndighet skapas av delar av SIV innebär det att statsmakterna anser att de effektivitetsvinster som förväntas av att SIV koncentrerar sitt arbete på mottagning och tillståndsprövning och en särskild myndighet på integration anses vara större än förlusten av stordriftsfördelar. Effektivitetsvinsterna bör också överstiga de omställningskostnader som uppstår. De senare är för övrigt av övergående art.

Teoretiskt sett borde SIV ha lättare att klara sin administration - efter en uppdelning av samkostnaderna - än en integrationsmyndighet. Detta av två skäl.

Det ena skälet är att det återstående SIV är mycket större än den tänkta integrationsmyndigheten. 142 av 161 mkr faller på SIV medan den nya integrationsmyndighetens del skulle vara 19 mkr. I de 142 mkr ingår avvecklingskostnader på ca 9 mkr. Dessa minskar dock successivt.

Det andra skälet är att SIV har en stor regional och lokal organisation som också finansieras av anslaget A1 till Statens invand-

rarverk. Det finns därför möjligheter till omDisposition mellan central och lokal nivå för att klara de gemensamma uppgifterna.

3.3 Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

Den verksamhet som Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) bedriver bestrids av ramanslaget B3 inom utgiftsområde 8. För budgetåret 1997 uppgår anslaget till 4 790 000 kronor, varav högst 60 000 kronor får användas för Nämnden mot etnisk diskriminering.

DO har två verksamhetsgrenar, dels att handlägga klagomål från enskilda, dels att vidta generellt syftande åtgärder. Kostnaderna i hanteringen av de individuella fallen utgörs framför allt av kostnader för arbetskraft och lokaler medan de generella initiativen inte sällan innebär kostnader även av annat slag, t.ex. tryckningskostnader, resekostnader, konsultarvoden m.m.

Det som föreslås bli överfört till en ny integrationsmyndighet från DO är DO:s generellt syftande åtgärder.

I DO:s resultatredovisning för budgetåret 1995/96 (18 månader), som denna framställning till stor del bygger på, har DO redovisat en uppskattad fördelning av sina kostnader under 1995/96 på de två verksamhetsgrenarna. Detta redovisas i följande tabell.

Verksamhetsgren	Totalkostnad 1995/96	Proc. fördelning
Generella åtgärder	4 898 345	69
Individuella fall	2 201 639	31
Totalt	7 099 989	100

En grund för ovan redovisade fördelning är uppskattningar av hur DO med kanslipersonal fördelar sin arbetstid, nämligen med 60 procent på individuella ärenden och 40 procent på generella åtgärder. Att huvuddelen (69 procent) av kostnaderna avser generella åtgärder trots att merparten (60 procent) av personalens tid ägnas åt individuella åtgärder beror på att konsultarvoden, tryckningskostnader och resekostnader på sammanlagt 1,7 mkr avsett generella åtgärder samt att personal i högre löneläge i större utsträckning arbetat med generella åtgärder än personal i lägre löneläge.

Av DO:s driftkostnader på drygt 7 mkr under 1995/96 avsåg 54 procent personalkostnader, 11 procent lokalkostnader, 7 procent

tryckkostnader, 7 procent konsultkostnader och 21 procent övriga driftkostnader.

Under 1995/96 har medelantalet anställda vid DO uppgått till 8 personer eller 7,8 uttryckt i årsarbetskrafter. Enligt myndighetens resultatredovisning har diskrimineringsombudsmannen f.n. till sin hjälp sex personer, två handläggare, tre biträdande handläggare och en registrator. Tidvis anlitas extrapersonal och konsulter.

Personalens arbetstid på de två huvudverksamheterna har grovt sett fördelats på följande sätt:

	Generella åtgärder %	Indivi- duella fall %
Ombudsmannen	75	25
Registrator	50	50
1 handläggare	75	25
Övriga handläggare och biträdande handläggare	25	75

Arbetet med den ekonomiska redovisningen och lönerapporteringen är mot ersättning utlagt på Kammarkollegiet.

Vid samtal med företrädare för DO har det inte framkommit något som tyder på att den i tabellen redovisade fördelningen i procent inte längre är rättvisande. Årets anslag på 4 790 000 kronor skulle därmed kunna delas upp så att 3 305 000 kronor avser generella åtgärder och 1 485 000 kronor individuella fall.

De beräknade medlen, ca 3,3 mkr, skulle således föras över till en integrationsmyndighet medan återstående 1,5 mkr skulle finansiera ett krympt DO. Det är emellertid högst tveksamt om ett anslag på 1,5 mkr till ett DO för enbart individfall skulle räcka till för samma verksamhetsvolym som i dag. Skälen är att ett större belopp än det som nu ingår i de 1,5 mkr sannolikt skulle behövas för ledning och administration. Det är därför rimligt att föra ytterligare 500 000 kronor till ett minskat DO för att dess nuvarande verksamhet med individfall skall kunna upprätthållas.

Slutsats:

Vi uppskattar därför att av nuvarande anslag på ca 4,8 mkr behöver ca 2,0 mkr reserveras för ett krympt DO medan ca 2,8 mkr kan föras till ett ny integrationsmyndighet.

4 IT-förutsättningar

Vid SIV finns ett egenutvecklat datasystem för ärendehandläggning, STAMM (System för Tillstånd, Asyl, Mottagning och Medborgarskap). Det togs i drift under 1995. Utvecklingskostnaden uppgick till 70 mkr.

STAMM är uppbyggt med flera delsystem som har gemensamma tabeller varifrån uppgifter hämtas till de olika funktionerna. De delsystem som har med individen att göra är: individ (mi), ärende (ma), mottagning (mm) och ersättningar (me). Det finns också system som inte är individbaserade.

Integrationsverksamheten är stor användare av delsystemet me som också kallas ROSE. Med ROSE hanteras ersättningarna till kommunerna för flyktingmottagandet. Under 1996 betalades ut närmare 5 miljarder kronor i ersättningar till kommunerna.

Ett annat delsystem som integrationsverksamheten använder är SUS (System för Uppföljning av Statsbidragssystemet för kommunalt flyktingmottagande). Detta uppföljningssystem kompletterar den statistik som kan erhållas från ROSE och SIV:s ekonomisystem. Informationen från dessa system är en viktig källa till information om flyktingarnas introduktion i kommunerna.

SIV har dessutom datasystem för ordbehandling (Word Perfect), kalkylering (Lotus 123), grafisk presentation (Freelance Graphics) och elektronisk post (CC:Mail). Personalen har tillgång till programmen via nätverk.

Som ekonomisystem används Agresso som körs på basdator. PIR är ett personaladministrativt system som också körs på basdator.

De olika enheterna inom SIV är anslutna till ett datanätverk (Sivnet) varigenom tillgång erhålls till de olika datasystemen. Mellan huvudkontoret i Norrköping och större lokala enheter finns fasta förbindelser.

SIV har just avslutat upphandling av servicebyrå-tjänster för drift inklusive kundstöd, underhåll och utveckling av sina IT-system. Som servicebyrå har valts Frontec i Norrköping. I samband med överlämnandet av driften, underhållet och utvecklingen hösten 1997 väntas ADB-enheten inom verket läggas ner. Kvar blir en IT-enhet med 4 personer. Hittills har ett femtontal personer arbetat med ADB-frågor inom SIV.

En blivande integrationsmyndighet behöver tillgång till STAMM-systemet för sin verksamhet. Integrationsmyndigheten behöver också tillgång till datasystem för ordbehandling, kalkylering, presentation, E-post och Internet.

Oavsett var en integrationsmyndighet lokaliseras är denna i stort behov av att ha tillgång till datasystemet STAMM för sin operativa verksamhet. En lokalisering till lokaler nära SIV:s huvudkontor skulle förbilliga tillgången till STAMM i och med att en anknytning kunde ske till det lokala nätverket vid huvudkontoret. Det skulle i ett sådant alternativ också vara naturligt att anknyta till SIV:s system för ordbehandling, kalkylering, presentation och elektronisk post.

Vid en lokalisering i Stockholm behövs en fast teleförbindelse med SIV:s datasystem. En lokalisering i Stockholm medför vidare behov av ett eget lokalt nätverk för ordbehandling, kalkylering, presentation, E-post och Internet.

På kort sikt finns ingen annan lösning än att en ny integrationsmyndighet måste utnyttja det existerande datasystemet hos SIV. En förutsättning är därför att SIV åläggs att ge ADB-service till integrationsmyndigheten och att rättsliga förutsättningar (tillstånd enligt datalagen, sekretess m.m.) för detta skapas. Vid service mellan myndigheter brukar självkostnadsprincipen gälla. Den kostnadsandel som ingår i samkostnaderna och som avser ADB-stöd bör därför någorlunda kunna motsvara den ersättning som en ny myndighet får betala till SIV, alternativt den servicebyrå som SIV anlitar.

STAMM-systemet är ett personregister. För ett statligt personregister kan det endera finnas en särskild registerlag kompletterad med en registerförordning eller ett tillstånd av Datainspektionen.

Enligt Datainspektionen har SIV tillstånd av Datainspektionen för sina system. Även Utlänningsnämnden och polisen har tillstånd för att använda sig av SIV:s system. Utlänningsnämnden både registrerar i SIV:s STAMM-system och använder sig av detta via terminaluppkoppling. Polisen använder sig av STAMM genom terminaluppkoppling. Eftersom redan andra myndigheter inom invandrarområdet utnyttjar STAMM kan man förvänta att en blivande integrationsmyndighet kommer att få tillstånd att utnyttja STAMM i erforderlig utsträckning. Det finns möjlighet i STAMM att begränsa åtkomsten till uppgifter i systemet.

5 Personalresurser för verksamhet och administration

För ledning av och stöd till den verksamhet som en integrationsmyndighet skall bedriva behövs en verksamhet och vissa gemensamma administrativa resurser. Vilka personalresurser som erfordras inom en myndigheten och vilka som kan köpas diskuteras här. De arbetsledande och administrativa resurser som behövs inom de operativa enheterna behandlas inte. Uppskattningar av erforderliga personalresurser och kostnader presenteras för två alternativ: lokalisering till Norrköping eller till Stockholm. Båda alternativen skapar möjligheter till att hålla nere de administrativa kostnaderna genom köp av administrativa servicetjänster. En lokalisering till Norrköping ger lägst administrationskostnad.

Vid lokalisering till annan ort än Norrköping eller Stockholm ökar svårigheterna att kunna köpa administrativ service och specialistkunnande av olika slag. Effekten kan bli att myndigheten måste skaffa egen personal för uppgifterna och att detta blir en mer kostnadskrävande lösning. Vidare kan omställningskostnaderna öka i ett sådant alternativ, bl.a. med hänsyn till att tillgången på lämplig personal kan vara mer begränsad.

Med tanke på att myndigheten endast kommer att ha ca 80 åa för integrationsverksamhet blir administrationen relativt stor om den helt och hållet skall tillhandahållas i egen regi. Den administration som avgjort bör utföras inom den egna myndigheten är den som utgör direkt stöd till verksamhet och operativ verksamhet.

När en myndighet köper tjänster av det slag som det här är fråga om upprättas skriftligt avtal. I bilaga 2 visas ett avtal mellan Statskontoret och Nämnden för offentlig upphandling (NOU). NOU har ett tiotal tjänster. Dess kanslichef svarar för ledningsuppgifter medan en annan anställd svarar för registratur m.m. All övrig administrativ service köps. Löneadministration, ekonomisk redovisning och bokslut är utlagda på Kammarkollegiet. Av Statskontoret, som är beläget i samma hus som NOU, erhålls telefontjänst, vaktmästeri och övrig service, skrivmateriel, internt ADB-stöd, bibliotekstjänster, rådgivning på det personaladministrativa området samt backup för registrator för en ersättning om 16 000 kr per månad.

Verksledning

För verksledning behövs en generaldirektör assisterad av en sekreterare.

Med tanke på de omfattande transfereringarna som integrationsmyndigheten skall hantera torde en internrevisor behövas. Denna befattning knyts direkt till generaldirektören.

Personalkostnaderna för verksledning inklusive internrevisor beräknas till 1,7 mkr. För en eventuell styrelse eller ett råd tillkommer kostnader på 150-200 tkr.

Administrativ enhet

Erforderliga administrativa resurser samlas i en administrativ enhet under ledning av en administrativ chef som tillika är personalchef.

För sekreteraruppgifter på avdelningen beräknas en person.

En registrator beräknas för postbehandling, diarieföring och arkivering.

För att tillgodose behovet av förvaltningsjuridisk kompetens inom myndigheten reserveras medel för en jurist.

Till en integrationsmyndighets operativa verksamhet hör att ta fram och sprida information om integrationsverksamhet. Som professionellt stöd för detta räknar vi med behov av en informationschef och två informatörer för extern information, presstjänst och intern information. Dessa tjänster kan alternativt delvis köpas utifrån. Vid lokalisering till närheten av SIV i Norrköping torde behovet av egen personal på området reduceras till två. Grafisk kompetens m.m. kan då köpas av SIV.

För personaladministration och kompetensutveckling beräknas två personer. I personaladministrationen ingår rekrytering, omplacering och avveckling; arbetsmiljöfrågor; personalsociala frågor och rehabilitering. I kompetensutveckling ingår att driva frågor om personalutbildning och övrig personalutveckling inom myndigheten.

Vi utgår från att löneadministrationen läggs ut på annan myndighet eftersom detta är en serviceuppgift som kräver relativt

mycket resurser om den skall utföras på en liten myndighet. Skulle myndigheten välja att själv ha hand om lönerapporteringen får man räkna med ett behov av backup för denna uppgift genom att någon annan inom myndigheten har lönerapportering som uppgift på deltid. Alternativt kan backup-tjänsten köpas utifrån.

För ekonomiadministration och ekonomisk uppföljning behövs en ekonomichef och två ekonomiadministratörer.

I ekonomiadministration ingår budgetering, extern och intern redovisning, likviditetsplanering, prognoser och bokslut. Till detta kommer att upprätta budgetunderlag och årsredovisning. Vi har här räknat med att hanteringen av de statliga ersättningsarna till kommunerna m.fl. görs inom den operativa verksamheten. Dessa utbetalningar skall dock redovisas i ekonomisystemet.

Vid lokalisering till Norrköping torde såväl ekonomiska som praktiska skäl tala för en anslutning även till SIV:s IT-system för ordbehandling, kalkylering, e-post m.m.

För beställaruppgifter beträffande IT-stöd från SIV:s servicebyrå samt för praktiskt stöd till användarna av IT-systemen behövs en IT-chef och två IT-administratörer om myndigheten själv skall driva ett eget datanätverk för gängse kontorssystem för ordbehandling, kalkylering, e-post, Internet m.fl. Detta blir fallet vid lokalisering i Stockholm. Vid lokalisering i Norrköping torde det förstå med en IT-ansvarig under förutsättning att det mesta av erforderligt IT-stöd köps från SIV eller dess servicebyrå.

För lokalförsörjning, inköps- och utrustningsfrågor (ej IT) behövs en intendent. Anskaffning av utrustning underlättas av de ramavtal som statliga myndigheter tecknat av leverantörer och som förtecknas i Riksrevisionsverkets skrift Ramavtal - statlig inköpsamordning. Vid lokalisering till Norrköping kan integrationsmyndigheten delta i det omfattande samarbete på upphandlingsområdet som finns mellan de statliga myndigheterna i Norrköping. Upphandlingsservice kan vid behov också köpas från SIV:s upphandlingsgrupp.

För vaktmästeriuppgifter, som omfattar posthantering, omflyttningar, installationer, reparationer och skötsel av kontorsutrustning, behövs två personer. Vid lokalisering nära SIV i Norrköping skulle med fördel hela eller delar av denna service kunna köpas från SIV. Köp av dessa tjänster minskar sårbarheten.

SIV har en distributionsgrupp som kan distribuera stora mängder av informationsmaterial. Det är rimligt att anta att denna tjänst skulle köpas av integrationsmyndigheten vid en lokalisering till Norrköping. Vid lokalisering till Stockholm behöver vaktmästeriet vid integrationsmyndigheten förstärkas med en person för att klara av egen distribution.

SIV i Norrköping har ett bibliotek inom migrationsområdet. Om integrationsmyndigheten förlades till Norrköping torde det sig naturligt att den myndigheten köper bibliotekstjänster från SIV. En lokalisering till Stockholm skapar behov av ett eget bibliotek som förestås av en bibliotekarie.

Telefonväxel- och receptionstjänster kan köpas av SIV vid lokalisering till Norrköping. Vid en alternativ lokalisering till Stockholm kan behov uppstå att två personer för bemanning av egen växel och reception. Dessa tjänster kan dock med fördel även i Stockholm köpas från en extern leverantör. Vi räknar med att dessa tjänster köps.

Vi beräknar att personalkostnaderna för den administrativa enheten uppgår till

- 5 mkr vid lokalisering i Norrköping, 13 tjänster
- 7,5 mkr vid lokalisering i Stockholm, 20 tjänster.

6 Gemensamma kostnader

Personal

Som framgått tidigare beräknar vi att personalkostnaderna för verksledning och gemensam administration uppgår till ca 7 mkr vid lokalisering i Norrköping och till 9,5 mkr vid lokalisering i Stockholm.

Orsaken till kostnadsskillnaden är att i Norrköping kan administrativa servicetjänster köpas avseende

- information,
- lönerapportering,
- vaktmästeri,
- distribution,
- bibliotek,
- telefonväxel och reception (pers.).

Vi beräknar att kostnaderna för köp av dessa tjänster från SIV uppgår till åtminstone 2 mkr förutom kostnaderna för köp av IT-tjänster som tas upp nedan. Även vid lokalisering till Stockholm kommer vissa administrativa tjänster att köpas, dock sannolikt för betydligt lägre belopp. Här räknar vi med att lönerapportering och växel- samt telefonisttjänster köps för något mer än 0,5 mkr förutom det IT-stöd som köps.

Köp av dessa tjänster torde minska kostnaderna något för integrationsmyndigheten förutom att det minskar sårbarheten vid långtidssjukdom, semesterar o.dyl.

Lokaler för verksledning och administration

I SIV:s samkostnader ingår lokaler vid huvudkontoret. Lokalkostnader för filmsal, matsal och gymnastiksal ingår. Därför beräknar vi här endast lokalkostnaderna för en integrationsmyndighets ledning och centrala administration. Vi utgår ifrån att hyresläget är avsevärt högre i Stockholm jämfört med Norrköping, där nivån ligger på 750 kr per kvm förutom el och lokalvård. För 15 rum i Norrköping beräknar vi 0,5 mkr och för 22 rum i Stockholm 1 mkr.

För att kunna jämföra med integrationsverksamhetens del i SIV:s samkostnader tar vi således inte med lokalkostnaderna för 80 rum för den operativa personalen. Det skall dock observeras att

vid lokalisering i Stockholm kommer lokalkostnaderna för dessa 80 rum att uppgå till ca 4,5 mkr mot ca 2 mkr vid lokalisering i Norrköping.

IT

För köp av tjänster för drift, underhåll och utveckling av STAMM för integrationsmyndighetens behov beräknar vi en kostnad på ca 3,5 mkr inklusive avskrivningar. Till detta kommer kostnader för en fast telelinje till Norrköping om integrationsmyndigheten förläggs i Stockholm.

För drift och underhåll av nätverk med ordbehandling, kalkyl, presentation, elektronisk post och internet beräknar vi en kostnad av 1 mkr i Norrköping och 1,5 mkr i Stockholm.

En nybildad myndighet kommer att få vissa utgifter för programlicenser som måste nylösas. Det gäller t.ex. EA/PA-system men även ordbehandling, kalkyl m.m. Vi utgår ifrån att dessa utgifter på ca 0,5 mkr finansieras av investeringsmedel. Kostnaderna ingår sedan i avskrivningarna.

De totala datorkostnaderna skulle därmed stiga till kanske 4,5 mkr vid lokalisering i Norrköping och 5,5 mkr vid lokalisering i Stockholm.

Övriga kostnader

Till övriga kostnader förs bl.a. kostnader för

- SLÖR och Cosmos eller annat ekonomisystem,
- kopiering och kontorsutensilier,
- avskrivning av möbler, kopiatorer m.m.
- böcker och tidskrifter.

Vi uppskattar dessa övriga kostnader till 4 mkr årligen.

Totalt

De gemensamma kostnaderna, i mkr, kan sammanfattas enligt följande:

Kostnadsslag	Norrköping	Stockholm
Personal	7	9,5
Köp av tjänster	2	0,5
Lokaler för vl och adm.	0,5	1
IT	4,5	5,5
Övriga kostnader	4	4
Totalt	18	20,5

Slutsats

Den i avsnitt 3.2 beräknade samkostnaden på 19 mkr för integrationsverksamhet vid SIV räcker för en integrationsmyndighets gemensamma kostnader om myndigheten lokaliseras i Norrköping och en hel del administrativa tjänster köps från SIV. Vid lokalisering av myndigheten i Stockholm kan en brist uppstå till följd av mer kostnader för egen administrativ personal samt högre lokal- och IT-kostnader än i Norrköping.

Till detta kommer som nämnts tidigare högre lokalkostnader i Stockholm på ca 2 mkr för den operativa personalen.

Vid en centralisering - antingen till Norrköping eller Stockholm - uppkommer ett ökat behov av resor jämfört med dagens decentraliserade verksamhet. Vi har som ett räkneexempel utgått från 200 tillkommande resor med en årlig merkostnad om cirka 0,5 mkr.

Beroende på resemönster kan dock resekostnaderna för den operativa personalen minska vid lokalisering i Stockholm, som har bättre kommunikationer med landet i övrigt än Norrköping.

7 Omställningskostnader

Om en särskild integrationsmyndighet bildas som ersättning för den integrationsverksamhet som SIV bedriver uppstår omställningskostnader. Dessa underindelas i avvecklingskostnader och etableringskostnader.

Avvecklingskostnaderna delas i sin tur upp på

- avveckling av personal,
- avveckling av lokaler och utrustning,
- störningskostnader.

De etableringskostnader som uppkommer är främst

- kostnader för organisering av den nya myndigheten,
- flyttkostnader,
- rekryteringskostnader,
- anskaffning av inventarier, dvs. möbler, datorutrustning, kopiatorer och övrig kontorsutrustning, bibliotekshyllor och böcker,
- kostnader för eventuell kabeldragning för IT-nätverk.

Dessa kostnader finansieras normalt inom ramen för befintliga anslag för verksamhetsområdet.

7.1 Avvecklingskostnader

Personalavveckling

När en verksamhet flyttas från en myndighet till en annan följer personalen med till den nya myndigheten (lagen 1982:80 om anställningsskydd, LAS, § 6 b). Omkring 80 personer inom SIV arbetar med integrationsfrågor till mer än 50 procent. Det är dessa som "automatiskt" övergår till den nya myndigheten. 18 av de 80 arbetar i Norrköping och 8 i Stockholm.

I Mälardalens distrikt arbetar 11 anställda med integration. Vi antar att dessa kan bo kvar och pendla till Norrköping respektive Stockholm.

Trots att staten enligt det allmänna löne- och förmånsavtalet (Alfa) betalar kostnader för enskild anställd vid byte av bostadsort, vilket tas upp nedan, torde ett ganska stort antal av de anställda i praktiken vara bundna vid nuvarande bostadsort, bl.a. genom att maka/make har förvärvsarbete där. Vi finner det inte osannolikt att 30 av de 80 inte kan flytta med till Norrköping eller Stockholm. Integrationsmyndigheten kommer då att få betala uppsägningslön inklusive sociala avgifter på sannolikt 250 000 kronor per person i genomsnitt, dvs. 7,5 mkr.

De anställda som är omkring 60 år kommer att ges möjlighet att avgå med pension. Vi antar att 10 av de uppsagda befinner sig i den åldern. Vi antar vidare att de blir pensionerade 4 år tidigare än normalt. Den årliga pensionskostnaden uppgår till ca 150 000 kr per person eller 1,5 mkr för 10 personer. Detta finansieras genom anslag till SPV:s förfogande.

Trygghetsavtalet blir tillämpligt på dem som sägs upp. Trygghetsstiftelsen kommer att ställa upp med sin arsenal av åtgärder för att hjälpa de uppsagda till ny anställning eller till att starta eget. I genomsnitt uppgår Trygghetsstiftelsens kostnader till drygt 40 000 kr per uppsagd. Den totala kostnaden för Trygghetsstiftelsen skulle därmed uppgå till ca 1,2 mkr vid avveckling av 30 anställda. Härtill kommer avgångsersättningar enligt trygghetsavtalet, se nedan. Myndigheterna betalar årligen avgifter som skall täcka kostnaderna enligt trygghetsavtalet. Dessa avgifter kan betraktas som försäkringspremier.

Den personal som inte kan börja på den nya integrationsmyndigheten placeras i en avvecklingsorganisation. För att leda denna och stötta de uppsagda att förbättra sin kompetens och till att få nya arbeten behövs en till två personer. Det uppstår också i avvecklingsorganisationen kostnader för löne- och ekonomiadministration, porton, tillgång till datorer och kopiatorer och telefon för de uppsagda m.m. Dessa förvaltningskostnader beräknar vi till cirka 1 mkr.

Ett antal av de uppsagda kommer efter uppsägningstiden att uppbära ersättning från arbetslöshetskassa. Vi räknar med att 20 av de resterande får ersättning från A-kassa i ca ett år till en total kostnad om 3 mkr.

Enligt trygghetsavtalet betalas avgångsersättning som tillägg till A-kasseersättningen så att den sammanlagda ersättningen motsvarar 80 procent av tidigare lön. Vidare betalas i vissa fall för-

längd avgångsersättning till dess fem år gått sedan personen blev arbetslös. Ersättningen utgör 80 procent av den tidigare lönen. Vi beräknar att dessa avgångsersättningar kostar sammanlagt 3 mkr.

De på detta sätt beräknade personalavvecklingskostnaderna uppgår totalt till ca 22 mkr. Ca 9,5 mkr inträffar inom 12 månader efter uppsägningen. På den nya integrationsmyndigheten faller 8,5 mkr av de 22. Integrationsmyndighetens kostnader torde emellertid kunna fördelas på två budgetår. A-kassekostnaderna inträffar främst under de två år som följer närmast efter uppsägningsåret. Då börjar också avgångsersättningarna enligt trygghetsavtalet att falla ut. Under året efter uppsägningsåret börjar pensionsersättningarna att utbetalas.

Lokalavveckling

Ett åttiototal kontorsrum blir överflödiga inom SIV:s organisation när en integrationsmyndighet bildas. 12 av dessa finns på huvudkontoret och ingår i samkostnaden. De övriga rummen ingår i de direkta kostnaderna för integrationsverksamheten. Vi räknar med att huvuddelen av rummen kan sägas upp men att det finns en kvarstående kontraktstid.

Om den kvarstående kontraktstiden är 1 år uppgår lokalavvecklingskostnaderna för 12 rum vid SIV:s huvudkontor till ca 300 000 kr. Under samma antagande om återstående kontraktstid för 68 rum i regionerna och distrikten uppstår en lokalavvecklingskostnad där på 1,7 mkr. De totala lokalavvecklingskostnaderna uppgår därmed till 2 mkr. Dessa bör bäras av integrationsmyndigheten även om SIV har kostnadsansvaret enligt lokalavtalet.

De möbler m.m. som finns i de rum som lämnas inom SIV:s lokaler centralt och regionalt bör inte flyttas till den nya myndigheten. Möblerna torde vara av olika fabrikat och modell och passar därför inte till den nya myndigheten, som bör ha enhetlig möblering.

Störningskostnader

Från det att tydliga signaler kommer om att integrationsverksamheten inom SIV skall brytas ut och bilda en egen myndighet kommer oro att uppstå bland berörd personal. Vi får då räkna med att integrationsverksamhetens volym och kvalitet kommer att sjunka. Dessa störningskostnader är det dock svårt att sätta en prislapp på.

7.2 Etableringskostnader

Organisationskommitté

För att organisera en särskild integrationsmyndighet behövs en organisationskommitté. Det är synnerligen lämpligt att som ordförande i denna kommitté utses den person som är avsedd att bli myndighetens generaldirektör. På det sättet tappas inte tempo när organisationskommitténs verksamhet avslutas och den nya myndigheten startar. Till sekreterare i kommittén utses en person som på heltid kan arbeta med erforderliga förberedelser för den nya myndigheten. Vi beräknar att denne är anställd i sex månader för denna uppgift. Vi beräknar 1 mkr för organisationskommitténs verksamhet, vilka kostnader bestrids av kommittéanslaget.

Flyttkostnader

Flyttkostnaderna avser flyttning av arbetsmaterial, dossiéer, PC-utrustning, kopiatorer och annan kontorsutrustning från de orter där integrationsverksamhet bedrivs i dag till den nya integrationsmyndighetens kontor.

Vi beräknar att flyttkostnaden för utrustning uppgår till storleksordningen 1 mkr och att kostnaderna är relativt oberoende av lokaliseringsort.

Flyttersättning till personal

Vid en lokalisering till Norrköping beräknar vi att 10 anställda flyttar med dit från annan plats i landet. I Stockholmsfallet antar vi att 20 anställda flyttar dit. Anledningar till att fler väntas flytta till Stockholm är att ett antal inom huvudkontorets integrationsenhet väntas flytta dit från Norrköping och att andra anställda kan flytta till Stockholm i högre utsträckning än till Norrköping på grund av Stockholms större utbud på arbets- och studiemöjligheter för medföljande familjemedlemmar.

Om flyttersättningen inklusive resor enligt avtal beräknas uppgå till 100 000 kronor per anställd som flyttar blir flyttersättningen i Norrköpingsalternativet 1 mkr och i Stockholmsalternativet 2 mkr.

Rekrytering

Ett omedelbart rekryteringsbehov finns när den nya integrationsmyndigheten startar. För annonsering och andra extra kostnader, t.ex. för konsulter, i samband med rekrytering av ett tjugotal medarbetare beräknas 1,5 mkr.

Anskaffning av inventarier

Inventarier i form av datorutrustning och kontorsutrustning utöver det som flyttas från SIV samt, vid Stockholmslokalisering, en grunduppsättning böcker till ett bibliotek kommer att anskaffas genom utnyttjande av investeringsram. En årlig avskrivningskostnad om ca 1 mkr har räknats in i de gemensamma kostnader som redovisas i avsnitt 6.

7.3 Totala omställningskostnader

De ovan beräknade avvecklings- och etableringskostnaderna som faller på integrationsmyndigheten ställs samman i följande tabell. De fördelas på två budgetår.

Tabell. Integrationsmyndighetens omställningskostnader, mkr

Omställningskostnader	Norrköping	Stockholm
Personal	8,5	8,5
Lokaler	2	2
<i>Summa avveckling</i>	<i>10,5</i>	<i>10,5</i>
Flyttkostnader	1	1
Flyttersättning	1	2
Rekrytering	1,5	1,5
<i>Summa etablering</i>	<i>3,5</i>	<i>4,5</i>
Totalt	14	15

Utöver de omställningskostnader som faller på integrationsmyndigheten kommer ca 15 mkr att belasta andra statliga anslag, dock med fördelning med successivt minskande belopp över flera år.

8 Finansiering

Den framräknade ramen för integrationsverksamhet, knappt 60 mkr, varav ca 57 mkr härrör från SIV:s integrationsverksamhet och knappt 3 mkr från DO:s kostnader för generellt syftande åtgärder mot etnisk diskriminering, skall räcka för en integrationsmyndighets kostnader. Vi har i avsnitt 6, Gemensamma kostnader, visat att vid en lokalisering till Norrköping kan administrationskostnaderna rymmas inom de 19 mkr som motsvarar integrationsverksamhetens del i SIV:s samkostnader. Det förutsätter att viss administrativ service köps från SIV. P.g.a. framförallt högre lokalkostnader kan en brist uppstå vid lokalisering till Stockholm, något som kan finansieras genom att resurserna för den operativa verksamheten dras ner något.

Omställningskostnaderna kan finansieras på flera sätt.

Alternativ 1. Finansiering via den nya myndighetens anslag.

Alternativ 2. Finansiering genom att anslagssparande hos SIV tas i anspråk.

Alternativ 3. Finansiering genom att särskilda medel tillskjuts från regeringen.

Om alternativ 1 tillämpas sker finansiering genom att ett stort antal befattningar hos den nya myndigheten inte bemannas under de första två åren då omställningskostnaderna faller ut. Minst ett femtontal tjänster får vakantsättas.

I fråga om alternativ 2 finns 17 mkr i anslagssparande till förfo-
gande hos SIV. Dessa är dock intecknade enligt SIV:s uppfattning för förväntad kommande personalavveckling inom SIV, efter det att personal från polisen den 1 oktober i år förts över till SIV.

Alternativ 3 torde kunna väljas endast om omfördelning mellan olika anslag inom utgiftsområde 8 kan göras. Detta är närmast en politisk fråga.

Vid bildandet av en ny integrationsmyndighet aktualiseras också vissa ekonomiska frågor som dock inte ingår i Statskontorets uppdrag att utreda. Det rör exempelvis:

- hur ett eventuellt besparingskrav på SIV för 1998 skall förde-
las?

- investeringsram och kreditram för den nya myndigheten?

Vi har redan berört den första frågan då vi i avsnitt 3.2 nämnt att med den andel som integrationsverksamheten hade av SIV:s anslag för 1995/96 - 15 procent - får integrationsverksamheten ca 57 mkr av beräknade 494 mkr i ramanslag till SIV för år 1998.

BILAGA 1

Statens invandrarverk

Utveckling

Utgiftsutvecklingen inom verksamhetsområdet migrationspolitik framgår av följande sammanställning (miljoner kronor).

	Utg. 94/95	Utg. 95/96	Därav 1996	Försl 1997	Ber. 1998	Ber. 1999
A Migrationspolitik	3 353	3 025	2 044	2 001	1 859	1 869
A1 St. invandrarverk	429	603	410	507	494	497
A2 Mott. av asylsök.	2 062	1 934	1 260	922	787	787
A3 Migrationspol. åtg.	794	396	313	311	317	322
A4 Utlänningsnämnden	68	82	56	67	62	56
A5 Rättshjälp utl.ärenden				64	66	68
A6 Utresor för avvisade				130	134	138

Mellan budgetåret 1994/95 och kalenderåret 1996 har utgifterna för migrationspolitiken minskat väsentligt eller med 39 procent. Det är en följd av att asylmottagandet kraftigt reducerats. Anslaget för Statens Invandrarverk (SIV) har däremot endast minskat marginellt. Det ökar de fakto innevarande år med ca 100 miljoner jämfört med föregående till följd av att SIV övertar vissa uppgifter från polisen.

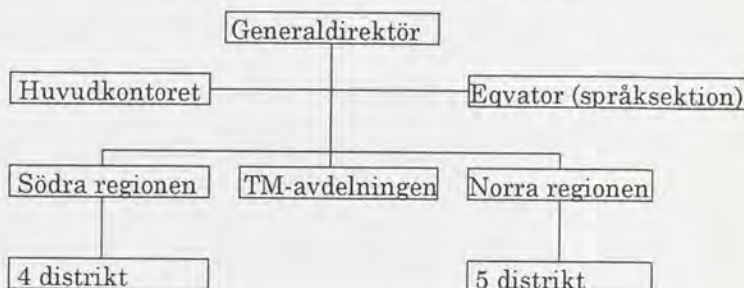
Utvecklingen av antalet anställa inom verket framgår av följande.

	1994/95	1995/95	Dec. 1996	April 1997
Medeltalet anställda	2 909	1 732	1 449	1 414

Det är framför allt inom asylmottagandet som personalen har reducerats.

Organisation

Statens invandrarverk (SIV) är f.n. organiserat enligt följande figur. Beskrivningen avser läget i mars och april 1997.



Huvudkontoret stöder generaldirektören i dennes planering, styrning, uppföljning och utveckling av verksamheten. Enheterna inom huvudkontoret ger dessutom verksgemensamt stöd inom flera områden till hela verket samt visst lokalt administrativt stöd till tillstånds- och medborgarskapsavdelningen (TM-avdelningen) och huvudkontoret. En närmare beskrivning av verksamheterna inom huvudkontorets olika enheter lämnas nedan.

Det operativa arbetet sker i regionerna och på TM-avdelningen. Den senare avdelningen, som är placerad i Norrköping, prövar ansökningar om visering, uppehålls- och arbetstillstånd och ansökningar om pass samt ansökningar om svenskt medborgarskap. Distrikten inom de två regionerna utför de operativa uppgifter inom områdena asylprövning, mottagning, bosättning och integration.

En intern organisationsöversyn har startats med sikte på att en ny organisation skall vara klar den 1 oktober i år. Enligt uppgift är en bärande tanke att en nivå i organisationen skall tas bort.

Samtidigt som en ny intern organisation tas i bruk kommer SIV att från polisen överta ansvaret för utredningar i utlännings- och medborgarskapsärenden, ansvaret för de utlännings- som tas i förvar enligt utlänningslagen samt registrering av fingeravtryck som tas med stöd av utlänningslagen. SIV:s myndighetsanslag tillförs 130 mkr för dessa nya uppgifter.

Huvudkontoret

Huvudkontoret består av verksledning, internrevision, stab och kanslienheter.

Förutom en kort beskrivning av verksamheten inom de olika enheterna lämnas två slag av antalsuppgifter om de anställda, nämligen *antalet anställda* uttryckt som summan av anställningarnas omfattning samt, inom parentes, *antalet årsarbetare* definierat som summan av anställningarnas omfattning plus övertid och timanställning minus sjuk-, kompensations- och tjänstledighet. Semesterfrånvaro är inte frånräknad.

Verksledningen, internrevisionen och staben omfattar 9 anställda (8,2 åa).

Inom *verksledningens* kansli finns, förutom generaldirektören, en kanslichef samt två sekreterare. Kanslichefen samordnar arbetet inom huvudkontoret.

Inom *internrevisionen* finns en internrevisor. Internrevisionen skall självständigt granska myndighetens kontroll i system, rutiner och organisation (intern kontroll) och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. SIV är en av de fyrtiofem myndigheter med omfattande ekonomisk verksamhet som sedan den 1 september 1996 eller den 1 januari 1997 omfattas av förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Staben omfattar två controllers och två planeringssekreterare. Staben arbetar med planering och uppföljning. Staben vidareutvecklar synsätt, metoder för styrning och utveckling av verksamheten samt ger idéer om åtgärder som förbättrar verkets resultat.

Det finns åtta kanslienheter, nämligen informationsenheten, mottagnings- och integrationsenheten, praxisenheten, personalenheten, ekonomienheten, IT-enheten, utbildningsenheten och enheten för administrativ service.

Informationsenheten med 17,5 anställda (14,2 åa) driver de strategiska informationsfrågorna, ger ledningsstöd och service till verksamheten i hela organisationen. Enheten producerar internt och externt informationsmaterial och svarar för verkets press-tjänst.

Mottagnings- och integrationsenheten, 16,0 anställda (13,9 åa), ger stöd till regionernas mottagnings- och integrationsarbete och driver de strategiska frågorna inom dessa områden. Enheten följer och dokumenterar integrationen i samhället och samverkar med centrala myndigheter. Enheten följer upp de statliga ersättningarna för flyktingmottagandet, handlägger bidragsgivningen till invandrades riksorganisationer, samordnar det statliga stödet till projekt, arbetar med frågor som rör återvandring samt med frågor kring rasism och främlingsfientlighet.

Praxisenheten, 16,5 anställda (16,1 åa), ger stöd till verksamheten i asyl-, tillstånds- och medborgarskapsprövningen vad gäller länderkunskap, praxisbildning och kvalitetsfrågor. Enheten svarar för EU-arbete och andra internationella kontakter inom sitt sakområde. Samordning och dokumentation av det regelverk som utges av huvudkontoret samt allmänjuridiska frågor hör också till arbetsuppgifterna.

Personalenheten, 13,0 anställda (11,8 åa), driver de strategiska personalfrågorna mot en gemensam personalpolitik och ledarskapsutveckling. Enheten svarar för uppgifter rörande strategiska personal- och organisationsfrågor, arbetsgivarfrågor, arbetsrätt samt beredning av ärenden till personalansvarsnämnden. Enheten har systemansvar för personal- och löneadministrativa system samt ger personal- och löneadministrativt stöd till verksamheten vid huvudkontoret och TM-avdelningen.

Ekonomienheten, 16,8 anställda (15,7 åa), arbetar i nära samverkan med regionerna och TM-avdelningen med ekonomisk styrning, uppföljning och redovisning. Enheten svarar för statistik till grund för uppföljning och information samt ekonomiservice till huvudkontoret och TM-avdelningen.

IT-enheten, 15,0 anställda (12,6 åa), utvecklar IT-strategin, IT-planer och gemensamma system, nät och verktyg för IT-verksamheten. Enheten samordnar olika informationsstrukturer, utvecklar gemensamma modeller, metoder och verktyg och har externt/internationellt samarbete angående verkets IT/IS-utveckling samt leder och deltar i verksövergripande informationsgivning.

Av personalresurserna avser 11,0 (9,3) ADB-enheten som leverantör av IT-tjänster fram till hösten 1997. Upphandling av extern leverantör av systemdrift, systemunderhåll och systemutveckling pågår.

Utbildningsenheten, 5,5 anställda (4,1 åa), arbetar på uppdrag av generaldirektören med strategisk kompetensutveckling. Genom utbildning, råd och stöd arbetar enheten med att, på beställning från organisationen, öka personalens kompetens. Enheten skall också medverka till att profilera invandrarverket genom att marknadsföra verkets kompetens externt.

Enheten för administrativ service, 57,0 anställda (48,5 åa), ger administrativ service och ledningsstöd inom områdena bibliotek, beredskap och säkerhet, upphandling, distribution, registratur och arkiv, växel/reception samt vaktmästeri. För ledningsfunktionen inom enheten åtgår 2 anställda (1,8 åa), för bibliotek 6,0 (4,5), för beredskap/säkerhet 4,0 (4,0), för upphandling 5,0 (4,9), för distribution 6,0 (5,1), för registratur och arkiv (centralarkivet) 15,0 (11,9), för växel/reception 9,0 (8,3) samt för vaktmästeri 10,0 (8,0).

Upphandlingsgruppen svarar för inköpsfrågor vid huvudkontoret och TM-avdelningen(?). Växel/receptionsgruppen och vaktmästeriet är gemensamma för huvudkontoret och TM-avdelningen.

AVTAL

1994-09-01

- § 1 Mellan Statskontoret och Nämnden för offentlig upphandling (NOU) träffas följande avtal.

Statskontoret åtar sig att lämna administrativt stöd inom nedan angivna områden till NOU.

Utgångspunkten är att NOU för i avtalet angivna områden skall få administrativ service motsvarande den som gäller för Statskontorets egen personal.

- § 2 Avtalet gäller 1994-07-01--1995-06-30. Uppsägning av avtalet skall ske skriftligen minst tre månader före den avtalade hyrestidens utgång. I annat fall är avtalet förlängt med ett år för varje gång.

- § 3 Som ersättning för utförda tjänster betalar NOU till Statskontoret 16.000 kr per månad. Ersättningen erlägges månadsvis i förskott mot faktura. Härutöver debiteras i efterskott vissa tjänster och visst materiel särskilt enligt vad som anges nedan.

- § 4 Under avtalsperioden tillhandahåller Statskontoret följande tjänster och materiel.

• Telefonisttjänst

Telefonväxeln är vintertid öppen mellan kl 08.00 och 16.40 och sommartid mellan kl 08.00 och 16.00. En eventuell lunchstängning av växeln skall infalla mellan kl 11.30 och kl 13.00.

Inkommande, icke direktadresserade samtal till NOU skall dock omhändertas i en automatisk köordningsfunktion.

• Vaktmästeri och övrig service

- Daglig hämtning och lämning enligt Statskontorets turlista i NOUs lokaler av extern post samt post mellan NOU och Statskontoret.

- Hantering av returpapper.

- Posthantering (frankering) av normala volymer.
För större utskick (mer än 500 försändelser per

1994-08-30

tillfälle) för vilka Statskontoret måste anlita extern hjälp debiteras särskilt. Portokostnader för högst 150 kr per dag ingår

- Tillsyn av hjälpmedel samt interna omflyttningar, enklare installationer och småreparationer.

Statskontoret tillkallar extern hjälp eller service när så erfordras. Sådant stöd faktureras NOU direkt.

• Skrivmateriel

Normal förbrukning (dvs samma genomsnittliga förbrukning som för Statskontorets egen personal) av sådant kontorsmateriel (pennor, papper, plastfickor, pärmar, papper till kopiatorer etc) som normalt inköps av Statskontoret ingår i ersättningen enl § 3.

Kuvert, brevpapper etc med NOUs tryck upphandlas av Statskontoret och faktureras nämnden direkt.

Sådant materiel som behöver inköpas endast för NOU debiteras eller faktureras särskilt. I avgiften ingår dock normal förbrukning av bläckpatroner och toner även om NOU använder andra fabrikat än Statskontoret.

• Internt ADB-stöd

NOU skall ha tillgång till samma ADB-stöd som Statskontoret vid inflyttningen i kv. Gråmunkholmen. För funktioner utöver dem som finns tillgängliga för Statskontorets personal kan särskild överenskommelse träffas för installation, prov, driftsättning och support. Installationsarbetet utförs av leverantörens eller Statskontorets egen personal och debiteras särskilt. Samma riktlinjer beträffande teknisk miljö och val av programvaror m.m. gäller för NOU som för Statskontoret. Dessa riktlinjer har preciserats i PM 1993-11-12 och 1994-01-28.

Inköp av utrustning och material (flexskivor m m) ombesörjs av Statskontoret på beställning av NOU. Inköpskostnaden faktureras NOU direkt.

Löpande användarstöd, rådgivning och tekniskt stöd tillhandahålls av Statskontoret.

• Bibliotekstjänster

- Utlån av litteratur ur bibliotekets bestånd.
- Tillgång till referenslitteratur inkl offentligt tryck och tidskrifter.

1994-08-30

- Hjälp med inköp av litteratur inkl offentligt tryck.
- Sökning i externa databaser och hjälp med inlån från andra bibliotek.
- Prenumeration av tidskrifter, årsböcker etc, som direkt adresseras till NOU.
- Gemensam cirkulation av tidskrifter av gemensamt intresse med Statskontoret.

Direktadresserade tidskrifter m m samt publikationer i form av arbetsmaterial debiteras separat eller faktureras nämnden direkt.

- EA och PA

Statskontoret åtar sig att särskilt på PA-området ge löpande rådgivning och stöd. Även stöd vid rekrytering ingår.

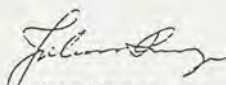
- Registrator

Statskontorets registrator sköter nämndens diarieföring när NOU:s registrator har semester, är sjuk eller har annan tillfällig frånvaro.

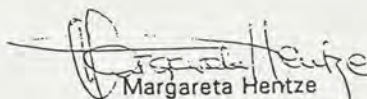
§ 5 Sedvanliga sekreterartjänster som t.ex. utskrifter, kopiering etc omfattas inte av detta avtal, men Statskontoret kan förmedla sådana tjänster och i mån av kapacitet och efter särskild överenskommelse kan Statskontoret även tillhandahålla sådana tjänster.

§ 6 Allmänt gäller att för sådana varor och tjänster, vilkas kostnader skall debiteras NOU, skall upphandlingen föregås av samråd med eller beställning av NOU.

Stockholm den 2 september 1994



Johan Haage
Statskontoret



Margareta Hentze
Nämnden för offentlig
upphandling

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregistret. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
 8. Rösterna om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
 9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
 10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
 11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
 12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
 13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
 14. IT i kulturens tjänst. Ku.
 15. Det svåra samspillet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
 16. Att utveckla industriforskningsinstitutet. N.
 17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
 18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
 19. Bättre information om konsumentpriser. In.
 20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
 21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
 22. Aktiebolagets kapital. Ju.
 23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkområdesutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
 24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
 25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
 26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
 27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
 28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
 29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
 30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
 31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
 32. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
 33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
 34. Övervakning av miljön. M.
 35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
 36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
 37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
 38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
 39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
 40. Unga och arbete. In.
 41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
 42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
 43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
 44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
 45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
 46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
 47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
 48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
 49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
 50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
 51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
 52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
 53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
 54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken? Fi.
 55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
 56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
 57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
 58. Personalutlysning. A.
 59. Svenskheten Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
 60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kajor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kajor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldspolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografi frågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Bristar i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonspådrag. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkområdesutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

Sverige inför epokskiftet.

IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratis tjänst. Stats tjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]

