

# MOTTAGNING AV FLYKTINGAR I KOMMUNERNA



Helsingfors 7.1.2016



# Innehåll

<b>MOTTAGNING AV FLYKTINGAR I KOMMUNERNA.....</b>	<b>3</b>
Nya flyktingförläggningar.....	3
Undervisning för asylsökandes barn.....	4
Inflyttning av asylsökande med uppehållstillstånd i kommunerna.....	4
Val av kvotflyktingar.....	5
Kommunens program för integrationsfrämjande.....	5
Verksamhetsplan, godkänd av ministergruppen för migration, som gäller det växande antalet asylansökningar och deras inverkan på integrationsstödande tjänster.....	6
Uppgifter från kommunerna om utmaningar vid mottagningen av kvotflyktingar och asylsökande med uppehållstillstånd.....	7
Ersättningarna till kommunerna.....	8
Arbetspolitisk integrationsutbildning.....	9
Medborgarorganisationer och ideellt arbete.....	9
<b>KOMMUNFÖRBUNDETS SYNPUNKTER PÅ KOMMUNERNAS MOTTAGNING AV KVOTFLYKTINGAR OCH ASYLSÖKANDE MED UPPEHÅLLSTILLSTÅND.....</b>	<b>10</b>
Närmare upplysningar.....	11



---

# MOTTAGNING AV FLYKTINGAR I KOMMUNERNA

Kommunförbundet betonar att Finland ska ge skyddsbehövande ett högklassigt internationellt skydd. I Finland har staten huvudansvaret för invandringspolitiken som även omfattar flyktingpolitiken. Också kommunerna har en betydelsefull roll när det gäller att bära humanitärt ansvar. En viktig uppgift är dessutom att främja invandrarnas delaktighet och jämställdhet och skapa goda relationer mellan olika befolkningsgrupper.

För att Finlands flyktingpolitik ska lyckas och de humanitära åtagandena uppfyllas är det viktigt att staten riktar tillräckligt med resurser till åtgärder som gäller integration och sysselsättning. Det behövs större statliga satsningar på tjänster för invandrare som kommit till Finland på humanitära grunder särskilt under deras första år.

## Nya flyktingförläggningar

Under år 2015 kom det 32 478 asylsökande till Finland. År 2014 var antalet asylsökande 3 651. Det har inte varit möjligt att i förväg förbereda sig på det nuvarande antalet. Därför har Migrationsverket i snabb takt inrättat nya flyktingförläggningar. Migrationsverket och Finlands Röda kors kartlägger tillsammans läget i fråga om lokaler, och Migrationsverket förhandlar med ägarna till lokalerna. Migrationsverket har konstaterat att det inte behövs ett godkännande av kommunen för inrättandet av en flyktingförläggning, om lokalerna hyrs av ett företag. Det slutliga beslutet fattas av Inrikesministeriet.

Kommunförbundet anser det vara ytterst viktigt att Migrationsverket informerar kommunen om att en flyktingförläggning ska inrättas inom kommunens område. Det är önskvärt att kommunen har möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt om en flyktingförläggning inom sitt område, om det med beaktande av situationen bara är möjligt. Kommunförbundet konstaterar vidare att också då det handlar om tillfälliga förläggningar borde verket bemöda sig om att förhandla med kommunen på förhand. Särskild vikt bör läggas vid att kommuninvånarna informeras.

## Undervisning för asylsökandes barn

Staten sköter mottagnings servicen för asylsökande och ansvarar för kostnaderna för den. Kommunerna är ändå skyldiga att ordna förskoleundervisning för asylsökandenas barn och grundläggande utbildning för barn i läropliktsålder. Staten betalar till kommunen en kalkylerad hemkommunersättning för elever i förskolan och grundskolan som saknar hemkommun. Dessutom ska kommunen i brådskande fall eller om omständigheterna så kräver se till att förskolepedagogik ordnas inte bara för kommunens invånare utan även för andra personer som vistas i kommunen. Kommunen får ingen särskild ersättning för en tjänst som ordnas inom förskolepedagogiken. Kommunförbundet konstaterar också att kommunerna bör kompenseras till fullt belopp för kostnaderna för förskolepedagogik som asylsökandes barn får.

Kommunen kan själv besluta ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Finansieringen för förberedande undervisning har hittills betalats utgående från registreringsdagen den 20 september. I detta finansieringssystem har inte beaktats situationer där elever deltar i förberedande undervisning efter registreringsdagen. Kommunförbundet föreslog att finansieringssystemet ska ändras så att kommunen alltid får finansiering då den ordnat förberedande undervisning. Undervisnings- och kulturministeriet beredde ett förslag till ändring av grunderna för beviljande av finansiering för förberedande undervisning som ges före den grundläggande utbildningen. Lagen godkändes i riksdagen den 8 december 2015. Kommunerna ska enligt lagen få en finansiering på 50 procent för att ordna undervisning under 4–8 månader och full finansiering för att ordna undervisning för en längre period än åtta månader. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2016, och den gäller till utgången av år 2016. Utbildningsanordnare har möjlighet att få ersättning för förberedande undervisning som genomförs efter den 20 september 2015.

## Inflyttning av asylsökande med uppehållstillstånd i kommunerna

Enligt lagen om främjande av integration anvisas asylsökande som fått ett positivt beslut till kommunen utgående från ett avtal mellan kommunen och närings-, trafik- och miljöcentralen. En lyckad inflyttning i kommunen ger en god grund för att inleda integrationen.

Till kommunerna flyttar nuförtiden flera personer självständigt och på eget initiativ än via de avtal som ingås med kommunerna, och flyktingförläggningarna stöder personer som fått uppehållstillstånd att flytta självständigt. Att asylsökande som fått ett positivt beslut flyttar självständigt och på eget initiativ har medfört problem för kommunerna: bostadslösheten har ökat särskilt i huvudstadsregionen, ingen har nödvändigtvis känt till vilka som flyttar till kommunen, integrationen har kommit i gång långsammare och det har uppstått svåra situationer i fråga om tjänster och boende. Också familjeåter-

---

föreningar har ofta kommit som en överraskning för kommunerna. Den okontrollerade inflyttningen av asylsökande med uppehållstillstånd bör minskas.

För närvarande flyttar flera personer som fått uppehållstillstånd till kommunerna utan avtal mellan kommunen och närings-, trafik- och miljöcentralen än vad kommunerna i sina egna planer har förberett sig på och beslutat ta emot. I en del kommuner har man tvingats avstå från att ta emot kvotflyktingar på grund av den okontrollerade och oplanerade situationen. Staten bör säkerställa att den som fått uppehållstillstånd flyttar till kommunen på ett kontrollerat sätt.

Asylsökande som fått uppehållstillstånd bör flytta från flyktingförläggningen till kommunerna så att förläggningen, kommunen och närings-, trafik- och miljöcentralen i nära samarbete "följer" personerna. Också arbets- och näringsbyråerna måste kunna ordna tillräckligt med arbetspolitisk integrationsutbildning i området. Staten bör säkerställa att det finns tillräckligt med resurser för integrationsåtgärderna. Asylsökande som fått uppehållstillstånd bör hänvisas till orter där de snabbt får tillgång till integrationsutbildning och har möjlighet att hitta ett kvalificerat arbete och få en bostad.

## Val av kvotflyktingar

I valet av kvotflyktingar är det viktigt att kommunerna kan vara med redan då kvoterna och valet bereds. Utbildning som ökar integrationsfärdigheterna har ordnats för kommunerna med tanke på resorna som företas för att välja flyktingar. Enligt respons från kommunerna borde valet av kvotflyktingar skötas så att man först kommer överens med kommunerna om tidpunkten för flyktingarnas ankomst och därefter företas resan för att välja flyktingar och fattas besluten. Då skulle kommunerna ha möjlighet att förbereda sig på kvotflyktingarnas ankomst och på att tillhandahålla rätt slags service. Vid mottagning av kvotflyktingar som är akuta fall borde staten bära ett större ansvar särskilt under flyktingarnas första tid i Finland.

## Kommunens program för integrationsfrämjande

Enligt integrationslagen ska kommunen eller flera kommuner tillsammans göra upp ett program för integrationsfrämjande för att stödja planeringen och genomförandet av integration. Programmet ska godkännas av kommunfullmäktige och ses över minst vart fjärde år. Programmet för integrationsfrämjande kan utarbetas i ett sektoröver-skridande samarbete med kommunens olika förvaltningsområden, arbets- och näringsbyrå, polisen och medborgar- och arbetsmarknadsorganisationerna. Det finns skäl att koppla programmet till den strategiska planeringen och utarbetandet av budgeten i kommunen.

Kommunens program för integrationsfrämjande kan innehålla bland annat en plan för hur tjänsterna inom kommunens olika förvaltningsområden ska genomföras så att de lämpar sig för invandrarna och en plan för särskilda åtgärder som främjar och stöder

integration. Programmet för integrationsfrämjande kan innehålla också en plan för främjande av goda etniska relationer.

För att kunna få ersättningar för mottagningen av kvotflyktingar och asylsökande som fått uppehållstillstånd förutsätts det att kommunen utarbetar ett program för integrationsfrämjande och ingår avtal med arbets-, närings- och miljöcentralen.

## Verksamhetsplan, godkänd av ministergruppen för migration, som gäller det växande antalet asylansökningar och deras inverkan på integrationsstödande tjänster

Inrikesministeriet, Arbets- och näringsministeriet och Kommunförbundet skickade den 21 september 2015 ett brev till samtliga kommuner med anledning av det snabbt ökande antalet asylsökande. Enligt brevet behövs det år 2016 mångfalt fler platser i kommunerna än tidigare, uppskattningsvis för minst 10 000 personer. I brevet konstateras att det vore bra om kommunerna förbereder sig på det växande behovet av platser och redan nu börjar planera mottagningen, liksom också inkvarteringen i familjehem och annat stöd som ensamkommande minderåriga barn behöver. Ett bra redskap vid integrationsplaneringen är programmet för integrationsfrämjande enligt integrationslagen. Till brevet bifogades ett informationspaket med närmare information om både mottagningen av asylsökande och inflyttningen i kommunen efter ett positivt beslut om uppehållstillstånd.

Ministerarbetsgruppen för migration godkände den 27 november 2015 en verksamhetsplan som gäller det växande antalet asylansökningar och deras inverkan på integrationsstödande tjänster. I planen betonas vikten av att identifiera invandrarnas kompetens, att inflyttningen i kommunen sker smidigt och att invandrarna sysselsätts. Enligt nuvarande uppskattningar behövs det 10 000–15 000 platser i kommunerna för asylsökande som fått ett positivt beslut vid asyloffarandet. Dessutom behövs det platser för cirka 800 kvotflyktingar och för dem som kommer via EU:s modell med delad börda. Det växande behovet av platser och integrationstjänster infaller under årsskiftet 2015–2016 och framåt.

De uppgifter som anges för kommunerna i verksamhetsplanen för integration följer integrationslagen, men till följd av det växande antalet invandrare behövs det också mer tjänster. I verksamhetsplanen betonas att den kraftiga ökningen av invandrare utsätter servicesystemet och resurserna för ett nytt slag av prövningar. Det kommer att behövas tjänster särskilt i stora städer och tillväxtcentrum dit invandrare i allmänhet söker sig. Den växande invandringen återspeglas tydligt framför allt på tjänster som gäller boende, småbarnspedagogik, undervisning och social- och hälsovård samt i utgifterna för utkomststödet och kommunens förvaltningsuppgifter.

---

Kommunen kan ingå ett avtal med närings-, trafik- och miljöcentralen om anvisning av personer till kommunen som åtnjuter internationellt skydd och om främjande av integrationen. Avtalet är frivilligt för kommunerna men för att staten ska betala ersättningar till kommunerna förutsätts det ändå att de ingår avtal och utarbetar ett program för integrationsfrämjande. Kommunen ordnar bostad för kvotflyktingar och för dem som närings-, trafik- och miljöcentralen hänvisar till kommunerna. En del av dem som fått uppehållstillstånd vid asylansökan skaffar bostad och flyttar självständigt till kommunen, en del flyttar med hjälp av flyktingförläggningen efter att bostad hittats. Dessa former för direkt utflyttning från flyktingförläggningar har blivit den huvudsakliga kanalen för andra än kvotflyktingar och sårbara grupper. Kommunförbundet påpekar att kommunen måste ingå avtal med närings-, trafik- och miljöcentralen för att få ersättning också för de personer som flyttar direkt från flyktingförläggningar. Kommunen ska också ha ett program för integrationsfrämjande.

I verksamhetsplanen sägs att den växande inflyttningen ökar trycket i den redan nu svåra bostadssituationen, framför allt i huvudstadsregionen där också den socioekonomiska särutvecklingen och invandrarnas bostadslöshet har ökat under de senaste åren.

## Uppgifter från kommunerna om utmaningar vid mottagningen av kvotflyktingar och asylsökande med uppehållstillstånd

Kommunförbundet har genomfört en enkät bland kommunerna om mottagningen av kvotflyktingar och asylsökande med uppehållstillstånd och om kostnadsersättningarna. De största hindren för att med närings-, trafik- och miljöcentralerna ingå avtal om placering i kommunen är enligt kommunerna otillräckliga kalkylerade ersättningar, alltför kort ersättningstid, ett osmidigt ersättningssystem, brist på personella resurser, kommunernas svåra bostadssituation och små möjligheter till arbetspolitisk integrationsutbildning på orten samt att asylsökande som fått uppehållstillstånd i stor omfattning flyttar självständigt och på eget initiativ. Vidare konstateras det i responsen att kommunernas allt kärvare ekonomiska situation inneburit att det inte varit möjligt att ingå avtal med närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Kommunerna vill att de kalkylerade ersättningarna ska höjas betydligt och att de ska få stöd från närings-, trafik- och miljöcentralerna samt mer information om kvotflyktingarna och de asylsökande med uppehållstillstånd som flyttar in. Vidare vill man ha en nationellt enhetlig ersättningspraxis och tillräckligt med arbetspolitisk integrationsutbildning.

Integrationsarbetet och integrationen av invandrare har i hög grad komplicerats av att det är svårt att öppna ett bankkonto i Finland. Om det uppehållstillstånd som beviljats personen innehåller anteckningen "identiteten har inte kunnat styrkas", går banken på många orter inte med på att öppna ett bankkonto. I Finland hindrar avsaknaden av

bankkonto personer från att fungera i samhället. Det behövs specialarrangemang för att lönen ska kunna betalas. Avsaknaden av bankkonto har kunnat leda till att anställningar rentav avslutats. Även kommunerna har varit tvungna att använda sig av många sätt utanför de normala systemen för att betala utkomststöd, till exempel att betala kontant eller till en annan persons konto. För att få FPA:s förmåner och ersättningar behövs det också ett bankkonto.

## Ersättningarna till kommunerna

Staten betalar kalkylerade ersättningar till kommunerna för mottagning av kvotflyktingar och asylsökande som fått uppehållstillstånd. För närvarande är de kalkylerade ersättningar som staten betalar 6 845 euro per år för personer under 7 år och 2 300 euro per år för personer över 7 år. För kvotflyktingar betalas ersättning till kommunerna i fyra år och för andra personer i tre år. Enligt kommunerna är ersättningarna inte tillräckliga. Kommunerna har konstaterat att särskilt i det inledande skedet av vistelsen i Finland används ungefär 1,5–2 gånger så mycket tid och personella resurser på service för invandrare jämfört med vad som används för den övriga befolkningen.

Den kalkylerade ersättningsnivån fastställdes år 1993. Därefter har de kalkylerade ersättningarna höjts två gånger. År 2010 höjdes ersättningarna med tio procent och år 2011 höjdes ersättningen för personer över 7 år med tio procent. Enligt Statistikcentralens prisindex för offentliga utgifter har kostnaderna för kommunernas socialväsende ökat med 75,9 procent under perioden 1993–2014. För att ersättningsnivån ska motsvara kostnadsökningen inom socialväsendet efter 1993, borde de kalkylerade ersättningarna uppgå till 10 946 euro per år för personer under 7 år och till 3 342 euro per år för personer över 7 år. Ökningen enligt prisindexet anger ökningen enligt tjänstnivåindexet och inflationen. I själva verket har kommunernas kostnader för social- och hälsovården ökat mer än så om också den kvalitativa och kvantitativa förändringen av tjänsterna beaktas. Nettokostnaderna för exempelvis en dagvårdsplats för ett barn under 3 år i heldagsvård uppgår till cirka 15 400 euro per år och för ett barn över 3 år till cirka 9 400 euro per år.

Utöver de kalkylerade ersättningarna får kommunerna ersättning från staten för specialkostnader under högst tio år, bland annat för betydande sjukvårdskostnader om personen varit i behov av vård redan vid ankomsten till Finland samt för åtgärder som är jämförbara med barnskyddstjänster. Också tolkningskostnader ersätts. Dessa ersättningar betalas på grundval av de faktiska kostnaderna. För kommunernas verksamhetsförutsättningar är det viktigt att ersättningarna för specialkostnaderna fortsättningsvis finns i ett separat system. Närings-, trafik- och miljöcentralernas ersättningspraxis bör förenhetligas i hela landet.

Kommunförbundet framhåller att de kalkylerade ersättningar som betalas till kommunerna för mottagning av kvotflyktingar och asylsökande som fått uppehållstillstånd bör höjas gradvis under regeringsperioden så att eftersläpningen i ersättningarna rättas



---

till. Beaktas bör att kommunernas ekonomiska situation är synnerligen svår och att den återspeglas på alla servicesektorer. Kommunförbundet vill dessutom poängtera att varje kommun ska ingå ett avtal med staten med beaktande av de lokala förutsättningarna att klara de utmaningar som integrationen medför.

## Arbetspolitisk integrationsutbildning

Det viktigaste verktyget vid integration av vuxna invandrare är integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning. Syftet med integrationsutbildning är att ge invandrarna språkutbildning och information om det finländska samhället samt stödja dem att få arbete. På grund av de otillräckliga resurserna är köerna till integrationsutbildningen långa, särskilt i huvudstadsregionen och i andra tillväxtcentrum.

Efter beviljat uppehållstillstånd vill invandrarna så snabbt som möjligt flytta in i kommunen, få en bostad och inleda integrationen för att sedan komma ut i arbetslivet. Samhällsorientering för de asylsökande bör inledas på flyktingförläggningarna genast då uppehållstillståndet beviljats. Integrationsutbildning och sysselsättande tjänster bör flexibelt riktas till orter där invandrare bosätter sig. Företag och arbetsgivare i området bör informeras om vilka kunskaper inflyttarna har och vilka möjligheter det finns att sysselsätta dem. I arbets- och näringsförvaltningens tjänster bör beaktas att invandrarna i hög grad behöver individuella tjänster. Resurserna för integrationsutbildningen bör utökas så att utbildning kan ordnas i enlighet med föreliggande behov i hela landet.

På grund av den blygsamma mängden arbetspolitisk integrationsutbildning har invandrare hänvisats till självständig utbildning. Det innebär stora kostnader för kommunerna. Kommunförbundet anser att självständig utbildning bara av särskilda skäl kan användas parallellt med arbetspolitisk integrationsutbildning. I den självständiga utbildningen ingår i allmänhet inte sysselsättande element och därför kan den inte ersätta den arbetspolitiska integrationsutbildningen. Invandrare ska inte hänvisas till självständig utbildning bara på den grunden att arbets- och näringsförvaltningens anslag för arbetspolitisk utbildning är otillräckliga.

## Medborgarorganisationer och ideellt arbete

Medborgarorganisationernas och det ideella arbetets roll behöver stärkas på ett koordinerat sätt. Tredje sektorn kan för sin del komplettera myndigheternas tjänster. Det ideella arbetet är viktigt särskilt för att bredda invandrarnas sociala nätverk. Invandrarorganisationernas arbete för att upprätthålla invandrarnas modersmål och kultur är mycket centralt. Invånarträffar och invånarstugor bidrar på ett bra sätt till möten mellan invandrare och den övriga befolkningen. Också fadder- och vänfamiljsarbetet bör stödjas. En handbok över god integrationspraxis inom olika projekt borde utarbetas. Handboken kunde delas ut till organisationer. Aktörerna inom tredje sektorn behöver också finansieringsmedel som möjliggör ett fortsatt integrationsarbete.

## KOMMUNFÖRBUNDETS SYNPUNKTER PÅ KOMMUNERNAS MOTTAGNING AV KVOTFLYKTINGAR OCH ASYLSÖKANDE MED UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Kommunförbundet betonar att integrationspolitiken ska vara en del av hela invandringsspolitiken. Kommunförbundet anser att mottagningen av kvotflyktingar och asylsökande som fått uppehållstillstånd kräver att staten och kommunerna gemensamt axlar ansvaret.

Samarbetet och kommunikationen mellan flyktingförläggningarna, närings-, trafik- och miljöcentralerna behöver vidareutvecklas då asylsökande med uppehållstillstånd flyttar in i kommunerna. Asylsökande som fått uppehållstillstånd bör hänvisas till orter där de snabbt får tillgång till integrationsutbildning och har möjlighet att hitta ett kvalificerat arbete och få bostad.

Nivån på de kalkylerade ersättningar som betalas till kommunerna bör höjas gradvis åtminstone till den nivå som kostnaderna för det kommunala socialväsendet stigit till enligt Statistikcentralens prisindex för offentliga utgifter. I själva verket har kommunernas kostnader för social- och hälsovården ökat mer än så om också den kvalitativa och kvantitativa förändringen av tjänsterna beaktas.

Kommunförbundet fäster uppmärksamhet vid att kommunerna bör kompenseras till fullt belopp för de kostnader som förskolepedagogiken för asylsökandes barn förleder.

Det viktigaste verktyget vid integration av vuxna invandrare är integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning. Köerna till integrationsutbildningen är långa, särskilt i huvudstadsregionen och i andra tillväxtcentrum. Resurserna för integrationsutbildningen bör utökas så att utbildning kan ordnas i enlighet med föreliggande behov i hela landet.

Kommunförbundet anser det vara ytterst viktigt att Migrationsverket informerar kommunen om att en flyktingförläggning kommer att inrättas inom kommunens område. Det är önskvärt att kommunen har möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt i fråga om förläggningen inom sitt område, om det med beaktande av situationen bara är möjligt. Särskild vikt bör läggas vid att kommuninvånarna informeras.

Medborgarorganisationernas och det ideella arbetets roll behöver stärkas på ett koordinerat sätt. Tredje sektorn kan för sin del komplettera myndigheternas tjänster. Också församlingarna kan i mån av möjlighet delta i integrationsarbetet i hög grad än hittills. Också fadder- och vänfamiljsarbetet bör stödjas.

---

Extra satsningar på integrationsarbetet ger på lång sikt besparingar bland annat i utgifterna för arbetslöshets- och utkomststødet. En god början på integrationen och tillräckliga resurser bidrar också till att attityderna förblir positiva.

## Närmare upplysningar

Timo Kietäväinen, vice verkställande direktör, [timo.kietavainen@kommunforbundet.fi](mailto:timo.kietavainen@kommunforbundet.fi)  
Tfn (09) 771 2700

Erja Horttanainen, chef för EU-ärenden, [erja.horttanainen@kommunforbundet.fi](mailto:erja.horttanainen@kommunforbundet.fi)  
Tfn 050 5252 145

Anu Wikman-Immonen, sakkunnig, [anu.wikman-immonen@kommunforbundet.fi](mailto:anu.wikman-immonen@kommunforbundet.fi)  
Tfn 050 5252 874