

Egenansvar – med professionellt stöd

*Betänkande av Utredningen om nyanländas
arbetsmarknadsetablering*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:58

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
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22995-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Nyamko Sabuni

Regeringen beslutade den 3 april 2007 att tillsätta en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (dir. 2007:52). Den 16 april 2007 utsåg regeringen Monica Werenfels Röttorp till särskild utredare. Utredningen antog namnet Utredningen om nyanländas arbetsmarknads-etablering (IJ 2007:02).

Som experter i utredningen förordnades den 29 maj 2007 sekreterare Arjun Bakshi, utredare Göran Ferm, departementssekreterare Johanna Fryksmark, kansliråd Anna Håkansson, stabschef Ewa Lidström, kansliråd Anna Santesson, departementssekreterare Gunnar Sallstedt, utvecklingsledare Sam Yildirim, departementssekreterare Peter Sjöquist samt departementssekreterare Anna Zeidler. Den 12 oktober entledigades Ewa Lidström och samma dag förordnades expert Rolf Grafström och departementssekreterare Karin Stillerud. Rättssakkunnig Linda Nilsson förordnades den 1 april 2008.

Pär Skoglund har varit utredningens konsult i arbetsmarknadsfrågor.

Som huvudsekreterare förordnades Anne-Marie Norén Offerman fr.o.m. den 18 juni 2007 och som sekreterare förordnades Henrik Tiselius fr.o.m. den 1 september 2007 samt fr.o.m. den 1 december 2007 Christine Brunner. Utredningens assistenter har varit Eva Gatsinzi och Frida Hansson.

Jag överlämnar härmed mitt betänkande Egenmakt – med professionellt stöd (SOU 2008:58).

Stockholm den 2 juni 2008.

Monica Werenfels Röttorp

/ Christine Brunner
Anne-Marie Norén Offerman
Henrik Tiselius

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	25
Författningsförslag	39
1 Inledning	59
1.1 Bakgrund	59
1.1.1 Målet med introduktionen	60
1.1.2 Metod	60
1.1.3 Sverige behöver fler	61
1.1.4 Varför ändra organisationsmodell och huvudmannaskap?	64
1.1.5 ”Hur tänker du försörja dig?”	66
1.1.6 Introduktionslots- ett nytt inslag	68
1.1.7 Hur många lotsar behövs och hur snabbt kan lotsföretag etableras?	70
1.1.8 Övriga aktörer – vad ska de göra?	70
1.1.9 Statens ansvar	71
1.1.10 Bosättningsfrågor	73
1.1.11 Kommunerna	74
1.1.12 Svenskundervisning och samhällskunskap	75
1.1.13 Arbetsförmedlingens uppdrag	76
1.1.14 Länsstyrelsens uppdrag	77
1.1.15 Ersättning till nyanlända, kommunerna och lotsarna	77
1.1.16 Faktorer utanför utredningen som påverkar effektiviteten i introduktionsarbetet	77
1.2 Utredningens arbete	78

1.3	Terminologi	79
1.3.1	Flyktingar och skyddsbehövande m.fl. enligt utlänningslagen.....	79
1.3.2	Invandrarbegreppet.....	80
1.3.3	Begreppet nyanlända utlänningar.....	82
1.3.4	Utvecklingsplan	83
2	Utredarens förslag	85
2.1	En ny introduktionslag	85
2.1.1	Lagens mål och syfte.....	87
2.1.2	Målgrupp	88
2.2	Förändrad ansvarsfördelning för introduktionen	94
2.2.1	Skäl för förslaget	94
2.2.2	Styrning och ledning.....	95
2.3	Den nyanländes ansvar och roll.....	101
2.3.1	Rätten till introduktionsprogram	101
2.3.2	Ersättningen till nyanlända.....	110
2.3.3	Mitt förslag till introduktionsersättning	120
2.3.4	Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.....	139
2.4	En ny aktör – introduktionslotsen.....	141
2.4.1	Skäl för förslaget	141
2.4.2	Vem blir introduktionslots?	149
2.4.3	Upprättandet av en lotsbank.....	154
2.4.4	Introduktionslotsens uppdrag och ansvar.....	155
2.4.5	Formella krav på introduktionslotsen	162
2.4.6	Introduktionslotsars uppgiftsskyldighet	164
2.4.7	Tystnadsplikt för introduktionslotsar och deras anställda	168
2.4.8	Tillsyn av introduktionslotsar	168
2.4.9	Uteslutande av introduktionslotsar	169
2.4.10	Information om lotsar till nyanlända, ickevalsalternativ och byte av lots.....	170
2.4.11	Ersättningen till introduktionslotsar	171
2.4.12	Föreslagen lag om valfrihetssystem ska tillämpas.....	173
2.4.13	Förslag till ändring i den föreslagna lagen om valfrihetssystem.....	175
2.4.14	Introduktionslotsens tjänster – B-tjänster	176
2.4.15	Behov av dubbla system i en övergångsperiod	177

2.5	Introduktionen av nyanlända – ett statligt ansvar	179
2.5.1	Statens ansvar för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och för att anvisa plats i kommun	181
2.5.2	Migrationsverket som ansvarig myndighet för introduktionen (förslag 1)	185
2.5.3	Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet (förslag 2)	190
2.6	Kommunernas uppdrag	192
2.6.1	Ansvar för bosättning.....	192
2.6.2	En ny pliktlagstiftning.....	197
2.6.3	Migrationsverket ska vid behov anvisa plats i en kommun	199
2.6.4	Det kommunala ansvaret.....	201
2.6.5	Ansvar för praktikplatser i den egna verksamheten	202
2.6.6	Ansvar för svenskundervisning.....	203
2.6.7	Ansvar för samhällskunskap	208
2.6.8	Statlig ersättning till kommuner	213
2.7	Länsstyrelsens uppdrag.....	228
2.7.1	Ansvar för samordning av bosättning	228
2.7.2	Ansvar för tillsyn av lotsar	229
2.7.3	Ansvar för fördelning av statliga anslag	230
2.8	Insatser inom arbetsmarknadsområdet	231
2.8.1	Arbetsförmedlingens uppdrag	231
2.8.2	Arbetsförmedlingens roll inför bosättningen.....	248
2.9	Landstingens uppdrag.....	248
2.10	Försäkringskassans uppdrag.....	252
2.10.1	Ansvar för rehabilitering.....	252
2.11	Nyanlända med funktionshinder	259
2.11.1	Skäl till förslagen.....	260
2.12	Den ideella sektorn	261
2.12.1	Den statliga folkrörelsepolitiken	262
2.12.2	Skäl för förslaget.....	268
2.13	Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen	270

2.13.1	Ett system för utvärdering av nyanländas etablering (SUNE) utvecklas	270
2.13.2	Förslag om ändring i sekretesslagen	276
2.13.3	Avslutande synpunkter.....	284
2.14	Samhällsinformation	286
3	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser.....	293
3.1	Offentligt åtagande	293
3.1.1	Staten	293
3.1.2	Kommuner.....	294
3.1.3	Landsting.....	294
3.2	Övrigt.....	294
3.2.1	Jämställdhet mellan kvinnor och män	294
3.2.2	Nyanlända med funktionshinder	295
3.2.3	Barns situation.....	295
3.2.4	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	295
3.2.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	296
3.2.6	Personlig integritet	296
3.3	Ekonomiska konsekvenser av förslagen	296
3.3.1	Gjorda antaganden i konsekvensanalysen	296
3.3.2	Kostnader för introduktionsersättning, bostadsersättning och barnersättning.....	298
3.3.3	Ersättning till lotsföretag	301
3.3.4	Statlig ersättning till kommunerna för sfi och samhällskunskap.....	303
3.3.5	Ekonomiska konsekvenser för kommuner	304
3.3.6	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	308
3.3.7	Sammanlagda ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna	316
4	Bakgrund – dagens introduktion.....	319
4.1	Ansvarsfördelning	319
4.2	Introduktionens mål och innehåll.....	322
4.2.1	Introduktionens mål	322

4.2.2	Introduktionsperiodens innehåll, kommunernas insatser.....	324
4.2.3	Arbetsförmedlingens insatser	331
4.2.4	Validering	337
4.2.5	Yrkeskompetensbedömning	340
4.2.6	Hälso- och sjukvård.....	341
4.2.7	Samhällsinformation.....	344
4.3	Introduktionens måluppfyllelse.....	350
4.3.1	Måluppfyllelse.....	351
4.3.2	Förbättringsområden.....	353
5	Internationell jämförelse	363
5.1	Integrationsarbetet inom EU.....	363
5.2	Sex länder – lika men olika	366
5.2.1	Danmark.....	366
5.2.2	Norge.....	371
5.2.3	Tyskland.....	373
5.2.4	Storbritannien	376
5.2.5	Spanien	379
5.2.6	Australien.....	381
6	Författningskommentarer	385
6.1	Förslaget till lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen) med kommentar.....	385
6.2	Förslaget till lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar med kommentar	404
	Käll- och litteraturförteckning	409
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	417
	Bilaga 2 Marginaleffekter på en kommuns ekonomi av att en nyanländ flyttar till kommunen.....	435

**Bilaga 3 Uppdrag till Statens Invandrarverk (SIV) år 1997
samt Integrationsverket år 2006 för politikområdet
integration 449**

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag är att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga. Översynen omfattar den första tiden efter det att en nyanländ utlänning har beviljats uppehållstillstånd. Detta innebär att jag ska överväga och lämna förslag i följande frågor:

- Lämplig ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer för flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända.
- Förändringar av den statliga ersättningen för flyktingmottagande och hur ersättningen ska regleras.
- Individens försörjning under den första tiden samt om ett statligt ansvar för försörjningen bör införas eller inte.

I förslagen ska fokus ligga på vuxna nyanländas ansvar utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Förslagen ska sammantaget stärka kommunernas, statliga myndigheters och andra aktörers incitament att verka för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för den nyanlände. Därvid ska den statliga ersättningen bidra till effektivt utnyttjande av resurser på ett sätt som skapar tydliga ekonomiska incitament för olika aktörer.

Förslagen ska också stärka individernas incitament och möjligheter till egen försörjning på ett sätt som leder till en ökad valfrihet för individerna.

Utgångspunkterna är att nyanlända så långt möjligt ska omfattas av den generella politiken och att försörjning i normalfallet inte ska ske genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Introduktionsinsatser ska dessutom ske på heltid under tiden som

statlig ersättning utgår och det ska finnas tydliga ekonomiska incitament och ett personligt ansvar för nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och lära sig svenska.

Ytterligare utgångspunkter är att fler aktörer kan öka valfriheten för individen och bidra till utveckling av insatserna och att Arbetsförmedlingen, tillsammans med andra arbetsförmedlande organisationer, bör ha en framträdande roll och ett tydligare ansvar i hela processen.

Förslag

En ny lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar

Jag föreslår att det införs en ny lag, lagen om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen). Det innebär att lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar inte längre ska gälla. Introduktionslagen innehåller bl.a. bestämmelser om rätten till introduktion och ersättning samt introduktionens syfte, mål och innehåll. Statens och den nyanlända utlänningens ansvar och skyldigheter regleras också i lagen. En ny aktör införs – introduktionslots – vars uppgift ska vara att ta till vara den nyanländes rättigheter, intressen och behov. Lagen innebär att kraven på den nyanlända skärps, att ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer tydliggörs och att servicen till nyanlända görs mer likvärdig över hela landet.

Målgruppen för introduktion bibehålls, men begränsas till att omfatta personer mellan 18 och 64 år. Tiden för anhöriga till nyanlända utlänningar att ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av introduktionslagen utökas från två till sex år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

En ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända

Jag föreslår även att en ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar (bosättningslagen) införs. Kommunens ansvar gäller för de kategorier av nyanlända utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen, dock utan någon begränsning i ålder. Den föreslagna bosättningslagen

bygger i första hand på frivillighet, men kommuner som inte kommer överens på frivillig väg kan åläggas en skyldighet att ta emot ett visst antal nyanlända. Migrationsverket ansvarar för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och beslutar, utifrån underlag från länsstyrelserna och i samråd med Arbetsförmedlingen, hur många nyanlända som ska tas emot inom ett län. Länsstyrelsen ansvarar för samordning av bosättning inom kommunerna i länet. Det innebär att länsstyrelsen, utifrån Migrationsverkets underlag, tillsammans med kommunerna ska avtala om och slutligt fastställa antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom varje län. Om sådan överenskommelse inte kan nås på frivillig väg beslutar länsstyrelsen antalet nyanlända som ska tas emot av varje kommun.

Migrationsverket ansvarar även för att vid behov anvisa alla nyanlända som omfattas av den föreslagna bosättningslagen plats i en kommun. Anmälan om behov av plats i en kommun ska ha inkommit till Migrationsverket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats. Detta gäller naturligtvis i första hand för dem som bor i eget boende (EBO). För de flesta personer som bor i Migrationsverkets anläggningsboende (ABO) kan behovet av att bli anvisad en plats antas föreligga eftersom de faktiskt saknar en egen bostad. Personer som bor ABO kommer också att även fortsättningsvis ha rätt till bistånd i form av logi enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Detsamma gäller för personer som bor EBO tills dess att en utvecklingsplan upprättats och godkänts, dvs. högst en månad efter det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits utlänningen. Förslaget innebär att 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. måste ändras. Det innebär att Migrationsverket kan anvisa utläningar till de platser som kommunerna har kommit överens om och som fastställts av länsstyrelsen. För den nyanlände innebär det att det inte längre har någon betydelse om han eller hon under asyltiden har bott i eget boende eller i anläggningsboende. Under sex månader från det att uppehållstillstånd beviljats kan den nyanlände således vända sig till Migrationsverket om han eller hon vill ha hjälp med att flytta till en annan kommun, där förutsättningarna för att få en bra bostad och arbete kanske är betydligt bättre än i den kommun han eller hon först valde att bosätta sig i under asyltiden. Skyldigheten för Migrationsverket att anvisa nyanlända en plats är tänkt att gälla vid endast ett tillfälle. Det innebär att en utlänning som efter Migrationsverkets anvisning har flyttat till en kommun och därigenom utnyttjat sin rätt att få en plats i en kommun anvisad

inte ska kunna vända sig till Migrationsverket på nytt för att få en annan plats anvisad.

Ansvarsfördelning för introduktionen

Staten ansvarar för introduktionen av nyanlända

Introduktionen av nyanlända utlänningar är ett statligt ansvar. Huvudansvaret för introduktionen ska ligga på *en* statlig myndighet. Detta ansvar ska ligga på Migrationsverket alternativt Arbetsförmedlingen. Betänkandet innehåller därför två alternativa förslag på ansvarig myndighet. I övrigt är det utformat så att det kan tillämpas oaktat vilken myndighet, Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen, som får det slutliga ansvaret för introduktionen.

Ansaret för introduktionen av nyanlända innebär att ansvarig myndighet ansvarar för att se till att ett introduktionsprogram erbjuds och genomförs. Myndigheten ska inte själv genomföra introduktionsprogrammet utan ska hänvisa den nyanlände till en introduktionslots som tillsammans med den nyanlände ska upprätta en utvecklingsplan som ska godkännas av myndigheten. Lotsen är ett företag och den nyanlände ska välja lots. Myndigheten ska därför upprätta ett valfrihetssystem av lotsar för nyanlända (s.k. lotsbank) enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem, LOV, (SOU 2008:15). Enligt nuvarande utformning av LOV är lagen inte tillämplig på statliga myndigheter. Lagen måste därför ändras så att den är tillämplig även när statliga myndigheter upprättar ett valfrihetssystem.

Enligt LOV ska myndigheten tillhandahålla intresserade lotsar ett förfrågningsunderlag för ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. Ett sådant underlag bör minst innehålla en beskrivning av den tjänst eller de tjänster som lotsen ska tillhandahålla, villkor för utförandet av tjänster, avtalstider, regler för avtalets tecknande, kontaktuppgifter samt regler för uppföljning och kontroll. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska fastställa innehållet i förfrågningsunderlaget. Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över lotsarnas verksamhet och ska därvid följa lotsarnas tillämpning av den föreslagna introduktionslagen. Möjlighet och i vissa fall skyldighet för ansvarig myndighet att utesluta lotsar finns, t.ex. om en lots blir dömd för vissa allvarliga brott eller blir försatt i konkurs.

Staten ansvarar för nyanländas försörjning under introduktionstiden

Ett statligt ansvar för försörjningen av nyanlända under introduktionstiden införs. Det innebär att staten i normalfallet ska stå för individens försörjning under tre års tid. I särskilda fall kan ansvaret utsträckas till fem år, t.ex. för personer som är i behov av längre rehabilitering och vård. Kommunerna ska erhålla ett specialdestinerat statsbidrag för merkostnader som kommunerna har i samband med att en nyanländ bosätter sig i en kommun. Det särskilda statsbidraget ska utgå under tre år och följer individen oavsett var i landet han eller hon väljer att bo. Kommunerna ska kunna ansöka om ersättning för särskilda kostnader, extraordinära kostnader och vissa sjukvårdskostnader. Ansvarig myndighet för introduktionen av nyanlända ska således även fatta beslut om ersättning och, enligt vad regeringen närmare föreskriver, betala ut ersättning till nyanlända, lotsar och kommuner. En ny förordning bör således införas.

Staten ansvarar för uppföljning och utvärdering av introduktionen

Ansvarig myndighet ska också följa upp och utvärdera introduktionen. Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen ska tas i bruk i samband med att den föreslagna introduktionslagen träder i kraft. För lotsar som tilldelas kontrakt föreligger därför en uppgiftsskyldighet och tystnadsplikt.

Förslagen innebär att 7 kap. 4 och 14 §§ sekretesslagen (1980:100) måste ändras. I ärende om statlig ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen som inte gäller ersättning till enskild ska sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen gälla med rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet för uppgift om enskilds personliga förhållanden. I ärende om statlig ersättning till enskild däremot ska sekretess enligt samma bestämmelse gälla med omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Socialtjänstsekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen i ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska därmed upphöra att gälla.

Sekretess ska vidare gälla med rakt skaderekvisit enligt 7 kap. 14 § i verksamhet hos ansvarig myndighet för uppföljning och utvärdering av introduktionen för nyanlända utlänningar.

Den nyanlände ansvarar för att bidra till sin försörjning

Fokus är riktat mot individen och det ställs krav på aktivt deltagande i introduktionen för att statlig ersättning ska utgå. Nyanlända ska ha rätt till en introduktionslots. Tillsammans med lotsen ska den nyanlände utarbeta och upprätta en utvecklingsplan. Planen ska underställas och godkännas av ansvarig myndighet för introduktionen. I utvecklingsplanen ska ett introduktionsprogram ingå som ska bedrivas på heltid i minst ett år och som minst ska bestå av svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällskunskap och förberedande insatser för inträde i arbetslivet. En kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, utbildningsbehov och hälsa ska därvid göras. Utvecklingsplanen ska också innehålla uppgifter om introduktionsprogrammets start, tidplan, mål och omfattning. Under utarbetandet av utvecklingsplanen ska den nyanländes val av bostadsort i kombination med såväl arbetslivsinriktade som rehabiliteringsinriktade aktiviteter vara föremål för diskussion och överväganden. Även frågan om var den nyanlände lämpligen ska bo för att få bästa möjliga förutsättningar för en snabb arbetsmarknadsetablering ska tas upp i utvecklingsplanen.

Samhällskunskap ska ges i form av undervisning av behöriga lärare inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan. Regeringen bör uppdraga åt Skolverket att ta fram en kursplan inom området. Kommunen ska ansvara för utbildningen. Det innebär dock att nya författningsförslag måste införas, vilket lämpligen kan göras genom att ett nytt kapitel i skollagen (1985:1100) införs. Detta behöver dock utredas vidare.

Introduktionsersättning

Nyanlända som deltar i ett introduktionsprogram ska ha rätt till introduktionsersättning. Introduktionsersättning utgår när introduktionen påbörjas. Introduktionen ska anses påbörjad när en utvecklingsplanen upprättats och godkänts av ansvarig myndighet. Förslaget innebär att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) om mottagande av asylsökande måste ändras så att rätten till bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag inte betalas ut för tid då ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen har lämnats till utlänningen.

Introduktionsersättningen är en form av ”lön” för den nyanländes prestation och aktiva deltagande i arbetslivsinriktade verksamheter i introduktionsprogrammet. Introduktionsersättningen är individuell, dvs. inte beroende av hushållets samlade inkomster. Den ska vara schabloniserad och ska täcka den nyanländes personliga levnadsomkostnader. Introduktionsersättningen kan sättas ned helt eller delvis, t.ex. om den nyanlände inte är aktiv och uteblir från introduktionsverksamhet som anvisats honom eller henne. Introduktionsersättningen får även sättas ned i den omfattning som den nyanlände får förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, såsom t.ex. föräldrapenning, eller om han eller hon förvärvsarbetar inom tiden för introduktionsprogrammet.

Bostads- och barnersättning

Utöver introduktionsersättning kan statlig ersättning per hushåll och månad lämnas för boende (bostadsersättning) och barn (barnersättning). I bostadsersättningen ingår schabloniserade kostnader för boende beroende på hur många personer hushållet består av. Endast nyanlända som bor i en egen bostad alternativt bor i hyresrätt och kan uppvisa ett av fastighetsägaren godkänt första- eller andrahandskontrakt kan få bostadsersättning. I barnersättningen ingår schabloniserade kostnader för barn beroende på antalet barn i familjen och barnens ålder. Makar ska ansöka om bostads- och barnersättning gemensamt och ska anmäla till ansvarig myndighet vem som ska vara ersättningsmottagare. Om sådan anmälan inte görs ska ersättningen betalas ut till maken. Bostads- och barnersättning lämnas inte om sökanden avslutat sin introduktion. Bostadsersättning lämnas inte heller om någon av makarna är i reguljär sysselsättning. I sådana fall tar de generella systemen över.

Genom den statliga ersättningens utformning till nyanlända ska försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) inte kunna utgöra en alternativ försörjningskälla under introduktionstiden. Nyanlända som får ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen ska inte heller kunna få dubbla ersättningar. Som princip ska därför gälla att ersättning enligt annan lag för samma aktivitet eller samma kostnader inte ska utgå. Förslaget innebär att en undantagsbestämmelse i socialförsäkringslagen (1999:799) måste införas så att nyanlända inte kan få bostadsbidrag enligt lagen (1993:737)

om bostadsbidrag för tid då bostadsersättning enligt den föreslagna introduktionslagen lämnas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om introduktions-, bostads- och barnersättningens storlek. Beslut om ersättning till nyanlända får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Nyanlända är skyldiga att anmäla ändrade förhållanden

Nyanlända som beviljats introduktions-, bostads-, eller barnersättning ska vara skyldiga att anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning och storleken av denna. Underlåtenhet att meddela sådan förändring kan medföra återbetalningsskyldighet. Ansvarig myndighet ska återkräva vad som betalats ut för mycket eller obehörigen till en utlänning.

Rätten till ersättning påverkas bl.a. om den nyanlände arbetar inom tid för introduktionen. Rätten till ersättning upphör när den nyanlände avslutat sin introduktion enligt vad som fastställts i utvecklingsplanen. Introduktionstiden upphör dock inte automatiskt genom att en nyanländ får ett arbete, utan först när han eller hon också avslutat sin sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen.

Sfi- och samhällskunskapspeng

För att öka den nyanländes möjligheter att välja svenskundervisning för invandrare (sfi) som stärker utvecklingsplanens mål, ska en sfi-peng följa den nyanlände. Det innebär att pengarna följer den nyanlände och att den nyanlände kan välja sfi-undervisning i annan kommun än hemkommunen, även om hemkommunen inte stödjer beslutet. Varje kommun ska även vara skyldig att se till att de utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen kan påbörja sfi-undervisningen inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs inkommit till kommunen. Förslaget innebär en ändring av 13 kap. 3 § skollagen (1980:1100). Nyanlända ska också ingå i den personkrets som omfattas av en eventuell sfi-bonus.

Motsvarande regler för kommunernas skyldighet att tillhandahålla samhällskunskapsutbildning och en samhällskunskapspeng bör införas.

Konsekvenser för övriga aktörer av den ändrade ansvarsfördelningen

Kommunerna

Den ändrade ansvarsfördelningen innebär att kommunernas ansvar för introduktionen av nyanlända upphör. Även kommunernas försörjningsansvar upphör i stort sett under introduktionstiden. Att ansvaret upphör innebär emellertid inte nödvändigtvis att arbetet för kommunerna minskar. Detta eftersom införandet av lotsar inte innebär att lotsen övertar kommuners och andra myndigheters ansvar för nyanlända inom respektive myndighets och kommuns kompetensområde. För kommunerna innebär det således att de även i framtiden kommer att vara en viktig aktör i den nyanländes liv genom att de ansvarar för nyanlända i samma utsträckning som för andra kommuninnevånare, bl.a. genom tillhandahållande av skola, barn- och äldreomsorg. Ansvaret för att tillhandahålla svenskundervisning och samhällskunskap för nyanlända inom en månad tillkommer dock liksom ansvaret för att ta emot nyanlända för bosättning. Kommuner ska dessutom, i egenskap av arbetsgivare, förhoppningsvis fortsätta att erbjuda nyanlända praktikplatser. Huvudansvaret för att anordna praktikplatser ska dock ligga på Arbetsförmedlingen.

Kommunerna ska få ett specialdestinerat statsbidrag under tre år för merkostnader som kommunerna har i samband med att en nyanländ bosätter sig i en kommun. Kommunerna ska liksom i dag även kunna ansöka om ersättning för särskilda kostnader, extraordinära kostnader och vissa sjukvårdskostnader.

Under en övergångsperiod av högst ett år efter det datum då introduktionslagen träder i kraft får ansvarig myndighet ge kommunen de uppgifter som åläggs lotsen. Kommunerna måste därför ansvara för att under en tid ha en fortsatt begränsad verksamhet för introduktion. Kommuner som bedriver sådan verksamhet ska kompenseras genom statlig ersättning.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens roll i introduktionsarbetet är oerhört viktig. Arbetsförmedlingen ska ansvara för insatser för nyanlända inom arbetsmarknadsområdet enligt vad som framgår av myndighetens instruktion, regleringsbrev och andra föreskrifter. Arbetsförmedlingen bör därför verka för att nyanlända, så snart som möjligt efter det att uppehållstillstånd meddelats, faktiskt får ta del av Arbetsförmedlingens insatser. Arbetsförmedlingen bör också verka för att nyanlända med utbildning och yrkeserfarenheter som är efterfrågade på arbetsmarknaden får möjlighet till validering eller yrkeskompetensbedömning. Den initiala kartläggningen av den nyanländes kompetens, behov och framtida mål som görs av lotsen och den nyanlände i utvecklingsplanen utgör därvid en grund för Arbetsförmedlingens arbete med den nyanlände.

Arbetsförmedlingen ska även lämna bedömningar av behovet av arbetskraft i olika delar av landet som ett underlag för bosättningen av nyanlända. För att nyanlända ska prioriteras i Arbetsförmedlingens verksamhet bör särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen anslås i regleringsbrev.

Arbetsförmedlingen bör dessutom ha huvudansvaret för att administrera praktikplatser till nyanlända. Detta ansvar bör lämpligen införas i Arbetsförmedlingens instruktion.

Länsstyrelsen

Förutom länsstyrelsens ansvar för samordning av bosättning inom kommunerna i länet som tidigare nämnts, ska länsstyrelsen utöva tillsyn över lotsarnas verksamhet. Länsstyrelsen ska därvid följa lotsarnas arbete inom ramarna för den föreslagna introduktionslagen. Länsstyrelsen har rätt att inspektera lotsens verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Om länsstyrelsen får kännedom om missförhållanden i lotsens verksamhet ska länsstyrelsen underätta Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

Därutöver ska länsstyrelsen främja samverkan mellan lotsar, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner, andra samhällsorgan och privata aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända och även i övrigt se till att lotsarna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Länsstyrelsen bör även ansvara för att fördela statliga anslag till organisationer som arbetar med integrationsrelaterade frågor. Medlen ska ses som stimulansbidrag och kunna ansökas löpande över året.

Försäkringskassan

Försäkringskassan ska, enligt vad som framgår av myndighetens instruktion, ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället, bl.a. rehabilitering. För att nyanlända ska prioriteras i myndighetens verksamhet bör även särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen anslås i regleringsbrev.

Landstingen

Nyanlända ska i samband med bosättning i en kommun erbjudas hälsoundersökning.

Primärvården ska kalla den nyanlände. Liksom i dag ska landsting kunna ansöka om ersättning för vissa sjukvårdskostnader, kostnader för hälsoundersökning i vissa fall och betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser för flyktingar.

Den ideella sektorns roll

Den ideella sektorn bör bjudas in till en dialog motsvarande den som avsåg samarbetet med de idéburna organisationerna inom det sociala området. Dialogen bör avgränsas till att omfatta introduktion av nyanlända och ha ett särskilt fokus på arbetsmarknads- och utbildningsfrågor.

Frivilligorganisationer som medverkar i nyanländas introduktion ska ges möjlighet till projektmedel som administreras av länsstyrelsen eller till uppdragsersättning.

Myndigheters ansvar för information

Statliga myndigheters serviceskyldighet gentemot allmänheten enligt förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser gäller. Statliga myndigheters information ska vara lättillgänglig och möjlig att förstå och ta till sig även för personer med annat modersmål och/eller annan kulturbakgrund än den svenska. Regeringen bör ge i uppdrag åt Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) att ta fram underlag för hur detta ska tillgodoses. Regeringen bör inrätta ett 020-nummer som stöd för sådana personer.

Ekonomiska konsekvenser

Kommunernas ansvar under introduktionstiden föreslås minska vilket medför minskade kostnader för kommunerna. Kommunernas ekonomiska nettoförändring antas vara ungefär 420 miljoner kronor för en beräknad kohort om 15 000 nyanlända. Denna förändring beror framför allt på att kommunerna slipper försörjningsansvaret för nyanlända. Detta innebär en positiv effekt för den kommunala ekonomin eftersom schablonersättningen inte gett full kostnads-täckning.

Kostnaden för staten ökar med drygt 1 300 miljoner kronor eftersom staten tar över försörjningsansvaret för nyanlända. Den verkliga ambitionshöjningen för introduktionsverksamheten blir då drygt 880 miljoner kronor eftersom 420 miljoner av statens kostnadsökning är en överföring av ansvar och resurser från kommunerna till staten. I statens kostnadsökning ingår en nödvändig ambitionshöjning inom arbetsmarknadspolitiken för insatser för nyanlända som har uppskattats till ca 120 miljoner kronor. Om denna satsning ska ske genom omprioriteringar inom nuvarande medel inom arbetsmarknadspolitiken eller om det behövs tillskott har jag inte kunnat bedöma.

Övriga förslag

Samhällsservicen till enskilda och företag måste förenklas och förbättras och effektiviteten inom förvaltningen öka. Det arbete som Forum för strategisk servicesamverkan genomfört bör få en fortsättning. Regeringen ska därför ge VERVA (Verket för förvaltnings-

utveckling) i uppdrag att utreda och ta fram ett förslag till en styrstrategi för Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av de myndigheter som är inblandade i integrationsarbetet med nyanlända. Ett viktigt inslag i uppdraget är att styrstrategin utvecklas i nära samverkan med alla i Regeringskansliet berörda huvudmän och med ett tydligt politiskt mandat. Projektet kan därför exempelvis ha en statssekreterargrupp som styrgrupp.

Regeringen bör uppdra åt relevanta aktörer att genomföra en kartläggning som underlag för insatser som kan underlätta för nyanlända med funktionshinder att etablera sig på arbetsmarknaden. Kartläggningen bör även avse asyltiden. Berörda aktörer i etableringsprocessen bör inleda ett samarbete och försöksverksamhet för utveckling av arbetsmetoder, kunskapsspridning och information. Kompetens bör också utvecklas kring fysisk tillgänglighet för nyanlända med särskilda inlärningssvårigheter eller med psykiska funktionsnedsättningar. Informationen till nyanlända som har barn med funktionsnedsättning om vilka möjligheter de har att få samhälleligt stöd bör utvecklas.

Summary

Remit

My remit is to review and submit proposals concerning responsibility, design and financing of refugee reception and other initiatives for newly arrived refugees and people otherwise in need of protection and their relatives. The review covers the first period after a newly arrived alien has been granted a residence permit. This means that I shall review and submit proposals on the following matters:

- Appropriate division of responsibility between government agencies, municipalities and other actors for reception of refugees and other initiatives for new arrivals.
- Changes in central government compensation for refugee reception and how compensation should be regulated.
- The individual's means of support for the initial period and whether central government responsibility for support should be introduced or not.

The focus of the proposals is to be on adult new arrivals' responsibility based on a gender equality perspective. Taken together, the proposals are to strengthen the incentives for municipalities, government agencies and other actors to take measures to ensure a rapid entry into the labour market for the new arrival. In that context the central government compensation is to contribute to effective utilisation of resources in a way that creates clear financial incentives for various actors.

The proposals are also to increase individuals' incentives and opportunities for self-support in a way that leads to greater freedom of choice for the individual.

The points of departure are that new arrivals as far as possible are to be covered by general policies and that in normal cases support

shall not be through livelihood support under the Social Services Act (2001:453). Furthermore, introductory measures shall be on a full-time basis for the period that central government compensation is payable and there shall be clear financial incentives and personal responsibility for new arrivals to quickly establish themselves in the labour market and to learn Swedish.

Further points of departure are that more actors can increase freedom of choice for the individual and contribute to development of measures and that the Swedish Public Employment Service, together with other organisations that provide employment services, should play a prominent role and have a clearer responsibility in the entire process.

Proposals

A new law on introduction for certain newly arrived aliens

I propose that a new law be introduced, the act on introduction for certain newly arrived aliens (the introduction act). This means that the Act on introductory compensation for refugees and certain other aliens (1992:1068) will no longer apply. The introduction act will include provisions on the right to introduction and compensation and the purpose, objectives and contents of the introduction. The responsibility and obligations of the Government and the newly arrived alien will also be regulated in the act. A new actor will be introduced – an introduction pilot – whose task will be to safeguard the rights, interests and needs of the new arrival. The act means that more stringent requirements will be made of the new arrival, that the division of responsibility between government agencies, municipalities and other actors will be made clearer and that services for new arrivals will be made more consistent throughout the country.

The target group for introduction will be retained, but limited to people between 18 and 64 years of age. The period for relatives of newly arrived aliens to apply for a residence permit to be covered by the introduction act will be extended from two to six years from the date on which the person he or she has ties to was first received by a municipality.

A new act on the responsibilities of municipalities for settlement of certain new arrivals

I also propose that a new act on the responsibility of municipalities for settlement of certain newly arrived aliens (the settlement of aliens act) be introduced. The responsibility of the municipality will extend to the categories of newly arrived aliens who are covered by the proposed introduction act, though with no age restriction. The proposed settlement of aliens act is primarily based on a voluntary approach, but municipalities that do not reach agreement on a voluntary basis can be ordered to receive a certain number of new arrivals. The Swedish Migration Board is responsible for preparing the settlement of new arrivals and decides, on the basis of material from the county administrative boards and in consultation with the Swedish Public Employment Service, how many new arrivals are to be received in a county. The county administrative boards are responsible for coordination of settlement in the municipalities in the county. This means that the county administrative board, on the basis of material from the Swedish Migration Board, and in consultation with the municipalities, is to agree on and finally determine the number of new arrivals to be received for settlement in each county. If such an agreement cannot be reached on a voluntary basis, the county administrative board will decide the number of new arrivals to be received by each municipality.

The Swedish Migration Board is also responsible, where necessary, for assigning all new arrivals covered by the proposed settlement of aliens act a place in a municipality. Notification of the need for a place in a municipality must have been received by the Swedish Migration Board within six months of the date the residence permit was granted. This naturally applies primarily to those living in their own accommodation. For most people living in the accommodation provided by the Swedish Migration Board it can be assumed that there is a need to be assigned a place, since they in fact do not have their own housing. People living in Migration Board accommodation will continue to be entitled to assistance in the form of housing under the Reception of Asylum Seekers and Others Act (1994:137). The same applies to people living in their own accommodation until a development plan has been prepared and approved, i.e. a maximum of a month after the decision to grant a residence permit has been communicated to the alien. The proposal means that Section 8 of the Reception of Asylum Seekers

and Others Act (1994:137) must be amended. This means that the Swedish Migration Board can assign aliens to the places on which the municipalities have agreed and that have been determined by the county administrative board. For the new arrival this means that it is no longer of any consequence if he or she has lived in their own accommodation or in accommodation provided by the Swedish Migration Board during the asylum-seeking period. Hence, for six months from the granting of a residence permit the new arrival can apply to the Swedish Migration Board if he or she wants help to move to another municipality, where conditions for obtaining good housing and a job are perhaps considerably better than in the municipality where he or she first chose to live during the asylum-seeking period. The obligation of the Swedish Migration Board to assign new arrivals a place is intended to apply only once. This means that an alien who after being assigned a place by the Swedish Migration Board has moved to a municipality and thereby utilised the right to an assigned place in a municipality will not be able to apply to the Migration Board again for assignment of another place.

Division of responsibility for introduction

Central government is responsible for the introduction of new arrivals

The introduction of newly arrived aliens is the responsibility of central government. The main responsibility for introduction is to lie with one government agency, either the Swedish Migration Board or the Swedish Public Employment Service. The report therefore contains two alternative proposals for the responsible government agency. In other respects it is formulated so that it can be applied regardless of which agency, the Swedish Migration Board or the Swedish Public Employment Service, is given the ultimate responsibility for introduction.

Responsibility for the introduction of new arrivals means that the agency responsible is obliged to ensure that an introduction programme is offered and implemented. The agency itself will not implement the introduction programme but is to refer the new arrival to an introduction pilot who will prepare a development plan with the new arrival which is to be approved by the agency. The pilot will be an enterprise and the new arrival is to choose the

pilot. The agency will therefore have to set up a free choice system of pilots for new arrivals (a “pilot bank”) under the proposed act on free choice systems (SOU 2008:15). Under the current wording, the free choice systems act is not applicable to government agencies. The act must therefore be amended to make it applicable even when government agencies set up a free choice system.

Under the free choice systems act the agency is to supply interested pilots with contract documents for application to participate in a free choice system. Such documents should contain at least a description of the service or services the pilot will supply, conditions for performance of the services, contract periods, rules for signing the contract, contact information and rules for follow-up and control. The Government or the agency assigned by the Government is to determine the contents of the contract documents. The county administrative board is to supervise the activities of the pilots and in this context monitor the pilots’ application of the proposed introduction act. Responsible agencies will be able and in some cases obliged to bar pilots, for example if a pilot is convicted of certain serious crimes or is declared bankrupt.

Central government is responsible for supporting new arrivals during the introduction period

Central government will be made responsible for supporting new arrivals during the introduction period. This means that central government will normally meet the cost of supporting the individual for a three-year period. In special cases the responsibility can be extended to five years, for example for people in need of longer periods of rehabilitation or care. The municipalities are to receive government grants for the particular purpose of meeting additional costs they may have in connection with a new arrival settling in a municipality. The earmarked government grant is to be payable for three years and follow the individual regardless of where in the country he or she chooses to live. The municipalities are to be able to apply for compensation for specific costs, extraordinary costs and some health care costs. The agency responsible for the introduction of the new arrival must, therefore, also decide on compensation and, in accordance with more detailed regulations issued by the Government, pay compensation to new arrivals, pilots and municipalities. A new ordinance should therefore be introduced.

Central government is responsible for follow-up and evaluation of introduction

The agency responsible is also to follow up and evaluate introduction. A national system of evaluation and follow-up of introduction is to be brought into operation when the proposed introduction act comes into force. Pilots awarded contracts will thereby be subject to an obligation to provide information and to observe confidentiality.

The effect of the proposals is that Chapter 7, Sections 4 and 14 of the Secrecy Act (1980:100) will have to be amended. In cases of central government compensation under the proposed introduction act that do not refer to compensation to an individual, secrecy under Chapter 7, Section 14 of the Secrecy Act will apply with a straight requirement of damage, i.e. a presumption that secrecy does not apply to data concerning an individual's personal circumstances. On the other hand, in cases concerning central government compensation to individuals, secrecy under the same provision will apply with reverse requirement of damage, i.e. a presumption that secrecy applies to data concerning an individual's personal circumstances. Social services secrecy under Chapter 7, Section 4 of the Secrecy Act in cases concerning introduction compensation for refugees and certain other aliens will thereby cease to apply.

Further, secrecy will apply with a straight requirement of damage under Chapter 7, Section 14 in the activities of a responsible agency for follow-up and evaluation of the introduction of newly arrived aliens.

The newly arrived alien is responsible for contributing to his or her support

The focus is on the individual and active participation in introduction is required for central government compensation to be payable. New arrivals will be entitled to an introduction pilot. Together with the pilot the new arrival will prepare and set up a development plan. The plan is to be submitted to and approved by the agency responsible for introduction. The development plan will include an introduction programme, to be conducted full time for at least one year and which must at least consist of Swedish for immigrants (SFI), social studies and preparatory measures for entry into working life. A survey of the new arrival's educational background,

previous work experience, educational needs and health must be made in connection with this. The development plan will also include information concerning the start of the introduction programme, timetable, objectives and scope. While preparing the development plan, the new arrival's choice of place of residence in combination with both working life and rehabilitation activities will be subject to discussion and consideration. The development plan must also address the question of the most appropriate place for the new arrival to live in order to achieve the best possible conditions for rapid establishment in the labour market.

Social studies should be offered in the form of teaching by fully qualified teachers in the compulsory school and upper secondary school systems. The Government should instruct the National Agency for Education to prepare a syllabus in this field. The municipality will be responsible for the course. This means, however, that new legislative proposals must be introduced, most suitably by adding a new chapter to the Education Act (1985:1100). This, however, needs to be studied in more detail.

Introductory compensation

New arrivals who participate in an introduction programme will be entitled to introductory compensation. Introductory compensation is payable when the introduction starts. The introduction will be regarded as having started when a development plan has been prepared and approved by the agency responsible. The proposal means that the Reception of Asylum Seekers and Others Act (1994:137) must be amended so that the right to assistance in the form of housing allowance, daily allowance and special allowance is not applicable to the period when compensation under the proposed introduction act is being paid to the alien.

Introductory compensation is a form of "salary" for the work and active participation of the new arrival in working life activities in the introduction programme. The introductory compensation is individual, i.e. not dependent on the aggregate income of the household. It will be standardised and is to cover the personal living costs of the new arrival. The introductory compensation can be reduced or stopped, for example if the new arrival is not active and does not attend introduction activities assigned to him or her. Introductory compensation may also be reduced to the extent the

new arrival receives benefits under the National Insurance Act (1962:381), such as parental benefit, or if he or she is gainfully employed within the period of the introduction programme.

Housing and child compensation

In addition to the introductory compensation, central government compensation per household and month can be paid for housing (housing compensation) and children (child compensation). The housing compensation includes standardised costs for housing depending on the number of people in the household. Only new arrivals who live in their own accommodation or live in rented accommodation and can present an approved lease or sublease can receive housing compensation. The child compensation includes standardised costs for children depending on the number of children in the family and their age. Spouses must apply for housing and child compensation jointly and must notify the agency responsible who will be the recipient. If no such notification is given the compensation will be paid to the wife. Housing and child compensation will not be payable if the applicant has completed his or her introduction. Nor will housing compensation be payable if either of the spouses is in regular employment. In that case the general systems will take over.

Due to the design of the central government compensation to new arrivals, livelihood support under the Social Services Act (2001:453) will not be possible as an alternative source of support during the period of introduction. New arrivals who receive compensation under the proposed introduction act will not, however, be able to receive double compensation. The principle that shall therefore apply is that no compensation will be paid for any activity or costs that are compensated under another law. The proposal means that an exemption provision must be introduced in the Social Insurance Act (1999:799) so that new arrivals cannot receive housing allowance under the Housing Allowances Act (1993:737) for the period during which housing compensation under the proposed introduction act is being paid.

The Government or agency assigned by the Government may issue regulations concerning the size of the introductory, housing and child compensation. A decision concerning compensation to

new arrivals may be appealed to an administrative court. Appeals to the administrative court of appeal require leave to appeal.

New arrivals are obliged to report changed circumstances

New arrivals who have been granted introductory, housing or child compensation are to be obliged to report changes that may affect the right to compensation or the size of compensation. Failure to report such changes may imply an obligation to repay money received. The agency responsible shall claim repayment of amounts paid in excess or without proper cause to an alien.

The right to compensation is affected by whether the new arrival works during the introduction period. The right to compensation ceases when the new arrival has completed the introduction in accordance with the development plan. The period of introduction does not, however, end automatically when the new arrival gets a job, but only when he or she has also completed SFI and social studies in accordance with the development plan.

SFI and social studies allowances

To increase the new arrival's possibility of choosing Swedish for immigrants (SFI) that supports the development plan objectives, an SFI allowance will be assigned to the new arrival. This means that the money will follow the new arrival and that the new arrival can choose SFI training in another municipality than the municipality of residence, even if the latter does not support the decision. Each municipality will also be obliged to ensure that the aliens covered by the proposed introduction act can start SFI training within one month of submission of an SFI course application to the municipality. The proposal entails an amendment to Chapter 13, Section 3 of the Education Act (1980:1100). New arrivals will also be included in the category of people covered by any SFI bonus.

Corresponding rules for municipalities' obligation to provide social studies courses and a social studies allowance should be introduced.

The consequences for other actors of the changed division of responsibility

Municipalities

The changed division of responsibilities means that municipalities will cease to be responsible for the introduction of new arrivals. The municipalities' responsibility to support will also more or less cease during the period of introduction. The fact that these responsibilities cease does not, however, necessarily mean less work for the municipalities. This is because the introduction of pilots does not mean that the pilot will take over municipalities' and other agencies' responsibility for new arrivals within the general sphere of authority of the respective agency or municipality. Hence, for municipalities this means that even in the future they will be the main actors in the life of the new arrival in that they are responsible for new arrivals to the same extent as for other inhabitants of the municipality, for example by providing school, child care and elderly care services. Added to this is the responsibility for providing Swedish language and social studies courses for new arrivals within one month and the responsibility for receiving new arrivals for settlement in the municipality. It is also to be hoped that in their capacity of employers, municipalities will continue to offer new arrivals work experience placements. The main responsibility for arranging work experience placement will, however, lie with the Swedish Public Employment Service.

The municipalities are to receive government grants for three years for the particular purpose of meeting additional costs they may have in connection with a new arrival settling in a municipality. The municipalities, as today, will also be able to apply for compensation for specific costs, extraordinary costs and some health care costs.

For a maximum transition period of one year from the date on which the introduction act comes into force, the agency responsible may assign the municipality the tasks of the pilot. The municipalities must therefore be responsible for a certain continued period for limited introduction activities. The municipalities that conduct such activities will receive central government compensation.

Public Employment Service

The role of the Public Employment Service in the work of introduction is immensely important. The Public Employment Service will be responsible for measures for new arrivals in the labour market area in accordance with the agency's instructions, appropriation directions and other provisions. The Swedish Public Employment Service should therefore make efforts to ensure that new arrivals, as soon as possible after being granted a residence permit, actually gain access to the activities of the Swedish Public Employment Service. The Public Employment Service should also make efforts to ensure that new arrivals with education and occupational experience that are in demand in the labour market are given the opportunity to obtain validation or assessment of occupational skills. The initial mapping of the new arrival's skills, needs and future goals which is done by the pilot and the new arrival in the development plan will here constitute a basis for the work of the Swedish Public Employment Service with the new arrival.

The Public Employment Service will also submit estimates of labour requirements in various parts of the country as a basis for settlement of new arrivals. To ensure new arrivals are given priority in the activities of the Public Employment Service, special resources for use in measures for new arrivals during introduction should be specified in the agency's appropriation directions.

The Public Employment Service should also have the main responsibility for administrating work experience placement for new arrivals. This responsibility should be included in the instructions to the Swedish Public Employment Service.

County administrative board

Apart from the county administrative board's responsibility for coordination of settlement in the municipalities in the county, as mentioned previously, the county administrative board will also supervise the activities of the pilots. In this context, the county administrative board will monitor the work of the pilots within the framework of the proposed introduction act. The county administrative board is entitled to inspect the activities of the pilots and may obtain the information and have access to the documents and other material necessary for the inspection. If the county adminis-

trative board learns of irregularities in the activities of the pilots the board is to inform the Swedish Migration Board/Swedish Public Employment Service.

In addition the county administrative board will promote cooperation between pilots, the Swedish Migration Board, the Swedish Public Employment Service, municipalities, other public agencies and private actors working with introduction of new arrivals and in other respects also ensure that the pilots fulfil their duties effectively.

The county administrative board should also be responsible for allocating central government grants to organisations that work with integration-related issues. The funds are to be regarded as incentive grants and be possible to apply for throughout the year.

Swedish Social Insurance Agency

The Swedish Social Insurance Agency, in accordance with the agency's instructions, will have an overall responsibility in its area of operations for questions of significance to newly arrived immigrants' establishment in society, including rehabilitation. To ensure that new arrivals receive priority in the activities of the Swedish Social Insurance Agency, special resources for use in measures for new arrivals during their introduction shall be specified in the agency's appropriation directions.

County councils

New arrivals must be offered a health check when settling in a municipality.

Primary care will send an invitation to the new arrival to make an appointment. As is the case today, the county council will be able to apply for compensation for certain health care costs, costs of health checks in certain cases and substantial extraordinary costs for health care measures for refugees.

The role of the non-profit sector

The non-profit sector should be invited to a dialogue equivalent to the one concerning cooperation with the values-based organisations in the social area. The dialogue should be restricted to cover-

ing the introduction of new arrivals and be specifically focused on labour market and education issues.

Voluntary organisations that participate in the introduction of new arrivals are to be offered project funds administered by the county administrative board or assignment-based compensation.

Agency responsibility for information

The duty of government agencies to provide service to the public under the provisions of the Administrative Procedure Act (1986:223) is applicable. Information from government agencies must be readily accessible and possible to understand and take in even for people whose native language is not Swedish or who have a non-Swedish cultural background. The Government should instruct the Swedish Administrative Development Agency (VERVA) to prepare background material for how this should be achieved. The Government should set up a 020 number to support such persons.

Economic implications

It is proposed that the responsibility of the municipalities during the introduction period be reduced, which implies reduced costs for municipalities. The net financial change for the municipalities is assumed to be about SEK 420 million for an estimated cohort of 15 000 new arrivals. This change is primarily due to the removal of the municipalities' responsibility for supporting new arrivals. This will have a positive effect on municipal finances since the standard compensation did not fully cover costs.

The cost to the state will increase by just over SEK 1 300 million, since central government will take over the responsibility for supporting new arrivals. The real increase in level of ambition for introduction activities will then be just over SEK 880 million, since SEK 420 million of the cost increase for central government is a transfer of responsibility and resources from the municipalities to central government. The cost increase for central government is part of a necessary rise in the level of ambition in labour market policy for measures for new arrivals, which is estimated to cost about SEK 120 million. It has not been possible for me to judge if

this initiative is to be implemented through reprioritisation within current funds in the policy area or if additional funds are necessary.

Other proposals

Public services to individuals and companies must be simplified and improved and administrative efficiency must improve. The work carried out by the Forum for strategic services cooperation should continue. The Government will therefore instruct VERVA (the Swedish Administrative Development Agency) to investigate and prepare a proposal for a management strategy for the work of the Government Offices concerning the Government's management of the agencies involved in integration of new arrivals. An important element of the remit is to develop the management strategy in close cooperation with all responsible entities concerned in the Government Offices and with a clear political mandate. Accordingly, the project could have a state secretary group as steering group.

The Government should instruct relevant actors to map out the current situation so as to identify measures that can make it easier for new arrivals with disabilities to become established in the labour market. This survey should include the time spent in the asylum-seeking process. Actors concerned in the process of establishment should begin cooperation and trial activities aimed at developing working methods, dissemination of knowledge and information. Expertise should also be built up on physical accessibility for new arrivals with special learning difficulties or mental disabilities. For new arrivals who have children with disabilities, information should be produced about opportunities for them to receive support from society.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen)

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens ändamål

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om introduktion för vissa nyanlända utlänningar som anges i 2 §. Introduktionen ska syfta till att ge nyanlända utlänningar förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning, kunskaper i svenska språket samt förutsättningar för att bli delaktiga i samhällslivet. Målet med introduktionen är att stärka nyanlända utlänningars möjligheter till delaktighet i yrkes- och samhällslivet och ekonomisk självständighet.

Rätt till introduktionsprogram

2 § Rätt till introduktionsprogram enligt denna lag har nyanlända utlänningar mellan 18 och 64 år som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring och som har

1. överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,
2. fått uppehållstillstånd och tagits emot i en kommun efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,
3. fått uppehållstillstånd med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2007:716) eller motsvarande äldre bestämmelser, eller

4. fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1–3 och som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Som nyanländ räknas en utlänning som har varit bosatt i en kommun i högst två år.

2 kap. Aktörer

Migrationsverket/Arbetsförmedlingen

1 § Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska se till att ett introduktionsprogram enligt 3 kap. 1 § erbjuds de personer som anges i 1 kap. 2 §. För detta ändamål ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ge i uppdrag åt en introduktionslots att i samråd med utlänningen upprätta en individuell utvecklingsplan enligt 3 kap. 3 §.

2 § Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska, enligt vad regeringen närmare föreskriver, betala ut ersättning till nyanlända utlänningar, kommuner och introduktionslotsar.

3 § Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska följa upp och utvärdera introduktionen av nyanlända utlänningar enligt denna lag.

Introduktionslots

4 § Med introduktionslots avses en sådan leverantör som Migrationsverket/Arbetsförmedlingen slutit avtal med enligt lagen (200x:xxx) om valfrihetssystem.

Förfrågningsunderlag

5 § Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska vid tillämpningen av lagen (200x:xxx) om valfrihetssystem tillhandahålla intresserade introduktionslotsar ett underlag (förfrågningsunderlag) för ansökan om att delta i ett valfrihetssystem.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i förfrågningsunderlaget.

Uppgiftsskyldighet för introduktionslotsar

6 § Introduktionslotsar som enligt 1 § fått i uppdrag att upprätta en individuell utvecklingsplan är skyldiga att lämna Migrationsverket/Arbetsförmedlingen de uppgifter som krävs för att verket/förmedlingen ska kunna bedöma deras rätt till ersättning.

Introduktionslotsar enligt första stycket är även skyldiga att på begäran av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som behövs för att verket/förmedlingen ska kunna följa upp och utvärdera introduktionen av nyanlända enligt denna lag.

Tystnadsplikt

7 § Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven lotsverksamhet som avser insatser enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

3 kap. Introduktionen*Introduktionsprogram*

1 § Om inte särskilda skäl finns, ska ett introduktionsprogram påbörjas inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utlänningen. För den som ska delta i ett introduktionsprogram ska en individuell utvecklingsplan enligt 3 § upprättas.

2 § Introduktionsprogrammet ska minst innehålla

1. svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100),
2. samhällskunskap, och
3. förberedande insatser för inträde i arbetslivet.

Introduktionsprogrammet ska bedrivas på heltid i minst ett år. Tidsplanen för introduktionsprogrammets genomförande ska fastställas med beaktande av utlänningens behov av introduktionsinsatser för att uppnå målet med introduktionen. Om det föreligger särskilda skäl kan fastställd tidsplan utökas till tre år. Om en utlänning på grund av föräldraledighet, sjukdom eller annat sådant synnerligt skäl inte kan genomföra introduktionen inom tre år får fastställd tidsplan förlängas i motsvarande mån, dock högst till fem år.

Individuell utvecklingsplan

3 § Om inte särskilda skäl finns, ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen, inom en vecka från det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits en utlänning som omfattas av denna lag, ge i uppdrag åt en introduktionslots att upprätta en individuell utvecklingsplan. Planen ska utformas med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanlände utlänningens utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, utbildningsbehov och hälsa.

Planen ska minst innehålla uppgifter om introduktionsprogrammets start, tidsplan och mål samt omfattning och innehåll enligt 2 §.

Planen ska utarbetas i samråd med den nyanlände utlänningen.

Planen ska revideras vid behov.

4 § Upprättad utvecklingsplan ska underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utlänningen. Vid väsentliga ändringar i tidigare godkänd utvecklingsplan ska reviderad plan på nytt underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

Ersättning till nyanlända

5 § Ersättning till utlänningar enligt denna lag lämnas i form av introduktionsersättning, bostadsersättning och barnersättning.

6 § En utlänning som omfattas av denna lag och som deltar i ett introduktionsprogram och följer den upprättade utvecklingsplanen har rätt till introduktionsersättning.

Introduktionsersättning enligt första stycket utgår när introduktionen påbörjas. Introduktionen ska anses påbörjad när utvecklingsplanen enligt 4 § upprättats och godkänts av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

7 § En utlänning som har rätt till introduktionsersättning enligt 6 § har rätt till ersättning för kostnader för den bostad där utlänningen är bosatt och folkbokförd (bostadsersättning). Rätt till bostadsersättning har utlänning som bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt.

Bostadsersättning betalas ut månadsvis per hushåll. Makar ska ansöka om ersättning gemensamt. Ersättning betalas ut till den make som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen av makarna gemensamt. Om någon sådan anmälan inte görs har maken rätt att få ersättningen.

Bostadsersättning enligt första stycket lämnas inte om

1. Sökanden förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet,
2. sökanden avslutat sin introduktion, eller
3. sökandens make är i reguljär sysselsättning.

8 § En utlänning som har rätt till introduktionsersättning enligt 6 § har rätt till ersättning för kostnader för hemmavarande barns uppehälle (barnersättning).

Barnersättningen betalas ut månadsvis per hushåll. Makar ska ansöka om ersättning gemensamt. Ersättning betalas ut till den förälder som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen av föräldrarna gemensamt. Om någon sådan anmälan inte görs har modern rätt att få ersättningen.

Barnersättning enligt första stycket lämnas inte om sökanden avslutat sin introduktion.

9 § I lagen förstås med

1. hushåll: barnfamiljer, makar utan barn och ensamstående utan barn,
2. barn: den som är under 18 år eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp,
3. makar: makar som lever tillsammans.

10 § Vid tillämpningen av denna lag ska en man och en kvinna som är gifta med varandra anses bo tillsammans om inte den som ansöker om ersättning eller den som bidrag betalas ut till visar annat.

Sambor och personer som registrerat partnerskap ska likställas med makar.

Kommer det fram omständigheter som gör det sannolikt att två personer är sambor, ska dessa likställas med sambor, om inte den som ansöker om ersättning eller som sådan ersättning betalas ut till visar att de inte är sambor.

Nedsättning av introduktionsersättning

11 § Introduktionsersättningen får sättas ned helt eller delvis

1. om den enskilde utan godtagbart skäl inte följer den upprättade utvecklingsplanen och inte deltar i anvisad introduktionsverksamhet, eller

2. om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från svenskundervisning, samhällskunskap, förberedande arbetsinsatsåtgärder eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats honom eller henne.

Därutöver får introduktionsersättningen sättas ned i den omfattning som den enskilde får förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Introduktionsersättningen får även sättas ned för tid under vilken en utlänning förvärvsarbetar inom tiden för introduktionsprogrammet.

12 § En utlänning som beviljats ersättning enligt denna lag är skyldig att anmäla förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden, som kan antas påverka rätten till ersättning och storleken av denna till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

Återbetalningsskyldighet

13 § Om en utlänning genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ersättning enligt denna lag lämnats obehörigen eller med för högt belopp, ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om en utlänning i annat fall än som avses i första stycket tagit emot ersättning obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Om det finns synnerliga skäl får Migrationsverket/Arbetsförmedlingen helt eller delvis efterge återkravet.

Har en utlänning blivit återbetalningsskyldig enligt första eller andra stycket får vid senare utbetalning till honom eller henne ett skäligt belopp hållas inne i avräkning på vad som har betalats ut för mycket.

14 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om introduktions-, bostads- och barnersättningens storlek.

4 kap. Tillsyn och överklagande

1 § Länsstyrelsen har tillsyn över introduktionslotsarnas verksamhet enligt denna lag. Länsstyrelsen ska därvid följa introduktionslotsarnas tillämpning av denna lag.

Därutöver ska länsstyrelsen

- främja samverkan mellan introduktionslotsar, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner, andra samhällsorgan och privata aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända, och

- i övrigt se till att introduktionslotsarna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

2 § Länsstyrelsen har rätt att inspektera introduktionslotsens verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Introduktionslotsen är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

3 § Om länsstyrelsen får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, ska länsstyrelsen underrätta Migrationsverket/Arbetsförmedlingen om det.

Överklagande av Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens beslut

4 § Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som fattas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen vid tillämpning av lagen (200x:xxx) om valfrietssystem får överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. 1 och 2 § samma lag.

1. Denna lag träder i kraft den XX, då lagen (1992:1068) om introduktionsersättning ska upphöra att gälla. Under högst ett år efter det datum då denna lag träder i kraft får Migrationsverket/

Arbetsförmedlingen ge kommunen de uppgifter som enligt denna lag åläggs introduktionslotsen.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för beslut om introduktionsersättning som har meddelats före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Kommunens ansvar

- 1 § Kommunen ansvarar för bosättning av utlänningar som har
1. överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,
 2. fått uppehållstillstånd och tagits emot i en kommun efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,
 3. fått uppehållstillstånd med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2007:716) eller motsvarande äldre bestämmelser, eller
 4. fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som avses under 1–3 och som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Migrationsverkets ansvar

- 2 § Migrationsverket ska vid behov anvisa utlänningar som omfattas av denna lag plats i en kommun. Anmälan om behov av plats i en kommun ska ha inkommit till Migrationsverket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats.

Rikstal

- 3 § Migrationsverket ska fastställa hur många personer som omfattas av denna lag som beräknas få uppehållstillstånd i landet under det kommande året (rikstal).
Vid ändrade förhållanden ska rikstalet ändras av Migrationsverket så snart de ändrade förhållandena kommit till Migrationsverkets kännedom.

Länstal

4 § Utifrån fastställt rikstal ska länsstyrelsen, vid tidpunkt som Migrationsverket bestämmer, meddela Migrationsverket antalet nyanlända utlänningar som kan tas emot för bosättning inom länet (länstal).

Migrationsverket ska, efter samråd med Arbetsförmedlingen, fastställa slutligt länstal enligt första stycket. Vid fastställandet av slutligt länstal ska Migrationsverket beakta länsstyrelsens underlag enligt första stycket.

Vid ändrade förhållanden kan fastställt slutligt länstal ändras av Migrationsverket.

Kommuntal

5 § Utifrån fastställt länstal enligt 4 § ska länsstyrelsen tillsammans med kommunerna inom länet avtala om och slutligt fastställa antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom respektive kommun (kommuntal). Ingår samtliga kommuner inom länet inte sådant avtal ska länsstyrelsen fastställa slutligt kommuntal för varje kommun inom länet.

Kommuntalen ska meddelas Migrationsverket vid tidpunkt som Migrationsverket bestämmer.

Vid ändrade förhållanden kan fastställt slutligt kommuntal ändras av länsstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den XX.

3 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 3 § skollagen (1985:1100)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

3 §²

Varje kommun är skyldig att se till att sfi erbjuds de personer som anges i 6 §.

Undervisningen *skall* finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt. Om inte särskilda skäl finns, *skall* undervisningen kunna påbörjas inom tre månader.

Undervisningen *ska* finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till sfi inträtt. Om inte särskilda skäl finns, *ska* undervisningen kunna påbörjas inom tre månader.

Varje kommun är skyldig att se till att de utlänningar som omfattas av lagen (200x:xxx) om introduktion för vissa nyanlända utlänningar kan påbörja undervisningen inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs inkommit till kommunen.

Denna lag träder i kraft den XX.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

² Senaste lydelse 1994:517.

4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 och 14 § sekretesslagen (1980:100)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §²

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om slutna ungdomsvård. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållanden av betydelse för att denne *skall* få vetskap om vilka hans eller hennes biologiska föräldrar är.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till social-

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om slutna ungdomsvård. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild som uppnått myndig ålder om förhållanden av betydelse för att denne *ska* få vetskap om vilka hans eller hennes biologiska föräldrar är.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till social-

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2007:1311.

tjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, verksamhet hos kommunal invandrarbyrå samt verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, *ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar*, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

tjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, verksamhet hos kommunal invandrarbyrå samt verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) eller 23 d § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift i verksamhet som avses i 7 kap. 5 § socialtjänstlagen lämnas till socialnämnd och uppgift i verksamhet som avses i 23 d § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade lämnas till nämnd som avses i 22 § samma lag, om uppgiften behövs för handläggning av ärende eller genomförande av beslut om stödinsatser, vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess enligt första stycket gäller inte

1. beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård, eller

2. beslut i fråga om omhändertagande eller återlämnande av personakt.

Beträffande anmälan i ärende om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

14 §³

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Sekretessen enligt andra stycket gäller även hos myndighet som lämnar biträde i ett ärende eller verksamhet som avses där.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos *Migrationsverket*

1. i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar och

2. i verksamhet som avser medverkan till bosättning för

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess

1. i ärende om statlig ersättning enligt lagen (200x:xxx) om introduktion av vissa nyanlända utlänningar som inte gäller beslut om ersättning till enskild,

2. i verksamhet som avser medverkan till bosättning för

³ Senaste lydelse 2007:628.

personer som omfattas av 1,

personer som omfattas av 1, och
 3. i verksamhet hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen för uppföljning och utvärdering av introduktionen av nyanlända utlänningar,

för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i ärende om ersättning till enskild enligt lagen (200x:xxx) om introduktion av vissa nyanlända utlänningar för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, för uppgift om enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal om detta med främmande stat eller mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses i första och andra styckena och som en myndighet fått enligt avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får i fråga om denna sekretess inte tillämpas i strid med avtalet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Utan hinder av sekretess enligt första eller femte stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i femte

Utan hinder av sekretess enligt första eller sjätte stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i sjätte

stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

Denna lag träder i kraft den XX.

5 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 § socialförsäkringslagen (1999:799) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §¹

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får förmåner enligt 1 och 2 §§ utges tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner utges även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Förmåner enligt första stycket betalas inte ut för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Förmåner enligt 2 § 8 betalas inte ut för tid då bostadsersättning enligt lagen (200x:xxx) om introduktion av vissa nyanlända utlänningar har lämnats till den försäkrade.

Denna lag träder i kraft den XX.

¹ Senaste lydelse 2005:727.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1994:137) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Bistånd enligt 13–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunna utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag betalas inte ut för tid då ersättning enligt lagen (200x:xxx) om introduktion av vissa nyanlända utlänningar har lämnats till utlänningen.

Denna lag träder i kraft den XX.

¹ Senaste lydelse 1995:558.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2001:454) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

I denna lag avses med socialtjänst

I denna lag avses med socialtjänst

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,

2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,

2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,

3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,

3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,

4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,

4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,

5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,

5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,

6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,

¹ Senaste lydelse 2007:607.

8. *handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och*

9. *verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.*

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1-9.

7. *handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och*

8. *verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.*

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1-8.

Denna lag träder i kraft den XX.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det nu gällande systemet för introduktionen av nyanlända har utformats under två decennier och den här utredningen har tillsatts för att försöka finna en effektivare utformning av verksamheten. Kommunerna har burit det största ansvaret och kvaliteten i arbetet mellan de 290 kommunerna har varit mycket varierande beroende på bl.a. kommunernas resurser, storlek och arbetsmarknadsläge. Det finns också olika inriktningar på arbetet. Många kommuner har organiserat sitt introduktionsarbete under socialförvaltningen, vilket sannolikt präglat verksamheten i omhändertagande riktning. Numera har flera kommuner lagt verksamheten under näringslivsnämnden eller inrättat en särskild nämnd för introduktionsfrågor. Detta har naturligtvis medfört ökat fokus mot arbete.

Det har ofta påpekats att eftersom huvudansvaret – rätt eller fel – har uppfattats ligga hos varje enskild kommun, så har andra myndigheter allt för gärna överlåtit även sina arbetsuppgifter till kommunerna. Detta har i sin tur tvingat kommunerna att ta på sig ett antal uppgifter som rimligtvis borde ha legat på andra, t.ex. Arbetsförmedlingen eller landstinget.

Jag kan konstatera att många kommuner har gjort ett bra arbete under årens lopp. På nationell nivå har det genomförts en rad politiska beslut, t.ex. instegsjobb, och utformats ett antal projekt t.ex. FNI (försöksverksamhet för nyanlända invandrare). Dessa förslag och verksamheter har byggt på insikten om vikten av att den nyanlände snabbt kommer i arbete. Men trots exempel på framgångsrika verksamheter i enskilda kommuner finns det ett behov av en ny organisering av arbetet med fokus på snabb arbetsmarknads-etablering, självförsörjning och integration. Det finns ingen organisationslösning som kan lösa alla problem. Nya problem kommer att uppstå, nya beslut måste fattas också i framtiden och

nya försöksprojekt måste dras igång. Metoder måste alltid utvecklas och samverkan måste fungera mellan olika aktörer. Det kommer dessutom alltid att behövas ett systematiskt arbete i syfte att motverka fördomar och diskriminering.

1.1.1 Målet med introduktionen

Målet för introduktionsarbetet är att Zahra (jag kallar för enkelhetens skull den nyanlände för Zahra i fortsättningen) så snart det någonsin är möjligt ska vara i arbete eller utbildning som leder till egen försörjning eller ha ett eget företag. Zahra ska också ha lärt sig svenska och fått sådan information att hon kan förstå sitt nya hemland och dess kultur.

1.1.2 Metod

Den principiella inriktningen för mitt arbete har varit att åstadkomma ett tydliggörande av Zahras eget ansvar, en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer, fler aktörer för konkurrens och kvalitetshöjning, valfrihet och utökad individualisering i arbetet.

Jag har försökt skapa en organisation - eller en ram - som sedan ska fyllas av olika aktörer (myndigheter och privata organ) och åtgärder. Organisationen kräver att Zahra är aktiv och tar ansvar för sin försörjning. Att få tillstånd att bo i Sverige ska vara startpunkten för hennes nya liv. Ansvaret för Zahras framtid vilar främst på henne själv. Till sitt stöd får Zahra en fristående introduktionslots.

Det är viktigt att markera att aktiviteter under asyltiden i form av svenskundervisning för invandrare (sfi), arbetspraktik och förebereelser för val av lots har stor betydelse för möjligheterna att förkorta tiden och förbättra resultatet på introduktionsarbetet. Det är svårt att etablera sig i ett nytt land och all tid behöver tas tillvara.

Det måste göras klart vilket ansvar och vilka uppgifter respektive aktör har. Detta sker genom de vanliga styrmedel som regeringen har, dvs. genom förordningar, instruktioner och regleringsbrev. Med en organisation som har tydliga befogenheter, resurser och ansvar är det i efterhand lätt att se vilka aktörer som gör goda insatser och vilka som presterar sämre.

1.1.3 Sverige behöver fler

Min utgångspunkt är att det är bra för Sverige med invandring. Sverige behöver arbetskraft och det är fördelaktigt att få hit människor med annan utbildning, andra erfarenheter och andra språkkunskaper. Det nya och annorlunda kan stimulera utveckling och kan om det används rätt berika samhällslivet och öka vår konkurrenskraft i världen. Därmed kan invandringen bidra till att Sverige blir ett bättre land för alla att leva i. Många av de nyanlända är unga och välutbildade och kommer att vara på arbetsmarknaden i många år. Ju tidigare de får fäste på arbetsmarknaden, desto mer kan de bidra till välfärdsutvecklingen.

Det är inte svenska myndigheters uppgift att skapa lycka åt enskilda individer. Däremot är det en statlig uppgift att skapa förutsättningar som gör det möjligt för individer att försörja sig och att se till att barn i Sverige får goda chanser att utbilda sig och utvecklas. För detta måste vi ha robusta system som håller under olika migrationsströmmar och vi måste kunna ta emot migrationsgrupper med olika bakgrund. Vi måste rusta oss för att kunna dra nytta av den potential som finns.

Det finns ingen motsättning i att vara flykting och att vara skyldig att försörja sig själv. De flesta kommer från kulturer där det är självklart att försörja sig själv genom arbete. Invandringen på 1950- och 1960-talen var huvudsakligen arbetskraftsinvandring. Invandrarna hade då högre förvärvsfrekvens än de infödda. År 1974 satte Sverige i princip stopp för arbetskraftsinvandring. Detta innebär att de inflyttade kom av flyktingskäl och det måste i sin tur rimligtvis ha påverkat förvärvsfrekvensen. Nu kom inte längre de, som hade kvalifikationer som företagen efterfrågade och hade uppgifter för. Nu beviljades tillstånd på helt andra grunder. Därmed tog också den byråkratiska processen över med väntetider, svenskundervisning, kommunplacering osv. Med tiden har delar av flyktinginvandringen dessutom kommit från länder med allt mer främmande kulturer och många har haft mycket bristfälliga utbildningar med i bagaget. Det gör introduktionsarbetet svårare. Men det finns betydande kunskaper och förmågor som kan mobiliseras med rätt introduktion.

Den första person som invandraren mötte på 1950-talet var ofta en arbetsgivare. Denne avlöstes av ett antal tjänstemän som tog hand om ett "ärende". I praktiken har asylsökande hindrats att arbeta och långa utredningstider i asylärenden har bidragit till

bidragsberoende i stället för självförsörjning. Överförandet av ansvaret för flyktingsmottagningen från Arbetsmarknadsverket till Invandrarverket resulterade i att kontakten med arbetslivet kom ännu senare. Hela Sverige-strategin, som numera har övergivits, ledde till att flyktingar placerades främst med hänsyn till var det fanns lediga bostäder i stället för var det fanns lediga jobb.

Det är uppenbart att alla som söker asyl inte är flyktingar enligt en strikt tolkning av reglerna. Samtidigt har vi skapat en process där flyktingskap har varit den enda möjligheten att få stanna och arbeta i Sverige. Den första tiden i Sverige har sedan varit ett långt förberedande för arbete och försörjning. Förberedelserna har ibland skett utifrån ett producentperspektiv, ibland utifrån ett omhändertagandeperspektiv. Flyktingar har blivit problem för myndigheter att hantera. Hade vi krävt egenförsörjning omedelbart hade det sannolikt sett mycket annorlunda ut i dag. Den omhändertagande attityd vi har haft har blivit ett problem både för de nyanlända och samhället. Detta har i sin tur skapat grogrund för organisationer som spekulerat i främlingsfientliga stämningar. Sådana var ovanliga på femtiotalet. Omhändertagande skapar också gärna krav på perfektionism hos den som är omhändertagande och frustration när enskilda inte kan leva upp till förväntningarna. För flyktingarna har det resulterat i passivitet och utanförskap. När regeringen nu öppnar upp för arbetskraftsinvandring är det viktigt att vi inte skapar konstgjorda skillnader mellan arbetskraftsinvandrare och nyanlända. Det finns stora faror om människor börjar se arbetskraftsinvandrare som en tillgång och nyanlända som ett problem.

I de länder som lyckas bäst med integrationen gäller arbetslinjen. Man måste skaffa jobb för att försörja sig. Det är på arbetsplatsen och genom arbetskamraterna som man får sin introduktion till samhällslivet, landets kultur osv. Det är genom egen försörjning som man får självförtroende, värdighet och känner samhörighet med sitt nya hemland.

Nu är det arbetslinjen som gäller också i Sverige. Den underlättas av att de som kommer är unga och har en lång aktiv tid på arbetsmarknaden framför sig. Sverige behöver i framtiden arbetskraft på en mängd yrkesområden. Därför är det viktigt att vi inte fastnar i en kortsiktig planering som leder till att nyanlända hamnar i en viss kategori jobb, där det för tillfället råder brist på arbetskraft, medan arbetskraftsinvandrarna kan konkurrera på en annan arbetsmarknad. Alla nyanlända bör inte vara målgrupp för arbetslinjen på kort sikt.

Att utgå från en planering som har som mål att den nyanlände ska kunna få en längre utbildning behöver inte stå i konflikt med kravet på hel eller delvis självförsörjning. Om man ställer följande fråga ”om Zahra kan köra taxi i dag, har hon då rätt till mångåriga studier för att bli läkare eller går jobb och försörjning först?” Den som väljer det kortsiktiga perspektivet svarar att Zahra ska köra taxi. Hon behöver bara sfi och samhällskunskap, sedan kan hon försörja sig. Men för den som ser det hela på lång sikt är det naturligt att tycka att Zahra bör få möjlighet att studera till läkare. Det hindrar inte att hon förväntas köra taxi till dess hon kommit in på utbildningen eller att hon försörjer sig på vanligt studentvis med återbetalningspliktiga studielån - och kanske extraknäcker som taxichaufför.

Regeringen har lagt fram ett förslag till ändring av reglerna i riktning mot en mer generös arbetskraftsinvandring. Det minskar inte nödvändigtvis antalet asylsökande. Det kan däremot sannolikt bidra till att det blir mer naturligt att alla som befinner sig i Sverige omedelbart arbetar med något för att försörja sig och de sina. Svenskundervisning och planering för framtiden bör emellertid kunna genomföras samtidigt som individen arbetar.

Det har på senare tid framförts krav på tvång för nyanlända att flytta till anvisade kommuner. Det är enligt min mening principiellt felaktigt att skapa möjligheter till tvång som riktas enbart mot vissa invånare i vårt land. Dessutom så menar jag att ett sådant system aldrig kan bli framgångsrikt. Låt oss i stället försöka öppna upp genom ett gott introduktionsarbete. Nyanlända får flytta vart de vill och göra vad de vill så länge de följer svenska lagar, barnen går i skola osv. Det ska vara samma regler och samma service som gäller för alla som bor i Sverige. Mitt förslag till organisation ska göra det tydligt att det lönar sig att vara aktiv.

De olika aktörerna måste bli betydligt bättre på att visa vilka möjligheter som finns och vilka krav som ställs. Genom min uppbyggnad av introduktionsarbetet finns det dessutom en kontroll av att den nyanlände under introduktionstiden är aktiv på rätt sätt under normal arbetstid. Risken att den nyanlände prioriterar svartarbete blir betydligt mindre. Det krävs mer morötter och nya incitament än nya piskor för att de nyanländas potential ska kunna tillvaratas.

Integrationsarbete är ett arbete där man ger och tar. Att prova nya maträtter och dansa nya danser hör till livets nöjen. Man kan välja att ta eller förkasta. Men det finns svårare frågor att fundera över när det gäller integrationsarbete.

Den nyanländes kultur är en del av vår samhällskultur. I Sverige genomsyras vår lagstiftning av respekt för individen, för demokratiska värden och grundläggande mänskliga rättigheter. Detta kan vi inte göra avkall på. Många har under årtionden arbetat för jämställdhet mellan män och kvinnor. Strävan efter jämställdhet bör också gälla kvinnor från andra länder. Därför föreslår jag att introduktionsersättningen ska vara individuell och inte familjerelaterad.

I Sverige har vi utvecklat en kultur som innefattar att individer kan välja att leva på olika sätt. Detta är vi stolta över. Det innebär emellertid inte att vi ska avstå från att försöka påverka individer t.ex. vad gäller synen på barns rättigheter, jämställdhet och liknande. Rätten för ungdomar att välja sin egen livsväg måste vi skydda. Att respektera människors olikheter är självklart. Här kan det uppstå stora kulturkrockar. I introduktionsarbetet måste kulturfrågor hanteras, såväl inom organisationen som innehållet i vad gäller t.ex. samhällskunskapen.

1.1.4 Varför ändra organisationsmodell och huvudmannaskap?

Man kan välja två spår för förändringsarbete. Det ena är att bygga på det gamla systemet och försöka finna regleringar för att reparera brister. Det andra är att skapa en ny organisation. Jag har valt det senare med flera avsikter dels för att fokusera på den nyanländes behov, dels för att skapa samma system och regler i hela landet samt för att tydliggöra vem som ska göra vad. Nya system föder nya frågor. Alla kan inte besvaras omedelbart. Men **var** frågorna ska hanteras blir klart.

Det finns ett antal goda exempel i Sverige på väl genomförd introduktion av nyanlända. Det finns dessvärre också mindre bra exempel. Det tydligaste tecknet är att det för de allra flesta nyanlända tar alldeles för lång tid att etablera sig på arbetsmarknaden. En förklaring tror jag beror på att det är oklart vem som egentligen ansvarar för vilka uppgifter. Konsekvensen har blivit att kommunerna har burit huvudbördan. Vi har i dag 290 olika system och även den som gillar mångfald kan se att bristen på tydlighet är problematisk. Vissa kommuner lär av andras goda eller dåliga exempel men det finns en oförmåga i många kommuner att ta till sig och tillämpa erfarenheterna. Det i andra sammanhang kallade stuprörsperspektivet blir tydligt. Det gäller inte bara mellan

olika myndigheter utan också mellan olika kommuner. Samtidigt som man i några kommuner uttalar att ”vi skriker efter arbetskraft” så förefaller informationen om detta vara obefintlig eller anses oanvändbar i andra hårt ansträngda kommuner.

Ett problem är att verksamheterna är uppbyggda ur ett producentperspektiv. De nyanlända blir ett kollektiv som hanteras som ett problem. För att lösa problemet skapas verksamheter. I stället för att se den nyanlände som en irakier eller somalier som kräver en massa ansträngningar från tjänstemän bör vi förändra perspektivet och se de nyanlända som individer med individuella resurser och behov, inklusive individuella yrkeserfarenheter såsom t.ex. snickare och sjuksköterska. Fokus flyttas till den nyanlände, som möts av krav på aktivitet för att skapa sig en ny framtid i Sverige.

Jag föreslår införandet av en ny introduktionslag. Staten får det ekonomiska huvudansvaret och därmed ansvaret för utbetalning av introduktionsersättning till de nyanlända under de tre första åren, liksom för ersättning till kommuner och lotsar. Det ger lika ekonomiska villkor för de nyanlända över hela landet och det ger alla rätt till lotsstöd. Ersättningssystemet till Zahra är utformat så att det kommunala försörjningsstödet knappast blir aktuellt mer än i enstaka undantagsfall. Det skapar möjligheter för kommunerna att koncentrera sig på sina kärnuppgifter i stället för att sköta de nyanländas försörjning. Den nya organisation som jag föreslår har till syfte att tydliggöra allas ansvar. Därmed blir det lättare att följa upp och utveckla introduktionen av nyanlända. Varje aktör har ett ansvar för sin löpande verksamhet och för att utveckla sin verksamhet.

Ett syfte med organisationen är att undvika tidspillan. Koncentrationen av arbetsuppgifter för enskilda aktörer, lotsens individfokuserade arbete, sfi-peng m.m. bidrar till bättre tempo i aktörernas agerande. Användandet av ett nationellt system för uppföljning och utvärdering sparar utredningsarbete för olika aktörer och ger en bättre och samlad information om den nyanlände. Möjligheten att förbereda introduktionstiden redan under asyltiden ger effektivitet och tidsbesparingar.

Ett syfte är att varje nyanländ, varje individ, ska få stöd utifrån sina egna förutsättningar. Målet är etablering på arbetsmarknaden men det kommer också i fortsättningen att finnas personer som inte kan arbeta på grund av sjukdom eller skada. Dessa ska också få introduktion efter sin förmåga.

Ett syfte är att Zahra under introduktionstiden ska leva under normala omständigheter. Hennes introduktionsersättning ska vara så lönelik som det någonsin är möjligt och ses som ersättning för arbete. Hon ska söka hjälp och service hos olika aktörer på samma villkor som andra. När introduktionen är avslutad ska Zahra vara införstådd med vilka skyldigheter och rättigheter hon har som boende i Sverige. Hon ska kunna kommunicera på sitt nya språk och förstå sitt nya land.

1.1.5 "Hur tänker du försörja dig?"

Min modell tar sin utgångspunkt i individens ansvar för sin situation, sin utveckling och sina behov. Zahra har rätt till ett introduktionsprogram enligt den föreslagna introduktionslagen. Det innebär att hon för sin försörjning kan ansöka om introduktionsersättning och att hon ska följa en utvecklingsplan. För att få ersättning är Zahra skyldig att "arbeta" på heltid för sin egen framtid. Hon ska t.ex. delta i sfi-undervisning och samhällskunskap, hon ska vara aktivt arbetssökande, delta i arbetspraktik m.m. För att stimulera framåtsyftande aktiviteter föreslår jag att introduktionsersättningen ska vara lite högre än den kommunala socialtjänstens försörjningsstöd. Om hon inte följer sin utvecklingsplan utan giltiga skäl, såsom sjukdom eller liknande, så minskar introduktionsersättningen. Det finns inget tvång för Zahra att vara aktiv eller att bo i en särskild kommun. Under introduktionstiden, som kan vara upp till tre år, har hon emellertid sin försörjning under förutsättning att hon följer sin plan. En kommun kan i normalfallet avvisa krav på försörjningsstöd från Zahra med hänvisning till att hon har möjlighet att försörja sig genom att delta i planerade aktiviteter.

Zahra ansvarar för sin egen framtid. För henne gäller samma regler som för övriga invånare i Sverige. Finns det ett arbete för henne i annan kommun bör man kräva att hon ska flytta dit och ta arbetet. Väljer hon att bo kvar måste hon, för att få ersättning, ägna sig åt aktiviteterna i utvecklingsplanen så länge denna gäller. Målet med introduktionen är att Zahra ska kunna svara tillfredsställande på frågan – "hur tänker du försörja dig?"

Utvecklingsplaner kan ha olika innehåll och längd beroende på Zahras bakgrund och behov. I syfte att motverka passivitet i förvisning om att försörjningen är fixad för ett antal år framöver ska planen ha en angiven bortre tidsgräns. Planen kan innehålla en

bedömning av behovet av utbildning, rehabilitering, arbetspraktik, validering, bosättning, kartläggning av tidigare arbetslivserfarenhet osv. Arbetslinjen för de äldre kanske tonas ned men kraven på deltagande i sfi, samhällskunskap och anpassad praktik bör finnas kvar. Planen ska kunna omförhandlas om det finns skäl därtill.

Introduktionsersättningen är individuell och inte beräknad på familjens totala ekonomiska situation, som man oftast gör i dag. Detta tror jag kan vara en bra knuff för jämställdheten. Det innebär att båda parterna i en familj behöver vara aktiva under introduktionstiden. Makarna bidrar lika mycket till familjens försörjning och det blir mycket kostsamt om en avstår. Det hindrar inte att makarnas introduktionsmål kan vara olika.

Jag har satt den övre åldersgränsen för rätt till introduktionsersättning till 64 år. Detta har tre skäl. Ett första är att alla i Sverige i dag förväntas vara aktiva upp till pensionsåldern. Detta bör då naturligtvis också gälla Zahra. Ett andra skäl är att alla behöver orientering om det nya samhället, dvs. deltagande i sfi och samhällskunskap samt arbetspraktik. Ett tredje skäl är att fullfölja linjen att staten har huvudansvaret under tre år oberoende av om vad man tror om Zahras möjligheter att komma i reguljärt arbete.

Introduktionsersättningen bör betraktas som lön för arbetsinsatser. För den individuella introduktionsersättningen görs ingen behovsprövning vilket kan uppmuntra Zahra att förbättra sin ekonomiska situation genom visst extraknäck. Ogiltig frånvaro medför minskad ersättning. Introduktionsersättningen upphör när Zahra försörjer sig själv, antingen genom arbete eller studier med t.ex. studielån.

För bostadsersättning eller barnersättning tas däremot hänsyn till familjens samlade inkomster. I syfte att motarbeta familjers möjligheter att ta till vara uppenbara ekonomiska vinster med att tränga ihop familjen med andra i små lägenheter har jag föreslagit en konstruktion av en särskild bostadsersättning som, utöver den ovan angivna introduktionsersättningen, ska utgå under introduktionstiden. Bostadsersättningen har konstruerats så att den ska stimulera ett bra boende. Bostadsersättningen utgår per familjenhet.

1.1.6 Introduktionslots- ett nytt inslag

Zahras stöd ska vara en introduktionslots (nedan kallad lots), ett privat lotsföretag, som slussar henne till de aktörer som hon behöver. Lotsens uppgift är att tillsammans med Zahra arbeta för att hennes utvecklingsplan fullföljs, att vara behjälplig med kontakter och att samverka med andra för att Zahras introduktion ska gå så snabbt och effektivt som möjligt. En lots måste sätta Zahra i centrum. Hon kan själv välja vilken lots hon vill ha. Valfriheten skapar konkurrens mellan lotsar och bra lotsar kan konkurrera ut sämre lotsar. Lotsen är en oberoende professionell aktör och inte en myndighetsrepresentant. Det ger utrymme för att skapa ett större förtroende hos Zahra. Lotsen har inga dolda intressen. Om Zahra hamnar på rätt plats så har hon vunnit, arbetsgivaren har vunnit och därmed även Sverige.

Lotsen är Zahras egen lots - inte en lots för nyanlända i största allmänhet. Denna individualisering av arbetet är nödvändig för att introduktionen ska bli långsiktig. Det som görs nu lägger grunden för många aktiva år i Sverige. Det som görs nu blir stilbildande för nya generationer nyanlända.

Lotsens arbete är särskilt viktigt för rätt information om bostadsläget i andra kommuner kombinerat med möjligheterna att få arbete just för Zahra med hennes unika förutsättningar och kompetens. Lotsen har inget intresse av att Zahra stannar i kommunen. Lotsen överskuggande intresse är att Zahra flyttar till den region där hon också kan få jobb.

Lotsen är ett privat företag eller en organisation som ska fullfölja det avtal som slutits med staten. Lotsen ska också fullfölja den utvecklingsplan som arbetats fram tillsammans med Zahra. Lots-systemet är en väg att försöka skapa likvärdig hjälp åt alla nyanlända. Med lots är det större sannolikhet för att Zahra inte glöms bort hos olika aktörer. Tidsfaktorn är viktig. En asylsökande och nyanländ hinner under de första åren i Sverige möta ett stort antal representanter för olika verksamheter. Vårt samhälle är uppbyggt i sektorer där var och en utför en specificerad uppgift. De som är involverade i den nyanländes liv har alla olika begränsade uppgifter och ingen får en riktig helhetsbild. Även om var och en gör ett bra arbete så kan det vara viktigt, för helheten och för individen, med en lots som arbetar utifrån individens perspektiv och som försöker medverka till att individen ska få bästa möjliga förutsättningar att skapa sig ett bra liv. Lotshjälp blir en metod att arbeta med utgångspunkt i individen och hennes situation. Lotsen

ska inte vara kurator utan bevakare i ett antal specifika frågor som är viktiga för att Zahra ska kunna gå vidare, bevakare för att Zahra sköter sina åtaganden och bevakare över att hon får sina intressen tillgodosedda.

Lotsen ska ge råd och handledning samt vara en kompensation för Zahras bristande nätverk. Det ska vara en juridisk person som arbetar under marknadsmässiga förhållanden. Skälen till att det ska vara ett privat företag är flera. Ett privat företag är i grunden den enda lösning som står till buds om man vill ha en oberoende aktör, såvida man inte vill ha ett nytt "lotsverk". Lotsen ska inte styras av en myndighet som också är aktör kring Zahra.

Ett andra skäl är att en lösning med privata företag dessutom blir billigare. Det privata inslaget, lotsen, skapar möjligheter för en enklare anpassning till migrationsströmmarnas förändring. Ett lotsföretag kan snabbare dimensionera sin arbetsstyrka efter behov än vad en myndighet normalt kan göra. Ett lotsföretag kan därutöver komplettera sitt tjänsteutbud med andra tjänster för att dämpa förändringar i ärendemängden.

Ett tredje skäl för en företagslösning är att konkurrensen tvingar fram ett ständigt förbättringsarbete och kvalitetsutvecklingsarbete. Man måste bli vald av Zahra i tävlan med andra. Slutligen har ett privat företag mer rörelseutrymme för egna initiativ än en myndighet har.

Lämplig kunskap i ett lotsföretag kan vara erfarenhet från arbetsförmedling, kommunal flyktigamordning eller bemanningsbranschen. En förening kan vara lots liksom en branschorganisation.

Lotsen ska

- alltid arbeta utifrån ett individperspektiv,
- ha god kompetens att snabbt göra en korrekt bedömning och kartläggning av den nyanländes behov för att nå målet och därefter lotsa aktivt mot målet,
- ha god kunskap om arbetsmarknaden, utbildningsutbud och samtidigt ha ett nätverk i näringslivet. Lotsen måste arbeta aktivt mot företagen för att hålla sig uppdaterad,
- ha kunskaper om de rättigheter och skyldigheter som finns för individen gentemot kommunen, staten och det privata näringslivet,
- ha förmåga att implementera lösningar hos alla berörda parter i syfte att integrera och effektivisera.

En förutsättning för att bli lots är att bli godkänd enligt en föreslagen lag om valfrihetssystem.

1.1.7 Hur många lotsar behövs och hur snabbt kan lotsföretag etableras?

För att besvara den första frågan om hur många lotsar som behövs så kan man göra följande räkneövning;

År 2007 fick 26 105 personer uppehållstillstånd som flyktingar och anhöriga. Av dessa skulle nästan 17 000 personer ha rätt till introduktionsprogram och lots (jag har uppskattat att 33 procent var under 18 år och 2 procent över 65 år).

Om varje lotsföretag har tre handläggare (kommunerna organiserar ibland flyktingverksamheten på det sättet) som tillsammans ansvarar för 90 nyanlända så krävs det nästan 189 lotsföretag för att bistå dessa nyanlända *under ett år*.

Så till den andra frågan - hur snabbt kan verksamheten komma igång?

Några lotsföretag kommer troligtvis att bildas genom avknoppning från befintliga bemanningsföretag. I dag finns det minst 450 bemanningsföretag enligt branschorganisationens medlemsregister. De täcker hela landet. På Gotland finns det ett företag och i övriga landet varierar det mellan länen från fyra företag till maximalt 89 (i Stockholms län).

Röda Korset är en trolig lotskandidat. Röda Korset är redan organiserat som juridiska personer och finns över hela landet. Detsamma gäller handikapporganisationerna. Till detta kommer alla arbetsförmedlare och introduktionssekreterare över hela landet som kan tänkas vara intresserade av att bli företagare.

1.1.8 Övriga aktörer – vad ska de göra?

För alla övriga inblandade aktörer gäller normaliseringsprincipen. Det innebär att varje enskild aktör ska fullgöra sitt ordinarie kärnuppdrag, dvs. göra det de är bäst på. Detta kommer främst att kräva tydliga instruktioner och regleringsbrev. Sådana möjliggör en noggrann uppföljning och återkoppling av arbetsinsatser och resultat. Regeringen måste dessutom formulera sina uppdrag så att

målen för de olika myndigheterna blir tydliga, mätbara och inte motverkar målen för andra aktörer.

Det faktum att alla aktörers uppdrag renodlas betyder inte att aktörerna inte behöver samverka. Ett delbetänkande har presenterats i dagarna av utredningen *Lokal Service i Samverkan* (SOU 2008:34). Utredningen visar att det finns ett behov av samarbete för service och myndighetsarbete för att effektivisera för alla. Ingen bör dock ta över någon annans ansvar, vilket sker i dag då främst kommuner tar på sig uppdrag som rimligtvis åvilar andra, t.ex. jobbtorg, validering och vårdfrågor. För att arbetslinjen ska kunna fullföljas måste Arbetsförmedlingen, som tyngsta aktör, vara samverkanspart i det individuella arbetet med Zahra med många aktörer t.ex. Försäkringskassan och kommunen. Det har i denna anda nyligen slutits ett samverkansavtal mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Det kommer också i framtiden att finnas ett behov av brobyggare liksom behov av lokal och regional samverkan i olika frågor och former. Det räcker emellertid inte med att vara överens vid sammanträdesbordet. I det praktiska arbetet med individen måste man vara flexibel. Tjänstemän som representerar olika aktörer och som ska samarbeta för Zahras bästa måste vara överens om tidsperspektivet. En aktör kan inte arbeta utifrån ett treårsperspektiv och en annan utifrån ett 1,5 års perspektiv som man tycks göra i Stockholm.

Till arbetet hör att alla måste bli bättre på att utnyttja befintliga system, att använda den kunskap som finns bland de nyanlända själva och att samarbeta och informera. Det finns välutvecklade verksamheter i dag som skulle kunna utnyttjas betydligt bättre. Röda Korset har verksamheter över hela landet, Swera, Rädda Barnen m.fl. organisationer finns på många orter. Man kan inte överskatta värdet för integrationen i dessa organisationers arbete.

1.1.9 Statens ansvar

Staten tar över den administrativa hanteringen av försörjningen för nyanlända under de tre första åren. Det blir också en statlig uppgift att fastställa krav för godkännande av lotsar, sluta avtal med lotsar, godkänna utvecklingsplaner och följa verksamheten. Arbetet med bosättningsfrågorna minskar jämfört med i dag genom en föreslagna pliktlagstiftning, dvs. en skyldighet för kommunerna att ta

emot nyanlända. Staten ansvarar också för att besluta om och betala ut ersättning till kommuner och till lotsar.

Det blir en väldig byråkrati och administrativt arbete kan man tycka. Ja, det blir mer administration för staten. Men administrationen minskar samtidigt påtagligt i 290 kommuner.

Staten är huvudansvarig i mitt förslag. Det kan vara Migrationsverket och det kan vara Arbetsförmedlingen. Argument för respektive myndighet återfinns i kapitel 2. Jag ser det som mycket angeläget att det verk som får uppdraget också ska vara engagerat i sociala och arbetsrelaterade verksamheter under asyltiden. Övergången mellan asyldelen och introduktionsdelen riskerar annars att bli den stora tids-tjuven i introduktionsprocessen. Samma huvudman kan då utnyttja de effektivitetsvinster som finns i verksamheterna. Oberoende av vilken myndighet som utses tillkommer det nya arbetsuppgifter för myndigheten. Dessa uppgifter är att

- ansvara för att introduktionsprogram erbjuds och genomförs
- etablera en lotsbank
- besluta om ersättning och ansvara för att utbetalning sker
- godkänna utvecklingsplaner
- ansvara för uppföljning och utvärdering av introduktionen.

Om Arbetsförmedlingen får huvudansvaret och man därtill skulle lägga ansvaret för bosättningsfrågorna på förmedlingen skulle förmedlingen överta ansvaret för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända samt följande kontakter med länsstyrelserna.

1.1.10 Bosättningsfrågor

Bosättningsfrågan är central i introduktionsverksamheten. I ett antal kommuner utgör de nyanlända en stor andel av befolkningen, vilket ger en arbetsmässig och ekonomiskt besvärlig arbets-situation. De nyanlända samlas dessutom i vissa områden och bor alldeles för många i bostäderna, vilket i sig motverkar möjlig-heterna till integration. Samtidigt ägnar Migrationsverket mycket tid åt att skriva avtal med varje enskild kommun om mottagande av nyanlända.

Eftersom jag anser att man inte kan arbeta med tvång mot individer så föreslår jag andra åtgärder för att förmå de nyanlända att välja bostäder i andra kommuner, där de kan skapa sig en framtid. I syfte att underlätta och stimulera utflyttning till andra kommuner ska en skyldighet eller plikttagstiftning införas för kommuner att ta emot nyanlända för bosättning. Enligt den bosättningslag som jag föreslår ska Migrationsverket fastställa hur många som ska tas emot inom varje län och kommunerna fördela ”plikten” inom länet på frivillig väg med länsstyrelsen som samordnare och beslutsfattare. Om kommunerna inte kan komma överens fastställer länsstyrelsen hur många respektive kommun måste ta emot. Detta är en metod att tvinga kommuner att förbereda bostäder och ta emot nyanlända. Det är också en metod att undvika kategorisk vägran från enskilda kommuner att ta sin del av den samlade uppgiften. Sedan kan naturligtvis kommunerna i ett län göra inbördes överenskommelser och fördela uppgiften så som det passar bäst. Kommunerna behöver i sina bostadsförsörjningsplaner se nyanlända som en naturlig komponent.

Det gäller också att försöka skapa incitament för att förmå Zahra och hennes familj att, redan under introduktionstiden, flytta till ett ordnat boende i en kommun där möjligheterna till arbete är goda. Det är en av lotsens viktigaste uppgifter att visa på möjlig-heter som kan vara svåra att se för en nyanländ. Men jag bygger även in ett ekonomiskt incitament. Förutom den individuella intro-duktionsersättningen som ska ses som ersättning för arbete, utgår det en bostadsersättning. Denna bör vara konstruerad så att bidraget utgår för eget boende enligt norm, dvs. en schablon för en normallägenhet på orten. Det ger visst utrymme för Zahra att för-söka spara genom att bo lite mindre. Hon kan dock inte få bostadsersättning om hon och barnen väljer att bo i ett vardagsrum hos släktingar.

Jag föreslår slutligen att Zahra ska få förlängd betänketid, dvs. från en månad till sex månader, för att kunna begära hjälp av Migrationsverket med anvisning av bostad.

1.1.11 Kommunerna

Den nya organisationen innebär inte att kommunerna blir utan uppgifter. Arbetet för att främja integrationen är en grundläggande uppgift för att motverka utanförskap. Barn måste få plats i barnomsorg och skola. Det kommer att finnas familjer med behov av familjestöd, barn i skolan med särskilda behov osv. Bostadsförsörjningen är ett viktigt kommunalt ansvar särskilt när det gäller nyanlända.

Det kommer att finnas behov av praktiksamordnare i kommunal verksamhet. Jag anser att huvudansvaret för att ordna praktikplatser ska ligga hos Arbetsförmedlingen. Men kommunerna är, i flertalet kommuner, den största arbetsgivaren. Kommunen har dessutom en stor variation på arbetsuppgifter och kan lättare än flertalet arbetsgivare arrangera lämpliga praktikuppgifter. Kommunerna bör därför även i fortsättningen arbeta för att erbjuda praktikplatser, som ett led på vägen till självförsörjning.

Förslaget innebär att kommunen slipper ett omfattande arbete med utbetalning av introduktionsersättningen till enskilda och det innebär också att en del av det arbete som utförs av flyktingsamordnare och andra i kommunen i stället läggs på lotsen. Den minskade arbetsbördan ger möjligheter för kommunerna att koncentrera resurserna kring arbetsuppgifter inom kärnverksamheten.

Integrationsmålet är inte nått genom en anställning. En anställning är nödvändig för integration, men därutöver finns många behov. Vi har bostadsområden där det bor nästan bara invandrare. Det sociala umgänget blir endast med utlandsfödda, kulturskillnader kan t.o.m. skärpas på grund av okunskap. Olika värdesystem kommer i konflikt. Modern teknik gör det lättare att informera, att sprida kunskap om utveckling och att kommunicera. Det underlättar integration för den som vill integreras. Men den gör det också lättare för individen att leva i sin egen kultur och vägra ta till sig det nya hemlandets levnadsmönster. Man kan välja att bara se på hemlandets TV och läsa böcker från hemlandet. Kommunen har en stor och viktig uppgift i att försöka bryta upp utanförskapet.

Integration är ett viktigt samhälleligt mål. Det är i ett integrerat samhälle som individerna har störst förutsättningar att skapa sitt liv efter egna önskemål, att finna ett jobb och skaffa sig den utbildning som passar. Osynliga murar i form av egna och andras fördomar kan bara motarbetas genom goda exempel, som förhindrar att ungdomar ger upp därför att de tror att de inte kan förverkliga sina drömmar på grund av sin hår- eller hudfärg. Det nära arbetet i skolan, på dagis, på fritiden är kommunala uppgifter som är ytterligt angelägna och måste genomföras med omsorg.

Extrakostnader för kommunen kompenseras via ett specialdestinerat statsbidrag. Sådana kostnader som automatiskt följer på inflyttning av nyanlända ska behandlas på samma sätt som kostnader för andra nyinflyttade dvs. genom systemet för kommunalekonomisk utjämning. Det specialdestinerade bidraget följer varje individ som flyttar in i en kommun och genom löpande utbetalning försöker jag förhindra inlåsning i en kommun.

1.1.12 Svenskundervisning och samhällskunskap

Att anordna svenskundervisning för invandrare (sfi) är fortfarande ett kommunalt ansvar. Sfi är en viktig del av introduktionsarbetet. Den praktiska utformningen har emellertid ibland medfört påtagliga fördröjningar av de nyanländas introduktionsarbete. Det kan ha berott på utformningen av de administrativa system som byggts upp kring utbildningen. En stelbent terminsintagning har gjort att den nyanlände har fått vänta i månader på att kursen ska starta. Det kan också ha berott på att det funnits ett för litet underlag för utbildningen i respektive kommun och att samarbetsförmågan mellan kommunerna har brustit. Eftersom det är oerhört strategiskt att sfi-undervisningen kommer igång omedelbart så föreslår jag att en sfi-peng införs. Zahra kan med stöd av sin sfi-peng välja leverantör av utbildningen. Valet sker då vid den tidpunkt som är bäst för Zahra och med den inriktning som passar Zahra oberoende av vilken kommun som arrangerar utbildningen. Ett sådant system medför också att den statliga ersättningen i form av sfi-peng utfaller vid Zahras val och inte ersätts som statsbidrag. Kommunala anordnare måste konkurrera om eleverna. Även om en sfi-peng införs bör den kommunala skyldigheten att ordna sfi-undervisning för nyanlända skärpas från tre till en månad. Den kommun som

inte klarar detta i egen regi måste då vända sig till och köpa utbildningen av annan kommun.

Vad gäller samhällsinformation så kan man konstatera att varje enskild myndighet och aktör är skyldig att anpassa information om sin verksamhet så att den blir tillgänglig och anpassas till personer med annan kulturbakgrund och annat modersmål. Här återstår mycket att göra. Information måste dessutom ges såväl under asyltiden som senare och den måste upprepas och lämnas i olika former. En första åtgärd är att återupprätta den gamla verksamheten med invandrarbyråer, men göra den telefonbaserad. För omedelbar information och hjälp föreslår jag inrättandet av ett 020-nummer där den behövande kan använda sig av sitt eget modersmål, åtminstone på de största språken för nyanlända.

Strävan efter att göra sfi-undervisningen så kvalificerad som möjligt har fått som konsekvens att samhällskunskapen har fått stryka på foten. Enligt min mening är kunskap om det nya landets lagar, traditioner och synsätt en förutsättning för att kunna integreras. Kunskap och orienteringsförmåga är också nödvändiga för att kunna tillvarata sina rättigheter och fullfölja sina skyldigheter. Samhällskunskap kan hjälpa Zahra förbi onödiga misstag och omvägar. Jag föreslår därför att samhällskunskap blir en obligatorisk del av introduktionsprogrammet och att undervisningen organiseras av kommunen på samma sätt som sfi-undervisning och att en ”kunskapspeng” införs.

1.1.13 Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen är en huvudaktör i Zahras introduktionsarbete. Det har riktats mycket kritik mot förmedlingens arbete med nyanlända men nu har den fått ett tydligare uppdrag. Jag anser att Arbetsförmedlingen därutöver behöver ambitionshöjningar och mer resurser för att fördjupat kunna arbeta med validering, arbetsmarknadsutbildningar, jobbsökarstöd och rehabilitering. Arbetsförmedlingen bör särskilt ansvara för all praktik för nyanlända.

1.1.14 Länsstyrelsens uppdrag

I mitt förslag får länsstyrelserna utökade arbetsuppgifter. Länsstyrelserna ska fortsätta den framgångsrika redan påbörjade dialogen med kommunerna i länet. Denna är viktig för att mottagandet ska fungera. Uppdraget skärps genom införandet av den tidigare beskrivna pliktlagstiftningen för kommunerna. Länsstyrelserna får också ett tillsynsuppdrag vad gäller lotsföretagens arbete samt ett uppdrag som rör regionala stöd till föreningar som bedriver arbete som främjar introduktion och integration.

1.1.15 Ersättning till nyanlända, kommunerna och lotsarna

Målet är att kommunernas kostnader för försörjningsstödet inte ska påverkas under introduktionstiden. I den mån Zahra inte själv kan försörja sig svarar staten för försörjningen. Andra extrakostnader ska så långt möjligt kompenseras. En principiell fråga är naturligtvis hur lång introduktionstiden ska vara dvs. när Zahra ska leva i kommunen som vilken kommuninvånare som helst eller – uttryckt på annat sätt – hur länge kommunen ska kompenseras för extrakostnader. Jag har av principiella skäl valt tre år. Det är viktigt att man någon gång slutar upp att betrakta nyanlända som särskilda kommuninvånare. Efter tre år bör de betraktas som alla andra kommuninvånare med individuella behov. Vanliga system får då ta över. I undantagsfall kan tiden förlängas till fem år.

1.1.16 Faktorer utanför utredningen som påverkar effektiviteten i introduktionsarbetet

Om asyltiden utformas så att det stimulerar aktivitet kommer det att bidra till att Zahra får ett arbete snabbt och därmed förkortas introduktionstiden.

De planerade arbetskraftsinvandringsreglerna kan bidra till att antalet som behöver en omfattande introduktion minskar. Det blir lönsamt för asylsökande att arbeta redan under asyltiden. Ett avslag på asylansökan kan ändå resultera i ett uppehållstillstånd om man har ett fast arbete. Detta är den bästa tänkbara morot att vara aktiv redan under asyltiden och kan minska statens kostnader avsevärt.

Regeringen planerar nya regler om krav på ordnade förhållanden vad gäller arbete och bostad för att anhöriga till nyanlända ska få

uppehållstillstånd. Sådana krav utgör naturligtvis också tunga påtryckningsmedel i rätt riktning.

Utredningen *Lokal Service i Samverkan* (Fi 2007:06) är under utarbetande. Den pekar på vägar för samverkan mellan myndigheter och andra aktörer i syfte att effektivisera och höja kvaliteten på arbetet för alla. Detta skapar goda förutsättningar för arbetet med nyanlända.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft 5 möten med experterna. Det första mötet hölls i form av ett tvådagars Logical Framework Approach (LFA)-seminarium för att få fram nya tankar och idéer. Utöver experterna deltog ett tiotal personer med anknytning till arbetsmarknaden. Utgångspunkt för diskussionen var huvudproblemet "Det tar för lång tid innan en nyanländ har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden".

Under hösten 2007 träffade utredningen företrädare för brukarna i tre olika grupper. En grupp bestod av asylsökande, en grupp av nyanlända som nyligen fått permanent uppehållstillstånd samt en grupp av flyktingar m.fl. som haft permanent uppehållstillstånd i mer än tre år. Utgångspunkterna för samtalen var frågan om vad de anser att de behöver för stöd för att de ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden samt frågan om vad de själva kan bidra med.

Utredningen har besökt 10 kommuner och träffat företrädare för aktörer som på ett eller annat sätt arbetar med den nyanländes introduktion samt träffat företrädare för de flesta av landets länsstyrelser. Utredningen har också besökt företag i ibland annat Gislaved och Oxelösund.

Utredningen har besökt Danmark, Norge och Australien. Det senare för att på plats ta del av hur offentliga och andra aktörer uppfattar effekterna av att arbetsförmedling utförs av privata företag och frivilligorganisationer.

I enlighet med direktiven har utredningen samrått med utredningen om en fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32), med Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18) samt med övriga som anges. Utredningen har också samrått med bland andra företrädare för De gröna näringarna samt Valideringsdelegationen.

1.3 Terminologi

Jag har fått i uppdrag att se över flykting- respektive invandrarbegreppet så att dessa överensstämmer med begreppen i utlänningslagen (2005:716).

1.3.1 Flyktingar och skyddsbehövande m.fl. enligt utlänningslagen

Vem som är *flykting* definieras i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Med flykting avses enligt bestämmelsen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Av samma kapitel 2 § framgår vidare vem som är *skyddsbehövande*. Med skyddsbehövande i övrigt avses en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon, (1) känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, (2) behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller (3) inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof. Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Av lagen om introduktionsersättning och ersättningsförordningen framgår bl.a. att förutom utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 5 kap. 1 § utlänningslagen, dvs. flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, omfattas även personer som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 5 kap.

6 § utlänningslagen. Enligt sistnämnda bestämmelse får, om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, tillstånd beviljas en utlännings om det vid en samlad bedömning av utlännings situation föreligger sådana *synnerligen ömmande omständigheter* att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Bestämmelsen är ny men är en vidareutveckling av 2 kap. 4 § första stycket p.5 i 1989 års utlänningslag. I utlänningslagstiftningen har tidigare använts uttryck som ”humanitära skäl” och ”stridande mot humanitetens krav”. Dessa begrepp ansågs emellertid vara oprecisa och fördes därför inte vidare till 2005 års utlänningslag.¹

I det följande avses således med flyktingar, skyddsbehövande och personer som fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter de kategorier av personer som anges i utlänningslagen.

1.3.2 Invandrarbegreppet

Redan i förarbetena till lagen om introduktionsersättning diskuterades invandrarbegreppets användning i författningar (prop.1997/98:16). Mot bakgrund av invandrarbegreppets olika innebörd och regeringens bedömning att åtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till den första tiden i Sverige, ansåg regeringen att en successiv översyn av begreppet behövdes. Även socialförsäkringsutskottet ansåg att man bör undvika generaliserande benämningar som kan bidra till en uppdelning och negativ kategorisering av vissa befolkningsgrupper och välkomnade en översyn av invandrarbegreppet.²

Regeringen anförde bl.a. följande.

Invandrare är ett begrepp som definieras på en mängd olika sätt. Ibland grundar sig definitionerna på objektiva förhållanden som t.ex. födelseland eller medborgarskap. Ibland handlar det om människors subjektiva kategoriseringar, antingen som en uppfattning om den egna identiteten eller genom att någon av andra utpekats som invandrare. I det senare fallet kan det exempelvis handla om en person som talar utmärkt svenska, men med avslöjande brytning eller om någon som uppfattas ha ett osvenskt utseende – synliga minoriteter är ett begrepp som ofta används i andra länder – och som av omgivningen därför beskrivs som invandrare. Invandrare existerar inte heller som ett entydigt rättsligt begrepp. Invandrarbegreppet är grovt generaliserande

¹ Prop. 2004/05:170 s.185.

² Bet. 1997/98:SfU06.

och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskar. Det bör därför användas på ett sådant sätt att det inte förstärker ett vi-och-dom-tänkande. I synnerhet bör det undvikas som benämning på personer som är födda i Sverige och som ofta har kallats "andragenerationsinvandrare". Problemen med invandrarbegreppets användning har lett till att Statistiska centralbyrån (SCB) och Invandrarverket tillsammans har utformat riktlinjer för hur redovisning av statistik bör ske. Förutom de grundläggande indelningarna efter födelseland, medborgarskap och kön föreslår SCB och Invandrarverket en indelning av befolkningen i personer med utländsk bakgrund, personer med både svensk och utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund. Bland personer med utländsk bakgrund återfinns de som är utrikes födda samt de som är födda i Sverige, men med två utrikes födda föräldrar. De som har både svensk och utländsk bakgrund utgörs av personer födda i Sverige och med en svenskfödd och en utrikes född förälder. Personer med svensk bakgrund är de som är födda i Sverige och vars bägge föräldrar är födda i Sverige. I riktlinjerna anges också ett antal andra indelningar som ofta är viktiga att göra i statistiska redovisningar, i synnerhet vad gäller personer med utländsk bakgrund. Det gäller t.ex. bosättningsstid i Sverige, grunder för bosättning och ålder. Dessa riktlinjer bör bidra till att förändra användningen av begreppet invandrare i de sammanhang då statistiska beskrivningar används. Endast den som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige är i den svenska statistiken betraktad som invandrare. Invandrarbegreppet är alltså inte i Sverige, som i vissa andra länder, tillämpligt på asylsökande och andra som väntar på beslut, utan har av tradition kopplats till folkbokföringen i landet. I denna proposition kommer regeringen att där så är möjligt och lämpligt utgå från de riktlinjer som SCB och Invandrarverket utfärdat. Begreppet invandrare kommer när det används endast att syfta på personer som faktiskt själva har invandrat. Möjligheterna att vara konsekvent i detta kommer emellertid att begränsas av att statistik, utredningar, rapporter etc. som regeringen använder som underlag för propositionen normalt inte innehåller distinktioner av detta slag.³

Enligt förarbetena ansågs en invandrare vara *nyanländ* när han eller hon tagits emot för första gången i en kommun.⁴ Propositionen föranledde att en arbetsgrupp tillsattes med uppgift att se över användningen av begreppet invandrare i författningar som har utfärdats av regeringen och i myndigheters verksamhet (Ds 1999:48 och Ds 2000:43). Arbetsgruppen konstaterade att det är viktigt att olika begrepp används på ett korrekt och konsekvent sätt i olika sammanhang, särskilt när de används i författningar.

³ A.prop.s.26f.

⁴ A.prop.s. 110.

Arbetsgruppen kom fram till att begreppet invandrare ska användas endast när det gäller personer som faktiskt själva har invandrat, dvs. flyttat till Sverige från ett annat land och folkbokförts här. Arbetsgruppen konstaterade därvid att ”nyanlända invandrare” avser personer som har invandrat för en relativt kort tid sedan, medan ”personer med utländsk bakgrund” bör avse såväl personer som själva har invandrat som personer med minst en utrikes född förälder. Samtliga definitioner avsåg författningssammanhang.

Vidare konstaterade arbetsgruppen att det är viktigt med en konsekvent användning av samma eller motsvarande begrepp i liknande sammanhang. I fråga om författningar är detta särskilt viktigt när det gäller olika bestämmelser i samma författning eller olika författningar på samma område. Enligt arbetsgruppen är det eftersträvanvärt att samma eller motsvarande begrepp – så långt som möjligt – används genomgående även i författningar på olika områden och i andra sammanhang.⁵

1.3.3 Begreppet nyanlända utlänningar

Som framgår är ”invandrare” ett begrepp som över tid har getts olika innebörd i olika sammanhang. De nya författningsförslag som jag föreslår är författningar som får anses hänförliga till utlänningslagstiftningens område. I utlänningslagen (2005:716) används genomgående begreppet utlänning istället för invandrare. För att vara konsekvent och för att undvika eventuell begrepps-förvirring har jag därför valt att utgå ifrån utlänningslagens terminologi och använda mig av begreppet ”nyanlända utlänningar” istället för ”nyanlända invandrare”.

Eftersom endast vissa kategorier av utlänningar har rätt till introduktionsinsatser har jag valt att i den föreslagna författningstexten begränsa lagens tillämpningsområde till att omfatta endast ”vissa nyanlända utlänningar”. En definition av vilka utlänningar som är att anse som nyanlända föreslås. Med ”vissa nyanlända utlänningar” avses i enlighet med ordalydelsen således utlänningar som har varit bosatta i en kommun i högst två år och som omfattas av den föreslagna introduktionslagen (se 1 kap. 2 §). Införandet av en ny introduktionslag och vilka nyanlända utlänningar som tillhör målgruppen för introduktion redovisas i kapitel 2.

⁵ Ds 1999:48 s. 96ff och Ds 2000:43 s.45ff.

1.3.4 Utvecklingsplan

Dagens introduktion av nyanlända bygger på att Migrationsverket, på underlag från länsstyrelserna, ska träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande och andra utlänningar enligt vad som anges i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande (ersättningsförordningen). De kommuner som träffar en sådan överenskommelse har rätt till en årlig grundersättning enligt vad som anges i förordningen. Kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig *introduktionsplan* har också rätt till schablonersättning enligt förordningen. För att markera den nyanländes ansvar har jag valt att frånga begreppet introduktionsplan och istället benämna den individuella planen, som ska utarbetas för och i samråd med den nyanlände, för *utvecklingsplan*.

2 Utredarens förslag

2.1 En ny introduktionslag

Förslag: En ny lag om introduktion av vissa nyanlända utlänningar ska införas (introduktionslagen).

Målgruppen för introduktion ska bibehållas men begränsas till att omfatta personer mellan 18 och 64 år.

Tiden för anhöriga till nyanlända utlänningar att ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av introduktionslagen ska utökas från två till sex år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Den introduktion för nyanlända som finns i dag har utformats av kommunerna. Därmed ser det också mycket olika ut från kommun till kommun. Introduktionsarbetet har organiserats inom olika förvaltningar, vilket har präglat synen på arbetsuppgifterna. Vissa kommuner har valt att lägga introduktionsarbetet under socialförvaltningen medan andra har lagt det under förvaltningar med mer arbetsmarknadsinriktad verksamhet. Introduktionsersättningen till nyanlända har också legat på olika nivåer. Nedsättning av ersättningen vid t.ex. ogiltig frånvaro har tillämpats av vissa kommuner men inte av andra. Kraven på de nyanlända och kontrollen av hur de genomför introduktionen har varierat i de olika kommunerna.

Många kommuner har gjort ett utmärkt arbete med introduktionen av nyanlända. Vissa kommuner har dock haft stora svårigheter att få effektivitet i introduktionsarbetet, ibland på grund av att antalet nyanlända har varit för litet. Avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning för introduktionen av nyanlända är också påtaglig. Eftersom kommunerna, det må vara rätt eller fel, har uppfattats som ensamt ansvariga för introduktionen av nyanlända så har andra myndigheter och aktörer inte tagit lika allvarligt på sina uppgifter

och sitt ansvar. Detta har resulterat i att många kommuner har byggt upp verksamheter som det egentligen åligger andra myndigheter/aktörer att ta hand om. Det gäller framför allt aktiviteter inom jobbmatchning och andra arbetsrelaterade uppgifter, som rimligen borde höra till Arbetsförmedlingens ansvarsområde. Det handlar också om hälsoförebyggande insatser för alla nyanlända som borde ha initierats av landstingen och som troligen skulle ha medfört färre avbrott i introduktionen på grund av sjukskrivning.

Avsikten med introduktionsersättningen – att medverka till en snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända – har hittills inte uppnåtts. Ersättningsformen har inte fått fullt genomslag i landet och de uppställda målen för ersättningen har inte nåtts.

Skilda nivåer och förutsättningar i övrigt som kommunerna valt har gjort att nyanlända har kommit att behandlas olika beroende på i vilken kommun de bosatt sig i. Den verksamhet och de aktiviteter som knutits till introduktionsersättningen har även visat sig i allt för liten grad bidra till ett snabbt inträde i arbetslivet. Utvärderingar av introduktionen visar att en påtaglig brist har varit att de nyanlända inte har fått stöd från andra aktörer. Det har också varit svårt att följa upp hur introduktionsersättningen har använts och vad som har uppnåtts. Det finns således skäl att ifrågasätta det befintliga systemet för introduktion av nyanlända.

För att tydliggöra ansvarsfördelning och mål med introduktionen föreslår jag att en ny lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen) införs som ersätter lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Den nya lagen innehåller bl.a. bestämmelser om rätten till introduktion och introduktionsersättning samt introduktionens syfte, mål och innehåll. Den innehåller också regler om statens (Migrationsverkets alternativt Arbetsförmedlingens) och den nyanlända utlänningens ansvar och skyldigheter enligt lagen. Genom en tydligare ansvarsfördelning och med ett statligt huvudansvar skapas ett enhetligt system för introduktion av nyanlända. En ny aktör – *introduktionslotsen* – införs vars uppgift ska vara att ta till vara den nyanländes rättigheter, intressen och behov. De olika aktörernas ansvar för introduktionen och den nya introduktionslotsens (i det följande benämnd lotsen) roll redovisas i avsnitt 2.3 och efterföljande kapitel.

Introduktionslagen föreslås gälla endast för vissa kategorier av nyanlända utlänningar som anges särskilt. Med *nyanländ* avses en utlänning som har varit bosatt i en kommun i högst två år och som

omfattas av den föreslagna introduktionslagen (1 kap. 2 §). Det uppställda kravet på två år innebär att lagen kommer att kunna tillämpas retroaktivt. Lagen föreslås således att gälla även för personer som har fått uppehållstillstånd före lagens ikraftträdande och som har varit bosatta i en kommun i mindre än två år.

Författningsförslaget är utformat så att det ska kunna tillämpas i det nya introduktionssystem som föreslås oaktat vilken myndighet, Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen, som ska vara ansvarig myndighet för introduktionen av nyanlända.

2.1.1 Lagens mål och syfte

Förslaget till introduktionslag syftar till att skärpa kraven på den nyanlände, att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och att göra servicen till de nyanlända mer likvärdig över hela landet. Fokus är riktat mot individen, den nyanlände, som får stöd av en personlig lots. Det är strategiskt att varje nyanländ får egen introduktionsersättning. Introduktionsersättningen ska ses som betalning för att vara aktiv under introduktionstiden. Därmed ska ersättningen inte vägas mot familjens inkomster. Det är synnerligen viktigt i syfte att skapa ett system som främjar jämställdhet mellan män och kvinnor. Om kvinnan eller mannen i en familj avstår från lotshjälp eller introduktionsersättning så kommer familjens ekonomi att påverkas på ett avgörande sätt. På så sätt skapas incitament för både män och kvinnor att vara aktiva. Lotshjälp och introduktionsersättning ska erbjudas alla nyanlända oavsett fysisk eller psykisk kapacitet. Det innebär att även personer som på grund av funktionsnedsättning, medicinska eller andra skäl inte bedöms kunna komma i arbete och egen försörjning har rätt till en individuell introduktion. Det markerar vår syn i Sverige på varje individs rätt till utveckling. Det främjar även integrationen av fler utlänningar och skapar bättre förutsättningar även för deras barn att i framtiden kunna etablera sig här. Kvinnor och män ska följa en personlig, eller *individuell, utvecklingsplan* och det ska vara tydligt att alla som är bosatta här i landet också förväntas bidra till sin egen försörjning. Samma ekonomiska villkor och likartade krav ska gälla oberoende av var i landet den nyanlände väljer att bo. Kommunerna ska avlastas och kunna koncentrera sig på sina kärnuppgifter.

Samhällets samlade insatser under den första tiden i Sverige ska ge nyanlända utlänningar förutsättningar att snabbast möjligt få en

bostad, en reguljär sysselsättning, kunskaper i svenska språket samt förutsättningar att bli delaktiga i samhällslivet. Målet med introduktionen är således att stärka nyanlända utlänningars möjligheter till delaktighet i yrkes- och samhällslivet och därmed ekonomisk självständighet (1 kap. 1 §). Dessa mål utgör inga nyheter utan är mål som ställdes upp redan i förarbetena till de nuvarande reglerna om introduktion.¹ Ord som egen försörjning, delaktighet och långsiktigt hållbar integration utgjorde nyckelord i tidigare direktiv.² Målen ligger i linje med mitt uppdrag att föreslå åtgärder som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända utlänningar. Det är också mål i enlighet med min utgångspunkt, nämligen att nyanlända utlänningar så långt som möjligt ska omfattas av den generella politiken.

2.1.2 Målgrupp

Rätten till introduktion i dag

Nuvarande system för introduktion riktar sig endast mot vissa kategorier av nyanlända. Det gäller personer som har överförs till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut (s.k. kvotflyktingar) och personer som har fått uppehållstillstånd på grund av att de är flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller på grund av att synnerligen ömmande omständigheter har ansetts föreligga. Även anhöriga till dessa kategorier av personer omfattas, under förutsättning att de ansökt om uppehållstillstånd inom *två år* efter det att den person de har anknytning till togs emot i en kommun, 2 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning och 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen).³

Nyanlända som inte tillhör dessa kategorier har rätt till svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100). I dag får en kommun, om det finns särskilda skäl till det, bevilja introduktionsersättning även till andra utlänningar än de nyanlända som omfattas av dessa kategorier (2a § lagen om introduktionsersättning). Kommunerna har dock inte någon skyldighet att erbjuda dessa personer deltagande i annan introduktionsverksamhet och de får sällan del av några särskilda introduktionsinsatser.

¹ Prop.1997/98:16 s. 77.

² SOU 2003:75 s. 28.

³ Ersättningsförordningen redovisas vidare i avsnitt 2.6.7.

Bestämmelsen infördes för att öka flexibiliteten för kommunerna så att introduktionsersättning kunde utgöra ett alternativ till socialbidrag. Introduktionsersättning kopplad till ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram ansågs nämligen som ett lämpligare försörjningsstöd än socialbidrag.⁴ Kommunerna har således möjlighet att, med kommunala medel, betala ut introduktionsersättning även till andra än flyktingar och skyddsbehövande m.fl. som följer ett introduktionsprogram.

Mitt förslag

Mitt förslag är att målgruppen för introduktion ska bibehållas men begränsas avseende ålder. Tiden för anhöriga till nyanlända utlänningar att ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av introduktionslagen föreslås däremot utökas. Av dem som är registrerade i Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas är det cirka 10 procent som hade ansökt om uppehållstillstånd efter den lagstadgade tvåårstiden. Detta skulle möjligen kunna vara en indikator på att anhöriginvandringen kan komma att öka med ungefär 10 procent med mitt förslag.

Nyanlända är en grupp som, oavsett på vilken grund de fått uppehållstillstånd, sannolikt har behov av särskilda insatser under den första tiden i Sverige. Detta är också något som bekräftats av många kommuner. Jag har därför övervägt att utöka målgruppen för introduktion till att inkludera även andra nyanlända än de som omfattas av den personkrets som i dag har rätt till introduktion.

Kommuner och andra aktörer som är i kontakt med nyanlända har särskilt påtalat behovet av att också andra anhöriga än de som omfattas av ersättningsförordningen och lagen om introduktionsersättning ska få särskilda insatser. De utlänningar som då avses är i första hand utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här och som inte omfattas av målgruppen för introduktion (jfr 5 kap. 3 § och 3a § utlänningslagen).

Det skulle kunna vara tänkbart att alla som enligt den föreslagna introduktionslagen anses vara nyanlända också ska ha rätt till introduktion, dvs. utan att lagen begränsas till att endast gälla för vissa kategorier av nyanlända utlänningar. Det skulle i sådant fall innebära att alla utlänningar som har varit bosatta i en kommun i högst

⁴ Prop.1997/98:16 s. 94ff.

två år skulle ha rätt till introduktion. Några hinder, andra än ekonomiska och möjligtvis brist på politisk vilja, för att utöka målgruppen till att omfatta även dessa personer finns antagligen inte. En sådan utökning av målgruppen skulle kanske kunna medföra bättre förutsättningar för fler nyanlända utlänningar att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Å andra sidan får de utlänningar som faller utanför målgruppen för dagens introduktion anses ha en stark anknytning till det svenska samhället genom den anknytningsperson de får sitt uppehållstillstånd grundat på. Introduktionsinsatser för dessa personer kan därför inte motiveras med samma tyngd som för utlänningar som helt saknar anknytning till en person som redan är etablerad i Sverige. Ett sådant alternativ skulle också medföra betydande kostnadsökningar för staten som under en treårsperiod skulle överta försörjningsansvaret från kommunerna också för dessa personer. Det system för introduktion som jag föreslår innebär redan ett ökat ansvar för staten, såväl ekonomiskt som för introduktionens genomförande. Mot bakgrund av detta anser jag att personkretsen i den föreslagna introduktionslagen endast ska utgöras av dem som staten i dag har ett kostnadsansvar för.

Den föreslagna introduktionslagen gäller inte för utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge eller som är medborgare i ett land som är medlem i den Europeiska unionen, eller som omfattas av avtalen om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen) eller som har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna. Skälet till att inte lagen föreslås omfatta även sådana utlänningar är att de inte kan anses vara i behov några särskilda introduktionsinsatser under den första tiden i Sverige.

Rätten till introduktion begränsas i ålder

Gällande bestämmelser i lagen om introduktionsersättning och ersättningsförordningen ställer inte upp någon begränsning i ålder för deltagande i introduktionen. Mitt förslag är att begränsa rätten till introduktion och därigenom också rätten till introduktionsersättning till personer mellan 18 och 64 år. Det är rimligt menar jag att ungdomar som har fyllt 18 år och som har rätt att arbeta

också har rätt till introduktion. Någon skolplikt föreligger i allmänhet inte för dessa ungdomar och det är angeläget att också de får del av introduktionens alla delar samt rätt till introduktionsersättning för sitt deltagande.⁵

Huvuddelen av de nyanlända ungdomar som inte fyllt 20 år har troligen behov av fortsatt eller kompletterande utbildning, på grundskola och/eller gymnasium, innan det är dags för deras inträde i arbetslivet. För dessa ungdomar, liksom för andra ungdomar, har föräldrarna en försörjningsskyldighet. Ungdomarna har dessutom möjlighet att få studiestöd. En lägre åldersgräns för introduktionsersättning kan stimulera de unga att göra ett tidigt inträde i arbetslivet i stället för att tillgodogöra sig en för framtiden viktig utbildning. Den nedre åldersgränsen för introduktionsersättning bör därför vara 18 år.

Det är av vikt att alla, oavsett ålder, får bidra med sina erfarenheter i arbetslivet. Även äldre män och kvinnor som börjar närma sig pensionsåldern bör därför få en möjlighet att fortsätta sin yrkeskarriär från hemlandet. En äldre nyanländ bör emellertid omfattas av den föreslagna introduktionslagen endast i den mån Arbetsförmedlingen anser det realistiskt att han eller hon kan få en anställning eller kan etablera sig som egen företagare innan pensionsåldern uppnås.

Det finns fler skäl till att välja 64 år som slutgräns för rätten till introduktion och introduktionsersättning. Ett skäl är att jag anser det rimligt att ställa samma krav på nyanlända som på andra personer som är bosatta här i landet. I dag har arbetstagare rätt att stanna på sin arbetsplats till 67 års ålder. Arbetstagare förväntas också arbeta upp till minst 65 års ålder. Att sätta gränsen för rätten till introduktion lägre än 64 år skulle därför kunna tolkas som att nyanlända självklart ska pensionera sig tidigare än andra i Sverige. Det bör vara naturligt att en sextioåring får lots och arbetspraktik och förväntas fortsätta arbeta.

Ett annat skäl är att det är socialt viktigt även för nyanlända med bristfällig förankring på arbetsmarknaden att de inte bara tar del av sfi och samhällsinformation utan att de också får en orientering i svenskt arbetsliv. De kan sannolikt utföra ett antal uppgifter som liknar tidigare arbetslivserfarenheter från hemlandet. Möjligheterna till integration blir annars begränsade för nyanlända i högre ålder.

⁵ Enligt 3 kap. 10 § skollagen upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år.

Ytterligare ett skäl är att fullfölja linjen att staten har huvudansvaret under tre år oberoende av om man tror att den nyanlände har möjligheter att komma i arbete eller inte.

Nyanlända över 65 år kan få sin försörjning tryggad på annat sätt än genom introduktionsersättning.

Om Migrationsverket/Arbetsförmedlingen i samråd med lotsen och den nyanlände kommer fram till att den nyanlände för närvarande inte kan delta i praktik eller liknande så bör rätten till svensk undervisning för invandrare (sfi) och samhällskunskap och även rätten till introduktionsersättning kvarstå.

Tvåårstiden för anhöriga utökas

Tiden för anhöriga att kunna ansöka om uppehållstillstånd och därigenom omfattas av den föreslagna introduktionslagen ska utökas. Den nuvarande begränsningen i lagen om introduktionsersättning och ersättningsförordningen om rätten till introduktion för anhöriga till flyktingar m.fl. som ansöker om uppehållstillstånd inom två år från det att den nyanlände anknytningspersonen först togs emot i en kommun, är ingen tidsgräns som beskriver skillnader i behovet av introduktion. Det finns anhöriga till flyktingar m.fl. som har ansökt om uppehållstillstånd senare än två år och som har lika stora problem med att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom kostnaderna för samhället är stora om dessa personer inte framgångsrikt lyckas etablera sig på arbetsmarknaden talar mycket för att samhället borde ge en större krets nyanlända tillgång till introduktion. Jag tror att det skulle vara betydelsefullt att utöka tvåårstiden för anhöriga, särskilt för många kvinnor som annars av olika skäl riskerar att bli utan t.ex. stöd från lotsen.

Det stora flertalet anhöriga ansöker om uppehållstillstånd inom tvåårsperioden. Endast ett fåtal söker efter denna tid. Som exempel kan nämnas att av de totalt 42 130 anhöriga till flyktingar m.fl. som i dag är registrerade i Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas (CUD) hade endast 4 490 ansökt om uppehållstillstånd efter den lagstadgade tvåårstiden.⁶

Ett annat skäl till att utöka tiden för anhöriga är att regeringen nyligen har tillsatt en utredning om försörjningskrav vid anhöriginvandring (Ju 2008:05). Enligt direktivet har utredaren fått i uppdrag att lämna förslag på författningsändringar som innebär att ett

⁶ Uppgifter inhämtade från Migrationsverket 080318.

försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring för utländska medborgare och statslösa personer ska införas i svensk rätt (dir. 2008:12). En anknytningsperson som är svensk medborgare eller som har haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år ska enligt direktivet undantas från försörjningskravet. Sökande som är anhöriga till flyktingar och vissa kategorier skyddsbehövande i övrigt samt barn ska inte heller omfattas av förslaget. Utredaren ska också pröva från vilken tidpunkt fyraårsperioden ska räknas vid olika former av uppehållstillstånd.

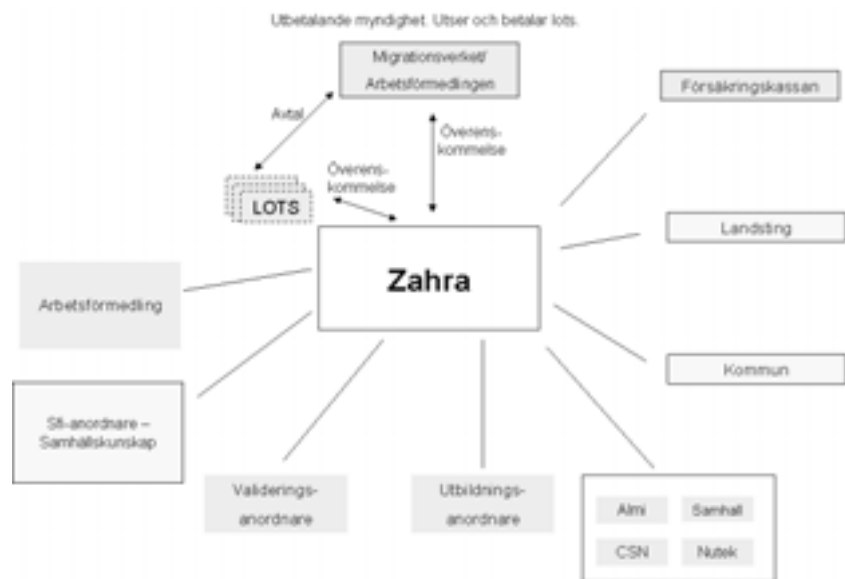
Rätten till introduktion enligt den föreslagna introduktionslagen för de personer som eventuellt kan komma att omfattas av anhörigutredarens förslag skulle med den nuvarande uppställda tvåårsregeln för anhöriga i praktiken bli näst intill obefintlig. Mot bakgrund av ovanstående är mitt förslag därför att anhöriga till nyanlända som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun också ska omfattas av den föreslagna introduktionslagen.

2.2 Förändrad ansvarsfördelning för introduktionen

Förslag: För att åstadkomma en förbättrad introduktionsverksamhet med högre måluppfyllelse där alla aktörer har tydliga befogenheter, resurser och ansvar ska en ny organisation för introduktionsverksamhet för nyanlända införas.

Regeringen bör ge VERVA (Verket för förvaltningsutveckling) i uppdrag att utreda hur en sammanhållen och samordnad styrstrategi kan etableras och vidmakthållas.

Figur 2.1 Förslag till en ny organisation för introduktionen av nyanlända



2.2.1 Skäl för förslaget

För att skapa förbättrade förutsättningar för en lyckad introduktion för nyanlända föreslår jag att introduktionsverksamheten organiseras med tydligare styrning och ansvarsfördelning i introduktionsprocessen. En upprepad kritik mot introduktionsinsatserna har varit brist på samordning, en-sak-i-taget-mentalitet och oklar ansvarsfördelning m.m. med följd att vissa insatser har fallit mellan stolarna. Genom den föreslagna introduktionslagen och en ny

ansvarsfördelning för introduktionen kommer staten att få ett övergripande ansvar för introduktionsarbetets utformning, samtidigt som den nyanländes ansvar skärps betydligt. Jag föreslår också att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans resurser för nyanlända bör regleras tydligare i regleringsbrev, t.ex. genom att särskilda resurser anslås för nyanlända. Detta för att öka tillgången till insatser för nyanlända så att deras möjligheter att snabbare kunna etablera sig på arbetsmarknaden, bli självförsörjande och därmed bidra till samhället ökar. I mitt förslag kommer kommunerna även i fortsättningen ha en viktig roll i introduktionen. Kommunerna bör tillföras resurser och föreslås därför få ett specialdestinerat statsbidrag för vissa kostnader som de har och kan tänkas ha till följd av mottagandet av nyanlända.

De olika aktörernas ansvar i introduktionen redogörs i egna underkapitel i det följande.

2.2.2 Styrning och ledning

Det är i de svårplanerade uppdragen som en aktörs organisation, mandat och samverkan med medaktörer prövas. I många sammanhang kan det vara tillräckligt med ett handslag för att verksamheter ska fungera. Bosättning och etablering för nyanlända är ett svårplanerat uppdrag och jag har uppfattat att det inom området i första hand förekommer överenskommelser, samråd och samtal. Det är naturligtvis viktiga arbetsmetoder, men till intet förpliktigande när det kommer till ett skarpt läge. Utöver en organisation med aktörer som har tydliga befogenheter, resurser och ansvar behövs det enligt min mening en sammanhållen och samordnad styrstrategi på central nivå.

Forum för strategisk samverkan

I december 2007 tecknades en överenskommelse mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket och Tullverket om strategisk samverkan. Parterna bildade ett *Forum för strategisk servicesamverkan*. Syftet med forumet är att förenkla och förbättra samhällsservicen till enskilda och företag samt att öka effektiviteten inom förvaltningen. Forumet är en gemensam plattform för samordning av

gemensamma utvecklingsprojekt, dvs. en plats för informationsutbyte myndigheter emellan för att skapa möjligheter att samla in och identifiera gemensamma problemställningar avseende myndighetssamverkan. Sammanslaget ska forumet medverka till att det blir enklare för enskilda och för företag att göra rätt i Myndighets-Sverige. Under år 2008 kommer forumet, med stöd av VERVA, att utveckla samverkansaktiviteter avseende bland annat personliga möten på distans, anpassad service till nya invandrare, tolk- och översättningstjänster samt lokal servicesamverkan. Forum för strategisk servicesamverkan började sitt arbete med att förbättra processen för nyanlända från ankomst till etablering inom ramen för regeringsuppdraget VISAM, som slutrapporterades hösten 2005.

Under 2006 och 2007 har forumet:

- Lämnat förslag till en försöksverksamhet inom Regeringskansliet att utveckla den horisontella styrningen. Förslagen handlar om hur styrningen av myndigheterna kan utvecklas för att öka deras möjligheter till samverkan.
- Inlett ett försök med snabbare matchning av nyanländ arbetskraft mot ett antal större arbetsgivare, där Arbetsförmedlingen är samordnande. När försöksverksamheten är genomförd, är avsikten att den process som identifierats ska beskrivas och att förslag ska tas fram om hur myndigheternas insatser kan utvecklas.
- Genomfört några gemensamma seminarier i syfte att identifiera en effektivare process för nyanlända. I ett första seminarium genomfördes en processkartläggning av NU-läget och i ett andra seminarium beskrevs ett NY-läge, dvs. en ny effektivare process. I ett tredje avslutande seminarium värderades skillnaderna mellan NU- och NY-läge och kvantifierades i ekonomiska termer. Det s.k. NY-läget bygger på förutsättningen att en s.k. coachfunktion inrättas.

Mitt förslag

De slutsatser som Forum för strategisk samverkan drar av de senaste årens arbete stämmer väl med min uppfattning om behovet av en samordnad och sammanhållen styrstrategi för myndigheters arbete med nyanländas arbetsmarknadsetablering. Det arbete som

forumet genomfört bör få en fortsättning. Jag föreslår därför att regeringen ger VERVA i uppdrag att utreda och ta fram ett förslag till en styrstrategi för Regeringskansliets arbete med styrning av de myndigheter som är inblandade i integrationsarbetet med nyanlända. Det arbete som pågår inom Regeringskansliet med syftet att utveckla styrningen av vissa myndigheter för att främja företagande (Fi2007/9781) kan bilda ett bra underlag för VERVA:s uppdrag. Ett viktigt inslag i uppdraget är att styrstrategin utvecklas i nära samverkan med alla i Regeringskansliet berörda huvudmän och med ett tydligt politiskt mandat. Projektet kan därför exempelvis ha en statssekreterargrupp som styrgrupp.

En försöksverksamhet bör genomföras i ett län/region med en process där berörda myndigheter arbetar som ett team med fokus på varje enskilt fall. Myndigheterna ska tillsammans genomföra parallella åtgärder. Försöket bör, enligt min mening, innebära operativ samverkan dvs. myndigheterna "flyttar ihop" och hanterar ärenden tillsammans. I det sammanhanget bör övervägas vilken myndighet som ska ansvara för samordningen och vilka övriga som bör medverka.

Överenskommelser på central, regional och lokal nivå

Under åren 2001–2003 anslög regeringen 100 miljoner kronor för åtgärder för att öka sysselsättningen bland invandrare. Medlen avsåg bland annat stöd till insatser för att förbättra introduktionen för nyanlända invandrare. Inom ramen för denna satsning och som ett led i arbetet med att utveckla introduktionen valde Integrationsverket att samla ett antal aktörer i avsikt att åstadkomma en överenskommelse om ett gemensamt utvecklingsarbete. I april 2001 träffades en central överenskommelse mellan Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolverket och Svenska kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting) om utveckling av introduktionen. Migrationsverket och Myndigheten för Skolutveckling anslöt vid en revidering år 2003.

Integrationsverket gjorde bedömningen att ett angeläget inslag i överenskommelsen var att arbetet genomfördes på alla nivåer på ett sådant sätt att nivåerna stärker varandra och överenskommelser har därför tecknats på såväl central, regional och lokal nivå. Min uppfattning är att överenskommelserna haft betydelse för utvecklingen av bland annat samverkan mellan berörda aktörer. Jag utgår från att

de överenskommelser det kan finnas behov av även kommer att tecknas framledes och väljer därför att enbart ge en lägesbeskrivning av de olika överenskommelserna.

Den centrala överenskommelsen

Den centrala överenskommelsen (CÖK) har reviderats vid två tillfällen. Den senaste versionen om utveckling av introduktion för flyktingar och andra invandrare undertecknades den 1 april 2001 av Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Skolverket samt Sveriges Kommuner och Landsting. Migrationsverket och Myndigheten för Skolutveckling anslöt sig till överenskommelsen i samband med en revidering år 2003. Därefter har CÖK reviderats vid två tillfällen. Den senaste versionen publicerades våren 2006 och fick en annorlunda utformning än de tidigare versionerna. Från att ha varit detaljerad så är den numera ett tvåsidigt övergripande ramdokument. Av överenskommelsen framgår de insatser som undertecknande centrala myndigheter och organisationer ska göra för att vägleda regionala och lokala aktörer och ge stöd i deras arbete med nyanlända. CÖK fordrar därmed en konkretisering i regionala och lokala överenskommelser.⁷

Den centrala överenskommelsen har bildat mönster för lokala överenskommelser (LÖK) och, efterhand, också för regionala överenskommelser (RÖK). De senare har ökat i betydelse genom länsstyrelsernas nya uppdrag i integrationsarbetet.

Genom att teckna överenskommelser har parterna gjort ömsesidiga utfästelser om tjänster, service och ansvar i introduktionen. Genomslaget för den centrala överenskommelsen har varit stort, om än inte fullständigt. Den har blivit en hävstång med vilket de aktiva parterna har kunnat driva ett förändringsarbete och uppnå överenskommelser. Överenskommelsestrategin har också medfört att samarbetet över myndighets- och organisationsgränser utvecklats samt att initiativen för vidare utveckling av introduktionen successivt förflyttats från den centrala beredningsgruppen till lokala och regionala aktörer.

I samband med att Integrationsverket lades ner år 2007 togs arbetet med den centrala överenskommelsen över av en arbetsgrupp på central nivå där Arbetsförmedlingen är sammankallande. I

⁷ Överenskommelse om utveckling av introduktionsinsatser för nyanlända invandrare i Sverige.

arbetsgruppen ingår Migrationsverket och länsstyrelserna i Skåne och Gävleborgs län. Arbetsgruppen har i uppdrag att medverka till att de lokala överenskommelserna utvecklas på ett sådant sätt att nyanlända lättare kan etablera sig på arbetsmarknaden.

De lokala överenskommelserna

Lokala överenskommelser (LÖK) har ett starkt arbetsmarknadsfokus och innehåller vanligen, förutom ingressen som ansluter till samförståndsandan i CÖK, en rad tjänste- och servicebeskrivningar från parterna bland vilka Arbetsförmedlingen och kommunen alltid ingår. I flera överenskommelser finns sjukvårdshuvudmannen representerad genom en region- eller landstingsrepresentant.

Överenskommelsestrategin kan utvidgas med arbetsmarknadens parter. Näringslivet har sällan medverkat i arbetet med att ta fram de lokala överenskommelserna, vilket är en allvarlig begränsning. Näringslivets roll i den lokala introduktionen är viktig och behöver därför definieras. Detta kan eventuellt ske i samband med att de nya lokala arbetsmarknadsrådena konstitueras. De nya arbetsmarknadsråden i Arbetsförmedlingens områdesorganisation behöver engageras i introduktionen och verka för att arbetsplatserna i kommunen öppnas för yrkesbedömningar, praktik m.m.

I många fall är LÖK väl specificerad och beskriver i detalj hur samarbetet ska utformas som ingång till arbetsmarknadspolitiken för varje deltagare. LÖK har ofta rubriker som konkretiserar begreppen individualisering, delaktighet och eget ansvar, myndigheternas åtaganden samt gemensamma mål.

På Integrationsverkets uppdrag gjordes en utvärdering år 2005 om implementering av de lokala överenskommelserna. Av utvärderingen framgår att alla parter mer eller mindre är positiva till samarbetet inom LÖK. Det har blivit lättare att synliggöra nyanlända och LÖK har haft en spridningseffekt för ökat samarbete. Generellt anser dock parterna att formaliserade avtal inte nödvändigtvis är att föredra som en grund för utvecklat samarbete. Sammantaget är den allmänna uppfattningen att överenskommelserna kan utvecklas och förtydligas i kommunerna. Framför allt bör ansvar och process för det gemensamma klargöras. Arbetslinjen ska definieras och tydliga mål formuleras. Överenskommelsen bör ges en roll som gemensamt styrdokument och resurser bör avsättas för dess genomförande.

De regionala överenskommelserna

De regionala överenskommelserna (RÖK) har delvis en annan inriktning än den centrala och de lokala eftersom de i första hand ska vara initierande och stödjande.

Överenskommelserna har i flera län blivit instrument för utökat interkommunalt samarbete om introduktionen. I RÖK lyfts frågor fram som hanteras effektivare på annan nivå än den kommunala nivån. Exempel på dessa är:

- Hälsa- och sjukvårdsfrågor för flyktingar
- Kunskaps- och utbildningsbank i frågor om rekrytering och mångfald och antidiskriminering
- Arbetsgivarseminarier och nätverk
- Främjande av entreprenörskap och företagande bland invandrade och ekonomiskt stöd till innovativa projekt
- Regional statistik
- Infrastruktur
- Samverkan med regionens universitet och högskolor
- Metod- och processtöd inom introduktionsinsatser och samverkan
- Stöd vid uppbyggnad av lokal överenskommelse eller vid revidering av befintlig
- Utveckling av Meritportfölj och valideringssystem.

I maj 2008 samlades samtliga länsstyrelser och vid en förfrågan om hur många länsstyrelser som har RÖK som ett levande arbetsmaterial, visade det sig att ungefär hälften av länsstyrelserna använder den. Allmänt anses det att RÖK framledes inte kommer att utformas på det samlande sätt som skett inledningsvis utan att den kommer att tjäna som avstamp för andra överenskommelser, mer anpassade till de olika regionala indelningar som finns i landet. Nästa steg i det arbetet kan vara att ta fram stöddokument och arbetsverktyg för kommunernas praktiska arbete.

Forskning och uppföljning

Det är min övertygelse att det i det nya systemet blir tydligare vilka uppgifter respektive myndighet har. Det går att granska måluppfyllelsen och styra utvecklingen inom myndigheten. Det räcker

emellertid inte med att konstatera detta. Det finns en fortsatt stark sektorisering. Nu skapas nya arbetsmetoder, nya samverkansformer och därmed nya lösningar. I syfte att snabbt fånga upp problem och sprida kunskap om framgångar är det önskvärt att det skapas möjligheter att med forskningsmedel följa verksamheten. Angelägna forskningsuppdrag kan vara att följa och utveckla samverkansformerna mellan myndigheter. Detta har relevans inte bara för nyanlända, men dessa blir särskilt sårbara vid brister. En studie av samverkansmodeller inom flyktingmottagandet som följer verksamheten från början skulle ge en bättre bild av hur introduktionsarbetet fungerar.

2.3 Den nyanländes ansvar och roll

Förslag: Nyanlända ska ha rätt till ett introduktionsprogram. Nyanlända som deltar i ett introduktionsprogram ska ha rätt till introduktionsersättning. Den nyanlände ska, tillsammans med en lots, utarbeta och upprätta en individuell utvecklingsplan som ska underställas och godkännas av Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen. För att introduktionsersättning ska utgå måste den nyanlände följa den upprättade utvecklingsplanen. Fastställd utvecklingsplan ska revideras vid behov.

2.3.1 Rätten till introduktionsprogram

Bakgrund

Dagens introduktion av nyanlända bygger på att Migrationsverket, på underlag från länsstyrelserna, träffar överenskommelser med kommuner om mottagande av skyddsbehövande och andra utlänningar enligt vad som anges i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande (ersättningsförordningen). De kommuner som träffar en sådan överenskommelse har rätt till en årlig grundersättning enligt vad som anges i förordningen. Kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig *introduktionsplan* har också rätt till schablonersättning enligt förordningen. Ett *introduktionsprogram* för personer som fyllt 16 år ska enligt förordningen innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen

(1985:1100), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Nyanländas introduktion har byggts upp på många olika sätt i kommunerna. I flertalet kommuner lade man till en början huvudansvaret på socialförvaltningen. En konsekvens av en sådan ordning är att omhändertagandeperspektivet fått en dominerande ställning.

Introduktionstiden är den tid individen behöver för att anpassa sig till en ny situation och samhällsmiljö. Genom rätten för den nyanlände att kunna få introduktionsersättning har försörjningen därför varit ordnad under introduktionstiden, om än på en ganska låg ersättningsnivå. I vissa kommuner har man valt att lägga introduktionsersättningen något högre än försörjningsstödet, i andra ligger den på samma nivå som försörjningsstödet. Flera kommuner har regler om nedsatt introduktionsersättning om den nyanlände inte fullföljer sin utvecklingsplan. I praktiken tycks det stora flertalet emellertid inte tillämpa dessa regler. Flera kommuner har för mig påtalat en hög arbetsbelastning bland annat pga. ständiga diskussioner om neddragna femtiolappar. Omhändertagande och försörjning utan prestationskrav har skapat passivitet och en vana att gå till socialsekreteraren när det uppstår extrakostnader. Många kommuner har uppmärksammat detta problem och har därför flyttat introduktionsverksamheten till en egen förvaltning eller sorterat den under näringslivsnämnden eller liknande. Därmed har arbetslinjen hamnat i fokus på ett tydligare sätt, vilket med största sannolikhet har medfört ett effektivare arbete med att stimulera nyanlända till ökad aktivitet. Dock kan konstateras att detta inte har varit tillräckligt för att få flertalet nyanlända i egen försörjning.

Incitament för den enskilde

Min strävan är att lägga huvudansvaret för den nyanländes framtid hos den nyanlände själv. Det måste göras tydligt att det är den nyanlände själv som ska planera och ta ansvar för sin framtid. Det måste också göras tydligt att det är den nyanlände själv som måste ta konsekvenserna av att inte vara aktiv. I andra länder är detta en självklarhet och bör så vara även i Sverige. För att markera den nyanländes ansvar har jag valt att frånga begreppet introduktions-

plan och i stället benämna den individuella planen, som ska utarbetas för och i samråd med den nyanlände, för *utvecklingsplan*.

Att individen kan ta del av aktiviteter med hög kvalitet i ett tidigt skede efter bosättning i en kommun ökar sannolikheten för att han eller hon snabbare kommer i arbete och kan försörja sig själv och därmed slipper långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd. Arbete och försörjning är bra för de nyanländas hälsa och välbefinnande och är dessutom positivt för deras barns utveckling och möjligheter.

Vi måste därför bygga in incitament i introduktionssystemet för den nyanlände så att han eller hon inser fördelarna med att använda sin tid effektivt, att lära sig och förstå det svenska samhället och språket och att arbeta eller utbilda sig.

Ingredienserna i mitt ”incitamentsprogram” är följande:

- Det ska vara lönsamt att arbeta aktivt med sitt introduktionsprogram. Introduktionsersättningen ska minska om den nyanlände inte deltar. Den individuella introduktionsersättningen ska vara oberoende av hushållets samlade inkomster. I familjer med en mer traditionell syn på familjelivet är det ett tungt vägande skäl för både mannen och kvinnan att vara aktiva under introduktionen. Det ska bli en tydlig ekonomisk förlust om t.ex. kvinnan i en familj väljer att inte vara aktiv under introduktionen. Om den nyanlände av någon anledning inte kan delta är det hans eller hennes ansvar att diskutera detta med lotsen och Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.
- Staten ska bekosta individens försörjning och betala ut ersättning till den enskilde under introduktionstiden. Den enskilde ska alltid vara skyldig att bidra till sin egen försörjning genom att delta i introduktionen som ger rätt till introduktionsersättning. Nivån på introduktionsersättningen bör därför ligga över nivån för försörjningsstöd så att nyanlända normalt inte ska behöva vända sig till socialtjänsten för sin försörjning.
- I dag uppfattar många nyanlända att de har automatisk rätt till försörjning under introduktionstiden. Så bör ingen uppfatta det introduktionssystem som jag föreslår. Utvecklingsplanen är individuell och kan alltså vara olika lång för olika personer. Rätten till introduktionsersättning är också kopplad till aktivt deltagande i introduktionen. Trycket blir därmed hårdare på den nyanlände att delta aktivt i introduktionen och följa den upp-

rättade utvecklingsplanen, även om planen kan ”omförhandlas”. Det nya introduktionssystemet medför sannolikt att deltagande i en seriös introduktionsverksamhet leder till arbete. Den nyanlände får ett större eget ansvar och det ska straffa sig att inte anmäla förändringar som påverkar försörjningssituationen och introduktionsersättningen. Förlängning av introduktionstiden kräver goda skäl och den enskilde har därför inte råd att vara passiv.

Tillgång till introduktionslots

Den nyanlände får välja en lots som är stöd och pådrivare. Genom införandet av ett system med lotsar ges individen ökad egen makt genom att han eller hon själv väljer lots och inte blir tilldelad en kommunal handläggare som i dag. Samtidigt betonas det personliga ansvaret genom att den enskilde själv, med hjälp av lotsen, måste fatta beslut om och ta ansvar för sin framtid.

Lotsen ska fylla den nyanländes brist på nätverk, initiera samverkan mellan olika aktörer och snabbt kunna ge råd och uppmuntran. Lotsen kan ha specialkunskaper som underlättar vägen till arbete t.ex. genom att ha en bakgrund i verksamheter som sammanfaller med den nyanländes yrkesbakgrund. Lotsen kan också vara specialiserad på att arbeta med kvinnor från andra kulturer som behöver särskilt stöd. Lotsen uppdrag och ansvar redovisas i avsnitt 2.4.4.

Introduktionsarbetet börjar redan under asyltiden

För att introduktionsarbetet ska bli så effektivt som möjligt bör det påbörjas av Migrationsverket redan under asyltiden. För personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem innebär detta en fördjupning av verkets nuvarande ansvar för att kartlägga den asylsökandes bakgrund och att kalla den som får ett uppehållstillstånd till ett samtal. Det gäller såväl för dem som bor på anläggning som dem som bor i s.k. eget boende. Ansvaret bör utökas till att även omfatta s.k. kvotflyktingar och anhöriga till flyktingar, som i dag bosätts direkt i en kommun. Även dessa nyanlända bör alltså snarast kallas till samtal hos Migrationsverket. Detta samtal ska bl.a. också handla om att informera den nyanlände om lotsar, om villkoren för att få introduktions-, bostads-, och barnersättning

och om var han eller hon lämpligen bör välja att bosätta sig för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en snabb arbetsmarknads-etablering. Detta samtal utgör en start på den planering som sedan ska fortsätta tillsammans med lotsen och som ska utmynna i upprättandet av en individuell utvecklingsplan. Om Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet ska förmedlingen kalla till ett sådant första introduktionssamtal.

Utvecklingsplan, introduktionsprogram och introduktionstid

Om inte särskilda skäl finns ska ansvarig myndighet, *inom en vecka* från det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits en utlänning som omfattas av den föreslagna introduktionslagen, ge i uppdrag åt en lots att upprätta en individuell utvecklingsplan. Vidare ska, om inte särskilda skäl finns, ett introduktionsprogram påbörjas *inom en månad* från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utlänningen.

I praktiken innebär detta att när den nyanlände får sitt uppehållstillstånd har han eller hon mycket kort tid på sig att välja lämplig lots ur Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens lotsbank. Redan inom en vecka från det att beslut om uppehållstillstånd delgivits utlänningen ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ha gett i uppdrag att upprätta en individuell utvecklingsplan till den lots som den nyanlände väljer. Eftersom den nyanlände redan under asyltiden ska ha fått information om lotsar och om villkoren för att få statlig ersättning under introduktionstiden har den nyanlände sannolikt redan övervägt vilken lots han eller hon vill ha. Tanken är att den nyanlände redan under asyltiden ska ha tänkt igenom sin situation och planerat för sin eventuella framtid i Sverige. För en utlänning som omfattas av den föreslagna introduktionslagen och som får uppehållstillstånd ska lotsbanken således inte framstå som en nyhet. Det är också Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens skyldighet att ge information och stöd samt att underlätta och uppmuntra den nyanlände att överväga val av lots redan under asyltiden (se vidare avsnitt 2.4.10).

I vissa fall kan det emellertid finnas omständigheter som gör att det i praktiken är omöjligt för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att ge uppdraget till en lots inom en vecka. Det kan t.ex. vara så att den nyanlände själv inte vill ha någon lots men senare ändrar sig eller att befintliga lotsar på grund av hög arbetsbelastning inte kan

ta uppdraget inom den föreskrivna tiden. Om sådana särskilda skäl finns, dvs. skäl som ligger utanför myndighetens kontroll, så kan uppdraget i undantagsfall lämnas till en lots senare än en vecka efter det att beslut om uppehållstillstånd delgivits utläningen.

När den nyanlände fått en lots ska han eller hon därefter, tillsammans med lotsen, utarbeta och upprätta *en individuell utvecklingsplan*. Planen ska underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen så snart som möjligt, dock senast inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utläningen (3 kap. 4 §). Eftersom ett introduktionsprogram enligt huvudregeln ska påbörjas inom en månad måste även arbetet med utvecklingsplanen göras snabbt och effektivt. Utvecklingsplanen ska tydligt utgå från den nyanländes tidigare erfarenheter, kompetens och ambitioner och vilket mål han eller hon har för den framtida etableringen på den svenska arbetsmarknaden. Eftersom individernas förutsättningar för olika aktiviteter skiftar behöver de som ska tillhandahålla aktiviteterna ges möjlighet att påverka vilka individer som ska delta samt skaffa sig kunskap om varje individs specifika förutsättningar. Arbetsförmedlingen, utbildningsanordnare och andra lokala aktörer bör därför ha intresse av att delta i ett sådant samråd och sådan bedömning.

De aktiviteter som ska genomföras, vem som ska svara för genomförandet, planerade antalet timmar per vecka och slutdatum för aktiviteterna ska fastställas i utvecklingsplanen. Det är naturligtvis en stor kontrolluppgift för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att kunna bedöma rimligheten i utformningen av varje enskild individs utvecklingsplan. Myndigheten kommer i stället sannolikt att bedöma rimligheten i planen utifrån olika former av schabloner om den nyanländes utbildning, yrkeserfarenhet, språkkunskaper etc. Lotsen och den nyanlände kommer därför vid utformningen av utvecklingsplanen på sikt att vara tvungna att motivera avvikelser från framarbetade normer.

Introduktionsprogrammet ska *minst* innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100), samhällskunskap och förberedande insatser för inträde i arbetslivet. Programmet ska bedrivas på heltid i minst ett år (3 kap. 2 §). Det innebär att den individuella utvecklingsplanen kan innehålla en mängd olika aktiviteter såsom validering och bedömning av utbildning och yrkeserfarenhet, aspirantutbildning, yrkespraktik, provtjänstgöring, deltagande i arbetsmarknadsprogram, arbetsmarknadsutbildning, starta eget-aktiviteter samt arbete. Kompletterande grundskole-

utbildning, gymnasie-, högskole-, och universitetsförberedande studier, rehabilitering m.m. kan också ingå. Dessa aktiviteter tillsammans ska motsvara ett heltidsarbete. Även frågan om var den nyanlände lämpligen ska bo för att få bästa möjliga förutsättningar för en snabb arbetsmarknadsanpassning tas upp i utvecklingsplanen. För nyanlända med barn bör dessutom en skyldighet att söka och ta emot erbjuden plats inom barnomsorg eller skola ingå som en del av planen. Detta för att nyanlända med barn, särskilt kvinnor, i större utsträckning ska delta i introduktionen. Ansvar för den faktiska verksamheten begränsas inte till någon eller några myndigheter. Arbetsförmedlingen, landstinget, utbildare och utbildningsinstanser, frivilligorganisationer och arbetsgivare är exempel på aktörer som kan ta på sig ansvar för att genomföra verksamhet enligt utvecklingsplanen. Lotsens roll är att underlätta för den nyanlände och fungera som en kontakt eller länk mellan den nyanlände och de olika aktörerna som genomför introduktionsverksamheten enligt planen.

Av medicinska skäl kommer arbete och egen försörjning visa sig vara ett realistiskt mål för en del personer. En del nyanlända kommer sannolikt att vara i behov av rehabilitering i någon form, dvs. medicinsk, arbetslivsinriktad och/eller social rehabilitering. Den bedömningen måste vara professionell och ske under Försäkringskassans samordningsansvar (se avsnitt 2.10). Med stöd av läkarintyg och i samverkan med kommun, Försäkringskassan, m.fl. ska dessa personers utvecklingsplaner utmynna i åtgärder utan krav på att de omedelbart ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det ska dock vara fråga om åtgärder som syftar till att också dessa personer får bästa möjliga förutsättningar att i framtiden kunna komma i arbete. Det är därför viktigt att även dessa personer omfattas av den föreslagna introduktionslagen med rätt till introduktionsersättning för deltagande i sfi, samhällskunskap och förberedande insatser för arbetslivet, såsom t.ex. medicinsk rehabilitering.

En del nyanlända kan komma att behöva mer tid på sig än en månad för att kunna påbörja ett introduktionsprogram. Bland kvotflyktingar och deras anhöriga kan det finnas ett sådant behov. Enligt den föreslagna introduktionslagen kan därför undantag från huvudregeln att ett introduktionsprogram ska påbörjas inom en månad göras om det finns särskilda skäl.

Särskilda skäl kan exempelvis föreligga för personer som är i behov av medicinsk rehabilitering och vård innan de kan börja att

planera för sitt fortsatta liv. Särskilda skäl kan också vara sjukdom, föräldraledighet eller annat sådant skäl. Det faktum att ett introduktionsprogram inte kan påbörjas inom en månad innebär dock inte något hinder för att en utvecklingsplan upprättas och godkänns. Något undantag från en månadsregeln om att planen ska upprättas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen finns därför inte. Det är emellertid viktigt att sådana omständigheter beaktas och utgör en del av planen så att introduktionsersättning kan utgå.

Introduktionstiden är individuell och fastställs genom den upprättade och av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen godkända utvecklingsplanen. Tidsplanen för introduktionsprogrammets genomförande ska fastställas med beaktande av utlänningens behov och fastställas till minst ett år (jfr 3 kap. 2 §). Det innebär att introduktionstidens längd beror på den bedömning som görs av den nyanländes bakgrund och möjligheter att komma i arbete. De olika verksamheter som personen deltar i måste kunna pågå parallellt med varandra. Kartläggning och bedömning av tidigare utbildning och yrkeserfarenheter bör således kunna förenas med inledande arbetslivskontakter och utbildning i svenska språket. Parallellt med detta fylls personens meritportfölj på med dokumentation av tidigare erfarenheter och kunskaper, genomgångna kurser, bedömningar av yrkeskunskaper m.m.

Syftet med att "avtala" korta introduktionstider i utvecklingsplanen är emellertid att stimulera den nyanlände att etablera sig snabbt. Om detta misslyckas får utvecklingsplanen således "omförhandlas" successivt. Därmed är den nyanlände tvingad att vara aktiv hela tiden för att få introduktionsersättning.

Ändring av fastställd utvecklingsplan

Situationen för den nyanlände kan förändras under introduktionstidens gång. En nyanländ kan t.ex. bli förhindrad att delta i introduktionen på grund av sjukdom, föräldraledighet eller vård av barn. Fastställd utvecklingsplan enligt den föreslagna introduktionslagen ska därför revideras vid behov. Om det medför väsentliga ändringar i tidigare godkänd utvecklingsplan måste planen på nytt underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. Med väsentliga ändringar avses bl.a. förändringar i introduktionstidens längd som innebär att tidsplanen måste förlängas i mer än tre

månader. Ett annat exempel är om den nyanlände får ett arbete som ska ingå i utvecklingsplanen eller andra sådana större förändringar i den tidigare upprättade och godkända utvecklingsplanen som medför att nya aktiviteter eller moment införs som inte tidigare funnits med i utvecklingsplanen.

Eftersom introduktionstiden är individuell kan fastställd tidsplan för introduktionsprogrammets genomförande variera, men i normalfallet ska introduktionen pågå i minst ett år och som längst i tre år. För att personer som tvingas till längre uppehåll i introduktionen ska stimuleras att fortsätta delta i introduktionen ska introduktionstiden under vissa förutsättningar kunna förlängas. Förlängd introduktionstid utifrån den ursprungligen fastställda tidsplanen måste dock kunna motiveras. Har kortare tidsplan fastställts och behov av förlängning sedan finns krävs därför särskilda skäl för att kunna förlänga introduktionstiden upp till tre år. Särskilda skäl kan exempelvis vara att bedömningen av den nyanländes behov av insatser inte varit tillräckliga för att denne ska komma i arbete eller att den nyanlände är eller har varit sjuk eller föräldraledig. Kortare avbrott bör dock knappast påverka introduktionen och bör därför inte heller medföra att introduktionstiden förlängs.

En nyanländ kan tänkas få ett arbete som påverkar den nyanländes möjlighet att delta på heltid i introduktionen utifrån den ursprungligen fastställda utvecklingsplanen. Eftersom målet med introduktionen är att den nyanlände ska etablera sig på arbetsmarknaden ska planen revideras så att arbetet utgör en del av den nyanländes introduktion. Det innebär att sfi och samhällskunskap ska fortgå i enlighet med vad som fastställts i planen och att introduktionen inte är fullföljd förrän också dessa delar i introduktionsprogrammet avslutats. Den nyanländes introduktionsersättning påverkas dock av arbetet såtillvida att ersättning inte utgår för den tid som den nyanlände arbetar inom ramen för introduktionsarbetet, eftersom den nyanlände då uppbär lön. Extra arbete utanför introduktionsarbetstiden påverkar emellertid vare sig utvecklingsplanen eller introduktionsersättningens storlek. Om den nyanlände förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet lämnas dock inte bostadsersättning (3 kap. 7 §).

För att kunna förlänga introduktionstiden i mer än tre år krävs synnerliga skäl. Om sådana skäl finns kan fastställd tidsplan utökas till maximalt fem år. Med synnerliga skäl avses omständigheter såsom t.ex. graviditet, föräldraledighet, långvarig sjukdom eller psykisk ohälsa som medför att den nyanlände inte kommer att kunna

genomföra sitt introduktionsprogram på tre år. För att kompensera dessa personer för den tid de går miste om i introduktionen ska introduktionstiden således kunna förlängas i motsvarande mån till maximalt fem år. Bedömningen av synnerliga skäl ska vara restriktiv och vid sjukdom krävs läkarintyg för att introduktionstiden ska kunna förlängas.

2.3.2 Ersättningen till nyanlända

Att kunna svara för sin försörjning och tjäna sitt eget levebröd är en grundläggande faktor för hälsa och välbefinnande för de flesta människor. Nyanlända utlänningar utgör inget undantag härvidlag. Tvärtom är de flesta av dem vana vid och ser det som självklart att de måste prestera något, vanligen i form av eget arbete, för att få en förmån eller inkomst. Det stora flertalet utlänningar som kommer till Sverige vill sannolikt jobba och inte leva på bidrag. Inte minst för männen i många av de kulturer varifrån de nyanlända kommer betraktas det som en social skam att vara någon till last, såväl för individen som för anhöriga. Många ungdomar med utländsk bakgrund påverkas också negativt av föräldrarnas svaga anknytning till arbetsmarknaden dels genom de negativa effekter detta har på familjen, dels genom att de i avsaknad av goda förebilder riskerar att bli dåligt motiverade till studier och arbete.

Det är därför viktigt att ersättningen till nyanlända utformas så att den är ett aktivt stöd för etablering och mer än bara en försörjningsform. Inför mina ställningstaganden till utformningen av ersättningen till nyanlända har jag därför särskilt studerat introduktionsersättningens nuvarande utformning och socialtjänstlagens regler och praxis för ekonomiskt bistånd. Detta redovisas i det följande. Därefter redovisas mitt förslag till ersättning till nyanlända.

Introduktionsersättningen i dag

Introduktionsersättningen är ett alternativ till det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen (2001:453). Skälen till att införa introduktionsersättningen som en alternativ försörjningskälla var flera. Ett var att försörjningsstödet, som är tänkt som ett yttersta skyddsnät och inte som ett reguljärt försörjningsmedel, skulle ge fel signaler till dem som invandrar. Ett annat skäl var att social-

bidragets konstruktion riskerar att minska incitamenten till egna initiativ. Erfarenheterna visar att långvarigt försörjningsstödsberoende riskerar att leda till passivitet och försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Med den nya formen av försörjningsstöd ville regeringen koppla samman ersättningen med ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram. Ett annat syfte var att med introduktionsersättningens hjälp underlätta organisatoriska förändringar på kommunal nivå och skilja flyktingmottagandet från socialtjänsten. Med den nya försörjningsformen ville man också åstadkomma en bättre samordning med andra bidragsformer. Det är således inte socialtjänstens kompetens som i första hand bör användas för de nyanlända. Regeringen har också understrukt det olämpliga i att nyanlända har socialbidrag som försörjningskälla under introduktionsperioden och har poängterat att det är önskvärt att fler kommuner övergår till introduktionsersättning.⁸

Enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar (lagen om introduktionsersättning) får en kommun bevilja introduktionsersättning till flyktingar och andra nyanlända som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. I dag beslutar således kommunerna själva om de ska betala ut introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd och avgör också introduktionsersättningens storlek. Bedömningen av rätten till introduktionsersättning görs därför olika från kommun till kommun. Av de 256 kommuner som tredje kvartalet 2007 hade utbetalningar till flyktingar betalade 174 kommuner ut introduktionsersättning.⁹

Många kommuner utgår från riksnormen för försörjningsstödet (se nedan) och kompletterar sedan med vad de tycker att ersättningen i övrigt ska räcka till. Kommunerna preciserar i varierande grad vilka kostnader de anser att ersättningen ska täcka. En del kommuner har valt en behovsprövad ersättning. Det vanliga är emellertid en schabloniserad ersättning och då oftast med en nivå som bestäms utifrån hushållssammansättningen. Förutom att kommunerna har olika syn på vilka inkomster den nyanlände får ha vid sidan om introduktionsersättningen har kommunerna också olika syn på hur inkomster från de generella bidragssystemen påverkar ersättningens storlek. Ofta gör kommunerna skillnad på skattepliktiga inkomster och på bidrag som inte är skattepliktiga,

⁸ Prop. 1996/97:16. s. 96.

⁹ Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4 2007.

såsom barnbidrag och bostadsbidrag. Det som inte är skattepliktigt påverkar vanligen inte storleken på introduktionsersättningen.

Inom exempelvis Botkyrka kommun är normen för introduktionsersättning något högre än försörjningsstödsmodellen. Det finns olika normer beroende på om en person är ensamstående eller har familj och barn. En barnfamilj får högre introduktionsersättning än en ensamstående. Om en person får andra bidrag innebär det att avdrag görs på introduktionsersättningen. En person som exempelvis uppbär studiestöd som överstiger normen för introduktionsersättningen får således avslag alternativt indragen ersättning. Om en förälder i en barnfamilj får studiestöd, men studiestödet inte räcker till familjens försörjning kompletteras familjens inkomster med introduktionsersättning upp till normen för introduktionsersättningen.

Ett villkor för att introduktionsersättning ska beviljas är att den nyanlände förbinder sig att följa den introduktionsplan som har fastställts av kommunen och honom eller henne. Rätten till schablonersättning enligt ersättningsförordningen är emellertid inte kopplad till huruvida kommunen väljer att utbetala introduktionsersättning eller inte. Så som tidigare beskrivits är det i stället genomförandet av ett introduktionsprogram med visst angivet innehåll som är av avgörande betydelse. Kritik har dock framförts om att introduktionsprogrammen ofta har tagits fram för att kommunen ska få ersättning och att introduktionsprogrammets betydelse för introduktionen därmed inte varit det stöd det skulle kunna vara. Många kommuner har inte heller följt lagstiftarens intentioner med introduktionsersättningen och utformat den på ett sätt som bidragit till att ge den enskilde incitament att vara aktiv under introduktionstiden och att ta egna initiativ. Detta har resulterat i att många passiviserats och hamnat i bidragsberoende i stället för i arbete och egen försörjning. Det finns även en kritik mot att det blir en dubbel administration då staten betalar till kommunen som sedan i sin tur ansvarar för utbetalningen till de nyanlända.

Rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Det ekonomiska biståndet, tidigare kallat socialbidrag, utgör samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät. Det ska vara ett komplement till socialförsäkringarna och ge hjälp när de generella stödformerna är otillräckliga eller inte kan lämnas. Enligt förarbetena till social-

tjänstlagen (2001:453) är socialbidragets syfte inte att fungera som en långsiktig försörjningskälla utan ska endast träda in tillfälligtvis vid kortare perioder av försörjningsproblem.¹⁰

Det är kommunen som har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, 2 kap. 2 § socialtjänstlagen. Eventuella oklarheter beträffande ansvarsfördelning mot andra huvudmän får inte föranleda att enskilda går miste om bistånd och stöd som de annars är berättigade till.

Av bestämmelsen i 4 kap.1 § socialtjänstlagen framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Socialnämnden får även ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om det finns särskilda skäl för det, 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Syftet med försörjningsstödet är att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp när han eller hon inte klarar sin egen försörjning. Bestämmelserna gäller generellt för dem som behöver hjälp. Med försörjning avses därvid medel för att klara mat, hyra och andra levnadsomkostnader. Livsföring i övrigt omfattar allt annat som har betydelse när det gäller att bedöma om en människa har en skälig levnadsnivå. Vad som menas med skälig levnadsnivå definieras inte i vare sig lagtext eller i lagens förarbeten. Någon exakt definition av vad som menas med en skälig levnadsnivå finns inte. Rätten till ekonomiskt bistånd måste därför föregås av en behovsbedömning i varje enskilt fall.

Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Skäliga kostnader enligt första stycket 1 ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna

¹⁰ Prop. 1996/97:124 s. 80–81.

dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

De kostnadsposter som anges i bestämmelsens första stycke 1 anses vara nödvändiga vardagsutgifter och lämpliga att ingå i den schabloniserade delen i försörjningsstödet (riksnorm). Med lek och fritid avses aktiviteter som det är rimligt att få möjlighet att utöva, t.ex. att läsa böcker och tidningar och att utöva någon idrott eller motsvarande. Med förbrukningsvaror avses varor för skötsel och vård av bostaden samt klädvård. Posterna dagstidning, telefon och TV-avgift är beräknade att kunna täcka kostnader för t.ex. en prenumeration på en daglig tidning, abonnemangs- och samtalsavgifter för telefon och avgifter för TV. Nivån på det försörjningsstöd som beräknas enligt riksnormen ska grunda sig på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör. Riksnormen återfinns i 2 kap. socialtjänstförordningen (2001:937).

Utöver den schabloniserade delen av försörjningsstödet ska vid behov de kostnader som anges i bestämmelsens första stycke 2 ingå i försörjningsstödet. En prövning av huruvida dessa senare kostnader är skäliga måste dock alltid göras. Vid en sådan skälighetsbedömning bör en jämförelse göras mellan den enskildes kostnader och en låginkomsttagares. Största betydelsen torde denna skälighetsprövning ha när det gäller kostnaden för boende. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendestandard ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har råd att kosta på sig. Rätt till bistånd bör inte föreligga för ett boende som är dyrare än den normala bostadsstandarden för låginkomsttagare med en familj av motsvarande storlek, om det finns möjlighet att skaffa en billigare bostad. I kostnaden för boende ingår kostnader för vatten och uppvärmning när det är fråga om egen fastighet. Om bostadskostnaderna bedöms vara för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet är det rimligt att ställa krav på byte av bostad. Detta krav är främst motiverat vid långvarigt biståndsbehov.¹¹

Kostnaden för boende bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Socialstyrelsens bostadskostnadsnormer, som ska tjäna till vägledning vid beräkning av underhållsbidrag, är inte

¹¹ Norstedts Juridik, kommentar till 4 kap. 3 § socialtjänstlagen.

utformade med sikte på att ge direkt tillämpning vid bedömning av behov av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Regeringsrätten har i praxis erinrat om att dessa riktlinjer för högsta godtagbara bostadskostnad aldrig kan ersätta den individuella behovsprövning som socialtjänstlagen förutsätter (se t.ex. RÅ 1996 ref. 99 och RÅ 1994 ref. 76).

För att en bostad ska anses uppnå en skälig levnadsnivå ska hänsyn tas till bl.a. bostadens standard och trångboddhet. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör ett hushåll, för att inte anses trångbott, ha sovrum utöver vardagsrum och kök eller kokvrå. Detta gäller dock inte för ensamstående utan barn. Två barn bör kunna dela sovrum. Med beaktande av stigande ålder och personlig integritet, bör barn emellertid inte behöva dela sovrum. Vuxna som inte är sambor bör inte behöva dela sovrum.¹²

Skyldigheten för den enskilde att försöka bidra till sin försörjning

Försörjningsstödet karaktär av ett yttersta skyddsnät för den som inte själv kan tillgodose sina behov innebär bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Rätten till ekonomiskt bistånd är sålunda inte ovillkorlig. Den enskilde måste sakna förmåga att själv tillgodose det föreliggande behovet och måste efter sin egen förmåga försöka bidra till sin försörjning.

Enligt 3 kap. 5 § socialtjänstlagen ska insatserna för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Ytterst har dock den enskilde ansvaret för sitt eget liv och måste därför ges förutsättningar för att handla och styra sin egen tillvaro. Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är därför också att bidra till att enskilda får sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan ekonomiskt bistånd. Ansvaret för den enskilde kan dock t.ex. innebära att en arbetslös som regel är skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I skyldigheten att söka arbete inbegrips också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc. Grundutbildning i svenska räknas exempelvis till de åtgärder som en arbetslös socialbidragstagare kan vara skyldig att delta i, eftersom kunskaper i svenska normalt måste anses vara en förutsättning för att få arbete i Sverige.

¹² SOSFS 2003:5.

Ansvar för den enskilde innebär också att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och a-kasseersättning. Om den enskilde genom socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar således helt eller delvis kan tillgodose sitt behov, bör socialnämnden hänvisa honom eller henne till att ansöka om dessa. Andra sådana förmåner och ersättningar kan vara t.ex. underhållsstöd, sjukpenning, föräldrapenning, äldreförsörjningsstöd samt sjuk- och aktivitetsersättning (ska dock ej tillämpas undantagslöst).¹³ Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det är dock viktigt att betona att det alltid måste göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd.

Några exempel ur praxis om rätten till ekonomiskt bistånd

Avbruten sfi

I RÅ 1995 ref. 88 hade en man, hans hustru och två barn som var flyktingar erhållit permanent uppehållstillstånd och kommunplacerats i Lomma kommun. Där påbörjade mannen och hans hustru undervisning i svenska för invandrare (sfi). Därefter flyttade familjen till Malmö där de ansökte om ekonomiskt bistånd. Invandrarnämnden avslog mannens ansökan om bistånd med motivering att flyttning inte borde företagits under pågående introduktion och att behovet kunde tillgodoses genom att familjen återvände till Lomma kommun. Regeringsrätten uttalade bl.a. följande.

Rätt till bistånd förutsätter bl.a. att den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom inkomster av arbete. Den som är arbetslös bör därför i regel vara skyldig att söka arbete och godtaga anvisat arbete om det är lämpligt. Redan i ett tidigare avgörande har Regeringsrätten funnit att denna skyldighet i princip inbegriper också de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, t.ex. i form av arbetsmarknadsutbildning (RÅ 1986 ref. 6). Också grundutbildning i svenska språket bör i princip kunna räknas till sådana åtgärder, eftersom det normalt sett måste antagas vara en förutsättning att få arbete i Sverige att den arbetssökande i erforderlig grad behärskar detta språk. När det gäller kravet på deltagande i grundutbildning för vuxna måste avgörande i det särskilda fallet vara en bedömning av om grundutbildningen på sikt kan leda till ett arbete.

I målet har inte framkommit annat än att makarna K. varit i behov av den svenskundervisning som anordnats för dem i Lomma för att de

¹³ Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2003:5 s. 18.

skulle kunna uppnå sådana färdigheter i språket som normalt behövs för att få arbete här. Deltagande i den tillhandahållna undervisningen kan därmed anses vara ett sådant krav som kunnat uppställas för rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Genom att avflytta från Lomma utan att försäkra sig om att svenskundervisning av motsvarande kvalitet kunde omedelbart erhållas på den nya orten och utan att annat giltigt skäl har kunnat åberopas – som t.ex. en möjlighet att kunna erhålla varaktig försörjning ändå – får familjen K. anses ha undandragit sig de arbetsbefrämjande åtgärder som samhället anvisat.

Förhållandet mellan studiestöd och ekonomiskt bistånd

I RÅ 1996 ref. 13 konstaterade länsrätten att den som är vuxen-studerande och uppbar studiestöd inte är berättigad till bistånd annat än för akuta situationer. Detta gäller även om studierna sker på heltid och studiestödet understiger gällande socialbidragsnorm. Den enskilde är i stället hänvisad till att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande. Med hänsyn till att den socialbidragssökande studerade och uppbar studiemedel och inte kunde anses befinna sig i en akut nödsituation fann länsrätten att han inte var berättigad till bistånd. Kammarrätten och Regeringsrätten fastställde länsrättens dom.

Makar och rätten till ekonomiskt bistånd

En makes underhållsskyldighet gentemot den övriga familjen är primär i förhållande till familjemedlemmars rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Detta innebär att en makes underlåtenhet att medverka i t.ex. arbetsförmedlingens åtgärder medför att även övriga familjemedlemmars rätt till ekonomiskt bistånd bortfaller.¹⁴

Vistelsekommunens skyldighet enligt socialtjänstlagen att tillgodose behovet av bostad

Det är inte socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet. Det finns emellertid vissa situationer när nämnden är skyldig att bistå med bostad, t.ex. när någon är helt bostadslös

¹⁴ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 augusti 2005 i mål nr 7015-04, och RÅ 1995 ref. 79.

och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad på den ordinarie bostadsmarknaden (se Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4917-07, RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 2004 ref. 130).

Ett exempel ur praxis är RÅ 2004 ref. 130. Målet handlade om en familj som begärde bistånd enligt socialtjänstlagen i form av bl.a. bostad i vistelsekommunen och som avböjde erbjudande om bostad m.m. i kommun i annan del av landet. Regeringsrätten uttalade därvid bl.a. följande.

Vad särskilt gäller anskaffande av bostad finns inte något stöd i SoL för att rätten till bistånd enligt denna lag är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). Vad lagstiftaren främst haft för ögonen har uppenbarligen varit ekonomiskt bistånd och bistånd till vård- och behandlingsinsatser samt stöd och service av olika slag. Bostadsförsörjningen regleras i annan ordning (se numera lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar). I rättspraxis har dock rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. I rättsfallet RÅ 1990 ref. 119 konstaterade sålunda Regeringsrätten att den hjälpsökande tillhörde en sådan utsatt grupp som kunde behöva särskild hjälp t.ex. för att anskaffa bostad.

SoL innehåller inte heller några bestämmelser som innebär att en socialnämnd skulle vara förhindrad att erbjuda den enskilde lösningar som genomförs inom en annan kommuns geografiska område eller genom åtagande av en annan kommun under förutsättning att det erbjudna biståndet uppfyller kravet på en skälig levnadsnivå (jfr 2 kap. 5 § SoL). Tvärtom förutsätter vissa bestämmelser att insatser enligt SoL ibland genomförs i annan kommun (se 16 kap. 2 §). Ingenting talar för att något annat skulle gälla just beträffande bistånd i form av tillhandahållande av bostad, oavsett att en sådan lösning ofta leder till att en annan kommun blir ansvarig för att tillgodose eventuellt ytterligare behov av bistånd.

Oavsett om erbjudandet om bostad i kommun i en annan del av landet allmänt sett uppfyllde kraven på en skälig levnadsnivå ansåg Regeringsrätten familjens ställningstagande i fråga om byte av bostadsort ansetts böra respekteras. Vistelsekommunens vägran att därefter utge bistånd till försörjning m.m. ansågs därför strida mot socialtjänstlagen.

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag lämnas enligt 1 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag av allmänna medel i form av bidrag till kostnader för den bostad där sökanden är bosatt och folkbokförd, särskilt bidrag för hemmavarande barn samt umgängesbidrag till den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem. Om det finns särskilda skäl, får bidrag dock lämnas till kostnaderna för en bostad där sökanden inte är folkbokförd. Bostadsbidrag betalas ut av Försäkringskassan.

I socialförsäkringslagen (1999:799) finns bestämmelser om vem som har rätt till bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag. Rätten till bostadsbidrag grundas på bosättning. En person anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet. Huvudregeln är att den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år anses vara bosatt här. En utlänning som enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras ska dock inte anses vara bosatt här.¹⁵ En i Sverige bosatt person som lämnar landet anses fortfarande vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år (2 kap. 1 § socialförsäkringslagen).

För att få bidrag krävs således som huvudregel att man bor i en egen bostad där man är folkbokförd. Med egen bostad menas en bostad som man hyr eller äger. Om det finns särskilda skäl kan bidrag erhållas för en bostad där man inte är folkbokförd. En person som hyr rum i någon annans bostad har ej rätt till bidrag. En person som hyr bostad i andra hand kan få bidrag för bostadskostnaderna endast om han eller hon har ett skriftligt hyresavtal för minst tre månader. Det krävs också att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen.

Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är beroende av den sökandes inkomster och vissa andra faktorer. Barnfamiljer och ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år kan få bostadsbidrag. Hur stort bidrag man kan få beror bl.a. på hur många personer hushållet består av, hushållets inkomster och bostadskostnad. I lagen förstås med hushåll barnfamiljer, makar utan barn och ensamstående utan

¹⁵ I 4 § andra stycket folkbokföringslagen sägs att: ”En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) skall inte folkbokföras, om utlänningsen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningsen fått en flyktingförklaring enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring”.

barn. Bidraget består av två delar, dels ett bidrag för bostadskostnader, dels ett särskilt bidrag för hemmavarande barn. Makar, sambor och registrerade partners som lever tillsammans ska söka om bostadsbidrag gemensamt. Bostadsbidrag betalas ut löpande som preliminärt bidrag, beräknat efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Den bidragsgrundade inkomsten motsvarar summan av inkomst av tjänst, näringsverksamhet, inkomst av kapital och vissa övriga inkomster såsom bl.a. studiemedel i form av studiebidrag (utom tilläggsbidrag) och skattefria stipendier över 3 000 kronor. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten (1a § lagen om bostadsbidrag).

2.3.3 Mitt förslag till introduktionsersättning

Förslag: Ersättning till nyanlända lämnas i form av en individuell ersättning (introduktionsersättning), samt extra ersättning för boende (bostadsersättning) och barn (barnersättning).

En utlänning som omfattas av den föreslagna introduktionslagen och som deltar i ett introduktionsprogram och följer den upprättade utvecklingsplanen har rätt till *introduktionsersättning*. Introduktionsersättningen ska kunna sättas ned helt eller delvis i vissa fall.

En utlänning som har rätt introduktionsersättning har rätt till ersättning för kostnader för den bostad där utlänningen är bosatt och folkbokförd (*bostadsersättning*). Rätt till bostadsersättning har utlänning som bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt. Bostadsersättning betalas ut månadsvis per hushåll. Makar ska ansöka om ersättning gemensamt. Ersättning betalas ut till den make som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen av makarna gemensamt. Om inte någon sådan anmälan görs har maken rätt att få ersättningen. Nyanlända som får bostadsersättning ska inte samtidigt kunna få bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

En utlänning som har rätt till introduktionsersättning har rätt till ersättning för kostnader för hemmavarande barns uppehälle (*barnersättning*). Barnersättningen betalas ut månadsvis per hushåll. Ersättning betalas ut till den förälder som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/

Arbetsförmedlingen av föräldrarna gemensamt. Om inte någon sådan anmälan görs har modern rätt att få ersättningen.

Bostads- och barnersättning lämnas inte om sökanden avslutat sin introduktion. Bostadsersättning lämnas inte heller om sökanden förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet eller om sökandens make är i reguljär sysselsättning.

Introduktions-, bostads- och barnersättningen bör vara schabloniserad. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om introduktions-, bostads- och barnersättningens storlek.

Inledning

Ersättningen till nyanlända ska enligt mitt förslag lämnas i form av en individuell schabloniserad ersättning (introduktionsersättning) samt en extra ersättning för boende (bostadsersättning) och barn (barnersättning). Skälen till att jag föreslår att ersättningen till nyanlända delas upp är följande.

Introduktionsersättningen, den individuella schabloniserade ersättningen, ska uppfattas som lön för utförda prestationer under introduktionen. Denna kan därför inte variera mellan olika individer beroende av hur den nyanlände bor eller hur många barn han eller hon har. Prestationen ska vara likartad och därmed ska introduktionsersättningen vara lika.

Jag föreslår att en introduktionsersättning ska ligga lite över nivån på riksnormen i försörjningsstödet och ska såsom riksnormen täcka personliga och hushållsgemensamma levnadsomkostnader för en vuxen. Den täcker emellertid inte bostads- eller barnkostnader. Därför föreslår jag en separat *bostadsersättning* och en *barnersättning*. För att säkerställa att bostadsersättning utgår endast en gång per hushåll så ska den vara beroende av familjens samlade inkomster. Det innebär att om en av parterna i hushållet är i introduktion och den andre är i reguljär sysselsättning så ska bostadsersättning inte utgå. Detsamma gäller om sökanden förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet. Bostadsersättningen ska utformas så att den ska utgöra ett incitament för den nyanlände att skaffa sig ett ordnat boende, vilket jag tror förbättrar förutsättningarna för en framgångsrik introduktion. En schabloniserad bostadsersättning ska således utgå för den som

bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt. Personer som är inneboende och därmed inte har boendekostnader som motsvarar ersättningen ska ej ha rätt till bostadsersättning. En person som hyr bostad i andra hand kan få bostadsersättning endast om han eller hon har ett skriftligt hyresavtal för minst tre månader. Det krävs också att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen. Om varje enskild individ skulle ha bostadskostnaden inräknad i introduktionsersättningen (lönen) skulle de ekonomiska incitamenten bli de motsatta. Ju fler som bor i en bostad, desto bättre ekonomi för varje enskild individ.

Även *barnersättningen* är beroende av hushållets gemensamma inkomster. Den utgår naturligtvis endast till hushåll med barn och med en barnersättning per barn. En sådan konstruktion minskar statens kostnader jämfört med om introduktionsersättningen sätts högre för att inkludera eventuella barnkostnader.

I det följande redovisas först mitt förslag till introduktionsersättning samt möjligheterna till nedsättning. Därefter redovisas mitt förslag till bostads- och barnersättning.

Introduktionsersättningen – en individuell ersättning för aktivt deltagande i introduktionen

Den introduktionsersättning som jag föreslår är alltså en ersättning som innebär att den enskilde får ”lön” för sin prestation eller för sitt aktiva deltagande i introduktionen. Utgångspunkten är att krav ska ställas på den enskilde nyanlände att, i likhet med andra arbetslösa, mer aktivt kvalificera sig för och söka arbete. Målet med den föreslagna utformningen av ersättningen är att den ska medverka till att den enskilde får så god grund som möjligt för att kunna söka och få arbete på den svenska arbetsmarknaden. För att introduktionsersättningen ska bli mer än bara en försörjningsform ska därför deltagande i arbetslivsinriktade verksamheter i introduktionsprogrammet vara ett villkor för att ersättningen ska utbetalas. Arbetslivsinriktningen kräver också att samhällets olika institutioner och aktörer kan erbjuda sådana aktiviteter och verksamheter som kan förväntas leda till arbete och som gör det meningsfullt för den enskilde att aktivt delta därför att det finns möjlighet till ett arbete i en inte alltför avlägsen framtid. Ersättningen utgör således ett aktivt stöd för etablering och är mer än bara en försörjningsform,

dvs. är mer lönelik. Den föreslagna utformningen av introduktionsersättningen kommer också sannolikt att medföra att färre kommer att vara i behov av kommunalt försörjningsstöd och riskera att hamna i långvarigt bidragsberoende.

Enligt den föreslagna introduktionslagen ska nyanlända utlänningar därför ha rätt till introduktionsersättning under förutsättning att de deltar i ett introduktionsprogram och följer den individuella utvecklingsplan som utarbetas av lotsen och den nyanlände och som godkänts av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. Därutöver ska de också kunna ansöka om att få bostads- och barnersättning (3 kap. 5–8 §§). Den nyanlände har således en *skyldighet* att anlita en lots för att introduktionsersättning ska utgå. En nyanländ som försörjer sig själv på den reguljära arbetsmarknaden genom studielån eller på annat sätt har ingen *rätt till* en lots men fortfarande rätt till betald svenskundervisning (sfi) enligt skollagen (1985:1100). Med betald svenskundervisning menas att rätten till introduktionsersättning enligt den föreslagna introduktionslagen kvarstår för tid under vilken den nyanlände deltar i sfi enligt vad som fastställts i hans eller hennes utvecklingsplan. Om en utlänning kommer i arbete måste således utvecklingsplanen revideras så att han eller hon kan få rätt till introduktionsersättning för tid under vilken utlänningen deltar i sfi enligt vad som fastställts i hans eller hennes utvecklingsplan. Motsvarande bör gälla även för samhällskunskap (se avsnitt 2.6.6). Introduktionstiden upphör således inte automatiskt genom att en nyanländ får en heltidsanställning, utan först när han eller hon avslutat sin sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen.

När en utvecklingsplan väl är upprättad och godkänd kan introduktionen till en början komma att bestå av en inledningsfas innan alla aktiviteter i introduktionsprogrammet faktiskt kommer igång av olika skäl. En sfi-kurs kanske inte startar förrän efter en och en halv månad, den nyanlände kanske är sjuk eller i behov av rehabilitering eller liknande omständigheter som kan fördröja introduktionsprogrammets start. Enligt den föreslagna introduktionslagen utgår introduktionsersättning därför från den tidpunkt när introduktionen påbörjas, dvs. när en utvecklingsplan är upprättad och godkänd av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. Så länge den nyanlände följer sin utvecklingsplan kvarstår sålunda rätten till introduktionsersättning. Om det är fråga om omständigheter som beaktats i utvecklingsplanen eller om det är omständigheter som den nyanlände inte själv råder över ska den nyanländes rätt till introduktions-

ersättning alltså inte påverkas. Rätten till ersättning är därför kopplad till utvecklingsplanen och inte till introduktionsprogrammets faktiska start. Den enskilde måste ansöka om ersättning hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen som fattar beslut om och betalar ut ersättning. Ansvarig myndighet för introduktionen kan i sin tur överlåta den praktiska handläggningen med utbetalning av ersättningen till de nyanlända till annan t.ex. CSN eller Försäkringskassan. Någon möjlighet att överklaga storleken på ersättningen ska inte finnas. Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens beslut om ersättning kan däremot överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (4 kap. 4 §).

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) har utlänningar som vistas på förläggning, s.k. anläggningsboende (ABO), rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Utlänningar som inte vistas på förläggning och bor i s.k. eget boende (EBO) har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd enligt samma lag. Genom att introduktionsersättning ska utgå från den tidpunkt när introduktionen påbörjas är Migrationsverkets ersättningskyldighet inte längre kopplad till mottagandet i en kommun. Lagen om mottagande av asylsökande måste således ändras så att bistånd i form av bostadsersättning, daggersättning och särskilt bidrag enligt LMA inte betalas ut för tid då ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen har lämnats till utlänningen (se förslag till ändring i 8 § LMA). Denna tidpunkt sammanfaller med att utlänningen har en upprättad och godkänd utvecklingsplan och därigenom har rätt att få ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen.

En utlänning som har rätt till introduktionsprogram men som avvisar deltagande i ett sådant har inte rätt till introduktionsersättning. En utlänning som påbörjat ett introduktionsprogram och som beviljats introduktionsersättning men som inte följer den upprättade utvecklingsplanen kan få sin ersättning nedsatt helt eller delvis i vissa fall (se 3 kap. 11 § och efterföljande avsnitt i detta kapitel). Rätten till introduktionsersättning upphör när den nyanlände fullföljt sin utvecklingsplan, dvs. när de verksamheter som ingår i planen avslutats. Introduktionsersättningen ska sättas ned för tid under vilken en utlänning förvärvsarbetar inom tiden för introduktionsprogrammet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska fastställa introduktionsersättningens storlek (3 kap. 14 §). Storleken på ersättningen bör relateras till nivån på riksnormen för försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och socialtjänstförordningen (2001:937).

En individualiserad ersättning främjar jämställdheten

Undersökningar som Integrationsverket gjort visar att introduktionen skiljer sig mellan män och kvinnor. Kvinnor påbörjar som regel undervisning i svenska senare, har färre veckotimmar i introduktionen, har färre kontakter med arbetsmarknaden och har också lägre ersättning under introduktionsperioden än männen.¹⁶ Vid utformningen av introduktionsersättningen och introduktionsprogrammet är det därför av vikt att både män och kvinnor välkomnas i aktiviteterna och att de deltar på lika villkor. Det är också särskilt viktigt att skapa ekonomiska incitament för familjer, särskilt i familjer där det inte finns en tradition att kvinnan arbetar, att aktivt delta i introduktionen.

När socialtjänsten bedömer rätten till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen tar den hänsyn till hushållets samlade inkomster. Jag ser det dock som en svaghet i incitamenten för nyanlända om sådan hänsyn ska tas också vid fastställandet av introduktionsersättningens storlek. En introduktionsersättning som är beroende av hushållets samlade inkomster minskar de ekonomiska incitamenten för den nyanlände att fullfölja sin introduktion om maken/makan får eller har ett arbete. Introduktionsersättningen ska därför inte vara beroende av hushållets inkomster. På så sätt skapas goda ekonomiska incitament för alla i familjen, även kvinnor att delta i introduktionen i större utsträckning. Det kan också medföra bättre förutsättningar för utländska kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden.

Introduktionsersättningens storlek

Introduktionsersättningen måste, liksom försörjningsstödet, ge möjligheter till en skälig levnadsnivå. Den bör vara enhetlig och inte vara beroende av var i landet man bor. Ersättningen för

¹⁶ Introduktion för nyanlända invandrare- enkätundersökning 2004, Integrationsverket.

deltagande i aktiviteter för arbetslivsetablering ska således inte vara beroende av olikheter i den kommunala ekonomin. En schabloniserad introduktionsersättning medför dessutom lägre administrationskostnader.

Det finns olika begränsningar vid utformningen av introduktionsersättningens storlek. *Uppåt* har vi rimlighetsbegränsningar om vad en nyanländ i introduktionsverksamhet ska erhålla t.ex. jämfört med dem som har arbete och löneinkomster. Det måste också finnas incitament för så många som möjligt att vilja arbeta och därmed få en bättre ekonomisk situation än personer som lever på bidrag. *Nedåt* finns det också begränsningar eftersom nivån åtminstone bör motsvara kostnaderna för en skälig levnadsnivå. Jag menar att en högre nivå på introduktionsersättningen kan motiveras med att en nyanländ under introduktionen utför en faktisk arbetsinsats. Dessutom ska den nyanlände normalt leva på detta bidrag under en längre tid än vad som regel är fallet med ekonomiskt bistånd.

Introduktionsersättningens storlek ska även betraktas som ett incitament för den nyanlände att vilja genomföra aktiviteter som ökar hans eller hennes möjligheter på arbetsmarknaden och som i slutändan gynnar både den enskilde och samhället. För att ersättningen ska fungera som ett incitament till aktivt deltagande för individen att genomföra de kurser och aktiviteter som överenskommit i utvecklingsplanen, bör ersättningens storlek vara högre än försörjningsstödet. Samtidigt som individen får en ersättning som är högre än försörjningsstödet finns ett "hot" om betydligt lägre ersättning om den nyanlände inte genomför det som kan förväntas av denne. På så sätt minimeras behovet av kompletterande försörjningsstöd, något som också minskar belastningen på kommunernas socialtjänst. Om ersättningen dessutom utgår utan föregående behovsprövning och inte reduceras av andra inkomster, uppmuntras den nyanlände att genom egna ansträngningar öka sina inkomster och minska sina utgifter.

Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) lämnas enligt 4 kap. 3 § socialtjänstlagen för skäliga kostnader för följande:

- Personliga och hushållsgemensamma kostnader: livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,

- Övriga hushållskostnader: boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Det är lämpligt att introduktionsersättningens storlek utgår från nivån på riksnormen för försörjningsstöd, men att den är schabloniserad. Introduktionsersättningen ska täcka de i riksnormen ingående posterna (första punkten ovan), men även kostnader för arbetsresor samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa (andra punkten ovan). Kostnaderna för boende, hushållsel och hemförsäkring ska i stället täckas av den bostadsersättning som jag föreslår och som redovisas i efterföljande avsnitt. Introduktionsersättningen bör vara högre än försörjningsstödet av flera anledningar. En anledning är att försörjningsstödet endast ska vara en tillfällig lösning medan introduktionsersättningen ska täcka individens försörjning under introduktionstiden, som normalt kommer att pågå under en längre tid. Introduktionsersättningen ska dessutom utgöra ett ekonomiskt incitament för den nyanlände att vara aktiv under introduktionsperioden. Ersättningen ska därför kompensera för fördyrade levnadskostnader som kan tänkas följa av heltidssysselsättning under introduktionsperioden. Sådan kostnader kan t.ex. vara kostnader för arbetsresor och merkostnader för mat utanför hemmet.

Nivån på riksnormen i försörjningsstödet anges i socialtjänstförordningen (2001:937). För år 2008 uppgår riksnormen för ensamstående för personliga kostnader till 2 700 kronor per månad och för hushållsgemensammakostnader till 850 kronor per månad. Om ersättningen för aktivt deltagande i introduktion uppgår till 1 500 kronor per månad skulle den sammanlagda introduktionsersättningen därmed summera till 5 050 (2 700+850+1 500) kronor per månad. Det är lämpligt att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om introduktionsersättningens storlek (3 kap. 14 §).

Nedsättning av introduktionsersättning

Mot bakgrund av den kritik som har framförts mot kommunernas introduktionsprogram och utformning av introduktionsersättningen är min utgångspunkt att skapa en introduktion och ersättning som ska bidra till att ge den enskilde incitament att vara aktiv under

introduktionstiden och att ta egna initiativ. Det ska löna sig att vara aktiv. Med ett sådant synsätt kommer förhoppningsvis den föreslagna utformningen av introduktionsersättningen att resultera i att färre nyanlända riskerar att hamna i bidragsberoende och fler i arbete och egen försörjning. Det ekonomiska incitamentet för den enskilde kommer således att ha en stor betydelse för hans eller hennes vilja att vara aktiv under introduktionen. Nyanlända som inte är aktiva ska därför kunna få sin introduktionsersättning nedsatt helt eller delvis i vissa fall.

Nedsättning på grund av frånvaro

Reglerna om nedsättning bör enligt min mening i huvudsak följa de regler som gäller för arbetstagare. Vid frånvaro som inte beror på sjukdom eller annan särskild omständighet och som inte godkänts eller vid avbrott i introduktionsprogrammet utan godtagbart skäl ska ersättningen därför kunna nedsättas helt eller delvis. Detsamma ska gälla om den nyanlände utan godtagbart skäl avbryter introduktionsprogrammet (se 3 kap. 11 §).

Den nyanlände bör ansöka om ledighet hos lotsen i förväg liksom semesterns förläggning bör regleras med lotsen t.ex. så att den sammanfaller med sommaruppehåll för sfi-undervisningen. Karensdagar bör finnas på samma sätt som för arbetstagare. Godtagbar frånvaro kan vara exempelvis sjukdom, vård av sjukt barn, föräldraledighet, vård av anhörig, läkar- och tandläkarbesök. Även ledighet för enskild angelägenhet, såsom nära anhörigs dödsfall/begravning eller ledighet för inskolning av barn i förskola, bör anses vara godtagbar frånvaro. Vid sjukdom, vård av sjukt barn eller anhörig i mer än sju dagar bör läkarintyg krävas. Med ogiltig frånvaro kan exempelvis avses att inte följa den upprättade utvecklingsplanen, att inte delta aktivt i introduktionsprogrammet, att inte komma på bokade besök och att inte meddela frånvaro.

Nedsättning på grund av andra förmåner

Utgångspunkten är att det inte ska utgå dubbla ersättningar för samma aktivitet eller kostnader. Inkomster från t.ex. arbetsmarknadsutbildningar eller ersättning ur socialförsäkringssystem ska därför påverka introduktionsersättningens storlek. Barnbidrag ska dock

inte påverka introduktionsersättningens storlek. Detta eftersom barnbidraget beaktats vid beräkningen av den föreslagna barnersättningen som redovisas i efterföljande avsnitt. Enligt den föreslagna introduktionslagen ska introduktionsersättningen således sättas ned i den omfattning som den enskilde får förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Exempel på sådana förmåner är föräldrapenning och sjuk- eller aktivitetsersättning.

Regeringen har den 14 december 2007 i en lagrådsremiss lämnat förslag på bl.a. en ny sammanhållen och heltäckande socialförsäkringslag, som ersätter ungefär 30 gällande socialförsäkringslagar. Lagen benämns socialförsäkringsbalk. Tillämpningsområdet omfattar i princip samtliga de socialförsäkringsförmåner som administreras av Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten och Skatteverket. Den föreslagna socialförsäkringsbalken anger bl.a. att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, förmåner vid rehabilitering, sjukersättning och aktivitetsersättning m.m. Om den föreslagna socialförsäkringsbalken träder i kraft ska introduktionsersättningen, enligt den föreslagna introduktionslagen, sättas ned i den omfattning som den enskilde får förmåner enligt balken. Barnbidrag som också omfattas av socialförsäkringsbalken får dock ej medföra nedsättning av introduktionsersättningen.

Nedsättning på grund av inkomster från förvärvsarbete

Sidoinkomster från förvärvsarbete som utförs under ledighet, dvs. utanför introduktionsarbetstiden, påverkar inte introduktionsersättningens storlek. Detta för att extra arbete ska uppmuntras och inte sanktioneras genom att introduktionsersättningen sätts ned. Den måste dock anmälas eftersom den kan påverka utvecklingsplanen. Introduktionsprogrammet, som ska bedrivas på heltid i minst ett år, och den individuella utvecklingsplanen måste följas för att ersättning ska utgå. Om en person väljer att bedriva introduktionsverksamhet och samtidigt arbeta i sådan omfattning att den sammanlagda sysselsättningen av introduktion och arbete motsvarar heltid bör det enligt min mening emellertid tillåtas. Som tidigare nämnts (se avsnitt 2.3.1) ska utvecklingsplanen i sådana fall revideras så att arbetet ingår i den nyanländes introduktionsprogram. Introduktionsersättningen får då sättas ned proportionellt, dvs. motsvarande den tid under vilken den nyanlände förvärvsarbetar inom

tiden för introduktionsprogrammet (se 3 kap 11 §). Om den nyanlände förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet lämnas dock inte bostadsersättning (3 kap. 7 §). Barnersättningen påverkas emellertid inte i sådana fall.

I övrigt bör ersättningen räknas ut i förhållande till den tid som den nyanlände deltar eller inte deltar i aktiviteter som ingår i utvecklingsplanen. Det bör noteras att den individuella introduktionstiden och den tid som kommunen får ersättning inte sammanfaller, se vidare avsnitt 6.8.

När en nyanländ har varit i reguljär sysselsättning i sex månader, dvs. förvärvsarbete på heltid eller studiemedelsberättigande studier på t.ex. universitet eller högskola, är lotsens arbete avslutat. För att nyanlända som är i arbete ska stimuleras till att fortsätta studera svenska så ska rätten till introduktionsersättning kvarstå. Om en utlänning kommer i arbete måste utvecklingsplanen således revideras så att han eller hon kan få rätt till introduktionsersättning för tid under vilken utlänningen deltar i svenskundervisning för invandrare (sfi) och samhällskunskap enligt vad som fastställts i hans eller hennes utvecklingsplan. Introduktionstiden upphör således inte automatiskt genom att en nyanländ får en heltidsanställning eller är självförsörjande på annat sätt, utan först när han eller hon avslutat sin sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen.

Bostadsersättningens utformning och storlek

Den bostadsersättning som jag föreslår är avsedd att täcka kostnaderna för ett rimligt boende. Föreslagen utformning av bostadsersättning ser ut som följer.

- Ersättningen ska vara schabloniserad.
- Ersättningen ska vara beroende av hur många personer hushållet består av. Det innebär att en barnfamilj kommer att få rätt till högre bostadsersättning än en ensamstående.
- Ersättningen ska vara beroende av hushållets samlade inkomster. Om en person i hushållet är självförsörjande och den andra är i introduktion ska bostadsersättning inte utgå. Detsamma gäller om sökanden förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet. Sambor och personer som registrerat partnerskap ska likställas med makar.

- För att inte ersättning för samma kostnad ska kompenseras flera gånger bör endast bostadsersättning utgå med en ersättning per hushåll.

En bostadsersättning som utformas på detta sätt ger den enskilde incitament att t.ex. prioritera annan konsumtion framför ett dyrare boende genom att flytta till orter där boendekostnaderna är lägre. Genom att schablonen för ersättningen inte är utformad för att kompensera varje nyanländ att bekosta ett eget boende kan dessutom kostnaderna för bostadsersättningen hållas nere genom att t.ex. bostadsersättningen för två sammanboende personer är lägre än vad bostadsersättningen skulle behöva vara för två ensamstående personer.

För att skapa ett enkelt och lättförståeligt system för beräkning av bostadsersättningen bör redan befintliga regler användas. Jag föreslår därför att bestämmelserna i lagen (1993:737) om bostadsbidrag för beräkning av bostadsersättningens storlek bör användas. Ett schabloniserat tillägg på 500 kronor till de belopp som anges i lagen bör göras. Dessa 500 kronor avser täcka hushållsel och hemförsäkring. Anledningen är att dessa kostnader inte ingår i den schabloniserade delen av försörjningsstödet, utan ersätts efter behovsanpassad prövning. Genom att ersätta för dessa kostnader genom bostadsersättningen så kommer inte denna ersättning att betalas ut till personer utan egen bostad. Bostadsersättningen kommer för t.ex. en ensamstående uppgå till 4 100¹⁷ kronor per månad. Bostadsersättningens storlek är därför inte samma belopp som ett bostadsbidrag skulle varit. Bostadsersättningens storlek bestäms endast av en av flera parametrar som används vid beräkningen av bostadsbidrag. Som jämförelse skulle en person i åldern 18–28 år med en hyra på 3 600 kronor per månad och utan beskattningsbar inkomst få ett bostadsbidrag på 1 100 kronor per månad. Bostadsbidraget har därmed inte syftet att kompensera hela kostnaden för boendet, vilket den extra bostadsersättningen syftar till.

Den nyanländes introduktion kan störas av trångboddhet, vilket kan bli följden av att alltför många delar bostad. En stor andel av dem som beviljas uppehållstillstånd har bott inneboende hos släktingar och vänner under asyltiden, dvs. man har haft ett s.k. eget boende. Vistelsen har ofta skett i kommuner med bostadsbrist

¹⁷ 3 600+500=4 100 kronor. 3 600 kronor avser högsta ersättningsgrundande bostadskostnad för hushåll utan barn (jämför 17 § andra stycket (1993:737) om bostadsbidrag, 500 kronor avser schabloniserat tillägg för hushållsel och hemförsäkring.

och i bostadsområden där det finns få svenskar. Detta har för vissa kommuner inneburit orimliga planeringsförutsättningar för barnomsorg och skola med många elever med särskilda behov som med kort varsel flyttar till kommunen. Valet av bostadsort för nyanlända måste därför alltid ha en tydlig koppling till individens möjligheter till arbete, utbildning och egen försörjning. Bostadsersättningen ska därför fungera som ett ekonomiskt incitament för den nyanlände utlänningen att ordna en lämplig bostad.

Bostadsersättning ska endast utgå till nyanlända som bor i en egen bostad där den nyanlände är bosatt och folkbokförd. För nyanlända som bor i hyresrätt bör krävas att de kan uppvisa första- eller andrahandskontrakt som är godkänt av fastighetsägaren. En person som hyr bostad i andra hand kan få bostadsersättning endast om han eller hon har ett skriftligt hyresavtal för minst tre månader. Det krävs också att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen. Förslaget innebär att nyanlända som bor inneboende eller som bor i Migrationsverkets anläggningsboende (ABO) inte kan få bostadsersättning.

Bostadsersättning ska betalas ut månadsvis per hushåll. Makar ska ansöka om ersättning gemensamt. Ersättning betalas ut till den make som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen av makarna gemensamt. Om inte någon sådan anmälan görs har maken rätt att få ersättningen. Om den nyanlände förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet, dvs. om arbetet är en del av utvecklingsplanen, ska bostadsersättning inte lämnas. Detsamma gäller när den nyanlände avslutat sin introduktion och om sökandens make är i reguljär sysselsättning. Vid behov ska familjen i det senare fallet vända sig till Försäkringskassan och ansöka om bostadsbidrag. Detta innebär då en övergång till det system som gäller för alla som inte är i introduktion.

Enligt mitt förslag ska nyanlända som har rätt till bostadsersättning enligt den föreslagna introduktionslagen inte samtidigt ha rätt till bostadsbidrag. En undantagsbestämmelse måste därför införas i socialförsäkringslagen (1999:799) så att nyanlända inte kan få bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag för tid då bostadsersättning enligt den föreslagna introduktionslagen lämnas. En sådan bestämmelse kan lämpligen införas som ett nytt sista stycke i 3 kap. 3 § socialförsäkringslagen.

Barnersättningens utformning och storlek

Introduktionsersättningen kommer inte att vara tillräckligt hög för att nyanlända med barn också ska klara av försörjningen av barnen. Nyanlända bör därför kunna ansöka om en extra ersättning för barn i åldrarna 0–17 år. Barnersättningens storlek är beroende av antalet barn och barnets ålder. Ersättningen bör vara schabloniserad och ska betalas ut månadsvis per hushåll. Barnbidrag eller eventuell studiehjälp för ungdomar mellan 16–17 år bör påverka storleken på barnersättningen. Eventuella förskoleavgifter eller avgifter för skolbarnomsorg behöver inte beaktas då kommunerna tillämpar maxtaxa, vilket innebär att avgiften per månad i förskoleverksamheten är högst tre, två respektive en procent av hushållets avgiftsgrundande inkomst per månad för det första, andra respektive tredje barnet i hushållet.¹⁸ Med avgiftsgrundande inkomst avses lön före skatt och andra skattepliktiga inkomster i inkomstslaget tjänst samt överskott inkomstslaget näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen (1999:1229) under bidragsåret. En nyanländ med enbart introduktionsersättning har därmed ingen avgiftsgrundande inkomst vilket betyder att avgiften är noll kronor per månad. Barnersättningen utbetalas så länge någon av föräldrarna är i introduktion. För att inte ersättning för samma barn ska kunna utbetalas till båda föräldrarna, dvs. dubbelt bidrag, ska barnersättning betalas ut till en av föräldrarna. Makar ska därför ansöka om ersättning gemensamt. Ersättning betalas ut till den förälder som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen av föräldrarna gemensamt. Om inte någon sådan anmälan görs har modern rätt att få ersättningen. När den nyanlände avslutat sin introduktion ska barnersättning inte längre lämnas.

Även barnersättningen ska beräknas utifrån riksnormen för försörjningsstöd som regleras i socialtjänstförordningen (2001:937). Riksnormen för personliga kostnader för en 3-åring uppgår år 2008 till 1480 kronor per månad. Riksnormen för gemensamma hushållskostnader ökar med 100 kronor för en andra person i hushållet. Eftersom barnbidrag eller studiehjälp i form av studiebidrag utgår för alla barn, bör detta påverka ersättningens storlek. Ersättningen för barn 0–15 år bör därför reduceras med 1 050

¹⁸ Dessutom får avgiften inte överstiga vissa belopp per månad, förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

kronor per månad jämfört med ersättningsnivåerna enligt riksnormen.¹⁹ Ersättningen för exempelvis en treåring skulle därmed uppgå till sammanlagt 530 (1 480+100-1 050) kronor per månad. I tabellen nedan visas barnersättningens storlek för olika åldersgrupper, enligt mitt förslag.

Tabell 2.1 Barnersättningens storlek för olika åldersgrupper

Ålder	Personliga kostnader enligt riksnormen 2008	Ökade gemensamma hushållskostnader* enligt riksnormen 2008	Avdrag barnbidrag eller ev. studiehjälp	Summa barnersättning
under 1 år	1 590	100	-1 050	640
1–2 år	1 810	100	-1 050	860
3 år	1 480	100	-1 050	530
4–6 år	1 810	100	-1 050	860
7–10 år	2 020	100	-1 050	1 070
11–14 år	2 320	100	-1 050	1 370
15 år	2 610	100	-1 050	1 660
16–17 år	2 610	100	-875	1 835
(gymn)				
16–17 år (ej gymn)	2 610	100	0	2 710

* Gemensamma hushållskostnader enligt riksnormen för ett tvåpersonshushåll är 950 kronor jämfört med 850 kronor för ett enpersonshushåll.

Ersättning till nyanlända – några exempel

Nedan redovisas några exempel på vilken ersättning som vissa nyanlända skulle vara berättigade till under introduktionen, enligt mitt förslag.

Exempel: nyanländ ensamstående med eget boende, inga barn

	Belopp per månad (kronor)
Introduktionsersättning	5 050
Bostadsersättning	4 100
Barnersättning	0
<i>Summa</i>	<i>9 150</i>

¹⁹ Ersättningen för gymnasieungdomar 16–17 år bör endast reduceras med 875 kronor per månad jämfört med ersättningsnivåerna enligt riksnormen eftersom studiebidrag endast utbetalas under 10 månader per år.

Exempel: nyanländ ensamstående, inget eget boende, inga barn

Belopp per månad (kronor)	
Introduktionsersättning	5 050
Bostadsersättning	0
Barnersättning	0
<i>Summa</i>	<i>5 050</i>

Exempel: Två nyanlända, gifta och med eget boende, inga barn

	Individ 1	Individ 2	Summa hushåll
	Belopp per månad (kronor)	Belopp per månad (kronor)	Belopp per månad (kronor)
Introduktionsersättning	5 050	5 050	10 100
Bostadsersättning*	4 100	0	4 100
Barnersättning	0	0	0
<i>Summa</i>	<i>9 150</i>	<i>5 050</i>	<i>14 200</i>

* Ersättningen är beroende av make/makas inkomster och utbetalas till en i hushållet.

Exempel: Två nyanlända, gifta och med eget boende, ett barn (3 år)

	Individ 1	Individ 2	Summa hushåll
	Belopp per månad (kronor)	Belopp per månad (kronor)	Belopp per månad (kronor)
Introduktionsersättning	5 050	5 050	10 100
Bostadsersättning*	5 800	0	5 800
Barnersättning**	530	0	530
<i>Summa</i>	<i>11 380</i>	<i>5 050</i>	<i>16 430</i>

* Ersättningen är beroende av make/makas inkomster och utbetalas till en i hushållet.

** Ersättningen utbetalas så länge en av makarna är i introduktion.

*Exempel: Två nyanlända, gifta och med eget boende, ett barn (3 år).
En är makarna är självförsörjande.*

	Individ 1	Individ 2	Summa hushåll
	Belopp per månad (kronor)	Belopp per månad (kronor)	Belopp per månad (kronor)
Introduktionsersättning	5 050	0	0
Bostadsersättning*	0	0	0
Barnersättning**	530	0	0
<i>Summa</i>	<i>5 580</i>	<i>0</i>	<i>5 580</i>

* Ersättningen är beroende av make/makas inkomster och utbetalas till en i hushållet.

** Ersättningen utbetalas så länge en av makarna är i introduktion.

Utlänningars rätt till studiestöd

En studerande som har fått permanent uppehållstillstånd av Migrationsverket kan få grundläggande rätt till svenskt studiestöd för studier i Sverige. Om det finns särskilda skäl kan Centrala Studiestödsnämnden (CSN) göra undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd. Detta kan exempelvis göras för en studerande som har barn med och som är sambo eller gift och sammanboende med en svensk medborgare samt har ett tillstånd grundat på familjeanknytning till den svenska medborgaren. Undantag kan också göras för studerande som var under 20 år vid inresan till Sverige och som i likhet med sin förälder har ett tillstånd grundat på familjeanknytning till en person som bor i Sverige. Det förutsätts då att barnet och föräldern har för avsikt att stanna här. Den som är asylsökande har inte rätt till studiestöd.²⁰

Flyktingar och jämställda med flyktingar har efter ansökan principiell rätt till svenskt studiestöd. När studiemedelssystemet infördes 1965 uppstod flera praktiska svårigheter när det gällde tillämpningen av reglerna om studiestöd för flyktingar. En starkt skiftande praxis uppstod och det ställdes krav på ett års vistelse och ibland två års vistelse i landet innan en utländsk medborgare kunde få svenskt studiestöd. En kommitté för utländska medborgare tillsattes som i december 1969 kom med ett betänkande (DsU 1969:9). Enligt kommitténs mening skulle det utslagsgivande för rätten till studiestöd inte vara själva syftet med vistelsen i landet, utan mer de för-

²⁰ Centrala studiestödsnämndens författningssamling, CSNFS 2006:7 och CSN:s regler och praxis för studiemedel 2007/2008, s. 16.

hållanden under vilka den studerande kommit till landet och den status han erhållit av svenska myndigheter, respektive den anknytning han kommit att få till det svenska samhället. CSN:s prövning av rätten till studiestöd baseras vidare på följande uttalande i förarbetena (prop. 1971:81).

Det studiesociala systemet bör i fortsättningen liksom hittills bygga på bl.a. förutsättningen att utlänningens rätt till svenskt studiestöd ska vara beroende av hans anknytning till Sverige. Huvudprincipen bör alltså vara att endast den som inlemmad i det svenska samhället bör ha rätt till svenskt studiestöd. Den utlänning, som bosatt sig här i landet huvudsakligen i syfte att skaffa sig en utbildning bör däremot inte ha rätt till studiestöd. En tillämpning av det sagda innebär att utlänning som mottagits under sådana omständigheter att han kommer att stanna i Sverige bör kunna få studiestöd. Till denna kategori bör hänföras flyktingar, statslösa personer eller utländska medborgare som utan att vara flyktingar av humanitära skäl får fristad i Sverige samt icke asylsökande flyktingar som uttas eller överförs hit av svenska myndigheter i samråd med internationella flyktingorgan. Här avses sålunda grupper som bortsett från studie- och finansieringsfrågan har fått tillstånd att vistas i Sverige.

I övriga fall bör som villkor för rätt till studiestöd gälla att personen med vederbörliga tillstånd vistats och förvärvat arbetat i Sverige under en sammanhängande tid av två år, om ej särskilda omständigheter föreligger, som t.ex. en nära familjeanknytning. Givetvis bör studerande som är under 20 år och är barn till invandrare som fått arbetstillstånd liksom hittills få rätt till studiestöd.

I fråga om principerna för utländska medborgares rätt till det svenska studiestödet (alltså inte bara flyktingar) anförde Socialförsäkringsutskottet i sitt betänkande (1971:29) följande:

Invandrare, som inte tillhör gruppen flyktingar och därmed jämställda och som ej heller har någon direkt familjeanknytning till Sverige, bör enligt utskottets mening kunna betraktas som inlemmad först sedan han fått sådan anknytning till vårt land att det klart kan förutsättas att han kommer att stanna här. Utskottet anser det med hänsyn härtill befogat att i dessa fall utsträcka det nuvarande kravet på ett års vistelse och förvärvsarbete för rätt till studiestöd till två år. Härigenom uppnås också en anpassning till rådande praxis för beviljande av bosättnings-tillstånd, vilket normalt sker efter två år. För invandrare, som avser att bedriva studier i Sverige, torde den föreslagna förlängningen av karenstiden även kunna medföra ökade möjligheter att lära sig svenska och över huvud taget nå en bättre anpassning till svenska samhällsförhållanden. Detta innebär i sin tur att vederbörande får större utsikter att kunna bedriva sina studier med framgång.

Flyktingar och jämställda med flyktingar får med hänvisning till de riktlinjer som anges i förarbetena (prop.1971:81) rätt till svenskt studiestöd. För tillämpningen i övrigt har CSN därefter byggt upp sin praxis utifrån riktlinjer i propositionen över vilka kategorier av utländska medborgare som har rätt till svenskt studiestöd. Med hänsyn till de skilda förhållanden som råder för utländska medborgare i fråga om anknytningen till Sverige har praxis utformats något olika för olika grupper av icke-svenska medborgare. Den kategorisering som används är: invandrare, barn till invandrare, flykting och person med nära familjeanknytning. CSN hämtar inför prövningen av flyktingars rätt till studiestöd alltid uppgifter om tillstånd och klassning från Migrationsverket som gäller för flyktingar, skyddsbehövande och jämställda med flyktingar som ger rätt till studiestöd. Oftast sker prövningen maskinellt, dvs. uppgifter från Migrationsverket om att en person är flykting/jämställd med flykting ger automatiskt rätt till svenskt studiestöd (under förutsättning att övriga studievillkor är uppfyllda).

Vid bedömningen av en utländsk medborgares rätt till studiestöd görs inte någon kontroll av CSN om huruvida den sökande uppbär introduktionsersättning eller inte. Så snart en utlänning får permanent uppehållstillstånd kan studiestöd beviljas. Enligt den föreslagna introduktionslagen är nyanlända däremot skyldiga att anmäla förändringar som kan påverka rätten till introduktionsersättning, se nedan avsnitt 2.3.4.

Introduktionslön – ett alternativ till introduktionsersättning?

Det kan tänkas att introduktionsersättningen i stället ska vara en introduktionslön. En fördel med lön i stället för ersättning skulle kunna vara att ersättningen av de nyanlända uppfattas mer som en ersättning för utförda insatser under introduktionen än som ett bidrag. Om detta incitament medför att ytterligare ansträngningar från de nyanländas sida görs under introduktionstiden så är det i sig mycket värdefullt. I praktiken påverkas den enskildes ekonomi inte nämnvärt om en lön i stället för ersättning skulle införas.

Om introduktionsersättningen görs pensionsgrundande skulle däremot ett ökat ekonomiskt incitament för den enskilde finnas, om än långsiktigt. Det finns både ekonomiska och pedagogiska aspekter om introduktionsersättningen ska vara pensionsgrundande eller inte. Utgångspunkten är att man tjänar in pensionsgrundande

belopp på sina arbetsinkomster. Socialbidrag är inte pensionsgrundande. Det är däremot A-kassa, sjukpenning och föräldrapenning eftersom rätten till dessa ersättningar förvärfvas genom arbete. Det finns tre undantag från kopplingen mellan arbete och pensionsgrundande belopp, nämligen studier med studiestöd, plikttjänst och barnår. Motiven till dessa undantag är olika, men jämställdhet utgör ett viktigt sådant motiv. Exempelvis genomförs plikttjänst oftare av män än av kvinnor samtidigt som kvinnor, i större utsträckning än män, tar ut föräldraledighet. Möjligheter att göra undantag från huvudregeln, att endast inkomster från arbete ska vara pensionsgrundande, finns alltså redan i dag. Det som krävs för att kunna införa ett motsvarande undantag också för introduktionsersättningen är en politisk vilja.

Jag menar att en introduktionsersättning utformad i enlighet med de föreslagna riktlinjerna och principerna ovan ger ökade incitament för nyanlända att genomföra introduktionen och snabbare komma i arbete jämfört med i dag. Frågan om pensionsgrundande introduktionslön bedöms av utredningen därför inte vara avgörande för en effektiv introduktion, men bör utredas vidare.

2.3.4 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden

Förslag: Nyanlända som beviljats ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen ska vara skyldiga att anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning och storleken av denna. Underlåtenhet att meddela sådan förändring kan medföra återbetalningsskyldighet.

Samma principer som gäller för utbetalning av statliga medel till enskilda ska gälla också vid utbetalning av ersättning till nyanlända enligt den föreslagna introduktionslagen. Det innebär som regel att dubbla ersättningar för samma aktivitet eller kostnader inte ska utgå. Det ska därför föreligga en skyldighet för nyanlända att anmäla förändringar som kan påverka rätten till och storleken av introduktions-, bostads- och barnersättningen. Underlåter den enskilde att meddela en sådan förändring kan det medföra återbetalningsskyldighet (3 kap. 12–13 §§). Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska därför också vara skyldig att återkräva ersättning i fall då en utlänning, genom oriktiga uppgifter eller genom under-

låtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt, förorsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp. Det samma ska gälla om en utlänning i annat fall tagit emot ersättning obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, t.ex. om Migrationsverket/Arbetsförmedlingen förorsakat en felaktig utbetalning med för högt belopp.

Som sagts tidigare kan rätten till introduktionsersättning påverkas om den nyanlände kommer i reguljär sysselsättning, dvs. arbete eller utbildning. Exempel på andra omständigheter som påverkar rätten till ersättning kan vara om den enskilde ”hoppar av” eller av andra skäl avslutar introduktionen. Rätten till introduktionsersättning kan också påverkas vid bl.a. sjukdom eller föräldraledighet (se avsnitt 2.3.2). Rätten till bostadsersättning påverkas om den enskilde förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet eller om hans eller hennes make är i reguljär sysselsättning.

Syftet med introduktionsprogrammet är i första hand att den nyanlände ska få ett arbete under introduktionstiden. Om han eller hon utför betalt arbete under den arbetstid som planerats för introduktionsuppgifter måste naturligtvis avdrag göras på introduktionsersättningen.

Som tidigare sagts anser jag emellertid att en nyanländ under introduktionstiden ska uppmuntras att extraknäcka på sin *fritid*. Av det skälet ska introduktionsersättningen inte minska om han eller hon fullt ut deltar i sitt introduktionsprogram på heltid. Förhoppningsvis kommer därmed också extrainkomster att redovisas.

Ovanstående synsätt medför emellertid avvägningsproblem. Man kan t.ex. i extremfallet tänka sig att den nyanlände enligt sin utvecklingsplan arbetar under vardagar med introduktionsverksamheten och samtidigt arbetar på lördagar och söndagar på den reguljära arbetsmarknaden. Då blir frågan naturligtvis mer komplicerad. Introduktionens huvudmål är arbete och egen försörjning. Är inte två dagars heltidsarbete ett tecken på att den nyanlände har möjlighet att arbeta mer? Var går gränsen för dylikt ”fritidsarbete” utan att introduktionsersättningen minskar? Det ligger i lotsens intresse att ta upp detta med den nyanlände och i slutänden med Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

2.4 En ny aktör – introduktionslotsen

Förslag: En ny aktör, en introduktionslots ska införas. Lotsen är ett företag.

2.4.1 Skäl för förslaget

Det nuvarande introduktionssystemet fungerar inte tillfredsställande

Den stora skillnaden mellan en nyanländ utlänning och en person som har bott i Sverige ett antal år eller kanske hela livet är att den nyanlände så gott som alltid saknar erfarenheter inom de områden som är nödvändiga att känna till för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Den nyanlände talar inte svenska, har inga kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet samt saknar personliga nätverk. Jag är medveten om att det finns människor som har vuxit upp i Sverige och som trots det har knapphändiga kunskaper om Sverige. Sådana personer skulle sannolikt också vara i behov av extra resurser, men för en nyanländ är det alldeles uppenbart att han eller hon under en begränsad tid behöver ett extra stöd.

En av idéerna bakom kommunernas organisation av flyktingmottagandet är att nyanlända ska ha tillgång till ett extra stöd. Kommunerna har också i många fall gjort ett mycket gott arbete för nyanlända. Jag har emellertid noterat att omfattningen av det stöd som kommunerna erbjuder varierar betydligt. I vissa kommuner förekommer det att myndigheter lutar sig mot den kommunala flyktingmottagningen och utför sina uppdrag i underkant.

Konstruktionen med kommuner som ansvariga för samordning av introduktionen har lett till viss passivitet hos andra aktörer. För att kunna fullfölja sitt uppdrag har ambitiösa kommuner därför svällt till varuhus med en mängd tjänster som knappast kan anses vara kommunala skyldigheter. Kommuner tar alltså över det som borde vara andra myndigheters uppdrag, det vanligaste är arbetsförmedlingsverksamheter av olika slag. Några kommuner har inrättat ett näst intill personligt stöd som alltid är tillgängligt för den nyanlände i alla situationer, medan andra kommuner i första hand hänvisar den nyanlände till en sakansvarig och därefter släpper ansvaret. Tidigare utvärderingar av introduktionen har dessutom visat att det finns en risk för att kommuner endast ser till möjlig-

heterna till jobb och introduktionsinsatser inom den egna kommunen. Framför allt finns en risk att kommunen ser ett värde i att den nyanlände bor kvar i kommunen även om möjligheterna till arbete är dåliga.

I dagens introduktionssystem finns således inte någon garanti för att stödet för nyanlända är så alert, robust och personligt som det bör vara för en nyanländ i etableringsfasen. Därför anser jag att systemet ska utformas så att en nyanländ får ett bra bemötande och har tillgång till stöd och insatser över hela landet.

Även om utgångspunkten i det introduktionssystem som jag föreslår är att krav ska ställas på den nyanlände att mer aktivt kvalificera sig för och söka arbete, så krävs också att de samhälleliga insatserna och systemen stödjer den enskildes insatser. Utan tillräckliga verktyg kan det bli en obalans i förhållandet mellan krav och möjligheter som snarare kan leda till passivitet och apati inför svårigheterna än till mobilisering av energi och kraft för att övervinna dessa.

Introduktionslotsen – en del av lösningen på dagens problem

Ett effektivt sätt för staten att styra introduktionsverksamheten är att teckna avtal med privata aktörer. Därmed kommer introduktionen av nyanlända också att bli mer enhetlig över hela landet. Arbetet är individfokuserat, men ramarna är lika över hela landet. Det blir samma krav, avtal och rättigheter för de nyanlända. Införandet av lotsar skulle sannolikt också innebära att staten säkrar kvaliteten på introduktionsverksamheten för nyanlända. Med lots skapar vi således en från myndigheter och andra aktörer fristående expert vars uppgift är att stödja och ställa krav på den nyanlände.

Jag tror att kommunala tjänstemän har ett annat perspektiv på sitt uppdrag gentemot den nyanlände än exempelvis Arbetsförmedlingen, en sfi-lärare eller socialsekreterare har. En sfi-lärare kan ha höga ambitioner för den nyanländes språkkunskaper och vill kanske därför behålla eleven i språkutbildning. Arbetsförmedlingen vill att en nyanländ snabbast möjligt ska bli självförsörjande och hänvisar kanske därför den nyanlände till en bristyrkesutbildning i stället för att se till individens situation i ett längre perspektiv, vilket kan betyda att andra åtgärder skulle kunna vara mer lämpliga i vissa fall. En socialsekreterare i sin tur kanske har andra målsätt-

ningar som medför att etableringen på arbetsmarknaden sker i en annan takt.

Införandet av lots är en metod att specialisera en verksamhet så att den kan ge så god effekt som möjligt. Lotsen ska vara professionell. Införandet av lots medför också att det blir mycket tydligt vilka krav som ställs på den nyanlände. Lotsen bör vara fristående för att kunna agera oberoende av enskilda aktörers uppdrag. Det är också angeläget för att öka möjligheterna att skapa förtroende hos den nyanlände för lotsens arbete och intentioner.

Det finns coacher/lotsar inom många verksamheter. Enskilda myndigheter kan med fördel skapa egen lotsverksamhet, men deras lotsverksamhet bör gälla myndighetens egna uppdrag och vara tillgänglig för alla invånare i Sverige. En sådan verksamhet innebär inte någon konkurrens till introduktionslotsens verksamhet, tvärtom kan dessa verksamheter komplettera varandra.

Lotsens primära uppgift är att stödja/uppmuntra och följa upp så att den nyanlände på snabbaste möjliga sätt närmar sig målet, egen försörjning. Lotsen ska ge råd och handledning. På en professionell lots kan ställas följande krav.

- Lotsen ska alltid arbeta utifrån ett individperspektiv.
- Lotsen måste ha god kompetens att snabbt göra en korrekt bedömning och kartläggning av den nyanländes behov för att nå målet och därefter lotsa aktivt mot målet.
- Lotsen måste ha god kunskap om arbetsmarknad, utbildningsutbud och samtidigt ha ett nätverk i näringslivet. Lotsen måste arbeta aktivt mot företag för att hålla sig uppdaterad.
- Lotsen måste ha kunskaper om de rättigheter och skyldigheter som finns för individen gentemot kommun, stat och näringsliv.
- Lotsen måste också ha förmåga att implementera lösningar hos alla berörda parter i syfte att integrera och effektivisera insatserna under introduktionen.

Lotsens specialitet är, förutom arbetsmarknadsetableringen, att beakta den nyanländes hela situation, dvs. familjesituation, behov av hälso- och sjukvård, bostadssituation m.m. Lotsen ska se till att den nyanlände får information så att han eller hon kan fatta relevanta beslut för sin framtid.

Hur förbättras introduktionen av nyanlända med införandet av lotsar?

Lotsen ska inte ta över andra sakmyndigheters ansvar. I syfte att strama upp respektive aktörs verksamhet menar jag att regeringen därför måste tydliggöra olika aktörers uppdrag i regleringsbrev. Lotsen ska rapportera sina uppdrag till Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen ska också granska hur arbetet fullföljs, kvaliteten på arbetet och resultatet på sikt. Med lotsens arbete och rapporter synliggörs därmed vilka aktörer som fullföljer eller inte fullföljer sina uppgifter samtidigt som lotsens eget arbete kan kvalitetsbedömas.

Lotsens arbete har inga geografiska begränsningar. Lotsens uppgift är fullföljt om den nyanlände är i utbildning eller arbete, kan svenska osv. Var i landet detta sker är ointressant. Det finns alltså inga begränsningar för lotsen gällande vilka han kan samarbeta med. Det har inte heller någon betydelse var i landet den nyanlände väljer att bo om den nyanlände är i egen försörjning eller fullföljer sina arbetsuppgifter enligt utvecklingsplanen.

Man kan tro att lotsen blir för mycket kompis med den nyanlände och ställer för små krav. För mycket omhändertagande är alltid en risk. Men omhändertagande passiviserar och är därför det sista en lots har glädje av. Om lotsen ska få slutbetalning för sitt arbete måste den nyanlände vara aktiv och komma i egen försörjning.

I dag betalas statlig ersättning till kommuner under förutsättning att en introduktionsplan upprättats. Kritiker hävdar att sådana planer ofta upprättas endast för att kommunen ska få ersättning och inte för att kommunen ska ha en konkret plan att arbeta utifrån med den nyanländes introduktion och framtida etablering. De introduktionsprogram som kommunerna erbjuder har också kritiserats bl.a. för att de skapar inlåsnings effekter, dvs. att många nyanlända blir kvar i introduktionsinsatser vilket fördröjer etableringen på arbetsmarknaden.

Jag föreslår att en *individuell utvecklingsplan* ska utarbetas av lotsen tillsammans med den nyanlände och att den nyanlände måste följa planen för att kunna få introduktionsersättning. Det ersättnings-system som jag föreslår innebär att problem med inlåsnings motverkas eftersom det ska löna sig för lotsen att få den nyanlände så snabbt som möjligt i egen försörjning. Lotsarnas primära mål kommer därför sannolikt att vara att göra ett så bra och effektivt arbete med den nyanlände som möjligt. Det är tänkbart att motsvarande eko-

nomiska incitament skulle kunna användas även om kommunen är huvudman. Jag bedömer dock att de ekonomiska incitamenten inte påverkar en kommunal tjänstemans beteende på samma sätt som en lots. För en lots innebär en misslyckad introduktion att inkomsterna minskar medan det för en kommun medför en kostnadsökning för ekonomiskt bistånd vilket inte lika tydligt påverkar villkoren för den kommunanställda.

Lotsen och den nyanlände kommer således att ha ett gemensamt intresse i vart arbetet ska leda. Genom närvarorapportering kommer arbetet under introduktionsperioden också att kunna följas upp. Det viktigaste är dock att den nyanlände är medveten om att introduktionsersättningen sänks alternativt upphör helt vid introduktionsperiodens slut. Lotsen har samtidigt ekonomiska incitament att uppnå målet med introduktionen så snabbt som möjligt.

Ytterligare kritik mot dagens introduktion är framför allt brist på individualisering och samordning. Många utbildningsinsatser har dessutom ansetts vara allt för slentrianmässiga. I de allra flesta kommuner är det svårt att få ihop tillräckligt stora klasser och individuella kurser. Ökad rörlighet mellan kommunerna skulle kunna medföra bättre förutsättningar för att få ihop tillräckligt stora klasser med t.ex. yrkesinriktad sfi-undervisning. I dag finns yrkesinriktad sfi framför allt i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Med en ökad regional rörlighet skulle sådan verksamhet kunna samordnas och göras tillgänglig också för nyanlända på mindre orter. Genom införandet av det introduktionssystem som jag föreslår där individens behov ska vara i fokus hos inblandade aktörer, särskilt hos lotsen, ökar sannolikt möjligheterna till regional rörlighet.

Eftersom ersättningen till lotsar är kopplad till att den nyanlände ska komma i arbete och egen försörjning kommer lotsar inte att ha något eget intresse av att den nyanlände är bosatt i någon speciell kommun i landet. En lots kommer inte heller att ha något intresse av att introduktionsinsatserna utförs i en speciell kommun. En lots kommer endast att ha intresse av att få till stånd de aktiviteter, insatser och den praktik som är så bra som möjligt för den nyanlände. En lots kommer därför i större utsträckning att bevaka möjligheterna för den nyanlände inom en hel region och kanske t.o.m. inom hela landet. Samarbete mellan lotsar inom och utanför länsgränserna kommer sannolikt att utvecklas. En nyanländ värderas därmed inte som en tillgång i form av en hyresgäst i det kommunala bostads-

bolaget, en deltagare i den egna kommunala sfi-undervisningen eller som förälder till barn i krympande skolklasser.

Introduktionsprogrammen i kommunerna har även kritiserats för att ofta bedrivs på deltid och att de brister i parallellitet. Detta har bl.a. inneburit att individen först måste lära sig svenska och först därefter få språk- eller arbetspraktik. Det kan finnas flera orsaker till varför det har blivit så, bl.a. väntetider på kurser, sommaruppehåll på sfi-undervisningen och andra glapp i åtgärderna. Tiden är en oerhört viktig parameter eftersom motivation och framtidstro är en färskvara. Om ökad parallellitet i olika insatser ska uppnås krävs större förmåga att kunna erbjuda rätt tjänst när tjänsten efterfrågas. Motivationen från den nyanlände minskar när introduktionen tappar fart och onödiga väntetider inträffar. Det krävs en ambitionshöjning från samhällets sida eftersom det måste finnas en högre beredskap att kunna erbjuda insatser inom introduktionen när dessa efterfrågas. Jag menar att det alltid måste finnas möjlighet till meningsfull sysselsättning motsvarande heltid.

En lots kommer att ha ekonomiska incitament att minska glapp i introduktionens genomförande till ett minimum och också att fylla eventuella glapp med meningsfull sysselsättning som ökar chanserna till att få arbete. En bra lots försöker antagligen att tidigare lägga aktiviteter eller stimulera andra aktiviteter såsom självstudier eller liknande. Att sitta hemma utan någon meningsfull sysselsättning ska inte behöva förekomma. Lotsen ska därför upprätthålla ett tempo genom att vara pådrivande och stöttande. För den som inte vill ha ett jobb finns det en mängd metoder att se till att inte bli anställd. Det kan t.ex. vara svårt för den enskilde arbetsförmedlaren att se hur den nyanlände beter sig när han eller hon besöker en arbetsgivare. En individfokuserad lots kan emellertid se detta snabbt och har ett ekonomiskt incitament att ta itu med problemet. I sista hand är det den nyanlände själv som drabbas.

Varför just en lots?

Jag har övervägt om det redan finns aktörer i samhället som med ett utökat uppdrag kan fylla de behov en nyanländ kan tänkas ha. Jag har tänkt kring aktörer som *god man*, *ombud*, *vägledare* och *rådgivare*.

God man

Godmanskap är ett uppdrag som innebär att den gode mannen utför uppgifter för någons räkning. Tanken är att alla i Sverige ska få lika rätt oavsett förmåga. Den som har fått en god man kallas huvudman. En god man kan hjälpa sin huvudman att betala räkningar och ta hand om det hon eller han äger. En person kan få en god man eller förvaltare av många olika anledningar. Vanligtvis är man på något sätt hindrad att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller ta hand om sig själv. För många kan en god man eller förvaltare vara livsviktig för att minska skadeverkningar av missbruk eller sjukdom. Personen kan då få hjälp att hantera räkningar och ta kontakt med sociala myndigheter.

Kommunens överförmyndare eller överförmyndarnämnd har tillsyn över de gode män och förvaltare som finns i kommunen. Ofta ansöker överförmyndaren om att god man ska utses. Ansökan kan även göras av personen själv eller en nära anhörig. Tingsrätten fattar sedan beslut. Beslut om att få god man är frivilligt, men tingsrätten kan även förordna god man till en person som till exempel är för sjuk för att själv kunna fatta beslut. När det inträffar skaffar domstolen ett läkarintyg som beskriver personens hälsa. Rätten ska om möjligt också prata med personen i fråga.

När en god man inte längre behövs ska godmanskapet upphöra. Beslut om upphörande av godmanskap för den som varit sjuk eller av annan anledning behövt hjälp att bevaka sin rätt fattas av tingsrätten.

Den som utses till god man ska vara en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig myndig man eller kvinna. Det finns inget som hindrar att en anhörig förordnas till god man åt den som behöver detta.²¹

Ombud, representant, en person med fullmakt

I juridisk betydelse har ett ombud rätt att företräda annan part. Den som fått fullmakten får genom fullmakten samma rättigheter som den som givit fullmakten. Rätten kan vara begränsad till visst ämnesområde, till visst ärende eller begränsad till viss tid. Om fullmakten inte är tidsbegränsad gäller den tills den återkallas. Den som ger fullmakten kallas fullmaktsgivare eller huvudman; den som får fullmakten kallas fullmaktstagare eller fullmäktig.

²¹ Sveriges domstolars hemsida. www.dom.se.

De rättshandlingar som fullmaktstagaren företar blir bindande för huvudmannen. Vissa undantag finns: Rättshandlingen gäller inte om fullmaktstagaren går utanför de gränser som anges i fullmakten (den så kallade behörigheten). I vissa fall gäller inte heller rättshandlingen om fullmaktstagaren håller sig inom fullmaktens gränser, men bryter mot andra anvisningar från huvudmannen (den så kallade befogenheten). Ett exempel på när brott mot befogenheten gör avtalet ogiltigt är om någon fått fullmakt att köpa något till ett visst pris, köper föremålet till ett avsevärt högre pris och säljaren vet om att priset är högre än huvudmannen medgett.

Vägledare

En rad organisationer har vägledare för sin verksamhet. Det kan handla om arbetsvägledare och pedagogiska vägledare men också om vägledare i medicinska och religiösa sammanhang. Nyanlända ska möta en vägledare i sitt jobbsökande snabbt efter att beslut om uppehållstillstånd meddelats och jag menar att det är viktigt att den nyanlände i möjligaste mån inte blandar ihop olika aktörers uppdrag. Jag har därför förkastat ordet "vägledare" som namn på den aktör jag vill införa.

Rådgivare

Rådgivare är, enligt min mening, en person som ger råd som någon ber om. I den förstärkning jag vill ge en nyanländ, är inte efterfrågade råd tillräckligt eftersom jag vill att aktören delvis ska ha utrymme att vara mer pådrivande än en rådgivare förväntas vara och också ha ett större mandat än enbart rådgivning.

Personligt ombud

Ett personligt ombud ska tillsammans med den enskilde identifiera och formulera dennes behov av vård, stöd och service. Ett personligt ombud ska även se till att olika huvudmäns insatser planeras, samordnas och genomförs samt bistå och – om fullmakt finns – företräda den enskilde i kontakterna med olika myndigheter mfl. och se till att den enskilde får vård, stöd och service utifrån egna önskemål, behov och lagliga rättigheter.

Lots

Nämnda aktörer ska på ett eller annat sätt vara tillgängliga för alla som bor i Sverige, sålunda också för en nyanländ. För att uppdraget ska vara mycket tydligt för samtliga inblandade parter har jag valt att föra in en ny aktör, en lots enbart för nyanlända. Lotsen ska, enligt mitt förslag, vara den förmedlande kontakten, pådrivaren, ledstängan och kontrollanten i introduktionsprocessen. Jag har valt att kalla aktören lots därför att benämningen inte är upptagen av andra aktörer som den nyanlände möter. Jag har också valt ordet därför att jag tycker att det arbete som en lots inom sjöfarten utför, dvs. en person som med stor erfarenhet inom sitt geografiska område hjälper fartyg att säkert ta sig genom farliga eller okända farvatten, väl tjänar som förebild för det arbete som jag menar att lotsen ska utföra. Ordet "lots" har sina rötter i det engelska ordet "loadsman". En "loadsman" lotsade in fartyget i hamn, lossade och lastade och lotsade det tillbaka ut till havs igen. Kaptenen var alltid ansvarig för fartyget, även om en "loadsman" var ombord.

All text om lots har som utgångspunkt att lotsen är ett företag. Det kan vara ett enmansföretag men kommer förmodligen att vara ett företag med flera anställda med olika specialiteter och inriktningar som tillsammans arbetar för att bistå den nyanlända. Hur företaget lägger upp arbetet personalmässigt finns ingen anledning för mig att försöka styra. Men för att förstå förslaget om lots rätt är det viktigt att hålla i minnet att lotsen, i resonemangen kring organisationsmodellen, inte ska ses som en enskild person.

2.4.2 Vem blir introduktionslots?

Lotsen ska vara ett företag eller del av ett företag som arbetar under marknadsmässiga förhållanden. En lots kan också vara ägd av en organisation, t.ex. en branschorganisation eller idéburen organisation eller en verksamhet inom en skola (se nedan). En lots bör ha både djup och bredd, dvs. ha särskilda kunskaper om vissa branscher. Lotsen måste samtidigt ha kunskap om hur samhället och andra verksamheter fungerar. Särskilt viktigt är det att känna till hur olika stödformer fungerar och aktivt se till att dessa används i arbetet. En lots behöver ett brett nätverk. En lots bör dessutom ha förståelse för och kunskap om hur det är att vara nyanländ. Det är en fördel om lotsen har flerspråkig personal. Migrationsverket/Arbetsför-

medlingen kan på eget initiativ på olika sätt söka (annonsera efter) företag. För att undvika felaktig styrning bör lotsen vara fristående. Det innebär att lotsen inte bör vara både lots och aktör. Den nyanländes intresse måste gå före den enskilde aktörens eventuella producentintresse.

Vilka kan tänkas starta lotsföretag?

Det finns ingen arbetsmarknad för lotsar enligt ovanstående i dag och hur verksamheten kommer igång beror på en mängd faktorer, såsom exempelvis avtalens utformning och betalning. Men verksamheten finns hos olika aktörer. Lotsuppgiften utförs redan i dag i t.ex. bemanningsföretagen. Därför tror jag att lotsverksamheten mycket snabbt kan avskiljas från bemanningsverksamheten och läggas i ett särskilt bolag. Dessa lotsar har en gedigen kunskap i frågor som rör huvudfrågan – arbetsmarknadsetablering – men behöver sannolikt komplettera kompetensen med kunskap om hur andra samhällssektorer arbetar.

Röda Korset har redan en verksamhet som i stora delar liknar lotsens uppdrag. Organisationen har mångårig erfarenhet av arbete med flyktingar, såväl individfokuserat som systeminriktat. Röda Korset arbetar i dag med rådgivning och praktikplatser. De bevakar förvarstagnas rättigheter och arbetar för att främja hälsa hos asylsökande. I Boden har man ett projekt för att ge asylsökande stöd för att förbättra sin livssituation m.m. Röda Korset har också ett omfattande samarbete med Migrationsverket. Lotsverksamheten ligger således mycket nära det arbete som organisationen redan bedriver.

Det är svårt att sia om hur lotsverksamheten kommer att utvecklas. Men jag tror att det kommer att bli en mångfald företag, allmänna lotsar och specialiserade lotsar. Föreningar och branschorganisationer kommer att kunna vara aktiva lotsar. Många av dessa företag kommer att från början ha resurser att komplettera verksamheten med kulturellrelaterad kunskap eller kunskap om de speciella problem som möter en nyanländ. Jag tror också att enskilda arbetsförmedlare och flyktingsamordnare eller introduktionssekreterare kommer att lockas av tanken på egen företagsamhet inom den verksamhet de redan kan.

Jag ser dessutom lotsverksamhet som ett utmärkt seniorjobb, som en sista del i ett långt yrkesliv för t.ex. personaldirektörer,

aktiva fackliga företrädare och andra med branschkunskap och bredd i nätverken. Många av de nyanlända är unga och behöver stöd från den äldre generationen.

Specialiserade introduktionslotsar

Det kommer förhoppningsvis att komma igång ett antal specialiserade lotsar. I en rekryteringsenkät som Svenskt Näringsliv har genomfört konstateras att två företagare av tre anser att Arbetsförmedlingen saknar tillräcklig kunskap om företaget eller branschen. Därför väljer många arbetsgivare andra rekryteringsvägar. Enligt enkäten tillsattes mellan 88 och 95 procent av alla arbeten utan medverkan från arbetsförmedlingen under perioden mellan år 1999 och 2003. Detta visar på arbetsgivarnas behov av specialisering vid arbetsförmedlingstjänster. Behovet för de nyanlända är naturligtvis lika stort. Den som kommer med en yrkesbakgrund, utbildning eller erfarenhet från ett visst område har störst möjligheter att snabbt få hjälp om lotsen är väl insatt i just den branschen och har många kontakter där. På samma sätt som branscherfarenhet kan vara av stort värde kan en lots kunskap om t.ex. ett visst funktionshinder och hjälpmedel vara av stort värde. Det finns därför anledning att tro att många olika organisationer kan starta lotsföretag, t.ex. branschföreningar och handikappförbund.

Inom ett antal områden kan man ana effekterna av bristen på nätverk för utrikes födda. Det gäller t.ex. de gröna näringarna, dvs. näringsverksamheter som har sitt ursprung från jord, skog och vatten. Andelen utrikes födda som arbetar där är låg. Utrikes födda företagare finns inom mer eller mindre samtliga branscher. Av de 70 000 företag i Sverige som ägs eller drivs av utrikes födda personer, är mycket få verksamma inom de gröna näringarna. Situationen för anställda inom jordbruket är liknande. Av de cirka 70 000 personer som är sysselsatta inom jordbruket är färre än 400 födda utom Norden.

Sannolikt är det svårt för nyanlända att överblicka möjligheterna att arbeta inom de gröna näringarna. Det är svårt att se hur de egna erfarenheterna kan användas och komplettera kunskapen inom området. Företagen är små och spridda och information förmedlas bland de redan "invigda". Några "gröna lotsar" skulle här kunna öppna "marknaden" för nyanlända kvinnor och män. Förutom att

ge arbete och försörjning skulle nya marknadsmöjligheter inom jordbruket kunna skapas genom den ökade mångfalden.

Exempel på utveckling mot specialiserad introduktionslots

Ett annat exempel på hur en specialiserad lots skulle kunna utvecklas är Reumatikerförbundet. Förbundet har utvecklat ett projekt i samarbete med Riksförbundet för Mag- och Tarmsjuka, två bemanningsföretag, Samhall, Uppsala universitet, Handelshögskolan i Stockholm m.fl. Projektet syftar till att ta fram metoder som ska leda till arbete för fler personer med reumatiska sjukdomar eller sjukdomar i matsmältningskanalen. Den valda metoden är att tillsammans med bemanningsföretag rekrytera och anställa personer med ovanstående sjukdomar. Man avser att identifiera och ta bort hinder samt sprida kunskap om möjligheter och fördelar med metoden. Målet är att arbeta fram metoder som ökar möjligheterna för målgruppen och andra med funktionshinder att få arbete och att höja arbetsgivarnas incitament att anställa individer ur målgruppen. Arbetet ska följas och utvärderas och förhoppningsvis leda till en modell som fungerar för såväl arbetsgivaren som individen. Personer i målgruppen behöver flexibilitet utan att det uppstår konflikter med arbetsgivarens krav på kontinuitet och stabilitet. Bemanningsföretagen anställer personer ur målgruppen och använder befintliga stödformer. De hyr sedan i sin tur ut arbetskraften. Bemanningsföretagen tar därmed den ekonomiska "risken" med anställningen och företaget som hyr arbetskraft har inga långsiktiga förpliktelser eller extrakostnader. Genom att använda uthyrning i stället för anställning underlättas inträdet och/eller återinträdet på arbetsmarknaden. Bemanningsföretagen ska svara för matchningsprocessen och uthyrningen. Projektet beräknas pågå i tre år.

Ovanstående är ett utmärkt exempel på hur ett handikappförbund kan specialisera sig för att underlätta för medlemmarna på arbetsmarknaden. Ett förbund skulle alltså genom sin ordinarie verksamhet kunna utveckla en lotsverksamhet för nyanlända.

Introduktionslots för döva

Huvudprincipen är att lotsverksamheten ska vara en helt fristående verksamhet. Lotsen ska inte vara både lots och aktör. Men jag kan tänka mig undantagsfall. Det gäller nedanstående fall med verksamhet för döva. Det mycket begränsade antalet individer och det övergripande kravet på mycket specialiserad utbildning ger skäl för ett sådant undantag.

År 2006 kom det cirka 40 döva asylsökande till Sverige. Teckenspråket är inte internationellt och de asylsökande förstår därmed inte det teckenspråk som svenska döva använder. Detta innebär att de inte kan förklara sin situation med hjälp av svenska teckenspråkstolkar för Migrationsverkets tjänstemän eller över huvud taget kommunicera med omvärlden. Teckenspråkstolkar som behärskar deras språk är det ofta omöjligt att få tillgång till. Det är inte ovanligt att många av de asylsökande som är döva har bristande skolutbildning eller ingen alls och i de flesta fall kan de inte heller svenska. Situationen för döva asylsökande kan därför bli helt oacceptabel.

Det finns ett antal åtgärder som skulle kunna vidtas för att underlätta för döva att kommunicera och integreras i en döv miljö. För en så liten grupp borde man kunna samordna asyl- och introduktionstiden. Det finns en folkhögskola i Leksand, Västanviks folkhögskola, som skulle kunna genomföra ett sådan samordnat mottagande av döva.

För den som vill bo hemma hos en familj skulle man kunna använda distansinformation. Utöver ett samordnat utredningsförfarande skulle man också kunna använda bildtelefoner för att kunna genomföra utredningar på rättvisande och rimliga grunder med döva personer.

En lots specialiserad på döva, såsom t.ex. Västanviks folkhögskola, skulle kunna se till att döva asylsökande och nyanlända omedelbart får vistas i en döv miljö. Där skulle de direkt kunna få specialiserad utbildning och samtidigt kunna erbjudas förberedande insatser för arbetsmarknadsetablering. Västanviks folkhögskola har redan i dag arbetsplaceringsverksamhet och ett välutvecklat kontaktnät med landets dövkonsulenter och arbetsgivare med erfarenhet av döva medarbetare. Skolan har dessutom kunskap om vilka hjälpmedel som finns samt hur arbetsplatser ska utformas för att döva ska kunna arbeta där. Förutom att det hela skulle kunna bli betydligt bättre ur en social synvinkel för döva personer så skulle det inne-

bära att introduktionsarbetet specialiseras och effektiviseras för dessa människor.

Utveckling av introduktionsverksamheten

Jag ser stora möjligheter till att introduktionsverksamheten kan komma att utvecklas genom att lotsarna konkurrerar om de nyanlända som klienter. Genom uppföljningen och utvärderingen av introduktionen kommer Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att ställa allt högre krav på resultat hos lotsarna, vilket kommer att öka incitamenten för lotsarna att förbättra och individualisera insatserna och arbetsmetoderna. I exempelvis Australien visar uppföljningar av den verksamhet för arbetsförmedling med privata aktörer som finns där att kvalitetsnivån på aktörernas arbete totalt sett har höjts. Detta förutsätter att det finns ett system som styr de nyanlända till relativt duktiga aktörer. Det kan ske genom ett tydligt system där lotsarnas resultat betygsätts och betygen kommuniceras till de nyanlända som underlag för val av lots.

2.4.3 Upprättandet av en lotsbank

Förslag: Den nyanlände ska kunna välja lots. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska därför vara skyldigt att upprätta ett valfrihetssystem av introduktionslotsar för nyanlända (s.k. lotsbank) enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem (LOV).

En grundläggande förutsättning för att kunna anlita en extern leverantör är att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen har stöd i lag för att överlåta verksamheten. Såväl Migrationsverket som Arbetsförmedlingen är sådana statliga förvaltningsmyndigheter som enligt regeringsformen (1974:152) 11 kap. 6 § första stycket lyder under regeringen. Samma bestämmelse sista stycket ger Migrationsverket/Arbetsförmedlingen grundlagsstöd för att anlita en extern leverantör. Paragrafen anger att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning ska det ske med stöd av lag.

Enligt mitt förslag ska det föreligga en lagstadgad skyldighet för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att upprätta en lotsbank.

Med lotsbank avses upprättandet av ett s.k. valfrihetssystem av lotsar för nyanlända enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem, LOV, som utredningen om Fritt val (i det följande benämnt Frittval-utredningen) har föreslagit inom äldre- och handikappsomsorgen samt inom hälso- och sjukvården (SOU 2008:15). En lots ska vara ett stöd för den nyanlände i dennes ansträngningar för att få ett arbete. Lotsen kan uppjobba kontakter med t.ex. arbetsgivare, branschorganisationer och rekryteringsföretag. På detta sätt kan lotsen använda sitt nätverk för att den nyanlände ska kunna söka arbeta på en bredare front än som varit fallet med enbart stöd från Arbetsförmedlingen. Lotsens uppdrag och ansvar redovisas vidare i avsnitt 2.4.4.

I Frittval-utredningens direktiv (dir. 2007:180) motiverades ett system med ökad valfrihet bl.a. med att

- det ökar inflytandet för enskilda inom ramen för det samhällsfinansierade välfärdssystemet,
- det kan öka mångfalden, kvaliteten och effektiviteten i serviceutbudet,
- det ökar konkurrensen mellan olika utförare, samt
- konkurrensen bidrar till utveckling av kvalitet och effektivitet (se vidare avsnitt 2.4.12).

2.4.4 Introduktionslotsens uppdrag och ansvar

Förslag: Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska vid tillämpningen av lagen om valfrihetssystem tillhandahålla intresserade lotsar ett underlag (förfrågningsunderlag) för ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska fastställa innehållet i förfrågningsunderlaget.

Migrationsverket/Arbetsförmedlingen är ansvarig för lotsarnas insats under introduktionsperioden och har ansvar för att en nyanländ erbjuds en lots. Lotssystemet bygger på att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen tecknar avtal med leverantörer om tillhandahållandet av lotstjänster. För att bli antagen i lotssystemet krävs att företaget uppfyller de krav som ställs i Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag.

Med förfrågningsunderlag avses ett sådant underlag för ansökan om att delta i ett valfrihetssystem som en myndighet tillhandahåller (jfr 2 kap. 2 § lagen om valfrihetssystem). Ett förfrågningsunderlag är med andra ord ett underlag för anbud som den upphandlande myndigheten tillhandahåller en leverantör samt bilagor och kompletterande handlingar. Enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem måste Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ange de krav som de ställer för godkännande av lotsar samt övriga avtalsvillkor.²² Mitt förslag är därför att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer särskilt ska föreskriva vad förfrågningsunderlaget ska innehålla (2 kap. 5 §). Ett förfrågningsunderlag bör minst innehålla en beskrivning av den tjänst eller de tjänster som lotsen ska tillhandahålla, villkor för utförandet av tjänsten, avtalstider, regler för avtalets tecknande, kontaktuppgifter samt regler för uppföljning och kontroll (t.ex. en skyldighet att lämna godkänd årsredovisning).

För att säkerställa att arbete utförs av den nyanlände och lotsen i enlighet med utvecklingsplanen kan t.ex. stickprovskontroller göras. Det ligger i den nyanländes intresse att lotsen fungerar och eventuella brister i lotsens arbete kommer att uppmärksammas.

Introduktionslotsens uppdrag

Lotsen ska vara en länk mellan den nyanlände utlänningen och det svenska samhället och komplettera den nyanlände utlänningens kontaktnät under introduktionstiden. Lotsen ska alltså säkerställa att den nyanlände får tillgång till minst samma resurser som denne skulle ha fått om han eller hon sedan länge hade varit bosatt i Sverige.

Lotsens uppdrag är kopplat till etablering på arbetsmarknaden. Det innebär att lotsen ska ha tydligt jobbfokus och ska verka för att enskilda kommer i arbete eller studier som kan leda till arbete.

Lotsen är ett komplement till och ska inte ersätta de åtgärder och insatser som erbjuds av andra aktörer, såsom exempelvis Arbetsförmedlingen. En lots har *inte* heller i uppdrag att vara kurator eller socialarbetare utan ska ha fokus på att hjälpa den nyanlände till rätt utbildning eller arbete i enlighet med den nyanländes individuella utvecklingsplan. En lots ska hänvisa den nyanlände till kurator om sådan behövs eller etablera ett samarbete med

²² Se vidare SOU 2008:15 s. 179ff.

en sådan om det skulle visa sig att den nyanlände har behov av sådant stöd.

Lotsen är inte tänkt att ansvara för myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.²³ Det är alltså typiskt sett fråga om situationer där det allmänna (stat, kommun eller dess företrädare) genom beslut eller andra åtgärder bestämmer över enskilda på ett sätt som de inte kan motsätta sig. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen är ytterst ansvarig för introduktionen av nyanlända utlänningar och ska endast överlämna förvaltningsuppgifter till lotsen. Lotsen ansvarar för att utarbeta en individuell utvecklingsplan tillsammans med den nyanlände och för att han eller hon erbjuds och anvisas adekvata aktiviteter. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen beslutar i alla frågor som rör myndighetsutövning enligt den föreslagna introduktionslagen, såsom t.ex. beslut om introduktions-, bostads- och barnersättning, nedsättning av ersättning och återbetalningsskyldighet. Lotsen har dock en uppgiftsskyldighet och ska rapportera regelbundet till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen om arbetet med den nyanlände, se avsnitt 2.4.6.

Lotsens uppdrag upphör när målet med introduktionen är uppnått, dvs. när den nyanlände är i arbete eller i sådan utbildning som kan antas leda till arbete. För personer som snabbt kommer i arbete innebär detta att rätten till lots upphör, liksom den upphör för dem som av någon anledning inte antas kunna fullfölja målet för introduktionsarbetet. Rätten till sfi kvarstår emellertid. Introduktionstiden för den nyanlände upphör således inte förrän sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen har avslutats. I dessa fall ska sfi-anordnare ta över rapporteringsansvaret till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen från lotsen så att den nyanlände fortfarande kan få ut sin introduktionsersättning för sitt deltagande i sfi. Detsamma bör gälla på motsvarande sätt för samhällskunskap, se avsnitt 2.6.7.

²³ Prop. 1975/76: 209 s.165, prop. 1970:30 del 2 s.330 ff. och Vår författning s. 185, Holmberg och Stjernquist, Elfte uppl.

Introduktionslotsen är till för alla nyanlända

Nyanlända delas in i olika kategorier beroende på avståndet till arbetsmarknaden, se avsnitt 2.4.11. En lots kan i normalfallet *inte* välja klient. Lotsen måste således acceptera alla nyanlända. Lotsen kan därmed inte välja att arbeta enbart med nyanlända som uppfattas som mindre arbetskrävande. Huvudregeln är att godkända lotsar i Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens valfrihetssystem ska tillhandahålla alla nyanlända utlänningar, som enligt introduktionslagen har rätt till introduktionsprogram, sina tjänster. Undantag för specialiserade lotsar, t.ex. lots för döva, ska dock kunna göras efter överenskommelse med Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

Introduktionslotsens mål

Lotsens övergripande mål är att ge förutsättningar för nyanlända utlänningar att snabbast möjligt få en bostad, reguljär sysselsättning, kunskaper i svenska språket samt förutsättningar för att bli delaktig i samhällslivet (jfr 1 kap. 1 § introduktionslagen). Ur ett kortare integrationsperspektiv kan utbildning, svensk kunskaper och arbete tyckas vara mål i konflikt. Då måste individens långsiktiga mål fokuseras. I många fall hänger arbete och språkutveckling också ihop eftersom jobb eller praktik kan ge värdefull språkträning. Alla nyanlända är inte heller målgrupp för arbetslinjen på kort sikt. Även äldre lågutbildade personer måste få ha en roll och känna sig delaktiga i samhällslivet.

Det är viktigt att tänka långsiktigt såväl för den nyanländes bästa som för Sveriges. En stor del av de nyanlända är unga människor som ska vara aktiva på arbetsmarknaden under flera årtionden. Därför bör det enligt min mening inte alltid innebära att bristyrkesutbildningar ska vara det första alternativet. Det som händer nu får effekter långt in i framtiden. Inte minst är det viktigt att ungdomar omedelbart stimuleras att söka bra utbildningar och arbeten som kan leda vidare i karriären. Den unga generation som kommer nu blir förebilder för kommande generationer och de mönster vi skapar nu påverkar också nästa generation.

Tjänster som introduktionslotsen ska tillhandahålla

De nyanlända har mycket skiftande utbildningsbakgrund, yrkeserfarenhet, hälsa och livssituation. De aktiviteter och introduktionsinsatser som ska erbjudas nyanlända ska ha sin utgångspunkt i den föreslagna introduktionslagen och ska grundas på individens förutsättningar. Introduktionen måste bli framgångsrik och effektiv så att nyanlända inte riskerar att tappa tid under introduktionen eller fastna för länge i introduktionsprogrammet. En ökad parallellitet är också önskvärd för att skapa goda förutsättningar för förbättrade resultat och förkortad introduktionstid. Lotsen ska därför verka för samordning av aktiviteter med t.ex. arbetsförmedling, kommun, utbildningsanordnare, näringsliv m.fl. Studier i svenska ska kunna bedrivas parallellt med arbetspraktik, vilket förutsätter flexibilitet och samordning mellan berörda utförare så att nyanlända utlänningar får en heltidssysselsättning. Lotsen måste anmäla den nyanlände till sfi och samhällskunskap i en kommun. Lotsens insatser och de tjänster som lotsen avses tillhandahålla ska dock inte ersätta de åtgärder och insatser som andra aktörer är ansvariga för. Lotsen bör bevaka att den nyanlände får tolkhjälp när detta är nödvändigt för att servicen ska bli adekvat.

Lotsens tjänster ska präglas av professionalism. Lotsen ska svara för att företaget har tillgång till personal som har relevant kompetens och erfarenhet för de tjänster lotsen ska utföra. Det bör lämpligen finnas personer som har erfarenhet av arbetsmarknads- och arbetslivsfrågor, kulturkompetenta personer och personer med goda kunskaper om hur det svenska samhället och dess institutioner fungerar.

Individbedömning – individuell utvecklingsplan

Lotsen ska i samråd med den enskilde utlänningen göra en kartläggning av hans eller hennes individuella förutsättningar och en bedömning av vilka aktiviteter som kan bli aktuella. En individuell utvecklingsplan ska utarbetas (3 kap. 3 §). Inom en vecka från det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits utlänningen ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ge lotsen i uppdrag att utarbeta och upprätta en sådan plan. Lotsen ska kunna påbörja sitt uppdrag inom en vecka från beställning om inte annat överenskommes. Innan den nyanlände blir aktuell för en specifik aktivitet

som ska tillhandahållas av en aktör eller leverantör, t.ex. en utbildningsanordnare, ska lotsen samråda med leverantören för att klarlägga förutsättningarna. Hur detta samråd ska gå till får överenskommas mellan lotsen och leverantören. Situationer kommer att kunna uppstå där enskilda individer har placerats i ”fel” aktivitet eller av andra skäl har svårt att tillgodogöra sig aktiviteten. I dessa situationer ska anordnande leverantör tillsammans med lotsen och den enskilde utlänningen diskutera lämplig lösning. Om någon överenskommelse inte kan nås får Migrationsverket/Arbetsförmedlingen besluta om aktivitetens upphörande eller förändring.

Introduktionslotsens ansvar i bosättningsfrågan

Bosättningsarbetet är ett stort misslyckande i integrationspolitiken. Nyanlända söker trygghet där familj och landsmän finns och samlas därför i vissa kommuner. Flyktingmottagandet har skapat en orimlig boendesituation för de nyanlända i kommuner där det är brist på bostäder. Trångboddheten är utbredd och det är inte ovanligt att 10–15 personer bor i en liten lägenhet och att många bara har en madrassplats på golvet. Nyanlända har haft en tryggad försörjning oberoende av var i landet de valt att bo och det har inte alltid straffat sig att vara passiv. Nyanlända har inte fått tillräcklig information om hur de själva avsevärt kan förbättra sina levnadsvillkor genom att exempelvis välja att flytta till en annan kommun där jobb och bostäder finns. Varken piska eller morot har fungerat.

Det är svårt att finna en lösning på bosättningsproblemet. Den pliktlagstiftning som jag föreslår syftar till att säkra en kapacitet för nyanlända att kunna bosätta sig i en kommun (se avsnitt 2.6.2). Mitt förslag innebär också att fler kommuner ska vara beredda att ta emot nyanlända. Kommunerna måste ha en beredskap att ta emot ett bestämt antal nyanlända. Det finns fortfarande inget tvång för individen och enligt min mening bör det inte heller finnas något sådant tvång. Nyanlända utläningar ska inte behandlas annorlunda än andra som bor i Sverige. De ska således fritt kunna välja var i landet de vill bo och arbeta. Däremot ställs det numera hårdare krav på alla att flytta dit jobben finns.

Den okunskap som tycks finnas hos nyanlända i dag kan till viss del avhjälpas av lotsen. Utformningen av det föreslagna ersättnings-systemet innebär att lotsen kommer att vilja arbeta för att uppnå utvecklingsplanens mål, dvs. att så snart som möjligt få den nyan-

lände etablerad på arbetsmarknaden. Lotsen har sålunda ett stort intresse av att den nyanlände flyttar till en ort där det finns arbete eller utbildning. Att hålla sig informerad om läget på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden i syfte att finna en bra lösning för den nyanlände blir goda incitament för lotsen. Frågan om var den nyanlände av strategiska skäl bör välja att bo för att uppnå målet att komma i arbete och egen försörjning bör därför vara en komponent vid utformandet av utvecklingsplanen. Lotsen behöver ha såväl ett regionalt som nationellt perspektiv. Samarbete mellan enskilda lotsföretag kan utvecklas.

Frågan om när information ska ges till den nyanlände kan diskuteras. Jag anser att det redan under asyltiden bör göras klart för den nyanlände att han eller hon ska försörja sig själv och flytta till annan ort om det är nödvändigt för att uppnå detta. Migrationsverket bör därför, i samband med ett beslut om uppehållstillstånd delges utlänningen, berätta om villkoren för att få introduktionsersättning och särskilt ta upp frågan om var den nyanlände lämpligen bör välja att bosätta sig för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en snabb arbetsmarknadsetablering. Det är Migrationsverket som ska ansvara för bosättningsarbetet. Migrationsverket kommer att vara skyldig att samråda med Arbetsförmedlingen i bosättningsarbetet och kommer sannolikt även att behöva ta hjälp av andra aktörer för att få riktig information om bostäder och arbetsmarknad. Migrationsverket kommer således att ha bäst överblick över det faktiska läget vad gäller bostäder och arbete. Enligt förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen föreligger det en skyldighet redan i dag för Arbetsförmedlingen att bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde.

När den nyanlände och lotsen utarbetar utvecklingsplanen bör sedan frågan om val av bostadsort gås igenom. Det är naturligt att koppla ihop utbildnings- och arbetsfrågor med möjligheten att få bostadsfrågan löst. Utfallet kommer att bero på vilket tidsperspektiv och utvecklingsplan som den nyanlände har. Vid utarbetandet av utvecklingsplanen är utgångspunkten att lotsen, tillsammans med den nyanlände, ska skapa bästa möjliga förutsättningar för den nyanlände att så snabbt som möjligt etablera sig i det svenska samhället och komma i egen försörjning. Att lotsens arbete med nyanlända är kopplat till arbetsmarknadsetablering innebär att lotsen aktivt måste arbeta för att nyanlända ska välja att bosätta sig på orter där både arbete och bostad finns. Frågan om var den

nyanlände väljer att bo utgör således en särskilt viktig del i den nyanländes introduktion. Något tvång för nyanlända att bosätta sig på en viss ort föreslås inte (se vidare avsnitt 2.6). Det är därför viktigt att lotsen kan hjälpa den nyanlände att fatta goda beslut inför framtiden där valet av bostadsort naturligtvis utgör en viktig del. Vid utarbetandet av utvecklingsplanen ska den nyanlände och lotsen därför särskilt beakta utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet och den lokala eller regionala arbetsmarknaden. Om etableringen bedöms ta några år, t.ex. på grund av att den nyanlände har en mycket låg utbildningsnivå, dåliga språkkunskaper och saknar arbetslivserfarenhet kan det bli svårt att övertyga den nyanlände om fördelarna med etableringen på en viss ort. Att välja att bo på en ort där släkt och vänner finns ter sig sannolikt mer attraktivt för en sådan person än att bo ensam någonstans långt bort för att läsa sfi och få arbetspraktik. Om däremot goda möjligheter finns att få ett bra arbete inom en inte allt för avlägsen framtid kan det för den enskilde vara mer lockande att söka sig till en annan ort där goda utbildnings- eller arbetsmöjligheter finns. Regeringen planerar att införa en lagstiftning som ställer krav på ordnad bostad och försörjning som villkor för anhöriginvandring för utländska medborgare och statslösa personer (dir. 2008:12). Införandet av en sådan lagstiftning skulle antagligen kraftigt förstärka nyanländas incitament att söka sig till orter med bra bostads- och arbetsmarknad. En särskild utredning, utredningen om försörjningskrav vid anhöriginvandring (Ju 2008:05), har tillsatts som ska lägga förslag till nödvändiga författningsändringar m.m. Utredningen ska redovisa sitt arbete senast den 1 oktober 2008.

Om det finns behov av hjälp med flyttning till annan kommun ska detta anmälas till Migrationsverket senast inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats, se vidare avsnitt 2.6.

2.4.5 Formella krav på introduktionslotsen

Vid upprättandet av ett valfrihetssystem av lotsar och vid tilldelning av kontrakt är det viktigt att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen anlitar seriösa företag. Det är därför naturligt att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ställer samma krav på blivande lotsar som på företagare i allmänhet. Kraven på de leverantörer som ska godkännas som lotsar bör därför vara att de:

- följer svensk lagstiftning (därmed avses även myndigheters föreskrifter),
- innehar F-skattsedel (den som bedriver eller har för avsikt att bedriva näringsverksamhet kan få F-skattsedel. Näringsverksamhet kan bedrivas av fysisk person (enskild firma) eller av juridisk person, t.ex. aktiebolag, handelsbolag eller ekonomisk förening. Innehavet av F-skattsedel är av avgörande betydelse när en uppdragstagare anlitas för ett arbete. F-skattsedeln innebär att företagaren själv sköter sina skatter och avgifter. En uppdragsgivare ska därför inte göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på ersättningen),
- är momsregistrerade och
- inte har restförda skatter och avgifter.

De leverantörer som inte uppfyller dessa krav bör enligt min mening följaktligen inte godkännas som lotsar.

Enligt 1 kap. 10 § lagen om offentlig upphandling (2007:1091), LOU, och artikel 4.1 direktiv 2004/18/EG får en anbudssökande eller anbudsgivare inte uteslutas från att delta i en offentlig upphandling endast på grund av krav på att leverantören ska vara en fysisk eller juridisk person. Även grupper av leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna ett anbud och att lämna ett anbud. En grupp av leverantörer kan bestå av fysiska och/eller juridiska personer som vill gå ihop och bilda en egen juridisk person, t.ex. ett aktiebolag eller handelsbolag. Den upphandlande myndigheten får inte ställa upp villkor om att sådana grupper ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en anbudsansökan eller ett anbud. Myndigheten får dock begära att en grupp ska ha en viss juridisk form när den blivit tilldelad kontraktet, om det krävs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt (1 kap. 11 § LOU och artikel 4.2 direktiv 2004/18/EG).

Något krav på företagsform för blivande lotsar som är intresserade av att ansöka om att få delta i ett valfrihetssystem får således inte uppställas. Det ska med andra ord inte ha någon betydelse om en blivande lots är ett aktiebolag, ekonomisk förening eller enskild firma. Detta skapar förutsättningar också för enskilda individer, t.ex. för introduktionssekreterare och flyktingsamordnare i kommunerna som kan tänkas vilja starta lotsföretag, att bli lotsar. Min uppfattning är att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen vid till-

delning av kontrakt inte heller bör ställa krav på en bestämd juridisk form vid tilldelning av kontrakt. En enskild firma kan ha anställda eller vara en del av en paraplyorganisation som också kan fungera som lots. Detsamma gäller för ekonomiska föreningar och stiftelser.

2.4.6 Introduktionslotsars uppgiftsskyldighet

Förslag: Lotsar som har fått i uppdrag att upprätta en individuell utvecklingsplan är skyldiga att lämna Migrationsverket/Arbetsförmedlingen de uppgifter som krävs för att verket/förmedlingen ska kunna bedöma deras rätt till ersättning. Lotsar är också skyldiga att på begäran av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som verket/förmedlingen behöver för att kunna följa upp och utvärdera introduktionen av nyanlända enligt den föreslagna introduktionslagen. Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen ska tas i bruk.

Lotsar som ansöker om ersättning ska vara skyldiga att lämna Migrationsverket/Arbetsförmedlingen de uppgifter som krävs för att deras rätt till ersättning ska kunna bedömas. Det innebär att lotsen ska rapportera regelbundet till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen om arbetet med den nyanlända. I praktiken kommer lotsen att rapportera till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen i samband med att lotsen lämnar in underlag för ersättning, dvs. när den första utvecklingsplanen är upprättad och godkänd av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. Lotsen ska också snarast rapportera eventuella avbrott och avslut hänförliga till individen, avvikelser som görs från utvecklingsplanen, frånvaro från aktivitet om individen saknar giltigt skäl till frånvaron och annat som påverkar den nyanländes utvecklingsplan och/eller ersättning. Uppgiftsskyldighet ska också föreligga för lotsen om Migrationsverket/Arbetsförmedlingen begär in uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering av introduktionen.

Mitt förslag är att uppgifterna i utvecklingsplanen ska föras in av lotsen i ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen. Lotsen ska således löpande dokumentera uppgifter på individnivå under introduktionstidens gång. Uppgifterna i

systemet kan då komma att avse t.ex. planerade och/eller genomförda aktiviteter samt resultatet av dessa aktiviteter. När individen fått en reguljär sysselsättning och varit i arbete i minst sex månader och lotsens uppdrag således är slutfört ska detta också dokumenteras i det nationella systemet så att lotsen kan erhålla sin slutbetalning av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. För detta ändamål kan exempelvis det system som Integrationsverket utvecklat, SUNE (System för Utvärdering av Nyanländas Etablering), eller liknande sådant system (se avsnitt 2.13) tas i bruk. SUNE bygger på en webbaserad enkät som lotsen, i samarbete med andra aktörer i introduktionen, kan fylla i för varje individ. Enkäten innehåller frågor om den enskilde individens arbetslivshistoria, utbildning och familjesituation innan introduktionsprogrammet börjat. Den innehåller också frågor om vilka introduktionsinsatser den enskilde individen har fått och resultaten av dessa.

Skäl för förslaget

Nyanlända utlänningars etablering bl.a. på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet är av stort intresse för såväl den enskilde utlänningen som samhället i stort. Eftersom de humanitära och ekonomiska konsekvenserna av en fördröjd etablering är stora satsar staten och kommunerna omfattande ekonomiska resurser på introduktionsinsatser för nyanlända i form av bl.a. undervisning i svenska och individuella introduktionsprogram. Statens ekonomiska stöd till kommunernas mottagande av nyanlända uppgår till miljardbelopp varje år. Det ligger naturligtvis i både den enskildes och det offentligas intresse att säkerställa att insatserna ger ett ändamålsenligt stöd för etableringen.

Utformandet av effektiva introduktionsinsatser förutsätter att insatser och metoder följs upp, utvärderas och utvecklas kontinuerligt. På nationell nivå vet man mycket väl hur introduktionen ser ut och vilka brister som finns, men det saknas en mer detaljerad kunskap om hur det ser ut på regional nivå och för olika grupper av nyanlända. Framför allt saknas undersökningar som statistiskt kan visa vad som faktiskt fungerar och leder till att nyanlända får arbete. Förutom fortsatta kontinuerliga uppgifter om kostnadsutveckling måste staten därför bättre än i dag kunna få besked om effekterna av det tidiga stödet för nyanlända, vilka insatser som

leder till arbete och egen försörjning och hur personerna som deltagit i aktiviteterna uppfattar insatserna.

För att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska kunna följa upp och utvärdera introduktionen för nyanlända utlänningar förutsätts att lotsarna lämnar uppgifter till verket/förmedlingen om nyanlända utlänningars personliga förhållanden och om de introduktionsinsatser som är aktuella för den enskilde. För att säkerställa det nationella systemets effektivitet, när det så småningom tas i bruk, ska lotsarna därför åläggas en skyldighet att på begäran av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som krävs för att verket ska kunna följa upp och utvärdera introduktionen för nyanlända utlänningar. Eftersom det är fråga om överlämnande av förvaltningsuppgifter från Migrationsverket/Arbetsförmedlingen till en extern tjänsteleverantör, även om uppgifterna ej innefattar myndighetsutövning, bör en sådan uppgiftsskyldighet lämpligen regleras i den föreslagna introduktionslagen. Ett alternativ skulle kunna vara att reglera uppgiftsskyldigheten i det kontrakt som sluts mellan Migrationsverket/Arbetsförmedlingen och lotsen, ett annat att reglera uppgiftsskyldigheten i förordning. Genom att reglera uppgiftsskyldigheten i den föreslagna introduktionslagen förtydligas emellertid lotsens skyldigheter enligt lagen.

Uppgiftsskyldighetens omfattning

Lotsarnas skyldighet att lämna uppgifter bör vara begränsad till de uppgifter som verkligen behövs för att informationssystemet ska möjliggöra genomförandet av uppföljning och utvärdering av introduktionen för nyanlända utlänningar. Enligt mitt förslag begränsas uppgiftsskyldigheten därför till att omfatta endast nyanlända utlänningar enligt den föreslagna introduktionslagen. Utformningen av den föreslagna introduktionslagen bedöms på ett tillräckligt klart och tydligt sätt begränsa uppgiftsskyldigheten till att omfatta de uppgifter som behövs för att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska kunna följa upp och utvärdera introduktionen av nyanlända utlänningar. Det är inte uteslutet att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen redan kommer att ha tillgång till en del av uppgifterna som efterfrågas, t.ex. som underlag i ärenden om statlig ersättning. För att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska kunna följa upp och utvärdera effekterna av introduktionen måste emellertid

även sådana uppgifter om den enskilde föras in i informationssystemet.

Undantag enligt 24 § personuppgiftslagen

Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens ansvar för ett nationellt system för uppföljning och utvärdering av introduktionen innebär att verket/förmedlingen även ansvarar för insamlingen av personuppgifter och därmed är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204), PuL.

Nyanlända som kommer att registreras i ett sådant system har rätt att få information om vilka personuppgifter som registreras i systemet. Enligt 24 § första stycket personuppgiftslagen gäller som huvudregel att information ska lämnas när registrering sker av personuppgifter som har samlats in från någon annan källa än den registrerade själv. Enligt 24 § andra stycket behöver dock sådan information inte lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i en lag eller någon annan författning. Bakgrunden är att den registrerade i detta fall kan gå till den aktuella författningen för att se vad som kan komma att hända med personuppgifterna. Författningsbestämmelser om registrerandet av personuppgifter bör därför innehålla i stort sett den information som annars skulle ha lämnats samt ge någon uppfattning om vad registrerandet innebär och vilka personer som kan bli registrerade. För den registrering som lotsarna ska vara skyldiga att göra i SUNE eller liknande system bör därför bestämmelser införas. Det kan lämpligen göras i en ny förordning i ämnet. En sådan förordning bör bl.a. innehålla regler om vilka uppgifter som får föras in i informationssystemet. Därigenom reduceras integritetsriskerna på ett tillfredsställande sätt. Regleringen kommer också indirekt att begränsa informationsskyldigheten. Jag utgår från att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen enbart hämtar in sådana uppgifter från lotsarna som inte på ett enklare sätt kan erhållas från annat håll, t.ex. genom samkörning med andra databaser. Därmed finner jag att det inte finns behov av att föra in ytterligare begränsningar direkt i den föreslagna introduktionslagen.

2.4.7 Tystnadsplikt för introduktionslotsar och deras anställda

Förslag: Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven lotsverksamhet som avser insatser enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

I det offentligas verksamhet gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (se avsnitt 2.13.2). För privata lotsföretag och deras anställda finns inga motsvarande sekretessbestämmelser. Det ligger i lotsverksamhetens natur att lotsar och anställda i lotsföretag i sin verksamhet kommer att få vetskap om enskildas personliga förhållanden som kan vara integritetskänsliga, såsom exempelvis uppgifter om hälsa. Det är därför inte en tillfredställande ordning att sådana uppgifter helt saknar sekretesskydd hos lotsarna och således kan lämnas ut hur som helst av dem och deras anställda. Jag föreslår därför att tystnadsplikt ska införas för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven lotsverksamhet som avser insatser enligt den föreslagna introduktionslagen (2 kap. 7 §). Tystnadsplikt kommer då att gälla för de anställda hos lotsföretaget beträffande sådant som de genom sin verksamhet får veta om olika klienter/nyanlända. Den som bryter mot bestämmelsen kan dömas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

2.4.8 Tillsyn av introduktionslotsar

Förslag: Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över introduktionslotsarnas verksamhet. Länsstyrelsen ska därvid följa lotsarnas tillämpning av den föreslagna introduktionslagen.

Länsstyrelsen har rätt att inspektera introduktionslotsens verksamhet och få inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Lotsen är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

Lotsen ska förbinda sig att bereda länsstyrelsen tillträde och insyn i sådan utsträckning att tillsynsuppdraget kan genomföras. Det kan

bl.a. innebära tillträde till lotsens lokaler vid tidpunkt som länsstyrelsen bestämmer. Mitt förslag om länsstyrelsernas ansvar för tillsyn av lotsarna redovisas i avsnitt 2.7.2.

2.4.9 Uteslutande av introduktionslotsar

Möjlighet till och i vissa fall skyldighet för Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen att utesluta en lots finns i 7 kap. lagen om valfrihetssystem. I kapitlet föreskrivs vilka krav som ställs på leverantörer och som, om de inte uppfylls, kan eller ska leda till att myndigheter inte godkänner en ansökan om att få delta i ett valfrihetssystem. Som exempel på uteslutandegrunder kan nämnas om det kommer till myndighetens kännedom att en lots blivit dömd för vissa allvarliga brott såsom bestickning, bedrägeri eller penningtvätt. Andra uteslutningsgrunder är omständigheter som att en leverantör är försatt i konkurs eller likvidation, är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation ackord eller annat liknande förfarande. En lots som gjort sig skyldig till allvarliga fel i yrkesutövningen eller dömts för brott avseende yrkesutövningen får också uteslutas.²⁴

Om en lots som inlett arbete med en nyanländ går i konkurs innebär det att staten drabbas av en förlust. I en sådan situation får en ny lots väljas av den nyanlände eller utses av Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen. Då är det i sådant fall naturligt att den nya lotsen tar över den befintliga utvecklingsplanen, även om den nya lotsen i samråd med den nyanlända kan lägga upp arbetet på ett annat sätt. Det finns ingen anledning att ändra planen om det inte finns goda skäl för det. En konkurs kan således innebära att arbetet med den nyanländes introduktion försenas, men i princip behöver det inte bli allvarligare än situationen kan bli t.ex. om en lots blir sjuk och lämnar över ansvaret för sin klient till en kollega.

²⁴ SOU 2008:15 s. 135f.

2.4.10 Information om lotsar till nyanlända, ickevalsalternativ och byte av lots

Information om lotsar

Enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem föreligger en skyldighet för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att lämna information till nyanlända om samtliga lotsar som godkänts i systemet. Nyanlända behöver stöd och hjälp för att kunna välja lots. Min föreställning är att personer som bedöms kunna omfattas av den föreslagna introduktionslagen redan under asyltiden får information om vad som händer när man får ett uppehållstillstånd och vad som således gäller under introduktionstiden. Tanken är att den nyanlände under asyltiden tänkt igenom sin situation och planerat för sin eventuella framtid i Sverige. För en utlänning som omfattas av den föreslagna introduktionslagen och som får uppehållstillstånd innebär det således att lotsbanken inte ska framstå som en nyhet. Det bör enligt min mening åligga Migrationsverkets handläggare att ge information och stöd samt att underlätta och uppmuntra den nyanlände att överväga val av lots redan under asyltiden. Informationen måste anpassas till den individ som ska välja så att alla nyanlända, oavsett fysisk eller psykisk kapacitet, får en så fullgod information som möjligt om de lotsar som godkänts av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. Det ska finnas både skriftlig och muntlig information att tillgå, såväl på svenska som på den nyanländes modersmål. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig (se 9 kap. 1 § lagen om valfrihetssystem, LOV).

Ickevalsalternativ

Den nyanlände är inte tvungen att välja lots. Med hänsyn till att valet kan vara svårt att göra och att det finns människor som inte vill eller kan välja ska valet vara frivilligt. För det fall att den nyanlände inte kan eller vill välja leverantör ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen tillhandahålla ett ickevalsalternativ (9 kap. 2 § LOV). Ickevalsalternativet ska vara bestämt i förväg. Enligt min mening bör en verksamhet i myndighetens regi lämpligen inte vara ett ickevalsalternativ trots huvudansvaret för introduktionen. Det statliga ansvaret innefattar inte en aktiv roll som lots och myndigheten ska inte själv behöva bygga upp en sådan kompetens. Om en

huvudansvarig lots måste finnas inom t.ex. varje region skulle dessutom en väldigt stor och komplex verksamhet behöva byggas upp. Ett bättre alternativ är därför att myndigheten upphandlar ett ickevalsalternativ enligt LOU. Ett annat alternativ är att myndigheten anvisar någon av de utförare som finns i valfrihetssystemet i en i förväg uppställd turordning vilket innebär att samtliga utförare behandlas lika.²⁵

Byte av lots

Den nyanlände väljer en lots ur en lotsbank som finns hos Migrationsverket. Om det inträffar att den nyanlände och lotsen inte kan samarbeta, kan, efter prövning av Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen, ett byte av lots accepteras och den nyanlände välja en annan lots.

2.4.11 Ersättningen till introduktionslotsar

Ansvar för samordning och vissa uppgifter som kommunerna tidigare haft ska enligt mitt förslag utföras av lotsarna. Statlig ersättning till lotsar ska utbetalas av staten. Det är den ansvariga myndighetens uppgift att fastställa hur lotsen ska betalas. För att ge lotsen incitament att fullfölja sitt arbete så bör betalningen delas upp t.ex. enligt följande modell.

Lotsen kan få en viss del av ersättningen för den nyanlände direkt vid avtalets ingång. Ytterligare en del då den nyanlände arbetat eller studerat i tre månader och den sista delen av ersättningen då han eller hon varit i arbete eller studier i sex månaders följd. Målen måste vara realistiska utifrån den nyanländes förutsättningar.

Det är ekonomiskt tungt för ett företag att ta ett uppdrag som ger utdelning lång tid senare. Kostnaderna för verksamheten finns ju i stor utsträckning i starten. Därför finns det anledning att sätta det första beloppet till 50 procent av den totala ersättningen, även för större företag. I vårt fall finns det dessutom inte någon befintlig "introduktionslotsmarknad". Jag tror att många, exempelvis arbetsförmedlare, introduktionssekreterare och andra, kommer att ha intresse av att starta lotsföretag. För att ge möjligheter för dessa att starta och komma igång med sin lotsverksamhet är det nödvändigt

²⁵ SOU 2008:15 s. 213f.

att den första ersättningen är så stor att de kan klara en relativt lång starttid. Den andra betalningen kan t.ex. vara 20 procent och den sista och tredje 30 procent.

Den nyanlände kan behöva byta lots, t.ex. vid flytt till annan ort. Utvecklingsplanen kan också behöva förlängas. Den ansvariga myndigheten bör fastställa hur ersättningen till lotsen ska se ut i sådana fall.

De nyanländas behov av stöd samt avståndet till arbetsmarknaden bör påverka ersättningens storlek till lotsen. De nyanlända kan placeras i en kategori beroende på avståndet till arbetsmarknaden samt deras behov av stöd från lotsen. Förslag till kategorier skulle kunna vara:

1. personer med universitetsutbildning eller annan högre utbildning,
2. personer med gymnasieutbildning, hantverkare, byggnadsarbetare eller annat praktiskt arbete,
3. personer med kortare skolutbildning och mindre arbetslivserfarenhet,
4. personer som saknar grundskoleutbildning.

Om det visar sig att den första gemensamma bedömningen av den nyanländes förutsättningar att komma i arbete eller utbildning varit överdrivet optimistiska så kan lotsens avtal med Migrationsverket/ Arbetsförmedlingen förlängas. Det är ansvarig myndighet som ansvarar för betalning till lotsen.

Lotsar kommer att behöva tolk i sitt arbete med den nyanlände. En bedömning måste därför göras av hur kostnaderna för tolktjänster ska finansieras. En tänkbar metod är att ersättningen till lotsen ska vara tillräcklig för att kunna täcka det genomsnittliga behovet av tolk. Det finns anledning att tro att behovet kan variera mellan de nyanlända, vilket kan leda till att ersättningen bedöms vara för låg för vissa kategorier av nyanlända. En justering av ersättningsnivåerna för olika kategorier är en process som kommer pågå kontinuerligt och som med jämna mellanrum kommer leda till en förändring av ersättningsnivån. En alternativ metod för ersättning av lotsens kostnader kan vara att lotsen får återsöka en viss del av tolkkostnaderna hos huvudmannen och stå för resten av kostnaderna själv. Lotsens andel av kostnaderna måste då vara tillräckligt stor för att inte tolktjänster ska riskera att överutnyttjas. Båda metoderna leder till en relativt liten risk för att tolktjänster kommer

att överutnyttjas. I den senare metoden minskar man dessutom osäkerheten hos lotsarna kring hur stora tolkkostnader lotsföretaget kommer att få för sina klienter. Jag förespråkar därför sistnämnda alternativ, dvs. att lotsen får återsöka del av kostnaderna hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. De förändringar i det statliga ersättningssystemet som föreslås kräver att den nuvarande förordningen om den statliga ersättningen till kommunerna ersätts av en ny förordning. En ny förordning bör bl.a. reglera ersättningens storlek till kommuner och lotsar, regler om utbetalning, kommunernas möjligheter att återsöka vissa kostnader m.m. (se avsnitt 2.6.8).

2.4.12 Föreslagen lag om valfrihetssystem ska tillämpas

Förslag: Lagen om valfrihetssystem ska gälla när Migrationsverket/Arbetsförmedlingen upprättar och tillämpar valfrihetssystem för de tjänster som ska utföras av introduktionslotsen enligt den nya introduktionslagen.

Med ett valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde brukaren av tjänsten ges rätt att välja utförare bland de leverantörer som en myndighet godkänt enligt lagen (2 kap. 7 § lagen om valfrihet). Ett valfrihetssystem bygger således på principen att myndigheten som huvudansvarig för verksamheten har ansvaret för att tjänsterna tillhandahålls brukaren. Myndigheten tecknar avtal med ett antal leverantörer om tillhandahållande av olika tjänster. Det kan således finnas flera valfrihetssystem för olika tjänster (i Frittval-utredningen nämns t.ex. ett valfrihetssystem för hemtjänst, ett för dagverksamhet och ett annat för särskilt boende²⁶). Den enskilde brukaren kan därefter besluta vilken av leverantörerna som ska tillhandahålla tjänsten.

Enligt mitt förslag ska lagen om valfrihetssystem tillämpas på motsvarande sätt av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen vid upprättandet av valfrihetssystem för nyanlända utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen.

²⁶ SOU 2008:15 s. 132.

Frittval-utredningens förslag om lagen om valfrihetssystem (LOV)

Frittval-utredningens uppdrag (dir. 2007:38) var bl.a. att utreda förutsättningarna för ökad valfrihet när det gäller vård, omsorg, stöd och service inklusive särskilt boende som ges till äldre och personer med funktionshinder enligt socialtjänstlagen (2001:453). Utgångspunkten för utredarens förslag skulle vara ökad valfrihet och inflytande för äldre och personer med funktionshinder. Förslagen skulle också främja en mångfald av utförare, både i fråga om storlek och inriktning.

Regeringen beslutade den 8 november 2007 i tilläggsdirektiv (dir. 2007:149) att återkalla uppdraget att lämna ett delbetänkande och att förlänga utredningstiden. Den 20 juni 2007 beslutade regeringen direktiv till utredningen om Patientens rätt i vården S 2007:07 (dir. 2007:90). Denna utredning fick i uppdrag att i ett första delbetänkande bl.a. föreslå hur en fri etableringsrätt skulle kunna införas i primärvården. I tilläggsdirektiv till Frittval-utredningen (dir. 2007:180) fick utredaren därför i uppdrag att även utreda förutsättningarna för att använda den upphandlingsmodell för valfrihetssystem som utarbetats för äldre- och handikappomsorgen också inom hälso- och sjukvården. Utredarens tilläggsuppdrag redovisades den 29 februari 2008 (SOU 2008:15).

Frittval-utredningens förslag innebär att en ny lag om valfrihetssystem (LOV) ska införas. Frittval-utredningens föreslagna lag om valfrihetssystem föreslås gälla när en myndighet upprättar och tillämpar valfrihetssystem inom hälso- och sjukvården samt socialtjänster, B-tjänster kategori 25 enligt bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, med CPV-referensnummer²⁷ 74511000-4, och från 85000000-9 till 85323000-9 (utom 85321000-5 och 8532000-2), 1 kap. 1 § LOV. De angivna referensnumren omfattar en rad tjänster inom hälso- och sjukvårdsområdet samt socialtjänster t.ex. äldreomsorg, socialomsorg för handikappade, barnmorsketjänster och tjänster utförda av allmänpraktiserande läkare.

Frittval-utredningen har ansett att ett kontrakt med ekonomiska villkor föreligger då en myndighet överlåter driften av hälso- och

²⁷ CPV-referensnummer är en särskilt nomenklatur som Europeiska kommissionen har tagit fram för varor, tjänster och byggentreprenader och som ska användas i offentlig upphandling vid annonsering i den Europeiska unionens officiella tidning/Tenders Electronic Daily (TED). I en särskild konverteringstabell kan man utläsa huruvida en tjänst är en A- eller B-tjänst (se www.simap.europa.eu).

sjukvård m.m. till en extern leverantör vilket medför att reglerna om offentlig upphandling blir tillämpliga. Med beaktande av de grundläggande principerna i EG-rätten samt upphandlingsdirektivet 2004/18/EG, har även införandet av en lagvalsparagraf i LOU, som möjliggör undantag från upphandlingslagens tillämpningsområde, föreslagits. I ett valfrihetssystem föreligger ingen konkurrens mellan anbudsgivarna vid tilldelningsbeslutet. Alla leverantörer som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget antas i systemet. Frittval-utredningen har därför också föreslagit att bestämmelserna om anbudssekretess enligt 6 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100) inte ska gälla vid tillämpning av lagen om valfrihetssystem.²⁸

2.4.13 Förslag till ändring i den föreslagna lagen om valfrihetssystem

Förslag: Lagen om valfrihetssystem ska vara tillämplig när statliga myndigheter upprättar ett valfrihetssystem.

Lagen om valfrihetssystem har begränsats till att endast gälla kommunala myndigheter och därmed jämställda myndigheter, 2 kap. 6 § LOV. Eftersom det inte ingick i Frittval-utredningens uppdrag att se över statliga myndigheters verksamhet omfattas de inte heller av den föreslagna lagen. Något rättsligt hinder för att tillämpa lagen om valfrihetssystem också när statliga myndigheter upprättar valfrihetssystem torde däremot inte finnas. Införandet av den föreslagna 2 kap. 4 § introduktionslagen innebär att lagen om valfrihetssystem tillämpningsområde utökas till att gälla också när Migrationsverket/Arbetsförmedlingen upprättar ett valfrihetssystem för nyanlända. Under förutsättning att den föreslagna lagen om valfrihetssystem i dess nuvarande lydelse träder i kraft torde det därför också vara lämpligt att införa en ändring av bestämmelsen i 2 kap. 6 § LOV så att den gäller även för statliga myndigheter.

²⁸ SOU 2008:15 s. 123ff och s. 148f.

2.4.14 Introduktionslotsens tjänster – B-tjänster

Den valfrihetssmodell för lotsens förmedlingstjänst som jag nu föreslår utgörs av ett flertal olika tjänster. Det handlar framför allt om olika typer av serviceinsatser i samband med utbildning och arbetsförmedling, men också av socialtjänst i ett bredare europeiskt perspektiv. De tjänster som lotsen är tänkt att utföra är inte helt enkla att definiera juridiskt och det är inte självklart vilken kategori av tjänst eller tjänster enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling som lotsens tjänster kan hänföras till.

En förutsättning för att lagen om valfrihetssystem ska kunna tillämpas också vid upprättandet av ett valfrihetssystem för nyanlända utlänningar är att de tjänster som lotsen ska tillhandahålla är s.k. B-tjänster (tjänster som anges i bilaga II B till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU).

Lotsens uppgifter och ansvar har redovisats tidigare i avsnitt 2.4.4. Med hänsyn till vilka tjänster lotsen är tänkt att tillhandahålla är min uppfattning att dessa utgör B-tjänster enligt LOU. Tjänster som inte återfinns bland CPV-numren är B-tjänster av typen övriga tjänster kategori 27. Den s.k. överviktsprincipen innebär vidare att om en upphandling skulle avse en kombination av varor och tjänster så ska myndigheten följa de regler som gäller för den typ som dominerar värdemässigt. Detsamma gäller om det är fråga om en blandning av A- och B-tjänster. Detta innebär att om någon av de tjänster som lotsen kan tänkas utföra skulle hamna inom någon annan kategori och utgöra en A-tjänst enligt bilaga 2 LOU gäller överviktsprincipen. Lotsens tjänster skulle således alltså utgöra B-tjänster.

Som tidigare redovisats ska de tjänster som lotsen är tänkt att tillhandahålla inte ersätta de åtgärder och insatser som andra aktörer är ansvariga för. Det innebär att lotsen inte ska vara arbetsförmedlare, utbildningsanordnare eller liknande. Lotsens uppdrag, att komplettera den nyanlända utlänningens kontaktnät under introduktionstiden, och mål, att snabbt få den nyanlända i en reguljär sysselsättning och egen försörjning, styr lotsens arbete. Den mest närliggande tjänst som lotsen är tänkt att utföra i lagens mening är enligt min bedömning därför s.k. jobb-letningstjänster, CPV-referensnummer 74511000-4, kategori 25 enligt bilaga 3 till LOU.

Det kan förefalla ologiskt att hänföra lotsens tjänster till hälso- och sjukvårdens område samt socialtjänster, kategori 25, men faktum är att jobb-letningstjänster återfinns i just denna kategori. Skälen

till detta framgår inte. Enligt min bedömning kan jobb-letnings-tjänster rimligtvis inte utgöra en specifik tjänst enbart inom hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänsten. Jobb-letningstjänster måste av naturliga skäl anses hänförliga även till andra arbets-områden, såsom exempelvis den föreslagna lotsens. Socialtjänsten i Sverige består av äldreomsorg, stöd och service till personer med funktionshinder samt individ- och familjeomsorg. I ett vidare europeiskt perspektiv kan i begreppet socialtjänst emellertid också tänkas ingå t.ex. arbetsinsats- och utbildningsåtgärder eller liknande som kan hjälpa människor att gå från socialbidrag till arbete. Med en sådan vidare innebörd av begreppet socialtjänst ter sig lotsens tjänster inom kategori 25 och socialtjänstens område inte längre så främmande.

Mitt förslag

Något hinder för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att, vid upprättandet av ett valfrietssystem för nyanlända utlänningar, tillämpa lagen om valfrietssystem finns inte såvitt jag kan bedöma. Eftersom lotsens tjänster kan hänföras till kategori 25 föreslår jag att lagen om valfrietssystem också ska gälla när Migrationsverket/Arbetsförmedlingen upprättar och tillämpar valfrietssystem för de tjänster som ska utföras av lotsen enligt den nya introduktionslagen (2 kap. 4 §).

2.4.15 Behov av dubbla system i en övergångsperiod

Förslag: Under högst ett år efter det datum då den föreslagna introduktionslagen träder i kraft får Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ge kommunen de uppgifter som åläggs introduktionslotsen.

Från det att man beslutar att införa lotsar tills ett sådant system är helt infört krävs en period där både lotsar och kommunerna verkar parallellt i introduktionen. En nyanländ ska dock bara kunna ha en lots som stöd i sin introduktion. Under högst ett år efter det datum då den föreslagna introduktionslagen träder i kraft får Migrationsverket/Arbetsförmedlingen således ge kommunen de uppgifter som enligt denna lag åläggs introduktionslotsen. Det

innebär bl.a. att kommunerna, inom ramen för redan befintlig introduktionsverksamhet, kommer att få i uppgift att utarbeta individuella utvecklingsplaner och även i övrigt arbeta aktivt för att nyanlända ska komma igång med sin introduktion.

Parallella huvudmän

Mitt förslag till övergångslösning är att lotsarna i första hand tar hand om introduktionen för så många nyanlända som de har kapacitet för. Kommunerna måste fortsätta samordningsansvaret för övriga. När utbudet av lotsar motsvarar behovet så ska kommunerna avveckla sin verksamhet och successivt lämna över påbörjad lotsverksamhet till befintliga lotsar. Det troliga är att denna övergångsperiod går olika snabbt i olika delar av landet. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska dock verka för att utbyggnaden går fortast möjligt, men i den takt som en god kvalitet på lotsarnas verksamhet medger.

Staten måste i ett övergångsskede betala ersättning dels till lotsar och dels till kommunerna för deras arbete. Kommunerna måste därför ansvara för att under en tid ha en fortsatt begränsad verksamhet för introduktion. Lotsavtal med kommuner ska inte ingås utan statlig ersättning ges i form av ett anslag per individ. Ersättningen till kommunerna skulle kunna motsvara den ersättning som lotsarna erhåller för personer med universitetsutbildning eller annan högre utbildning. Se vidare avsnitt 2.6.8.

2.5 Introduktionen av nyanlända – ett statligt ansvar

Förslag: Introduktionen av nyanlända utlänningar är ett statligt ansvar. Detta ansvar innebär att staten ansvarar för att:

- ta fram underlag för bosättning av nyanlända,
- vid behov anvisa nyanlända plats i en kommun,
- ett introduktionsprogram erbjuds och genomförs,
- etablera och tillhandahålla en lotsbank,
- fatta beslut om och betala ut ersättning och
- följa upp och utvärdera introduktionen.

Migrationsverket ska ansvara för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända utlänningar. Migrationsverket ska besluta antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom varje län. Migrationsverket ska också ansvara för att vid behov anvisa nyanlända plats i en kommun.

Enligt min mening är det ett statligt ansvar att nyanlända erbjuds någonstans att bo och annat stöd på ett sådant sätt att nyanlända har möjlighet att försörja sig. Staten ska så långt möjligt garantera att samtliga nyanlända får lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett var de bor. Ett statligt ansvar för introduktionen tillsammans med införandet av ett lotssystem torde ge förutsättningar för sådana garantier. Genom att ge staten huvudansvaret för introduktionen av nyanlända minskar risken för att ansvaret för introduktionen faller mellan stolarna. Staten kan säkerställa att de nyanlända får hjälp av lotsar och skälig ersättning för sitt uppehälle och insatser under introduktionen.

Det statliga ansvaret innebär att ansvarig myndighet ska se till att ett introduktionsprogram erbjuds nyanlända. För detta ändamål ska ansvarig myndighet ge i uppdrag åt en lots att i samråd med den nyanlända utarbeta och upprätta en individuell utvecklingsplan. Utvecklingsplanen ska godkännas av den ansvariga myndigheten. Ett valfrihetssystem av lotsar för nyanlända (s.k. lotsbank) enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem (LOV) måste därför upprättas, se avsnitt 2.4.3.

Ansvarig myndighet ska också fatta beslut om och betala ut ersättning till nyanlända, samt till kommuner och lotsar. Uppgiften

att betala ut ersättning kan naturligtvis upphandlas eller överlåtas till annan myndighet, t.ex. Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan eller en privat aktör, exempelvis en bank.

Ansvar för uppföljning och utvärdering av introduktionen låg tidigare på Integrationsverket. Enligt förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket (upphävd genom SFS 2007:503) skulle verket särskilt bl.a. följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen. I dag är det länsstyrelserna som har till uppgift att följa upp introduktionen på regional nivå, som för närvarande ska sammanställas av länsstyrelsen i Jämtlands län till en nationell bild.

I det introduktionssystem som jag föreslår ska även ansvaret för uppföljning och utvärdering åläggas ansvarig myndighet för introduktionen. Uppföljningarna och utvärderingarna kan sedan ligga till grund för fortsatt verksamhetsutveckling. För att kunna genomföra dessa uppföljningar krävs att ett informations- och statistiksystem införs. Ett sådant system finns, men har bland annat pga. hinder i sekretesslagen ännu inte tagits i bruk. Systemet kallas för SUNE (System för Utvärdering av Nyanländas Etablering) och har utarbetats av Integrationsverket. Ansvaret för uppföljning och utvärdering innebär således att myndigheten också ska ha förvaltningsansvar för ett sådant system, dess säkerhet, utveckling och drift. Myndigheten kan köpa in delar av dessa arbetsuppgifter.

Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens ansvar för SUNE eller liknande system innebär att verket/förmedlingen även ansvarar för insamlingen av personuppgifter och därmed är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204), PuL. En ny förordning som bl.a. reglerar myndighetens personuppgiftsansvar samt vilka uppgifter som får föras in i informationssystemet bör lämpligen införas, se avsnitt 2.4.6. Myndigheten bör dessutom inrätta en kundtjänst och ansvara för information om och lansering av ett sådant system, se vidare avsnitt 2.13.

I mina överväganden kring vilken myndighet som ska ansvara för att rätt antal introduktionsplatser finns tillgängliga över tiden har jag utgått från hur robust myndighetens regionala organisation är. Jag menar att det är synnerligen viktigt att uppdraget läggs på en myndighet med en stabil regional förankring. Jag har övervägt att bl.a. bygga på Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsområden, på

Migrationsverkets regionala indelning och på kommunernas regionala organisation.

Vid val av ansvarig myndighet har jag även analyserat etableringsprocessens tre delar – asyltiden, introduktionstiden och normaliseringstiden – och granskat snittytorna i processen. Jag har tänkt kring hur arbetslinjen kan stärkas på bästa sätt. I syfte att försöka tydliggöra fördelar och nackdelar har jag skrivit Migrationsverket/Arbetsförmedlingen, vilket innebär att Migrationsverket alternativt Arbetsförmedlingen kan vara ansvarig myndighet. Dock anser jag att bosättningsfrågorna bör finnas hos Migrationsverket och därför återfinns endast Migrationsverket i lagtext och annan text i den delen. Enligt den föreslagna introduktionslagen ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen vara ansvarig myndighet för introduktionen av nyanlända. Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens ansvar bör lämpligen regleras särskilt i myndighetens instruktion.

I det följande avsnittet redovisas inledningsvis statens ansvar för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och för att anvisa plats i kommun, som enligt mitt förslag ska åligga Migrationsverket. Därefter redovisas Migrationsverket och Arbetsförmedlingen som alternativa förslag på ansvarig myndighet för övriga statliga ansvarsområden inom introduktionen.

2.5.1 Statens ansvar för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och för att anvisa plats i kommun

Det statliga huvudansvaret innebär ett ansvar för att ta fram underlag för antalet nyanlända som beräknas få uppehållstillstånd under det kommande året och som ska tas emot för bosättning av kommunerna. Det innebär också ett ansvar för att kommunicera underlaget med ansvarig länsstyrelse i den region där den nyanlände ska bo. Vidare innebär det ett ansvar för att ta fram underlag för länsstyrelsernas beräkningar avseende antal nyanlända och deras nationalitet. Staten ska också ansvara för att nyanlända, som är i behov av det, får en plats anvisad i en kommun, se vidare avsnitt 2.6.

Den nyanlände som vill ha hjälp med sin försörjning av staten under introduktionstiden ska genomföra de aktiviteter som ingår i den utvecklingsplan som han eller hon har utarbetat tillsammans med lotsen och som har godkänts av staten. Jag har övervägt om det dessutom ska finnas en plikt att bosätta sig på en ort där det,

utöver möjligheter att genomföra de aktiviteter som ingår i utvecklingsplanen, också finns lämplig bostad. Med andra ord har jag övervägt om bostadens placering och storlek ska kopplas till introduktionsersättningen. Jag är dock av den uppfattningen att särskilda bostadskrav inte ska ställas för att introduktionsersättning ska utgå. Den ska enligt min mening endast kopplas till överenskomna aktiviteter – ”arbete” – på samma sätt som lön är kopplat till arbete för var och en som försörjer sig på lönearbete. I direktiven till mitt uppdrag anges dessutom särskilt att det inte är aktuellt att inskränka individens möjlighet att själv välja bostadsort under den tid som ansökan om asyl prövas eller när uppehållstillstånd har beviljats.²⁹

Jag är medveten om att det kan finnas önskemål i samhället om att kunna styra nyanlända till kommuner där det finns lediga bostäder. Jag anser dock att de styrmekanismer som finns för alla som bor i landet är tillräckliga också för nyanlända. Det finns ingen lagstiftning som anger hur man ska bo så länge man sköter sina åtaganden. Det är därmed min uppfattning att den nyanlände kan bo på det sätt som han eller hon föredrar så länge aktiviteterna i utvecklingsplanen sköts. Detta hindrar inte att det är angeläget att försöka förmå nyanlända att flytta till kommuner där det finns såväl arbete som bostäder. Jag hyser dessutom förhoppningar om att en nyanländ, som vill ha statens hjälp med sin försörjning under introduktionstiden och som är medveten om vilka krav på motprestation som ställs, kommer att göra goda val av bostadsort. Om den initiala bostadsorten under asyltiden ses som en tillfällig lösning kommer förmodligen den nyanlände att dessutom själv (med stöd av bl.a. lotsen) komma fram till att en flytt till annan ort skulle kunna öka chanserna till en snabb etablering på arbetsmarknaden. Frivilliga val kan sannolikt också bidra till en positiv inställning bland nyanlända till den hjälp de får, vilket i sig kan medföra att introduktionen blir snabbare och mer effektiv. De ekonomiska incitamenten får sedan motivera den nyanlände till att fatta de beslut som är nödvändiga för egenförsörjning.

Att tvinga nyanlända att bosätta sig i en viss kommun kan dessutom medföra flera risker. En sådan risk är att den nyanlände lämnar över ansvaret på det allmänna att ordna jobb eftersom staten/kommunen beslutar och verkar veta vad som är bäst för dem. En annan risk är att en nyanländ kan ha svårt att tillgodogöra sig introduktionen eftersom de bästa förutsättningarna för honom

²⁹ Dir. 2007:52 s. 8.

eller henne att snabbt etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden kanske egentligen finns på en annan ort. Jag har förståelse för att vissa kommuner uppfattar nyanländas vilja att bosätta sig i vissa områden som ett problem. Det är naturligtvis ett problem eftersom det i sig kan vara ett hinder för etablering på arbetsmarknaden, samtidigt som det innebär stora ekonomiska påfrestningar för berörda kommuner. Jag menar dock att ett särskilt tvång för nyanlända att bo i en anvisad kommun inte löser det problemet utan att annan lagstiftning såsom t.ex. gällande hyreslagstiftning måste tillämpas. Om det finns oro för att barn far illa, bör kommunens socialtjänst träda in.

Migrationsverket ska vara ansvarig för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och för att anvisa plats i kommun

Mitt förslag är att Migrationsverket ska vara ansvarig för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända utlänningar. Migrationsverket ska även ansvara för att anvisa nyanlända plats i en kommun om så behövs. Ansvaret gäller under sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats för dem som anmäler sitt behov till verket. En ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar ska införas (bosättningslagen).

Enligt det system för bosättning av nyanlända som föreslås ska Migrationsverket meddela länsstyrelserna hur många personer som omfattas av den nya bosättningslagen som beräknas få uppehållstillstånd i landet under det kommande året genom att fastställa ett s.k. rikstal. Utifrån det fastställda rikstalet ska länsstyrelsen meddela verket antalet nyanlända utlänningar som kan tas emot för bosättning inom länet, s.k. länstal. I sista hand avgör Migrationsverket och fattar beslut om slutligt länstal, dvs. hur många nyanlända utlänningar som ska tas emot inom ett län.

Migrationsverket ska även vid behov anvisa alla nyanlända som omfattas av bosättningslagen plats i en kommun. Anmälan om behov av plats ska ha inkommit till verket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats. Det innebär att Migrationsverket kan anvisa utlänningar till de platser som kommunerna har kommit överens om och som fastställts av länsstyrelsen. För den nyanlände innebär det att det inte längre har någon betydelse om han eller hon under asyltiden har bott i eget boende (EBO) eller i anläggningsboende (ABO). Under sex månader från det att uppe-

hållstillstånd beviljats kan den nyanlände således vända sig till Migrationsverket om han eller hon vill ha hjälp med att flytta till en annan kommun, där förutsättningarna för att få en bra bostad och arbete kanske är betydligt bättre än i den kommun han eller hon först valde att bosätta sig i (se vidare avsnitt 2.6 och författningskommentaren till 2 § bosättningslagen).

Mitt förslag om ny bosättningslag, fördelningen av nyanlända som ska tas emot för bosättning och Migrationsverkets ansvar för att anvisa platser redovisas särskilt i avsnitt 2.6.

Arbetsförmedlingens roll

Migrationsverket ska enligt mitt förslag vara skyldigt att samverka med Arbetsförmedlingen vid fastställandet av antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom ett län (se avsnitt 2.6). Arbetsförmedlingens roll är därför att, liksom redan sker i dag, samverka för att lämna bedömningar av behovet av arbetskraft i olika delar av landet till Migrationsverket och länsstyrelserna.

Skäl för förslaget

Migrationsverket har, som ansvarig myndighet för mottagandet under asyltiden, den nyanlände registrerad i sina system. Verket har redan i dag ansvar för att ta fram underlag till beslut om hur många introduktionsplatser varje länsstyrelse ska erbjuda inom sitt geografiska område. De nya arbetsuppgifter som jag menar att Migrationsverket kommer att ha i bosättningsfrågor under introduktionstiden avser därmed i första hand att göra den nyanlände medveten om hur introduktionsaktiviteter och bostad kan kopplas samman. Det är ett informationsarbete som ska inledas under asyltiden så att den nyanlände, när tillstånd delges, har klart för sig vilka möjliga val som finns.

Migrationsverkets administrativa uppgifter i bosättningsarbetet i denna del blir därmed som tidigare, dvs. att upprätta ett bosättningsunderlag för samtliga personer som ska ha bostad oavsett om det sker direkt från en mottagningsenhet eller genom medverkan av bosättningsfunktionen. Migrationsverket har redan underlagen inregistrerade i sina system och en uppbyggd organisation för bosättningsarbetet. Huvudansvaret för bosättningsunderlag kan ses

som en rimlig avslutande uppgift i etableringsprocessens första del, dvs. i övergången mellan Migrationsverkets ansvar och Länsstyrelsens ansvar. För att arbetet inte ska avstanna under ett huvudmannabyte bör bosättningsarbetet därför ligga hos Migrationsverket (som samverkar med Arbetsförmedlingen) oberoende av var övriga introduktionsuppgifter finns.

Ansvar att anvisa platser i kommuner medför dock ett utökat uppdrag för Migrationsverket som för närvarande endast ansvarar för att anvisa dem som bor ABO i en kommun. De som bor EBO under asyltiden har i dag endast en månad på sig att ”återgå” till Migrationsverkets system och få hjälp med anvisat boende. Detta framgår av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA) och redovisas närmare i avsnitt 2.6. För att framledes på ett bättre sätt än i dag utnyttja de platser i kommunerna som kommunerna avtalar om att ta emot, så ska Migrationsverket ha ett ansvar för att anvisa nyanlända som är i behov av det plats i kommun.

2.5.2 Migrationsverket som ansvarig myndighet för introduktionen (förslag 1)

I detta avsnitt redovisas Migrationsverket som ansvarig myndighet för introduktionen av nyanlända utlänningar enligt introduktionslagen.

Den föreslagna introduktionslagen innehåller olika delmoment som kan föras samman under två ansvarsområden; ett ansvarsområde som hanterar *bosättningsarbetet* och ett ansvarsområde som hanterar *introduktionen i dess olika delar*. Min uppfattning är att såväl Arbetsförmedlingen som Migrationsverket var för sig kan vara lämpliga som ansvarig myndighet för introduktionen, bortsett från de delar som avser bosättningsarbetet.

I nedanstående avsnitt diskuteras ansvaret för

- att erbjuda och genomföra introduktionsprogram,
- att etablera och tillhandahålla en lotsbank,
- att fatta beslut om ersättning och se till att utbetalning sker och
- att följa upp och utvärdera introduktionen.

Migrationsverkets ansvar i dag

Migrationsverket har inom sitt ansvarsområde i uppdrag att medverka till måluppfyllelse inom verksamhetsområdena asyl, besök och bosättning samt svenskt medborgarskap. Migrationsverket har i rådande ordning inte ett särskilt uppdrag att arbeta med nyanländas introduktionstid, även om nyanländas etablering i Sverige och på den svenska arbetsmarknaden påverkas av det som sker under asyltiden.

Migrationsverkets befintliga uppdrag och ansvar för mottagandet av asylsökande skulle kunna utgöra en god plattform för innehållet i introduktionen. När en asylsökande får uppehållstillstånd har Migrationsverket redan registrerat den nyanlände i sina register. Den asylsökande har också en mottagningshandläggare som kan förbereda underlaget för den utvecklingsplan som, under förutsättning att uppehållstillstånd beviljas, ska utarbetas av den nyanlände och lotsen. I underlaget ska finnas övergripande information om utbildning, arbetslivserfarenhet, familjesituation och hälsa.

Arbetsförmedlingen är en huvudaktör som ska verka för att nyanlända utlänningar erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Med Migrationsverket som ansvarig myndighet kommer Arbetsförmedlingen att ha möjlighet att koncentrera sig på denna huvuduppgift.

Skäl för förslaget

Den nyanländes etableringsprocess kan delas in i tre delar. Den första delen är asyltiden, den andra delen är introduktionstiden och den tredje delen är tiden när den nyanlände inte längre uppfattas om nyanländ och därmed har samma skyldigheter, möjligheter och rättigheter som alla andra som är folkbokförda i Sverige. I den sista delen ska normaliseringsprincipen gälla i sin helhet.

I etableringsprocessen finns det två snittytor, dvs. en mellan asyltiden och introduktionstiden och en mellan introduktionstiden och den tid när normaliseringsprincipen ska råda. Den senare snittytan förväntas den nyanlända i hög grad att kunna påverka själv eftersom den ligger väl förankrad i utvecklingsplanen och ska bevakas av den nyanländes lots. Delarna i snittytan mellan asyltiden och introduktionstiden kan vara svårare att kontrollera. När uppehållstillstånd meddelas är den nyanlände ofta i sitt eget uppbrott och

har mycket att tänka på. I en sådan situation kan det vara lätt att tappa fokus på egenförsörjning.

Man kan följa två tankespår för frågan om var huvudansvaret för introduktionen ska ligga. Ett spår är att Migrationsverket redan har ett ansvar under asyltiden och det är naturligt att det övergripande ansvaret finns kvar hos verket där också kunskapen om individen finns. Detta innebär inte att Migrationsverket förvandlas till ett nytt Integrationsverk, utan enbart att vissa administrativa uppgifter tillförs verket.³⁰ Det andra spåret är att vi bör ytterligare betona arbetslinjen, vikten av att den nyanlände snabbt etablerar sig på arbetsmarknaden och blir självförsörjande.

I mina överväganden om vilken myndighet som ska ha det huvudsakliga ansvaret för introduktionstiden har jag kommit fram till att det är en fördel om det är samma myndighet som ansvarar för samordning och mottagande av asylsökande som också är ansvarig under introduktionstiden. Det skapar mer incitament för att göra en effektiv insats under asyltiden och att göra en bra utredning som sedan kan användas som underlag för utvecklingsplanen. Planeringstiden kan minskas drastiskt. Mitt förslag är därför att Migrationsverket ska vara ansvarig myndighet för introduktionen.

Ett tungt vägande skäl till att jag stannat för Migrationsverket som ansvarig för introduktionen är att verket inte har något individinriktat arbete utöver att godkänna utvecklingsplanen. Arbetsförmedlingen är den kanske tyngsta aktören runt den nyanlände under introduktionstiden och bör därför enbart arbeta med sin kärnuppgift. Den dubbla rollen som huvudansvarig och huvudaktör är enligt min mening olämplig.

Med *en* och samma myndighet som ansvarar skapas även incitament att bl.a. snabbt ordna arbetspraktik under asyltiden och en bra sfi-undervisning osv. Det arbete som görs under väntetiden minskar arbetet under introduktionstiden. Ett byte av ansvarig myndighet när asyltiden upphör och introduktionstiden tar vid skulle sannolikt innebära ökad risk för förseningar, administrativt dubbelarbete, förlorad information och förlorad tid.

En invändning mot ovanstående är att Migrationsverket bör vara en mer renodlad prövnings- och tillståndsmyndighet. Det är komplicerat att vara både prövningsmyndighet och omhändertagande myndighet i vissa avseenden. Verket har emellertid redan i dag ett kärnuppdrag inom mottagningsverksamheten. Det kan ta olika lång

³⁰ Se bilaga 3.

tid för Migrationsverket att fatta beslut i tillståndsärenden och utfallet kan vara såväl negativt som positivt. Oberoende av om en utlänning som ansökt om asyl får uppehållstillstånd eller inte är det enligt min mening viktigt att skapa en meningsfull tillvaro för dessa människor med sfi, arbetspraktik och annat. Det kan naturligtvis hända att den pågående Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18) kommer fram till att någon annan myndighet ska vara ansvarig för de sociala aktiviteterna under väntetiden. I konsekvens med mitt ställningstagande ovan anser jag att ansvaret för introduktionstiden bör ligga hos den myndighet som i sådant fall föreslås.

När jag har övervägt vilken statlig aktör som är mest lämpad att vara huvudansvarig för insatserna i etableringsprocessen har jag valt mellan de två myndigheter som redan på olika sätt har ett operativt ansvar och arbete under etableringsprocessen, dvs. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Andra verksamma statliga aktörer har inget utpekat särskilt ansvar för nyanlända annat än det ansvar de har mot alla som är bosatta i landet.

Mottagning av asylsökande och flyktingar är en svårplanerad verksamhet. Det är av vikt att ansvarig myndighet råder över sin organisation och har möjlighet att anpassa den efter de behov som finns och uppstår i enlighet med uppdrag i regleringsbrev. Den ansvariga myndigheten behöver ha utrymme att justera sin organisation på eget initiativ.

Finansiering av introduktionen ska, enligt min mening, ske genom specialdestinerade medel i regleringsbrev till respektive myndighet. Medlens storlek kommer bland annat att påverkas av antalet asylsökande och flyktingar.

Migrationsverket har under asyltiden möjlighet att förbereda asylsökande för sin framtida tillvaro i Sverige. Det kan göras via den verksamhet som redan finns inom sysselsättning och studier och bör inriktas på etablering och självförsörjning. Det goda förberedande arbetet som görs under asyltiden kommer Migrationsverket direkt själv att kunna skörda under introduktionstiden i form av en snabb etablering av den nyanlände.

De flesta aktiviteter som bör och ska ske under asyltiden finns i Migrationsverkets uppdrag och kan utvecklas, vilket Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18) har i uppdrag att föreslå. Jag har tidigare beskrivit att jag tycker att verksamheten ska organiseras och utföras så att dessa bildar en plattform till och utgör ett stöd för introduktionsperioden. Migrationsverkets har också ett ansvar att förse sakmyndigheterna med prognoser och personunderlag.

Arbetsförmedlingen skulle, genom att vara aktiv under den nyanländes asyltid, visserligen kunna skaffa sig sådana kunskaper så att goda underlag finns i samband med beslut om uppehållstillstånd. Detta är också önskvärt oavsett ansvarig myndighet för introduktionen. Arbetsförmedlingen kan dock möta problem med att säkerställa att innehållet i Migrationsverkets verksamhet under asyltiden verkligen stärker den nyanländes introduktion.

Den nyanlände ska under introduktionen, utöver ett särskilt stöd, ha tillgång till samtliga samhällets resurser. Det kan finnas en större garanti för att så sker om ansvarig myndighet inte har ett eget tungt operativt ansvar under introduktionen utan i stället kan koncentrera sig på att, utifrån den nyanländes perspektiv, följa upp de insatser som utförs. Det är en fördel om utbetalande myndighet inte är densamma som utföraren av introduktionstjänsterna.

Migrationsverket tillförs nya arbetsuppgifter om verket blir ansvarig myndighet för introduktionsperioden. Samtidigt ges goda incitament för verket att arbeta med asylsökande vilket skulle kunna medföra att introduktionsinsatserna kan starta tidigare och den totala introduktionstiden kortas.

Migrationsverket har, som ansvarig myndighet under asyltiden, redan kunskap om och utarbetade relationer med den nyanlände. Verket har dessutom, genom goda kontakter och anpassad sysselsättning, möjlighet att säkerställa att den nyanlände är aktiv i sina förberedelser för en eventuell introduktion. Verket har också möjlighet att koppla asylbidrag till prestation.

Migrationsverket skulle, genom att ansvara för upprättandet av en lotsbank, på ett bra sätt kunna dra nytta av lotsar redan under asyltiden. Lotsen kan användas för att dämpa svängningarna i Migrationsverkets organisation vid låg respektive hög inströmning av asylsökande. En lots ska, för att garantera att den nyanlände stöttas på det sätt som jag tänkt mig, vara fristående från samtliga statliga och kommunala myndigheter som har ett eget operativt uppdrag under introduktionstiden. Den enskilde lotsen och den nyanlände kan komma att känna sig mindre fria att använda samhällets samtliga resurser om Arbetsförmedlingen skulle ansvara för lotsfunktionens olika delar. Eftersom Arbetsförmedlingen har ett eget operativt sakansvar för nyanländas introduktion kan det dessutom finnas en risk att andra aktörer på marknaden, t.ex. rekryteringsföretag, uppfattar att Arbetsförmedlingen har en monopolsituation.

Migrationsverket har redan en fungerande organisation och system för utbetalning av ersättningar. Tjänster kan också köpas av annan.

Migrationsverket behöver bygga ett nationellt system för uppföljning motsvarande det vi beskriver i avsnitt 2.13 (SUNE eller liknande). Det är en fördel om den som följer upp och utvärderar en verksamhet inte själv har det operativa ansvaret för tunga delar inom introduktionen.

2.5.3 Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet (förslag 2)

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan i förslag 1 redovisas på motsvarande sätt Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet för introduktionen av nyanlända i detta avsnitt.

I det följande diskuteras ansvaret för

- att erbjuda och genomföra introduktionsprogram,
- att etablera och tillhandahålla en lotsbank,
- att fatta beslut om ersättning och se till att utbetalning sker och
- att följa upp och utvärdera introduktionen.

Skäl för förslaget

Som en del av den nyanländes introduktion har Arbetsförmedlingen en huvudroll i arbetet för att underlätta den nyanländes inträde på arbetsmarknaden. Som ett led i detta ska Arbetsförmedlingen bland annat erbjuda arbetsmarknadsutbildningar, jobbmatchning, praktikplatser och validering.

Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet medför att förmedlingen får incitament att agera redan under asyltiden för att förbereda den nyanländes introduktionstid. Arbetsförmedlingen kommer bland annat att skaffa sig ett utökat inflytande på verksamhetens innehåll, dvs. på aktiviteter inom Migrationsverkets ansvar, så att aktiviteterna på ett bra sätt stödjer en nyanländs arbetsmarknads-etablering på sikt. Vikten av arbetslinjen understryks. Ett tidigt inträde av Arbetsförmedlingen ger dessutom den nyanlände en snabb tillgång till Arbetsförmedlingens samtliga resurser. Arbetsförmedlingen har en geografiskt vittgrenad och stabil organisation vilket innebär att Arbetsförmedlingen finns etablerad på de flesta orter där asylsökanden bor, oavsett om de bor i anläggningsboende eller i eget boende. Det medför att samtliga nyanlända snabbt och bekvämt kan komma i kontakt med ansvarig myndighet. Migra-

tionsverket kan i samarbete med Arbetsförmedlingen på sikt även anpassa innehållet i den organiserade verksamheten så att det stödjer såväl asylsökandes behov som arbetsmarknadspolitiken

Arbetsförmedlingen kan genom ett ansvar för en lotsfunktion på ett bra sätt dra nytta av lotsar för arbetssökande som inte är under introduktion. Lotsen kan vara ett komplement till Arbetsförmedlingens insatser. Lotsen kompletterar dessutom den kunskap som finns hos Arbetsförmedlingen med sin överblick över andra åtgärder utöver arbetsrelaterade frågor, t.ex. frågor inom det sociala området. Förmedlingen kommer att kunna använda lotsbanken för andra klienter som under en begränsad tidsperiod behöver extra stöd i sin arbetsmarknadsetablering.

Arbetsförmedlingen ska ansvara för uppföljning och utvärdering.

Enligt min mening skulle Arbetsförmedlingens ansvar medföra att arbetslinjen förstärks ytterligare. Arbetsförmedlingens kunskap om arbetsmarknadens aktörer och möjlighet till inflytande redan under asyltiden skulle också stärkas. Med Arbetsförmedlingen som ansvarig för introduktionen skulle det bli tydligt för dem som söker asyl i Sverige att alla måste försörja sig själva.

Ansvaret skulle också med största sannolikhet medföra att Arbetsförmedlingen blir aktiv redan under asyltiden för att förbereda introduktionen, bl.a. genom att registrera asylsökandena i sina register.

Migrationsverket måste överlämna uppgifter till Arbetsförmedlingen för att förmedlingen ska kunna kalla dem som fått uppehållstillstånd och som omfattas av den föreslagna introduktionslagen till ett första samtal om villkoren för introduktionen, dvs. ett introduktionssamtal. Det gäller således såväl för dem som under asyltiden har bott ABO och EBO som för kvotflyktingar och anhöriga som omfattas av den föreslagna introduktionslagen och som bosätts direkt i en kommun. Detta samtal ska också handla om att bl.a. informera den nyanlände om lotsar, om villkoren för att få introduktionsersättning och om var han eller hon lämpligen bör välja att bosätta sig för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en snabb arbetsmarknadsetablering. Detta samtal utgör en start på den planering som sedan ska fortsätta tillsammans med lotsen och som ska utmynna i upprättandet av en individuell utvecklingsplan.

Migrationsverkets roll

Migrationsverkets roll och ansvar om Arbetsförmedlingen är ansvarig för introduktionen innebär i allt väsentligt inte någon större förändring jämfört med det ansvar verket har i dag. Det ansvar Migrationsverket har i dag för verksamhetsområdena asyl, besök och bosättning samt medborgarskap kvarstår alltså. Migrationsverkets utökade ansvar att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och att fastställa länsstal kvarstår emellertid (se avsnitt 2.6). Även om Arbetsförmedlingen är ansvarig för introduktionen är det dessutom min uppfattning att introduktionsarbetet ska påbörjas av Migrationsverket redan under asyلتiden. Migrationsverket måste dock på något sätt rapportera löpande till Arbetsförmedlingen så snart en utlänning som omfattas av den föreslagna introduktionslagen får uppehållstillstånd så att introduktionsarbetet snabbt kan komma igång.

2.6 Kommunernas uppdrag

2.6.1 Ansvar för bosättning

Förslag: En ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar ska införas (bosättningslagen). Den nya lagen innebär en skyldighet för kommuner att ta emot ett visst antal nyanlända. Länsstyrelsen får ansvar för samordning av bosättning inom kommunerna i länet.

Migrationsverket ska ansvara för att anvisa nyanlända plats i en kommun inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats.

Jag menar att det är tid för en ny ordning när det gäller kommunernas ansvar för att ordna bostäder för nyanlända. Utgångspunkt för mitt förslag är Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens prognoser och bedömningar. Dessa ger underlag för antalet nyanlända som varje region måste ta emot. Länsstyrelserna får i uppdrag att komma överens med kommunerna om fördelning av dessa. Om kommunerna i länet inte kan komma överens, t.ex. om en kommun vägrar att ta emot nyanlända, fattar länsstyrelsen beslut om slutlig fördelning mellan kommunerna inom länet. På så sätt kan kom-

munerna åläggas en skyldighet att ta emot ett visst antal nyanlända. Förslaget innebär således att en ny pliktlagstiftning ska införas.

Bakgrund

Sedan år 1985 har staten genom Invandrarverket, därefter Integrationsverket och slutligen Migrationsverket, ett ansvar för att det finns beredskap och kapacitet i landet att ta emot asylsökande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd. Stora ansträngningar har gjorts för att teckna överenskommelser med varje enskild kommun om tillräckligt antal platser för att täcka behovet. Inledningsvis fanns möjlighet att anpassa bosättningen till arbetsmarknaden men i tider med stora grupper av nyanlända, t.ex. efter kollapsen i forna Jugoslavien, blev inträdet på arbetsmarknaden underordnad möjligheten till bostad och en första introduktion. En strategi, som kom att få beteckningen Hela Sverige-strategin, etablerades. Strategin gick ut på att samtliga Sveriges kommuner skulle bistå i flyktingmottagandet genom att ha ett årligt flyktingmottagande som motsvarade 2,9 promille av befolkningen. Det goda med Hela Sverige-strategin var att de flesta kommuner i Sverige fick kunskap om människor från andra länder på ett sätt som sannolikt annars inte skulle ha varit möjligt. Den introduktion som nyanlända fick i kommuner med lite större utrymme var som regel av hög kvalitet och gav möjlighet till god språkträning, samhällskunskap och ett socialt nätverk. Det negativa med strategin var att i de kommuner, med knapp tillgång till lediga arbeten för dem som redan var bosatta där, blev tillgången till arbete som regel ännu mindre för nyanlända. Det finns naturligtvis goda exempel på nyanlända som lyckats väldigt bra med sin försörjning på den reguljära arbetsmarknaden även i kommuner med en svag arbetsmarknad, men det har inte hört till vanligheterna. Hela Sverige-strategin medförde vanligtvis att nyanlända tvingades flytta ytterligare en gång för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

I samband med att Integrationsverket upphörde den första juli 2007 fick länsstyrelserna uppdraget att förhandla fram introduktionsplatser och föreslå Migrationsverket att teckna överenskommelser med kommuner. Som underlag vid diskussionerna med kommuner har länsstyrelserna haft Migrationsverkets prognoser om behovet av introduktionsplatser och underlag från Arbetsförmedlingen om var i landet det finns bäst förutsättningar för arbete och försörjning.

Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsens princip är en av statsskickets grunder. Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152), RF, förverkligas den svenska folkstyrelsen bl.a. genom den kommunala självstyrelsen. Principen fastställer relationen mellan stat och kommun och ska ge kommunerna en självständig och, inom vissa gränser, fri bestämmanderätt. Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad och styrs av det allmänna regelverket. I 8 kap. 5 § RF finns bl.a. bestämmelser om formerna för att reglera kommunernas befogenheter och åligganden. Enligt bestämmelsen ska grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag ska också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Kommunallagen (1991:900), KL, innehåller grundläggande bestämmelser om hur kommuner och landsting ska styras. I 1 § andra stycket KL slås principen om kommunalt självstyre fast. Kommunal demokrati förutsätter att det finns ett stort utrymme för kommuner och landsting att själva bl.a. utforma sin politiska dagordning och bestämma över organisationen av den kommunala nämndverksamheten (prop. 2001/02:80 s. 73). Demokratien som grundläggande princip gäller för alla kommuner och landsting, men hur den konkret utformas är huvudsakligen något som varje kommun och landsting själv kan besluta om.

Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna allmänna kompetens gäller för angelägenheter som det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen tar ansvar för (SOU 1974:53 s. 68 och prop. 1948:140 s. 71–72). De intressen som kommunen vill ta till vara ska ha anknytning till kommunen. Kommunen ska således inte ta på sig uppgifter som gäller rent statliga angelägenheter, som t.ex. försvars- eller utrikespolitik.

Skäl för förslaget

Som framgår utgör den kommunala självständigheten inte något lagligt hinder för införandet av en lagstiftning om kommunernas åligganden och ansvar för att ta emot nyanlända för bosättning. Den föreslagna bosättningslagen innebär att den kommunala självständigheten inskränks bl.a. genom att kommunerna inte längre kan vägra att ta emot nyanlända för bosättning. Det bör dock betonas att lagen i första hand bygger på frivillighet. Det är naturligtvis önskvärt att kommunerna når överenskommelser på frivillig väg, men om så inte sker ska det finnas en möjlighet för länsstyrelsen att ålägga kommunerna inom regionen att ta emot ett visst antal nyanlända.

Enligt min mening finns det flera starka skäl till att införa en sådan pliktlagstiftning. Ett sådant skäl är att det system för mottagande av nyanlända som finns i dag, som bygger på frivillighet från kommunernas sida, inte fungerar på ett tillfredställande sätt. Mottagandet av nyanlända är en angelägenhet för alla kommuner och den ohållbara situation som vissa kommuner har hamnat i kan rimligtvis inte bestå. I det nuvarande systemet har stora ansträngningar gjorts för att avtala om prognostiserade antal introduktionsplatser direkt med kommuner. I vissa kommuner kan det ha handlat om numerär på entalsnivå. Under senare år har överenskommelser mellan Migrationsverket och vissa kommuner tecknats på treårsbasis. Enskilda kommuner har i dag också möjlighet att vägra att ta emot nyanlända för bosättning. Vissa kommuner har utnyttjat denna möjlighet, andra är mycket hårt belastade. Det är dessutom ett mycket omfattande arbete för Migrationsverket att förhandla med enskilda kommuner. Det system som föreslås kommer att innebära minskat arbete i bosättningen av nyanlända och således vara mindre arbetskrävande för Migrationsverkets del. Det har visat sig vara framgångsrikt att föra över förhandlingsarbetet till länsstyrelserna och bör lämpligen utvecklas vidare där.

Under det knappa år som gått sedan den nya ordningen trädde i kraft, har Migrationsverket, med hjälp av länsstyrelserna, tecknat överenskommelser med ett stort antal kommuner i landet.³¹ Sammantaget möter för närvarande utbudet av introduktionsplatser behovet av

³¹ En sammanställning över vilka kommuner som har tecknat överenskommelser med Migrationsverket om flyktningmottagande år 2007 och 2008 finns på Migrationsverkets hemsida www.migrationsverket.se.

desamma även om det finns en del kommuner som fortfarande vägrar.

Länsstyrelsernas uppdrag att ta fram tillräckligt antal platser har lett till positiva resultat men har också varit förenat med stora arbetsinsatser. De har kunnat använda sin erfarenhet att vara en samordnande instans i länet i andra frågor till att också omfatta introduktion av nyanlända på ett helt annat sätt än en rikstäckande en-fråge-myndighet kan göra. Det är därför naturligt att samordningen också i fortsättningen ska åligga länsstyrelserna och att de får anslag därefter.

Ett annat skäl till att införa en pliktlagstiftning är att Sverige särskilt har åtagit sig att ta emot vissa utlänningar såsom flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga för bosättning här i landet. Jag ser det därför som en självklarhet att alla kommuner ska delta i bosättningsarbetet. Varje kommun är dessutom enligt lag skyldig att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs, 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Nyanlända som tas emot för bosättning utgör inget undantag i kommunernas skyldigheter i detta avseende. Att se till att ansvaret för bosättning är en angelägenhet för samtliga kommuner och att fördelningen mellan kommunerna sker på ett bra sätt är därför ett steg i rätt riktning för att komma till rätta med dagens problem.

Länsstyrelsen har en god överblick över kommunernas bostadsbestånd och jag har övervägt i hur stor omfattning bostadsbeståndet ska vara en komponent att ta hänsyn till när förhandlingar sker mellan kommuner. Kraven på de nyanlända är att de ska flytta sig över kommungränser för att delta i sfi, arbetspraktik osv. Kommunen styr samtidigt själv över sin bostadsförsörjning, brist på bostäder bör därför inte accepteras som skäl att vägra att ta emot nyanlända. Att man internt i regionen kan göra överenskommelser som ser olika ut över tid är en annan sak. En kommun som inte tar emot några nyanlända första året kan exempelvis förbinda sig att ta fler det andra året. Sådana överenskommelser kan underlätta planeringen för kommunerna. Det kan också finnas anledning att försöka planera för att fördela nyanlända efter vilka resurser man har i en kommun för att tillfredsställa ett speciellt utbildnings- eller arbetskraftsbehov.

Någon sanktion föreslås inte för de kommuner som trots skyldighet enligt den föreslagna bosättningslagen inte ordnar bostäder för nyanlända. Förhandlingar om mottagandet av antalet nyanlända kommer att ske mellan grannkommuner inom ett län i stället för som i dag mellan kommuner och stat. Det har visat sig finnas en stor vilja till samarbete inom regionen och de fördelar som har skapats är tillräckliga incitament. Om det skulle visa sig att systemet trots detta inte fungerar är jag emellertid inte främmande för tanken om att införa sanktioner, t.ex. vite eller liknande.

Jag menar därför att länsstyrelsen är den mest lämpliga regionala statliga myndigheten i detta sammanhang. I framtiden kan landet få en ny indelning där fler länsstyrelser slås ihop. Om detta sker utgår jag från att sakfrågan om introduktionsplatser för nyanlända på ett naturligt sätt följer med den nya organisationen på samma sätt som andra frågor som länsstyrelsen arbetar med gör.

2.6.2 En ny pliktlagstiftning

Ansvar för bosättning innebär att kommunerna ska ha en skyldighet att ta emot nyanlända för bosättning. Kommunens ansvar enligt den föreslagna bosättningslagen gäller för de kategorier av nyanlända utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen, dock utan någon begränsning i ålder (jfr 1 kap. 2 § introduktionslagen). Det innebär att en kommun inte kan vägra att ta emot t.ex. ensamkommande barn. Den föreslagna lagen om bosättning för vissa nyanlända utlänningar gäller således för personer som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut (s.k. kvotflyktingar) och personer som har fått uppehållstillstånd på grund av att de är flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller på grund av att synnerligen ömmande omständigheter har ansetts föreligga. Även anhöriga till dessa kategorier av personer omfattas, under förutsättning att de ansökt om uppehållstillstånd inom sex år efter det att den person de har anknytning till togs emot i en kommun.

Det föreslagna systemet i bosättningslagen bygger i första hand på frivillighet. Kommunerna ska därför, under länsstyrelsens samordningsansvar, komma överens om antalet nyanlända utlänningar som kan tas emot för bosättning. Plikten eller skyldigheten för en kommun att ta emot ett visst antal nyanlända faller ut i sista hand,

dvs. först i de fall då kommunerna inom ett län inte kommer överens på frivillig väg.

Oaktat vilken statlig myndighet som är ansvarig för introduktionen bör Migrationsverket bibehålla sitt nuvarande ansvar för att ta fram underlag för mottagande och bosättning av nyanlända. Det innebär att Migrationsverket varje år vid lämplig tidpunkt ska fastställa ett s.k. rikstal, dvs. hur många personer som omfattas av bosättningslagen och som beräknas få uppehållstillstånd i landet under det kommande året (3 §).

Migrationsströmmar kan dock vara svåra att förutse och det är inte ovanligt att förhållandena under året kan komma att ändras på grund av oförutsedda händelser i världen. Som exempel på sådana händelser som påverkat flyktingströmmen och antalet asylsökande till Sverige kan nämnas konflikten på Balkan under 1990-talet eller den pågående konflikten i Irak. För att underlätta länsstyrelsernas och kommunernas verksamhetsplanering ska rikstalet därför ändras av Migrationsverket om förhållandena ändras. Det är alltså fråga om förhållanden som innebär att antalet personer som ska bosättas minskas eller ökas i förhållande till det ursprungligen fastställda rikstalet. Sådana förändringar ska meddelas av Migrationsverket så snart de ändrade förhållandena kommit till verkets kännedom. Det innebär att Migrationsverket inte kan avvakta någon längre tid med att informera länsstyrelserna efter det att de ändrade förhållandena kommit till verkets kännedom. Tanken är naturligtvis att länsstyrelserna ska hållas informerade löpande under året så att de tillsammans med kommunerna får god tid att förbereda sig för eventuella förändringar i mottagandet av nyanlända för bosättning, särskilt om det innebär att ytterligare personer ska bosättas.

Utifrån det fastställda rikstalet ska länsstyrelsen, vid tidpunkt som Migrationsverket bestämmer, meddela verket antalet nyanlända utlänningar som kan tas emot för bosättning inom länet, s.k. länstal (4 §). Det är Migrationsverket som i sista hand avgör och fattar beslut om hur många nyanlända utlänningar som ska tas emot inom ett län. Med utgångspunkt i det länstal som föreslås av länsstyrelserna ska Migrationsverket fastställa slutligt länstal. Vid fastställandet av det slutliga länstalet är Migrationsverket inte bundet av det länstal länsstyrelsen meddelat. Länsstyrelsens länstal är endast en rekommendation eller ett förslag som ska beaktas vid fastställandet av det slutliga länstalet. Migrationsverket kan sålunda välja att belasta vissa län mer än andra. Därvid ska hänsyn tas till situationen inom varje region. Vid framtagandet av bosättnings-

underlaget måste hänsyn således tas till det totala antalet nyanlända som faktiskt bor i ett län. Samtliga personer som omfattas av den föreslagna bosättningslagen ska räknas in i bosättningsunderlaget och beaktas vid fastställandet av det slutliga länstalet (se 1 § bosättningslagen). I praktiken innebär det att det inte har någon betydelse huruvida en utlänning är eller har varit boende i Migrationsverkets anläggningsboende (s.k. ABO) eller i eget boende (s.k. EBO). Bosättningen ska i första hand främja en snabb arbetsmarknads-etablering för nyanlända och bör därför ske på orter där de bästa förutsättningarna för att nå detta mål finns. Innan slutligt länstal fastställs är Migrationsverket därför också skyldigt att samråda med Arbetsförmedlingen

Om förhållanden ändras, t.ex. om Migrationsverket måste ändra rikstalet för innevarande kalenderår, kan Migrationsverket ändra och fastställa nytt slutligt länstal för det året.

I nästa steg, när slutligt länstal fastställts, ska kommunerna inom länet, under länsstyrelsens samordningsansvar, avtala om antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom respektive kommun, s.k. kommunal (5 §). I avtalen ska kommunalen fastställas slutligt. Om inte samtliga kommuner är med och tecknar avtal beslutar länsstyrelsen om och fastställer slutligt kommunal för varje kommun inom länet. De slutliga kommunalen ska meddelas Migrationsverket vid tidpunkt som verket bestämmer. Vid ändrade förhållanden kan fastställt slutligt kommunal ändras av länsstyrelsen.

2.6.3 Migrationsverket ska vid behov anvisa plats i en kommun

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA) finns bestämmelser om sysselsättning, bistånd och mottagande av asylsökande. Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har Migrationsverket i dag en skyldighet att ordna logi på en förläggning för asylsökande m.fl. som inte själva ordnar bostad. En utlänning som vistas på förläggning (ABO) har fortsatt rätt till bistånd enligt lagen även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Utlänningar som inte vistas på förläggning (EBO) har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Av lämplighetskäl anser jag att kommunernas skyldighet att ta emot nyanlända bör regleras i en ny särskild lag som reglerar kommunernas ansvar och förhållandet mellan Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna utan att regler om sysselsättning och bistånd blandas in.

Det finns kommuner i dag som tecknat avtal med Migrationsverket om att ta emot ett visst antal flyktingar per år, men där platserna inte nyttjas. Detta innebär problem för andra kommuner som har tagit emot fler än de har kapacitet för och som skulle behöva ta sådana platser i anspråk. Detta är inte möjligt så som dagens regelverk är utformat. I praktiken har en asylsökande som får uppehållstillstånd endast en månad på sig efter fattat beslut om uppehållstillstånd att acceptera eller avstå från föreslagen kommunplacering (8 § tredje stycket LMA). Erfarenheter från bl.a. Södertälje kommun är att många nyanlända för sent upptäcker svårigheterna med att börja sitt nya liv i en kommun där bristen på bostäder och arbete m.m. är stor. De outnyttjade kommunplatserna på andra håll i landet kommer därmed inte de nyanlända till godo. Mitt förslag är därför att det ska föreligga en skyldighet för Migrationsverket att ansvara för att anvisa alla nyanlända, såväl ABO som EBO, plats i en kommun om sådant behov anmäls till verket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats (2 § bosättningslagen).

Förslaget riktar sig naturligtvis i första hand till dem som bor i EBO. För de flesta personer som bor ABO kan behovet av att bli anvisad en plats antas föreligga eftersom de faktiskt saknar en egen bostad. Personer som bor ABO kommer också att även fortsättningsvis ha rätt till bistånd i form av logi enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Detsamma gäller för personer som bor EBO tills dess att en utvecklingsplan upprättats och godkänts, dvs. högst en månad efter det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits utlänningen (se förslag till ändring av 8 § LMA).

Skyldigheten för Migrationsverket att anvisa nyanlända en plats är tänkt att gälla vid endast ett tillfälle. Det innebär att en utlänning som efter Migrationsverkets anvisning har flyttat till en kommun och därigenom utnyttjat sin rätt att få en plats i en kommun anvisad inte ska kunna vända sig till Migrationsverket på nytt för att få en annan plats anvisad.

Denna rätt för utlänningar som bor EBO bör dock inte medföra något tvång att flytta till verkets anläggningsboende. Förslaget innebär att Migrationsverket kan anvisa utlänningar till de platser som

kommunerna har kommit överens om och som fastställts av länsstyrelsen (kommunal). En utlänning som tidigare har bott EBO kan, under sex månader från det att uppehållstillstånd beviljats, således vända sig till Migrationsverket om han eller hon vill ha hjälp med att flytta till en annan kommun där förutsättningarna för att få en bra bostad och arbete kanske är betydligt bättre än i den kommun han eller hon först bosatte sig i som asylsökande.

2.6.4 Det kommunala ansvaret

I mitt organisationsförslag kommer delar av det nuvarande kommunala ansvaret att lyftas till staten. Kommunen blir inte längre ansvarig för utbetalning av introduktionsstöd till de nyanlända. Den kommer inte heller att ha det övergripande ansvaret för introduktionsarbetet (se avsnitt 2.5). Kommunen blir fortfarande fortfarande huvudman för sfi-undervisningen för alla som har rätt till sfi enligt 13 kap. 3 § skollagen (1985:1100). Staten blir dock ansvarig för finansieringen av densamma för nyanlända under introduktionstiden.

Det innebär emellertid inte att kommunerna kan avveckla sina verksamheter för nyanlända. Men förhoppningsvis innebär den att kommunerna kan koncentrera sitt arbete och utveckla sin kunskap inom de kärnuppgifter, som de redan har.

Kommunerna har ansvar för många olika verksamheter och för att dessa vid behov är tillgängliga för alla invånare. Nyanlända barn och ungdomar ska, precis som alla andra barn och ungdomar i kommunen, erbjudas barnomsorg, grundskola och gymnasium. Äldre nyanlända ska erbjudas äldreomsorg och vård efter behov. Nyanlända kommuninvånare ska naturligtvis ha tillgång till alla tjänster som kommunen erbjuder såsom familjerådgivning, skydd och stöd för kvinnor, stöd till ungdomar, fritidsverksamhet, föreningsstöd, stöd och service till personer med funktionsnedsättning osv. Det finns ingen anledning för mig att här diskutera varje enskild kommunal aktivitet som kan vara aktuell men jag hyser en förhoppning att med en begränsad kvantitet arbete så kan man i kommunerna fördjupa arbetet i viktiga delar.

Även i fortsättningen kommer kommunen naturligtvis att ha ett huvudansvar för barn och ungdomsfrågor. Det medför att det också i fortsättningen krävs samverkan och utvecklingsarbete tillsammans med andra myndigheter.

Min strävan har varit att försörjningen så långt det någonsin är möjligt ska flyttas från kommunerna. Hur ersättningen till de nyanlända och kommunerna ska se ut behandlas i avsnitt 2.3.2 och 2.6.8. Efter tre år måste vi emellertid upphöra med att betrakta de nyanlända som annorlunda. Introduktionstiden enligt den föreslagna introduktionslagen är därför i normalfallet högst tre år (om synnerliga skäl föreligger kan tiden undantagsvis utökas till maximalt fem år) och därefter är det kommunen som har ansvar, inklusive försörjningsansvaret om detta är nödvändigt.

Bostadsförsörjningen är en kommunal fråga och ur integrations-synpunkt är det angeläget att kommunerna är långsiktiga i sin bostadsplanering. I syfte att fördela uppgiften mer jämt över landet föreslår jag införandet av ett tvång för kommuner att planera och ta emot nyanlända.

2.6.5 Ansvar för praktikplatser i den egna verksamheten

Förslag: Kommuner ska erbjuda nyanlända praktikplatser inom sitt verksamhetsområde.

Även om staten med mitt förslag tar över huvudansvaret för de nyanländas introduktion och försörjning är det viktigt att flera andra aktörer bidrar på olika sätt för att verksamheten för de nyanlända ska bli framgångsrik. Det finns en mängd aktörer som kan erbjuda praktikplatser av olika karaktär. Kommunen som i de flesta kommuner, är största arbetsgivaren, är dock mycket viktig som anordnare av praktikplatser. En kommun kan erbjuda ett stort antal olika uppgifter inom den egna verksamheten och dessa praktikplatser kan dessutom varieras efter den nyanländes förutsättningar. Kommuner bör därför även i fortsättningen arbeta för att erbjuda de nyanlända praktikplatser, som ett led på vägen till egenförsörjning. Detta medför sannolikt merarbete för kommunerna. Ersättning för detta arbete ingår i det specialdestinerade statsbidrag till kommunerna som jag föreslår nedan.

2.6.6 Ansvar för svenskundervisning

Förslag: För att öka den nyanländes möjligheter att välja svenskundervisning för invandrare (sfi) som stärker den individuella utvecklingsplanens mål, ska en sfi-peng följa den nyanlände. Nyanlända ska ha tillgång till sfi inom en månad från det att anmälan till sfi-kurs inkommit till kommunen. Nyanlända ska ingå i den personkrets som omfattas av en eventuell sfi-bonus.

Sfi är en viktig del av de samlade introduktionsinsatserna och kan kombineras med bland annat arbetspraktik. Utgångspunkter vid studier inom sfi är individens behov och att utbildningen ska präglas av flexibilitet. Det finns tre olika studievägar inom sfi som är anpassade för att möta deltagarnas olika behov och målsättningar. Trots flexibiliteten i systemet visar Skolverkets statistik över sfi-undervisningen för år 2007 att 60 procent av eleverna inte når målen för kurs D. Den nedslående siffran är inte ny och kursplanerna har justerats två gånger de senaste fem åren (2003 och 2007) för att anpassas till elevernas och samhällets behov. Ett arbete inom det s.k. ”sfi-lyftet” pågår inom Skolverket och Statskontoret där tyngdpunkten i uppdragen ligger på kompetenshöjning för lärare, nationella prov och tydligare mål. Uppdragen ska redovisas till regeringen vid årsskiftet 2008/2009. En utredning om begränsad tid i sfi har aviserats.

Ett visst antal nyanlända behövs för att en kommun ska kunna erbjuda en kvalificerad sfi-utbildning som är anpassad till den nyanländes behov och intresse. Många kommuner har skaffat sig en bra mix av sfi-utbildningar, antingen i egen regi eller genom entreprenad. Inom vissa regioner pågår ett samarbete mellan kommuner så att kommuner som har få nyanlända, och därmed små möjligheter att tillhandahålla en differentierad, individanpassad och kostnadseffektiv utbildning, kan erbjuda den nyanlände kvalificerad sfi i en annan kommun. Den nyanlände har inte rätt att själv bestämma om han eller hon ska läsa sfi i en annan kommun utan det är hemkommunen som beslutar om det kan ske eller inte.

Bedömningen av på vilken nivå inom sfi en elev ska starta sina studier utgår från en värdering av hans eller hennes kunskaper, förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att nå målen i utvecklingsplanen. Konstruktionen av sfi-undervisningen ger stora möjligheter att anpassa innehållet efter eleverna.

Innehållet i de tre olika studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studieväg ett är avsedd för invandrare som är analfabeter eller kortutbildade. De två andra studievägarna har en snabbare studietakt och mer avancerade mål. Varje studieväg består av två kurser som tydliggör progressionen inom utbildningen och som ger eleven möjlighet att planera sina studier. Två av kurserna finns i mer än en studieväg. Beroende på studieväg kan var och en av dessa två kurser, kurs B och C, vara antingen nybörjarkurs eller fortsättningskurs. Oavsett om kursen är nybörjarkurs eller fortsättningskurs är kursmålen desamma, men kursen får helt olika utformning beroende på elevens kunskaper i svenska vid kursstarten och vald studieväg. Kursplanesystemet gör det möjligt för deltagarna att kombinera eller integrera kurser inom sfi med studier i grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning, praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning. Det finns möjlighet att avsluta sfi-utbildningen efter respektive kurs eller studieväg, men intentionen är att alla elever ska ges möjlighet att studera upp till och med högsta nivå. För varje kurs som anordnas ska styrelsen för utbildningen bestämma det antal undervisningstimmar som ska gälla.

Skäl för förslaget

Jag har under utredningsarbetet fått beskrivet för mig hur vissa kommuner ”håller” på de nyanlända eftersom det inom kommunen finns en organiserad sfi, antingen på entreprenad eller i egen regi, som behöver sina elever. Elever inom sfi uttalar också ofta preferenser i fråga om anordnare och former för verksamheten och det finns anledning att tro att en ökad valfrihet kring sfi är efterfrågad av målgruppen.³²

Väntetid beskrivs i alla sammanhang som en integrationsbarriär. Det uppfattas allmänt som nedbrytande att vänta på beslut av olika slag och/eller på att aktiviteter ska börja. Ju längre tid som går desto större blir energiläckaget. Jag är därför i alla mina förslag angelägen om en rask hantering. Inom sfi gäller det för den nyanlände att snabbt få tillgång till undervisning samt att innehållet i kursplanerna är utformade så att de främjar en hög studietakt.

³² SOU 2008:17, utredningen om en fristående vuxenutbildning, Frivux.

Personkrets

Jag anser att den personkrets som har rätt till sfi, dvs. folkbokförda, utlandsfödda personer över 16 år som inte har grundkunskaper i svenska språket, är bra. Det finns ändå anledning att understryka vikten av att personer som av åldersskäl inte kan räkna med att etablera sig på arbetsmarknaden, har god tillgång till sfi. De lite äldre personerna kan ha många aktiva år kvar att leva och behöver kunna orientera sig i samhället. De kan dessutom ha en roll i familjen som kulturbärare och vägledare för den yngre generationen. För att vägleda på ett bra sätt är det nödvändigt för dem att kunna relatera livet i Sverige med livet i det gamla hemlandet.

Vikten av föräldrars kunskaper i svenska och möjlighet att orientera sig i Sverige kan inte nog understrykas. Föräldrars kunskaper påverkar deras möjlighet att hjälpa barnen i skolan och kunskaperna ger därmed effekt på nästa generations framtid som vuxna aktiva medborgare.

Tillgång till sfi

Enligt 13 kap. 3 § skollagen (1985:1100) är varje kommun skyldig att se till att sfi erbjuds de personer som har rätt till sfi enligt lagen. Undervisningen ska finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätten till sfi inträtt. Om inte särskilda skäl finns, ska undervisningen kunna påbörjas inom tre månader.

Jag anser det sannolikt att lagen i de allra flesta fall är tillräcklig för att en nyanländ ska komma i sfi-utbildning utan större dröjsmål. Samtidigt kan det uppstå situationer där den nyanlände får vänta tre månader eftersom han eller hon inte kan välja annan arrangör än den kommunen föreslår. Jag vill undvika att den nyanländes dyrbara introduktionstid går åt till att vänta och föreslår därför ett tillägg i 13 kap. 3 § skollagen så att varje kommun är skyldig att se till att sfi erbjuds dem som omfattas av den föreslagna introduktionslagen inom en månad från det att en anmälan till kommunen om sfi-undervisning lämnats in. Det kan tyckas att mitt förslag med att införa en *sfi-peng* (se nedan) är tillräckligt för att garantera att den nyanlände får en snabb sfi-start och att en enmånadsregel därmed inte är nödvändig. Jag menar dock att det kan finnas en risk att en kommun avvaktar med att säkerställa att sfi-utbildning finns till-

gänglig och i stället förväntar sig att den nyanlände ska välja sfi i annan kommun.

Sfi-peng, konstruktion och utbetalning

Den nyanländes makt att själv välja utbildningsanordnare måste öka. Den personliga möjligheten till påverkan och inflytande ökar om den nyanlände får den utbildning som han eller hon själv valt. Motivationen kommer att stärkas och resultaten av sfi-undervisningen kommer därmed sannolikt att förbättras i sin helhet. Ett sätt att göra ett elevval möjligt trots att kommunerna är huvudmän för sfi, är att införa en sfi-peng. Systemet innebär att pengarna följer den nyanlände och att den nyanlände kan välja sfi-undervisning i annan kommun än hemkommunen, även om hemkommunen inte stödjer beslutet. En sfi-peng kan dessutom tvinga fram lösningar som bättre tillgodoser den nyanländes behov, t.ex. undervisning på kvällstid. Jag föreslår därför att en sfi-peng införs för den personkrets som omfattas av den föreslagna introduktionslagen.

Betalning av sfi-peng sker till kommunen när den nyanlände påbörjar sin kurs. En nyanländ kan dock, pga. arbete eller annat, behöva flytta till en annan kommun under pågående kurs. Detta torde inte inträffa ofta, men för att undvika eventuella inläsnings-effekter så ska sfi-peng i sådana fall kunna utgå för motsvarande kurs hos den nya arrangören.

Kurserna inom de olika studievägarna bör, enligt min mening, vara olika värda beroende på krav på lärartäthet och antal lektionstimmor. Sfi-peng kan tjäna som en sporre för arrangören att effektivisera och anpassa undervisningen. Det bör noteras att betalning för den sfi som nyanlända deltar i kommer att följa den nyanlände även om han eller hon går samma kurs som andra utlänningar som inte omfattas introduktionslagen.

Sfi-bonus

Det pågår ett arbete inom regeringen för att stärka individens vilja att i god hastighet följa den kursplan som är vald. Tanken är att den som klarar av sin kurs inom bestämd tid ska få en bonus. Nyanlända ingår i den personkrets som förslaget omfattar. Min uppfattning är att nyanlända ska omfattas av en eventuell sfi-bonus som stärker

individens vilja att skynda på sin introduktion. En bonus kan medföra en snabbare etablering på den reguljära arbetsmarknaden än planerat och därmed en förkortning av den tid som introduktionsersättning utgår. En bonus kan uppfattas som dubbel ersättning, men jag anser att introduktionsersättning ska ses som lön, dvs. ersättning för nedlagd tid och ansträngning. När den nyanlände lyckas, utfaller bonusen.

Innehållet i sfi-undervisningen

Stora ansträngningar görs av många arrangörer av sfi för att anpassa bl.a. kursplaner till såväl individens som arbetsmarknadens behov. Vissa arrangörer har specialiserat sig på någon av de tre olika studievägarna, sfi 1–3. De senare åren har antalet branschriktade sfi-kurser utökats. Jag kan bara understryka vikten av en breddad och fördjupad specialisering. Jag menar att mitt förslag till bosättningslag, med länsstyrelserna som ansvariga för fördelningen av länstal (se avsnitt 2.6.2), sannolikt kommer att medföra att kommunerna samarbetar ännu bättre kring en specialisering av sfi-undervisningen. Ett gott sådant exempel är utbudet av sfi inom Stockholms län, där specialkurser finns med yrkessvenska och möjligheter till praktik inom det aktuella yrkesområdet (sfx).

I många fall kan en kort introduktionskurs som följs av arbete kombinerat med fortsatt språkinläring vara det bästa.

Former för sfi-undervisning

Det borde utvecklas sfi-undervisning som bättre anpassas till olika individers behov genom användandet av andra hjälpmedel. Man kan t.ex. göra web- kurser för asylsökande, nyanlända eller andra som vill lära sig svenska som främmande språk. Sådana program kan användas i klassrummen men också för studier på egen hand eller blandat med självstudier och språklaboratorier. Större flexibilitet skulle göra det möjligt för elever som ett stöd för att snabba upp studietakten eller för att kombinera sfi-studier med heltidsarbete. Elever skulle även kunna använda datorn för att bättre klara sfi-studierna i klassrummet. Självklart kan också yrkesrelaterad sfi vara bra för självstudier via webben. Fri tillgång till sfi-undervisning via webben skulle kunna vara till ovärderlig hjälp för ambitiösa nyanlända

som vill lära sig svenska på egen hand. Det bör vara statens ansvar att ta fram en sådan webbaserad språkutbildning.

2.6.7 Ansvar för samhällskunskap

Förslag: Samhällskunskap för nyanlända ska vara en obligatorisk del i introduktionen och ha en egen kursplan. Undervisningen ska genomföras av behöriga lärare inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan. Regeringen bör uppdra åt Skolverket att ta fram en kursplan inom området. Huvudman för utbildningen bör vara kommunen. Nyanlända ska ha tillgång till undervisningen inom en månad från det att anmälan inkommit till kommunen. En *samhällskunskapspeng* ska följa den nyanlände.

När människor tidigare sökte sig till Sverige var det oftast som arbetskraft, ibland direktrekryterade av ett företag. De gick omedelbart in i arbete, med eller utan språkkunskaper i svenska. Barnen placerades i svensk skola och medföljande make/maka lämnades ibland åt sitt öde. De som arbetade lärde sig tillräckligt med svenska för att kunna fungera i samhället och för barnen gick det också fort. De hade ett omedelbart behov av att kunna kommunicera. Utan att här diskutera fördelar och nackdelar för språkutvecklingen med ett sådant system så kan man ändå se en stor fördel när det gäller samhällsinformation till nyanlända. Att omedelbart efter ankomsten placeras i en grupp med huvudsakligen svenska arbetskamrater medför som regel att det är dem man frågar när man behöver veta något, att det är dem man ber om hjälp med småsaker och kanske också att det är med dem som man umgås på fritiden.

Så småningom infördes svenskundervisning för invandrare och några år senare hade arbetskraftsinvandringen ersatts av flyktinginvandring. Det innebar att asylsökande hänvisades till förläggningsboende tillsammans med andra asylsökande. Många har senare utnyttjat möjligheten att under väntetiden bo hos släktingar eller bekanta (s.k. EBO). Men sammantaget kan det konstateras att kontaktytorna med svenskar har begränsats genom de system som vi har byggt upp. Efter det att personer har fått uppehållstillstånd har det i många fall dröjt länge innan de fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Sammantaget kan man alltså konstatera att vi i all

välmening har skapat barriärer som försenar eller förhindrar integration.

Kommunerna har i dag ansvar för samhällsinformation till nyanlända och har också rätt att utforma informationen på det sätt som de finner lämpligt. Den samhällsinformation som kommunerna utformar är mestadels både genomtänkt och bra men kvaliteten är ojämn. På vissa håll har man välutbildade informatörer och ett aktivt samarbete med Arbetsförmedlingen, polis, Skatteverket m.fl. På andra håll kan det vara svårare att genomföra en lämplig och anpassad samhällsinformation. Det finns därför ett stort behov att säkerställa kvaliteten i samhällsinformationen, såväl till dess innehåll som omfattning.

Samhällsinformationen var tidigare en särskild del inom sfi men lyftes ur kursplanen för att man ansåg det vara viktigt att nyanlända fick information i nära anslutning till att personen bosatte sig i en kommun. När samhällsinformationen ingick som en del av sfi:n nåddes inte de som av ett eller annat skäl valde att avvakta med att börja sfi eller de som på grund av t.ex. köer fick vänta med att påbörja en sfi-kurs. Man ansåg vidare att även om den huvudsakliga samhällsinformationen skulle ske i särskild ordning så skulle det ändå komma att ingå samhällsinformation i sfi-undervisningen. Detta eftersom språkutbildning och kultur hänger nära samman och lärarna i sin undervisning sannolikt skulle fortsätta att ta exempel ur den svenska verkligheten.

Skäl för förslaget

En förutsättning för att känna sig hemma i ett nytt land och en ny kultur är att förstå samhället. Man måste veta hur det fungerar och varför. För somliga är det enkelt att ta till sig nya tankar och levnadsvanor, för andra kan det vara svårare. Självklart är det svårare ju större kulturskillnaderna och levnadsmönstren är. Detta konstaterande är ingen nedvärdering av andra kulturer eller levnadsmönster. Problemen uppstår i bägge riktningarna. Det är dock rimligt att kräva av den som flyttar till ett land att han eller hon också sätter sig in i det nya hemlandets system, följer det nya hemlandets lagar och accepterar och respekterar det nya hemlandets seder och bruk.

I Sverige genomsyras vår lagstiftning av respekt för individen, demokratiska värden och grundläggande mänskliga rättigheter. Vi är stolta över vår kultur som innebär att individer kan välja att leva

på olika sätt. Vi har kommit långt i vår syn på människors värde, barns rättigheter, jämställdhet och ungdomars frihet att välja sina egna livsvägar osv. Det är självklart att respektera människors olikheter. Här kan det uppstå stora kulturkrockar som måste hanteras i skolan och i introduktionsarbetet för vuxna.

För flertalet individer känns det tryggt med människor som har samma bakgrund och samma språk. Som asylsökande och invandrare är det därför naturligt att söka sig till landsmän. I synnerhet finns det behovet om man inte har ett arbete att gå till eller om man inte behärskar svenska. Man söker information inom de egna nätverken. Det är därför viktigt att personerna i nätverken har möjlighet att ge en någorlunda korrekt och mångfasetterad bild av Sverige, svenska vanor, svenskars attityder till invandring osv. Det finns en risk att de som lyckas i Sverige, dvs. de som arbetar, bygger upp sin tillvaro och är upptagna av att ordna sina nya liv, inte har tid eller intresse av att delta i sina landsmäns nätverk. Då kan nätverken utvecklas till ett ställe där det frodas pessimism, överdrivna föreställningar om svenskars benägenhet att diskriminera och liknande. Ungdomar med mindre livserfarenhet än vuxna kan ha lättare än äldre att ta till sig dessa bilder och i värsta fall kan detta bidra till misstänksamhet och passivitet och föreställningarna kan därmed bli självuppfyllande.

Arbetslöshet i kombination med dåliga kunskaper om hur det fungerar i Sverige skapar misstänksamhet mot det svenska samhället, dålig självkänsla och dåligt självförtroende. Man känner inte tillhörighet till det nya landet. Arbetslösa invandrade män med bristfällig yrkesbakgrund har utomordentligt svårt att finna sig tillrätta. Barnen blir på ett självklart vis mer delaktiga i det svenska samhället genom skolan, de lär sig svenska snabbt och de vill ofta få den frihet som de uppfattar att svenska barn har. Fäders auktoritet i familjen, som kanske framstår som ännu viktigare när de har svårt att hävda sig utanför familjen, hotar att rasa. Det medför ibland uppror och svåra slitningar i familjerna. Sannolikt skulle det bli enklare om introduktionen till arbete gick snabbt, dvs. innan utanförskapet utvecklas. Föräldrarnas information om samhället måste gå i takt med barnens. Det innebär att samhällsinformationen under introduktionen behöver utvecklas och intensifieras. Den bör dessutom ligga tidigt i introduktionsarbetet.

Hur människor tar till sig undervisning och information är högst individuellt. Det gäller att skapa goda förutsättningar för kunskap om det svenska samhället samt om hur man fortlöpande kan hålla sig informerad. Samhällets uppdrag i förhållande till

nyanlända är att de ska förstå och acceptera vissa saker, kunna ta tillvara sina rättigheter och fullfölja sina skyldigheter samt inte begå lagbrott. Om de dessutom uppskattar det svenska systemet är det bra, men inte nödvändigt så länge de inte bryter mot lagen. Värderingar kan ta generationer att förändra.

Den här utredningen handlar om introduktion för nyanlända. När det gäller samhällsinformation är det emellertid angeläget att påpeka att ett antal informationsinsatser bör göras redan under asyltiden. Migrationsverket har uppdraget att informera i en rad frågor och det är ett oerhört viktigt arbete. Samhällsinformation redan under väntetiden förbereder de sökande på ett mer effektivt sätt inför framtiden i Sverige. Dessutom är människor som mest mottagliga när de är nya i och fortfarande nyfikna på det nya landet. Rätt information om det svenska samhället ska därför snabbt sättas in med attraktiva och lättillgängliga metoder. Det finns en mängd nya informationsvägar, t.ex. Internet och film som kan utnyttjas och som skulle kunna ge snabba och effektiva bilder av livet i Sverige.

Samhällskunskap för nyanlända och samhällskunskapspeng

Ovan har jag konstaterat att alla människor måste förstå det samhälle de lever i för att kunna bli delaktiga i detsamma. Kunskapen om det nya samhället är nödvändigt för att den nyanlände ska kunna bli integrerad. Det är dessutom så att samhället blir allt mer komplicerat och det krävs orienteringsförmåga från individernas sida för att de ska finna sig tillrätta. Därför föreslår jag att samhällskunskap görs till ett obligatoriskt inslag i introduktionen. Samhällskunskap blir därmed en obligatorisk del i den nyanländes utvecklingsplan och bör organiseras på samma sätt som sfi-undervisningen. Närvarointyg måste t.ex. utfärdas. Skyldighet för kommunen att erbjuda en utbildningsplats bör gälla också samhällskunskap. En samhällskunskapspeng motsvarande den som föreslås för sfi bör införas (se ovan avsnitt 2.6.6). Förslaget innebär att nya författningsförslag måste införas, vilket lämpligen kan göras genom att ett nytt kapitel i skollagen (1985:1100) införs. Detta behöver dock utredas vidare.

Regeringen bör uppdra åt Skolverket att ta fram en kursplan för samhällskunskap för nyanlända. Kommunen är i dag huvudman för all utbildning inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan

även om kommunen inte själv alltid är utförare. Ett kommunalt huvudmannaskap skapar tyngd åt undervisningen. Därför föreslår jag att kommunerna ska få ett likadant ansvar för samhällskunskapen för att nyanlända som för sfi-utbildningen. Kommunen arrangerar redan så att sfi och samhällskunskap kan studeras parallellt. Jag tror inte att den nyanländes prestation i kurserna i samhällskunskap ska betygssättas, men att närvarointyg ska utfärdas. Det är också rimligt att man regelbundet genomför kontroller av kvaliteten och hur undervisningen genomförs. Eftersom det är kommunen som är huvudman för såväl sfi som samhällskunskap utgår jag från att verksamheterna planeras så att det inte uppstår någon tidsspillan. Det är dessutom min uppfattning att personer som ej är nyanlända och som har rätt till sfi, på motsvarande sätt borde ha rätt till samhällskunskap.

Undervisningens innehåll, utformning och omfattning bör Skolverket bestämma. Eftersom det till en början kommer att uppstå betydande svårigheter, t.ex. med språkproblem, är det angeläget att visa öppenhet för nya medier och översatta material som kan kompensera eventuell brist på lärare med kunskaper i elevernas modersmål. Särskild uppmärksamhet bör man ägna åt att utveckla undervisningens kulturrelativistiska kompetens och synsätt. Distansundervisning skulle kunna vara en metod i undervisningen och dessutom göra det möjligt för Migrationsverket att låta asylsökande som vill ta del av undervisningen.

Läraryrshöghet

De som har genomgått den svenska grundskolan och gymnasiet har under åren undervisats i samhällskunskap av lärare utbildade inom området. Ämnet uppfattas som angeläget för att man som vuxen ska kunna fungera som en fullvärdig medborgare. Nyanlända, som kanske har växt upp i helt andra kultursfärer, behöver en ordentlig möjlighet att förstå hur Sverige är uppbyggt och fungerar. Området kräver sin speciella lärarkompetens.

För att snabbt få tillgång till lärare som är utbildade för att undervisa inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan kan fortbildning av lärare inledningsvis ske inom Läraryrshöghet. Läraryrshögheten är den stora satsning som pågår under åren 2007–2010 och som

innebär att behöriga lärare ska ha möjlighet att ta tjänstledigt för att studera på högskola och behålla större delen av sin lön.³³

2.6.8 Statlig ersättning till kommuner

Förslag: Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska, enligt vad regeringen närmare föreskriver, betala ut statlig ersättning till kommuner (ny ersättningsförordning).

Kommunerna ska erhålla ett specialdestinerat statsbidrag för merkostnader som kommunerna har i samband med att en nyanländ bosätter sig i en kommun. Detta bidrag ska utgå under tre år.

Kommunerna ska kunna ansöka om ersättning för särskilda kostnader, extraordinära kostnader och vissa sjukvårdskostnader.

Ersättningen till kommunerna i dag

De kommuner som tecknar en överenskommelse om introduktionsplatser får varje år en statlig grundersättning. För 2008 är den 544 200 kronor oavsett antalet introduktionsplatser. Därtill kommer en schablonersättning som är 111 400 kronor för nyanlända i åldern 0–15 år, 181 400 kronor för nyanlända i åldern 18–64 år och 67 000 kronor för nyanlända som är 65 år och äldre. Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagandet och introduktionen av nyanlända flyktingar och deras anhöriga enligt ersättningsförordningen (1990:927). Ersättningen ska kompensera både för försörjning och vissa extra kostnader för barnomsorg, administration, tolkverksamhet m.m., samt sfi och annan introduktionsverksamhet. Kommunerna har dessutom ett samordningsansvar för introduktionen.

Enligt förordningen (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007–2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden lämnas extra ersättning till kommuner som under år 2007 träffat överenskommelser med Migrationsverket om flyktingmottagande enligt ersättningsförordningen. Den extra ersättningen är 10 000 kr för varje utlänning som tas emot i en kommun under åren 2007–2009. Därutöver lämnas 20 000 kr i extra ersättning för

³³ www.skolverket.se

varje sådan utlänning som vid mottagandet fyllt 18 år men inte 65 år och som inom en tolv månadersperiod har haft arbetspraktik eller arbete genom anställning i minst fem månader på minst halvtid, eller som enligt vissa villkor har uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare (sfi).

I dag är det Migrationsverket som beslutar om och betalar ut statlig ersättning för flyktingmottagande till kommuner och lands-ting. Schablonersättningen betalas ut under en 24-månadersperiod men avser täcka både introduktionsverksamhet och försörjning till dess att den nyanlände är självförsörjande eller som längst cirka 3,5 år. Den kommun som den nyanlände är folkbokförd i har ett samordningsansvar för introduktionsinsatserna. För att en kommun ska ha rätt till schablonersättning krävs att kommunen har utarbetat en skriftlig introduktionsplan. Planen fastställs efter samråd med den enskilde och ska genomföras i enlighet med ersättningsförordningens krav. Om personen är i arbetsför ålder ska samråd ske med Arbetsförmedlingen om såväl planen som dess innehåll. Kommunerna är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning enligt förordningen. Sådana uppgifter kan t.ex. avse innehållet i utvecklingsplanen.

Enligt 3 § ersättningsförordningen får kommunerna statlig ersättning för nyanlända när en kommun tagit emot en utlänning för bosättning. Detta innebär i praktiken att utlänningen ska ha ett uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring. I folkbokföringslagen (1991:481) föreskrivs att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år ska folkbokföras (3 §). Permanenta uppehållstillstånd samt tidsbegränsade uppehållstillstånd på minst ett år kan därför läggas till grund för statlig ersättning. Vissa korta uppehållstillstånd som t.ex. tillstånd inom ramen för den s.k. uppskjutna invandringsprövningen leder dock till folkbokföring även när uppehållstillstånden är kortare än ett år och medför då rätt till statlig ersättning under förutsättning att personen omfattas av ersättningsförordningen. Grunden för ersättningen är i samtliga fall skattemyndighetens folkbokföringsbeslut (jfr 12 § ersättningsförordningen).

I princip måste utlänningen således hela tiden ha ett giltigt uppehållstillstånd för att statlig ersättning ska betalas ut. Ett särskilt problem är därför förknippat med förnyelser av utgångna uppe-

hållstillstånd och de glapp som kan bildas däremellan. I dag löser Migrationsverket detta genom att normalt betala ut statlig ersättning till kommunen även om uppehållstillståndet har gått ut under förutsättning att en ansökan om förlängning lämnats in till Migrationsverket. Har ansökan ej lämnats in stoppas utbetalningen.³⁴

Mitt förslag är att denna ordning bör gälla även fortsättningsvis. På så sätt överbryggas eventuella ”glapp” även i det nya ersättnings-systemet. Detta är emellertid en fråga som Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18) ska utreda vidare.

Barn som föds i Sverige efter föräldrarnas mottagande i en kommun faller utanför den personkrets som kommunerna har rätt att få statlig ersättning för enligt den nuvarande ersättningsförordningen.³⁵ Detsamma gäller som huvudregel för en person som förvärvar ett svenskt medborgarskap. För en person som blir svensk medborgare redan under de första två åren efter mottagandet utgår dock ersättning som vanligt.

Mitt förslag om statlig ersättning till kommuner

Enligt den föreslagna introduktionslagen ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen betala ut ersättning till kommuner (2 kap. 2 §). Genom förslaget på utformning av ersättningen till nyanlända övertar staten det huvudsakliga försörjningsansvaret för dessa personer under en period av tre år (se avsnitt 2.3.2). Därmed övertar staten kommunernas samordningsansvar och andra insatser under introduktionstiden minskar. Eftersom försörjningsansvaret under de tre första åren för kommunerna upphör, bör den statliga ersättningen till kommunerna sänkas. Ett specialdestinerat statsbidrag föreslås emellertid utgå till kommunerna för viss verksamhet och kostnader som de har till följd av mottagandet av nyanlända i kommunen.

De förändringar som föreslås kräver att den nuvarande förordningen om den statliga ersättningen till kommunerna ersätts av en ny förordning. Förordningen (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007–2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden måste också upphöra att gälla. Den extra ersättning som enligt sistnämnda förordning har betalats ut till kommunerna bör inte återkrävas. Däremot bör framtida utbetalningar enligt för-

³⁴ Allmänna råd om statens ersättning för flyktingmottagande, Migrationsverket 2007-06-19.

³⁵ Regeringsbeslut 030403, JU 2003/386/IM.

ordningen upphöra vid införandet av den föreslagna introduktionslagen. Det är därför lämpligt att regeringen får föreskriva närmare om utformningen av den statliga ersättningen.

Effekten på en kommuns ekonomi av att en nyanländ flyttar till kommunen beror på en rad faktorer. Något förenklat kan man dock påstå att den kommun som en person bor i den 1 november påverkar kommunens skatteintäkter och statsbidrag till kommunerna på anslaget 48:1 kommunalekonomisk utjämning det efterföljande året.³⁶ Kommunerna får på detta sätt kompensation för alla invånare i kommunen, alltså även nyanlända för bl.a. barnomsorg, grundskola, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. Kommunerna får även preliminära skatteintäkter baserat på befolkningsunderlaget den 1 november året före bidragsåret. Därutöver sker en viss omfördelning av resurser på grund av olika så kallade strukturella faktorer i utjämningsystemet som antas påverka kommunernas kostnader i olika verksamheter. Då kostnader för introduktionsverksamhet inte kompenseras i det kommunala utjämningsystemet anser jag att det finns skäl att kompensera kommunerna där de nyanlända bor för merkostnader som hänger samman med verksamhet för de nyanlända. Detta kan vara kostnader för anordnande av praktikplatser i den egna verksamheten och merkostnader som kan antas uppstå för kommunen inom t.ex. barnomsorg, skola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg.

Förslag om ett specialdestinerat statsbidrag

En stor del av ansvaret för introduktionen överförs enligt mitt förslag till staten och kommunernas ansvar minskar. Kommunerna kommer ändå att ha en viktig roll under introduktionstiden men också för yngre och äldre nyanlända som inte omfattas av introduktionen. De kommer även fortsättningsvis att ansvara för sfi, som ska ersättas i särskild ordning, och samhällskunskap och kommer därutöver att ha merkostnader för mottagande och verksamhet under introduktionen. Det specialdestinerade statsbidraget syftar även till att kompensera kommunerna för vissa andra kostnader, t.ex:

³⁶ Ekonomiska margineffekter på kommuners ekonomi vid inflyttning av vissa nyanlända redovisas i bilaga.

- anordnande av praktikplatser inom den egna verksamheten,
- merkostnader inom barnomsorg och skola,
- merkostnader inom äldreomsorg,
- merkostnader inom vuxenutbildning,
- särskild information som vänder sig till nyanlända,
- översättningskostnader för informationsmaterial och annat,
- tolkkostnader samt
- utbildning av den egna personalen i kulturmöten och migrationsbarriärer.

Jag anser att det specialdestinerade statsbidraget bör utbetalas under de tre första åren efter det att den nyanlände tagits emot för bosättning i en kommun. Statsbidraget ska utbetalas fyra gånger per år för alla nyanlända och utgå till den kommun i vilken den nyanlände är folkbokförd vid utbetalningstillfället. Genom att kommunerna erhåller ett statsbidrag för viss verksamhet under introduktionstiden kommer kommunerna, som en av huvudaktörerna, att bidra på ett stödjande sätt till att nyanländas introduktion ska bli så framgångsrik som möjligt.

Skäl för förslaget

Jag lämnar förslag om ändrad ansvarsfördelning för introduktionen vilket innebär att kommunernas ansvar under introduktionsperioden minskar betydligt. Detta betyder att summan statsbidrag som utbetalas till kommunerna för flyktingmottagande bör minskas. I utredningens direktiv anges att ”utredaren ska överväga och lämna förslag om förändringar av den statliga ersättningen och hur den ska regleras. I detta ingår att beakta effekter av det ordinarie systemet för skatteintäkter och systemet för kommunal utjämning. Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med ett generellt respektive riktat statsbidrag”. I följande avsnitt förs därför ett resonemang kring för- och nackdelar med finansiering av flyktingmottagandet i kommunerna via ett specialdestinerat statsbidrag eller via anslaget kommunalekonomisk utjämning.

Om vi jämför ett läns invånareantal (såväl inrikes som utrikes födda) i förhållande till hela rikets invånarantal för år 2006 visar det sig att de nyanlända fördelar sig jämt efter respektive läns andel av landets totala befolkning. Stockholms, Kronobergs, Jönköpings,

Östergötlands, Örebro och Västmanlands län är de län som tar emot en större andel än deras totala befolkningsandel. I tabell 2.2 nedan visas andelen bosatta och andelen av befolkningen i riket år 2006.

Tabell 2.2 Länens andel av rikets befolkning och länens andel av totalt antal kommunmottagna nyanlända, 2006

Län	Andel av befolkning	Andel av bosättning
Stockholm	20,9 %	24,0 %
Uppsala	3,4 %	2,3 %
Södermanland	2,9 %	2,8 %
Östergötland	4,6 %	5,7 %
Jönköping	3,6 %	4,3 %
Kronoberg	2,0 %	3,2 %
Kalmar	2,6 %	1,5 %
Gotland	0,6 %	0,1 %
Blekinge	1,7 %	1,8 %
Skåne	12,9 %	12,1 %
Halland	3,2 %	1,7 %
Västra Götaland	16,9 %	16,7 %
Värmland	3,0 %	2,2 %
Örebro	3,0 %	4,1 %
Västmanland	2,9 %	3,7 %
Dalarna	3,0 %	3,1 %
Gävleborg	3,1 %	3,3 %
Västernorrland	2,7 %	2,7 %
Jämtland	1,4 %	1,2 %
Västerbotten	2,8 %	1,7 %
Norrbotten	2,8 %	1,7 %
<i>Summa</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

Nyanländas bosättning i olika län följer sålunda i stora drag länens andel av rikets befolkning. Om man däremot ser på nyanländas bosättning mellan olika kommuner är denna mycket ojämnt fördelad. Detta betyder att även kostnaderna under introduktionsperioden är ojämnt fördelade mellan kommunerna. Till exempel så bosatte sig 52 procent av de nyanlända 2006 i 20 kommuner. Dessa 20 kommuners befolkningsandel av rikets motsvarade endast 36 procent. Ser man på enskilda kommuner så skiljer sig bosättningsandelen ännu mer från befolkningsandelen. För att nämna några exempel så bosatte sig 3,9 procent av de mottagna år 2006 i Södertälje kommun. Samma år bodde endast 0,9 procent av Sveriges befolkning i kommunen. Det är alltså fler än fyra gånger så många nyanlända

som bosätter sig i Södertälje jämfört med om bosättningen skett jämnt mellan kommunerna. I Botkyrka kommun bosatte sig samma år 2 procent av de mottagna 2006 medan kommunens befolkning bara utgör 0,9 procent av hela rikets befolkning. Eftersom kommunerna även fortsättningsvis kommer att ha en viktig roll under introduktionen anser jag att det är nödvändigt att fördela resurserna så att de kompenserar just de kommuner i vilka de nyanlända bosätter sig.

Kommunalekonomisk utjämning

Det finns en ambition i staten att statsbidrag till kommunsektorn i så stor utsträckning som möjligt ska utgå som generellt statsbidrag via anslaget 48:1 kommunalekonomisk utjämning. Ett generellt statsbidrag fördelas då med samma belopp i kronor per invånare till samtliga 290 kommuner i landet, vilket skulle ge samma fördelning som den enskilda kommunens andel av befolkningen. Som visats ovan så är det ett mindre antal kommuner som tar emot den största delen av de nyanlända. Eventuella kostnadsskillnader för introduktionsverksamhet utjämnas dessutom inte i det kommunala utjämningsystemet.³⁷

Under 1990-talet har betydande förändringar genomförts i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn. Kommunalekonomiska kommittén (KEK) lämnade sina förslag till system för statsbidragsgivning till kommuner och landsting i december 1991. KEK lyfte i sitt betänkande fram ett antal principer och grundtankar för utformningen av ett statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting samt för relationerna mellan stat, kommuner och landsting. Flera av dessa principer och grundtankar är fortfarande relevanta nämligen följande:

- Likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting bör eftersträvas
- Strukturella kostnadsskillnader bör utjämnas
- Statsbidrag bör i huvudsak ges som generella bidrag.

³⁷ Ekonomiska marginaeffekter på kommuners ekonomi vid inflyttning av vissa nyanlända redovisas i bilaga.

Det finns ett antal omständigheter som gör att jag är tveksam till att kommunernas ersättning för flyktingmottagande ska ersättas genom anslaget kommunalekonomisk utjämning. Dessa är följande:

- En av grundprinciperna är att man i kostnadsutjämningen endast ska utjämna för strukturella kostnadsskillnader som kan uppstå i verksamheter som är obligatoriska för kommuner eller landsting. Kommunernas insatser under introduktionen kommer inte att vara obligatorisk verksamhet. Det finns alltså en frihet i om eller i vilken omfattning kommunen väljer att utföra sina insatser
- Kostnaderna för flyktingmottagande varierar mycket över tid, vilket beror på att flyktingmottagandet kan variera mycket mellan åren. Kostnadsutjämningen beräknas på dataunderlag som ibland kan vara flera år gamla. Det skulle därmed finnas en eftersläpning i kompensationen till kommunerna som jag inte tror är bra om dessa bidrag ska uppfattas som stimulansmedel till kommunerna
- Statlig kompensation kan i den kommunalekonomiska utjämningen bara baseras på ett underlag per år. Det går alltså inte att under ett kalenderår låta ersättningen följa individen om denne flyttar till en annan kommun.

Det finns en möjlighet att föra över resurserna på anslaget för flyktingmottagande och föra dessa till anslaget kommunalekonomisk utjämning utan att hänsyn tas till dessa kostnader i kostnadsutjämningen. Jag ser dock två problem som gör detta alternativ olämpligt. För det första så varierar flyktingmottagandet mycket mellan åren, vilket betyder att kostnaderna för insatserna också varierar över tid. Det är därför svårt att bestämma ett belopp på en sådan reglering. För det andra skulle fördelningen av statsbidraget för flyktingmottagande ge alla kommuner samma belopp uttryckt i kronor per invånare. Som visades ovan så är bosättningen bland nyanlända mycket ojämnt fördelat mellan kommunerna. Om statsbidragsgivningen skulle ske genom kommunalekonomisk utjämning utan att hänsyn tas i kostnadsutjämningen så skulle t.ex. Södertälje kommun bara få 0,9 procent av statsbidraget trots att nästan fyra procent av de nyanlända är bosatta i kommunen. Detta anser jag är orimligt. Slutligen så ska ett statsbidrag inte motverka rörligheten mellan kommuner. En nyanländ kanske flyttar flera gånger under de första åren för att få praktik, jobb eller utbildning.

Statsbidraget bör då följa individen och betalas ut till den kommun som har merkostnaderna. En fördel med att kompensera kommunerna för deras insatser under introduktionen genom anslaget kommunalekonomisk utjämning är att detta skulle vara enkelt och förutsägbart för kommunerna. Ovan nämnda nackdelar väger dock tyngre, anser jag.

Specialdestinerat statsbidrag

Ett alternativ till kommunalekonomisk utjämning är att kommunerna kompenseras för sina insatser under introduktionsperioden med ett specialdestinerat statsbidrag. Då kommunernas ansvar är olika för olika åldersgrupper av nyanlända bör ett sådant statsbidrags storlek vara beroende av den nyanländes ålder. Ett specialdestinerat statsbidrag ger en stor flexibilitet för staten genom att bidraget kan utbetalas utifrån olika underlag under året. Därmed kan bidraget följa den nyanlände även om denne flyttar under året, vilket minskar eftersläpningen. Statsbidragets träffsäkerhet blir på det sättet högre genom att det utbetalas till den kommun som sannolikt kommer att ha kostnaden för anordnande av praktik, samhällsinformation, barnomsorg, skola, äldreomsorg osv. Ett specialdestinerat statsbidrag enligt mitt förslag innebär en ökad administration för att rätt bidrag ska betalas till rätt kommun. Migrationsverket har emellertid system och rutiner för detta redan i dag. Därför bör det vara relativt enkelt att använda tillgängliga system och samkörning med befolkningsregister så att detta ska kunna hanteras på ett kostnadseffektivt sätt. Mot denna bakgrund är det därför rimligt att använda ett specialdestinerat statsbidrag.

Storlek på de specialdestinerade statsbidragen

Det specialdestinerade statsbidraget som jag föreslår ska utgå under de tre första åren för nyanlända och de ska vara åldersberoende.

Ersättningen för en nyanländ i åldern 0–17 år ska årligen uppgå till 22 300 kronor, dvs. sammanlagt 66 900 kronor under tre år. Detta belopp är beräknat utifrån nuvarande schablonersättning för nyanlända i åldern 0–17 år som är 111 400 kronor.³⁸ Cirka 40

³⁸ Avser schablonersättning år 2008. Notera också att nuvarande schablonersättning avser åldersgruppen 0–15 år jämfört med förslagets 0–17 år.

procent av nuvarande schablonersättning har antagits finansiera försörjning för åldersgruppen och resterande 60 procent antas kompensera för merkostnader i ordinarie kommunala verksamheter. Eftersom staten tar över ansvaret för försörjningen av nyanlända de första tre åren föreslår jag att ersättningen till kommunerna avseende åldersgruppen minskas med 40 procent. Statsbidraget till åldersgruppen 0–17 uppgår då till 66 840 kronor, dvs. cirka 22 300 kronor per år under de tre första åren.³⁹

Statsbidraget för nyanlända i åldern 18–64 år föreslår jag ska uppgå till sammanlagt 24 000 kronor per nyanländ under treårsperioden, dvs. 8 000 kronor per år.⁴⁰ Detta belopp har också beräknats utifrån nuvarande schablonersättning för åldersgruppen. Försörjningens andel av schablonen har antagits vara 90 procent och kostnaden för sfi för nyanlända har antagits motsvara 20 procent av schablonen. Eftersom jag föreslår att sfi bör finansieras genom en s.k. sfi-peng bör därför statsbidraget minskas även med anledning av detta. Det föreslagna beloppet för åldersgruppen, 24 000 kronor, motsvarar ungefär 13 procent av nuvarande schablonersättning.

Mina förslag påverkar inte kommunernas verksamhet för nyanlända som är 65 år och äldre. Statsbidraget för denna åldersgrupp föreslås därmed årligen uppgå till sammanlagt 22 300 kronor per nyanländ 65 år och äldre under treårsperioden, dvs. totalt cirka 67 000 kronor.⁴¹ Detta belopp motsvarar hela den nuvarande schablonersättningen för nyanlända i denna åldersgrupp.

Mitt förslag om ändrad ansvarsfördelning för introduktionen medför att kommunernas incitament att bidra till en god introduktion är fortsatt höga. Deras skatteintäkter ökar även i fortsättningen och framtida kostnader för t.ex. ekonomiskt bistånd minskar ju snabbare nyanlända kommer i arbete. Det specialdestinerade statsbidraget ska vara ett riktat statsbidrag som kompenserar bosättningskommunerna och ger bättre förutsättningar för dessa att bidra till att ge nyanlända, utöver introduktionsarbetet, nödvändig arbetspraktik, god samhällsintroduktion, meningsfulla fritidsaktiviteter och mötesplatser mellan nyanlända och andra kommuninvånare. Statsbidraget ska även tjäna som ett stimulansbidrag för att uppmuntra kommunerna att bidra till att nyanlända erbjuds

³⁹ $0,60 \cdot 111\,400 = 66\,840$. $66\,840/3 = 22\,280$.

⁴⁰ Schablonersättningen 2008 för nyanlända i åldern 16–64 år är 181 400 kronor.

⁴¹ Schablonersättningen 2008 för nyanlända i åldern 65 år och äldre är 67 000 kronor.

meningsfull och ändamålsenlig verksamhet inom introduktionsprogrammet. Bidragets måluppfyllelse bör regelbundet följas upp.

Ersättning för särskilda kostnader m.m.

Kommunerna har i dag möjlighet att återsöka medel för vissa kostnader som nyanlända genererat. Enligt ersättningsförordningen kan kommunerna få ersättning för följande kostnader:

- Särskilda kostnader för t.ex. försörjningsstöd, färdtjänst, stöd och hjälp i boendet samt kostnader för vård av barn utan vårdnadshavare
- Extraordinära kostnader under introduktionstiden, avseende t.ex. initiala kostnader för mottagandet av kvotflyktingar som inte täcks av schablonersättningen och särskilt resurskrävande grupper såsom familjer med många barn eller personer med låg utbildningsnivå
- Sjukvårdskostnader (gäller endast sjukvårdskostnader för utlänning som inte kan försörja sig till följd av en sjukdom eller ett funktionshinder som utlänningen hade vid ankomsten till Sverige eller som annars har ett direkt samband med utlänningens situation som flykting, Kostnader med anledning av sjukdom och funktionshinder som uppstått i Sverige utan direkt samband med flyktingskapet ersätts inte)
- Kostnader för hälsoundersökning i vissa fall
- Betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser för flyktingar.

Mitt förslag är att kommunernas möjlighet att ansöka om ersättning för sådana kostnader ska kvarstå. Motsvarande befintliga regler i ersättningsförordningen bör därför lämpligen införas i en ny ersättningsförordning.

Trångboddhet – hinder för integration och introduktionsarbete?

Det talas och skrivs mycket om överbefolkade bostäder. Asylsökande flyttar in hos anhöriga och andra landsmän medan de väntar på tillstånd. Det gemensamma boendet utgör en trygg fristad under en osäker period i en okänd miljö. Även om trångboddheten blir eko-

nomiskt och psykiskt slitsam så kan det för den enskilde framstå som ett rationellt bästa val framför anläggningsboende. För kommunen och fastighetsägaren kan det emellertid skapa problem av olika slag.

Så småningom blir tillståndsfrågan avgjord och bostadsfrågan behöver lösas. Några får bostad anvisad av Migrationsverket och mottagande kommun. Andra som har bott i anläggning under väntetiden kan välja att flytta in hos bekanta för att undvika att tvingas flytta till en ”okänd” ort. De som har bott i eget boende hos släktingar kan välja att bo kvar där. Sammantaget kan man konstatera att många blir kvar i trångboddhet i redan flyktingtäta kommundelar.

Det är min tro att integrationsprocessen förhindras och att introduktionsarbetet försenas vid extrem trångboddhet. Problemen förvärras eftersom trångboddheten oftast finns i bostadsområden där det har flyttat in långt fler än de är planerade för. Jag tror också att utanförskapet för barn förstärks genom den segregerade miljö som uppstår i dessa områden.

Det pågår diskussioner i många kommuner om dessa problem. Några debattörer förordar tvång för individerna att flytta till anvisad kommun och bostad. Den lösningen anser jag inte vara lämplig. Det finns emellertid anledning att se över de möjligheter som står till buds. Problemet ägs av de boende men också av kommunerna och hyresvärdarna.

En första utgångspunkt för förändring kan vara att de sociala myndigheterna verkligen tar itu med eventuella problem. Är det verkligen rimligt att barn ska behöva växa upp i sådan trångboddhet? I många hem tycks man kraftigt överskrida gränsen för Boverkets trångboddhetsnormer. Trångboddhetsnormen är inte en rättighet som enskilda kan åberopa eller tvingande för någon att följa. Normen är en målsättning. *Trångboddhetsnorm 3*, den senaste, anger att ingen bör sova i kök eller vardagsrum. Ett rum bör finnas till var och en med undantag för två sammanboende vuxna. En familj med två barn anses därmed behöva fyra rum och kök för att inte betraktas som trångbodd. Enligt den tidigare *trångboddhetsnormen 2* hade man som målsättning att ingen ska behöva sova i kök eller vardagsrum. En familj med två barn anses då behöva tre rum och kök.

Den andra utgångspunkten är att se problemen ur hyresvärdens synvinkel. Bostäderna är planerade för ett beräknat antal personer. De är dimensionerade efter detta antal t.ex. vad gäller toalett och duschmöjligheter. Om många bor i lägenheterna ökar förslitningen,

bullret ökar och det kan vara farligt ur brandsäkerhetssynpunkt. Hyreslagen innehåller bestämmelser om ordning, sundhet och gott skick. I miljöbalken stadgas att bostäder ska brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer. Ägare eller nyttjanderättshavare till berörd egendom ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa. I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd fastställs att en bostad ska uppfylla vissa krav för att hindra uppkomst av olägenhet för människors hälsa. Däri ingår att det ska ges möjlighet att upprätthålla en god personlig hygien.

En fråga som diskuteras är om fastighetsägare kan införa ordnings- och begränsningsregler i sina kontrakt. Jag anser det naturligt att sådana regler skrivs in. I Södertälje har man tagit fram förslag om att införa begränsningsregler vid tecknande av hyreskontrakt i de kommunala bostadsbolagen och förhoppningar finns att kommunen kan intressera de privata fastighetsbolagen för detsamma. Det finns redan bestämmelser om ordning, sundhet och gott skick i hyreslagen och det finns en trångboddhetsnorm. Detta bör enligt min mening kunna tillämpas. En fastighetsägare som har ansvar för tillståndet i fastigheten måste kunna ställa krav i enlighet med lagar och bestämmelser och fastställa hur många som kan nyttja tjänsten/bostaden.

Frågan har dock en ytterligare dimension. De nyanlända måste bo någonstans! Om man skapar utrymme för att förhindra att t.ex. barnfamiljer bor trångt så måste det också finnas tillgängliga bostäder. Detta är ett kommunalt ansvar enligt bostadsförsörjningslagen. Lagen fastställer att kommuner ska se till att alla i kommunen har bra bostäder att leva i. Det handlar om bostadsområde, om att bygga nya bostäder och om att sköta de bostadsområden som finns. Kommunerna ska göra en plan för hur alla i kommunen ska ha bra bostäder att leva i. Utgångspunkten ska vara den lokala bedömningen av behoven på lång sikt. Kommunerna har dessutom planmonopol med stöd av plan- och bygglagen. Det är därmed kommunen som har ansvaret för hur användningen av mark och vatten ser ut samt hur bebyggelseplaneringen utformas. Kommunen ska i sin planering säkra bostadsbeståndet efter befolkningens sammansättning och prognoser om framtiden. Länsstyrelserna har en uppgift som rådgivare och ska lämna information och underlag för kommunernas planering. Ansvaret för bostadsförsörjningen

ligger på kommunerna och därmed har kommunerna också huvudansvaret för att motverka trångboddheten.

Det har under det senaste året framförts krav på tvång för nyanlända att flytta till anvisade kommuner. Att ha särskilda tvångsåtgärder riktade enbart mot vissa invånare är enligt min mening principiellt felaktigt. Att kräva att människor ska försörja sig själva och använda sig av olika påtryckningar för att de ska flytta dit där jobben finns, är inte samma sak som att tvinga fram flyttning för enskilda för att hjälpa kommuner med att lösa bostadsfrågan. Sådant tvång kan dessutom bli till stor skada för enskilda individer eftersom behovet av att använda tvång är bevis på att den nyanlände inte vill till just den plats som byråkratin föreslår.

Dessutom så menar jag att ett tvångssystem aldrig kan bli framgångsrikt. Med tvång följer rimligtvis sanktioner och i det här fallet skulle förmodligen sanktionen bli att den nyanlände inte får någon lots och introduktionsersättning. Det kan i så fall skapa väldigt komplicerade förhållanden. Om människor trots detta flyttar tillbaka till sina landsmän så går mycket tid förlorad för individen eftersom han eller hon inte får delta i introduktionsverksamheten (sfi och samhällskunskap). Detta gagnar inte någon. Familjen kommer att leva olagligt i en kommun även om de har tillstånd att bo i Sverige. Giftna kvinnor riskerar dessutom att fastna i ett traditionellt familjemönster om de går miste om introduktionsarbetet. Att tvinga någon att bosätta sig i en viss kommun innebär slutligen att ta ifrån individen ansvaret för sin egen situation. Det vore att ta ett steg tillbaka i omhändertagandepolitiken. Staten fattar beslut åt enskilda i stället för att ge honom eller henne ansvar med påföljande konsekvenser. Min uppfattning är sålunda att tvång att bo i av staten utpekade kommuner medför alldeles för stora risker för såväl "kommunarrest" som orimlig byråkrati och stora felbedömningar av byråkrater som drabbar enskilda nyanlända.

Mitt förslag

Hur bostadsfrågan löses är tillsammans med arbetsmarknads-etableringen av avgörande betydelse för framgång i integrationsarbetet. Som vanligt går det inte att lösa svåra problem med en enda åtgärd. Det krävs ett samlat tag från många olika utgångspunkter. Normalisering är en bra utgångspunkt, dvs. samma regler ska gälla för alla. Det är sannolikt ingen större överdrift att påstå att när det

kommer till nyanlända och bostadsfrågan så har vi underlåtit att rätta till problemen i tid.

Mitt förslag till pliktlagstiftning innebär ett tvång för alla kommuner att ställa i ordning bostäder för nyanlända. Det löser inte problemen med trångboddhet, men kan ändå ha en viss betydelse.

I mitt förslag till introduktionsersättning och utformningen av bostadsersättningen lönar det sig att försöka skaffa en egen bostad. Det är ett incitament direkt riktad till de nyanlända .

Till uppgiften för den nyanländes lots ingår dessutom att uppmärksamma bostadsfrågan och aktualisera frågan om flyttning om det är av betydelse för introduktionen.

Jag föreslår även att nyanlända i EBO ska ha förlängd ”betänketid” avseende var han eller hon vill bo. I dag måste han eller hon begära hjälp av Migrationsverket inom en månad (efter beslut om permanent uppehållstillstånd) för att få en bostad anvisad. Mitt förslag innebär att ”betänketiden” förlängs till sex månader, vilket ger ökade möjligheter för nyanlända att få hjälp med att flytta till en kommun där det finns bostad och förhoppningsvis även goda förutsättningar för arbete.

Fastighetsägarna kan använda sig av ordnings- och begränsningsregler i hyresavtalen i syfte att förhindra överutnyttjande av bostäder som planerats för ett mindre antal boende. Att riskera att förlora ett hyreskontrakt på grund av brott mot avtalet kan dessutom vara ett stöd för kontraktsinnehavaren om denne vill övertyga sina inneboende om att de bör flytta.

Kommunerna måste vara mer förutseende i sitt planeringsarbete med bostadsförsörjningen. Det regionala samarbete som utvecklats i bosättningsfrågorna behöver kanske intensifieras också vad gäller bostadsförsörjningsfrågorna. Inte minst behöver kommunerna arbeta för gemensam information om var nyanlända kan få bra bostäder i regionen eller övriga landet. Samarbetet mellan Södertälje och Gnosjö förefaller vara ett bra exempel på värdet av gemensamma informationsinsatser.

2.7 Länsstyrelsens uppdrag

Förslag: Länsstyrelsen ska ansvara för samordning av bosättning inom kommunerna i länet. Länsstyrelsen ska meddela Migrationsverket antalet nyanlända utlänningar som kan tas emot för bosättning inom länet.

Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över lotsarnas verksamhet. Länsstyrelsen ska därvid följa lotsarnas arbete inom ramarna för den föreslagna introduktionslagen. Därutöver ska länsstyrelsen främja samverkan mellan lotsar, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner, andra samhällsorgan och privata aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända och även i övrigt se till att lotsarna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Länsstyrelsen har rätt att inspektera lotsars verksamhet och få inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Länsstyrelsen ska underrätta Migrationsverket/Arbetsförmedlingen om missförhållanden i lotsars verksamhet som kommer till länsstyrelsens kännedom.

Länsstyrelsen bör ansvara för att fördela statliga anslag till organisationer som arbetar med integrationsrelaterade frågor.

2.7.1 Ansvar för samordning av bosättning

Enligt 60 § gällande förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelsen verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt därvid verka för regional samverkan. Länsstyrelsen ska, med utgångspunkt från Migrationsverkets bedömning av behov, överlägga med kommunerna om mottagande samt inge underlag om detta till Migrationsverket. Därefter är det Migrationsverket som träffar överenskommelser med kommunerna om mottagande av skyddsbehövande och andra utlänningar som anges i 3 § gällande ersättningsförordning.

Enligt mitt förslag ska länsstyrelsens ansvar för samordning i allt väsentligt kvarstå. Skillnaden är, som redovisats i avsnitt 2.6.1, att länsstyrelsen övertar Migrationsverkets ansvar för avtalstecknande med kommunerna inom länet. Det är alltså länsstyrelsen som tillsammans med kommunerna inom länet ska avtala om antalet

nyanlända som ska tas emot för bosättning inom respektive kommun (*kommuntal*). Avtalen ska meddelas Migrationsverket. Om inte samtliga kommuner inom länet ingår avtal om antalet nyanlända som kan tas emot för bosättning ska länsstyrelsen ha sista ordet och fastställa slutligt kommuntal. Mitt förslag innebär att en konsekvensändring i den gällande förordningen med länsstyrelseinstruktion är nödvändig.

2.7.2 Ansvar för tillsyn av lotsar

Statlig tillsynsverksamhet är ett viktigt instrument som syftar till att trygga enskildas rättsäkerhet samt säkerställa att insatser eller tjänster som erbjuds enskilda är av god kvalitet. Mitt förslag är därför att länsstyrelserna ska svara för tillsyn av lotsarna (se 4 kap. 1–3 §§ introduktionslagen). Tillsynen innebär att länsstyrelsen ska granska att lotsen uppfyller de krav som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska även omfatta den målbestämmelse som finns i den föreslagna introduktionslagens 1 kap. 1 §. Det innebär att länsstyrelsen ska tillse att lotsen verkligen arbetar för att uppnå de i bestämmelsen uppställda målen. För att främja en enhetlig tillämpning av länsstyrelsernas tillsynsuppdrag enligt den föreslagna lagen är det lämpligt om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver närmare om hur tillsynen ska ske. Av samma skäl bör ansvarig myndighet för introduktionen sammankalla de regionala tillsynsmyndigheterna årligen för att diskutera tillsynsuppdraget.

Länsstyrelsen ska också främja samverkan mellan lotsar, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner, andra samhällsorgan och enskilda aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända. Härigenom ska myndigheten förbättra förutsättningarna för en god kvalitet i introduktionen av nyanlända. Den regionala dialogen med utgångspunkt i arbete, utbildning och boende som finns i länen bör fortsätta att utvecklas.

För att kunna genomföra sitt tillsynsuppdrag ska länsstyrelsen ha rätt att inspektera lotsars verksamhet och få inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Lotsar är också skyldiga att lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs vid inspektionen.

Länsstyrelsen föreslås inte få några sanktionsmöjligheter. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen har möjlighet att bryta kon-

trakt med lotsar vid avtalsbrott och kan även utesluta lotsar från valfrihetssystemet i vissa fall, t.ex. på grund av att de bedriver allvarlig brottslig verksamhet (se avsnitt 2.4.9). Jag anser därför att det är tillräckligt att länsstyrelsen ska underrätta Migrationsverket/Arbetsförmedlingen om eventuella missförhållanden i en enskild lotsverksamhet som kommer till länsstyrelsens kännedom. Därefter är det upp till verket/förmedlingen att vidta de åtgärder som behövs.

2.7.3 Ansvar för fördelning av statliga anslag

Länsstyrelsen bör få anslag att fördela till organisationer som verkar i en eller flera kommuner med integrationsrelaterade frågor. Länsstyrelsen bör ha möjlighet att uppdra åt frivilligorganisationer att utveckla metoder och verktyg för att öka genomslaget av arbetet med att snabbare få in nyanlända på arbetsmarknaden. Länsstyrelsen bör också ha medlen att använda till föreningar som vill göra särskilda satsningar för att få nyanlända som medlemmar. Medlen ska ses som stimulansbidrag. Ansökan om medel bör kunna göras löpande över året och ansökningsförfarandet vara enkelt. Det är en fördel om de föreningar som får stöd har en regional organisation och kan samarbeta över kommungränserna, men det ska inte vara nödvändigt för att stöd ska kunna utbetalas.

2.8 Insatser inom arbetsmarknadsområdet

2.8.1 Arbetsförmedlingens uppdrag

Förslag: Arbetsförmedlingen bör få särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen. Program- och personalmedel bör säkerställas på mer permanent basis för målgruppen nyanlända. Arbetsförmedlingens arbete måste förtydligas på ett antal områden, t.ex. för anordnande av arbetspraktik.

Arbetsförmedlingens uppgift och ansvar i dag

Av förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår bl.a. följande. Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Arbetsförmedlingen ska bl.a. verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft (s.k. matchning) och prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Detta ansvar framgår även i myndighetens riktlinjer.

Enligt förordningen (2006:396) om försöksverksamhet med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen bedriva försöksverksamhet i samverkan med vissa kommuner och andra aktörer (FNI). Verksamheten ska pågå till och med den 1 juli 2008 och omfattar personer som är bosatta i Stockholms, Kronobergs eller Skåne län enligt vad Arbetsförmedlingen närmare bestämmer. Försöksverksamheten syftar till att få till stånd en tidig etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare i yrkesverksam ålder som beviljats tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd i Sverige. Försöksverksamheten ska bestå av individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska aktiviteter, såsom bedömning av yrkeskompetens och annan validering av kunskaper och kompetens, aktivt arbetsökande, förberedande utbildning, arbetsmarknadsutbildning,

arbetspraktik och arbetslivsinriktad rehabilitering, som anordnas parallellt med svenskundervisning för invandrare (sfi) och annan lämplig verksamhet. Arbetsförmedlingen svarar för de arbetsmarknadspolitiska aktiviteterna samt samordnar verksamheten. Kommunerna svarar för undervisningen i svenska.

Instegsjobben är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för nyanlända under de första 18 månaderna efter uppehållstillstånd. Denna period utökades under år 2008 till att vara 24 månader. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i sfi, eller uppnådda resultat inom denna, och innehålla tydliga handledande inslag. Lönesubventionen uppgår för näringslivet till 75 procent av lönekostnaden och för offentliga arbetsgivare till 50 procent av lönekostnaden. För heltidsanställning utgår subvention i högst 6 månader. I 2007 års vårproposition föreslog regeringen inom ramen för ett integrationspaket att 100 miljoner kronor satsas år 2007 och 400 miljoner kronor för 2008 på så kallade instegsjobb. Därefter har satsningen utökats till 400 miljoner kronor årligen även för åren 2008 och 2009. Målet med instegsjobb är att nyanlända invandrare snabbare ska få jobb och etablera sig på arbetsmarknaden genom att incitamenten stärks för arbetsgivare att anställa, för kommuner att tidigt erbjuda effektiv undervisning i sfi och för individen att parallellt med sfi-studierna söka sig ut på arbetsmarknaden. Jag bedömer detta som en bra åtgärd som, om den får genomslag, kan bidra till att nyanlända snabbare kommer i arbete.

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet ska enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs bl.a. i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering och verksamhet för unga med funktionshinder. Arbetsförmedlingen ska enligt förordningen i samråd med den som söker arbete upprätta en individuell handlingsplan där den arbetssökandes skyldigheter och planerade aktiviteter anges.

I 2008 års regleringsbrev anges att Arbetsförmedlingen ska redovisa hur myndigheten har arbetat för att förbättra utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska särskilt redovisa vilket genomslag riktlinjerna för Arbetsförmedlingens service till nyanlända fått på verksamheten. Av redovisningen ska

framgå hur många nyanlända som har tagit del av Arbetsförmedlingens service, hur tidigt efter det att uppehållstillstånd beviljats som Arbetsförmedlingen har börjat arbeta med de nyanlända samt vilka resultat som uppnåtts. Eventuella problem i samverkan med andra aktörer ska redovisas, liksom förslag till lösningar. Redovisningen ska också behandla den tvååriga försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI).

Skäl för förslaget

Det är ett samhällsligt ansvar att ta till vara kapaciteten hos den arbetskraft som finns och att skapa förutsättningar för så många som möjligt att skaffa sig ett arbete. Eftersom nyanlända ofta kan sakna ett nätverk på den svenska arbetsmarknaden är det viktigt att de nyanlända får hjälp och stöd för att kompensera detta. Detta kan uppnås genom att både lotsen och Arbetsförmedlingen hjälper individen genom att använda sina respektive upparbetade nätverk. Arbetsförmedlingens insatser och arbete med att förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden är således en central och viktig del av den nyanländes introduktion för att den, tillsammans med andra insatser, ska bli framgångsrik och leda till egenförsörjning. Arbetsförmedlingen har under senare tid fått tydligare uppdrag med att prioritera nyanlända, och detta är naturligtvis bra. Arbetsförmedlingen föreslås därför även fortsättningsvis ha det ansvar som framgår av förmedlingens instruktion, regleringsbrev och andra föreskrifter. Detta uppdrag bör följas upp av regeringen.

Parallellitet och adekvata såråtgärder

En återkommande uppmärksammasad brist i introduktionen är att det saknas parallellitet i åtgärder under introduktionen. Nyanlända har också haft mycket liten tillgång till kvalificerade arbetsmarknadsinsatser, såsom exempelvis (språk) praktik och arbetsmarknadsutbildning. Det har funnits för lite adekvata såråtgärder för nyanlända och de har inte fått ta del av de generella arbetsmarknadspolitiska programmen.⁴² Många kommuner har också själva arbetat upp en ”arbetsförmedlingsverksamhet” trots att det inte tillhör deras ansvars-

⁴² Se SOU 2003:75 och Emilsson, Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar, 2008.

område. Skälen till detta är att dessa kommuner inte anser att Arbetsförmedlingen gör insatser tillräckligt tidigt under introduktionen. Detta beror inte på en målkonflikt mellan arbetsmarknadspolitiken och målen med de nyanländas introduktionsverksamhet, utan det är snarare ett uttryck för olika synsätt på vad som är en lämplig metod för hur man snabbast får ut nyanlända i arbete. Jag är av den uppfattningen att de nyanlända måste få kontakt med arbetsmarknaden så tidigt som möjligt för att de ska få ökad kännedom om den svenska arbetsmarknaden och för att skynda på språkutvecklingen. Arbetsförmedlingen måste således tidigt se till att nyanlända får tillgång till Arbetsförmedlingens tjänster och program i större utsträckning, t.ex. hjälp med arbetssökande, jobbmatchning etc.

Det är viktigt att nyanlända tidigt får kontakt med arbetsmarknaden och svenskt arbetsliv. En tidig kontakt med arbetsmarknaden ger värdefull insikt i hur det svenska arbetslivet fungerar samt ger möjlighet till värdefull språkträning. Arbetsförmedlingen bör därför även ha huvudansvaret för att administrera praktikplatser till nyanlända under introduktionen. Detta ansvar bör tydliggöras i Arbetsförmedlingens instruktion. Arbetsförmedlingens verksamhet måste vara inriktad på att den nyanlända får de insatser inom förmedlingens ansvarsområde som han eller hon är i behov av. Dessa insatser måste dessutom sättas in vid rätt tidpunkt och bedrivs parallellt med andra insatser så att introduktionen kan genomföras så snabbt och effektivt som möjligt.

Det måste således vara möjligt för nyanlända att genomföra hela introduktionsprogrammet, dvs. även sfi och samhällskunskap, även om de är i arbete. Arbete på grund av t.ex. anställning eller eget företagande ska således kunna ingå som en del av introduktionen och kunna pågå parallellt med undervisning i sfi. För att detta ska vara möjligt krävs förändringar i gällande förordningar.

Arbetsförmedlingens och andra berörda aktörers insatser och ansvar samt kompetensområden bör regleras i överenskommelser. Detta är särskilt angeläget för att uppnå parallellitet i åtgärderna och för att åstadkomma en sammanhållen etableringsplanering för nyanlända. Dessa överenskommelser är ofta nödvändiga för att få samverka med kommunen och andra aktörer att fungera. En nackdel är brister i enhetlighet då servicenivån för nyanlända kan variera lokalt. Om ett lotssystem införs minskar behovet för Arbetsförmedlingen att göra överenskommelser med kommuner, eftersom kommunernas ansvar för introduktionen minskar. Det

kan däremot bli aktuellt att i stället komma överens med lotsar och andra aktörer, t.ex. sfi-anordnare.

För att undvika olika eller motstridiga planer för den nyanlände är det viktigt att *Arbetsförmedlingens handlingsplan* kan utgöra en naturlig del av den nyanländes utvecklingsplan. Handlingsplanen för nyanlända som omfattas av introduktionslagen bör därför kunna kopplas ihop och synkroniseras med utvecklingsplanen.

Långsiktiga åtgärder och tillräckliga resurser krävs

Det måste säkerställas att Arbetsförmedlingen arbetar långsiktigt med utveckling av åtgärder för nyanlända. Det måste dessutom finnas resurser i verksamheten som möjliggör att de nyanlända verkligen får del av arbetsmarknadspolitiken i den utsträckning som de har behov av detta. Resurser bör därför säkerställas på mer permanent basis för målgruppen nyanlända eftersom många nyanlända kan antas ha behov av introduktionsinsatser oavsett variationer i konjunkturen, så kallade konjunkturoberoende program. Storleken på dessa konjunkturoberoende medel kan bestämmas utifrån prognoser om inflödet av nyanlända.

Mina förslag ska göra att färre nyanlända kommer att vara i behov av kommunalt försörjningsstöd och riskera att hamna i långvarigt bidragsberoende. En förutsättning för att förslagen ska få sådan effekt är att Arbetsförmedlingen både personalmässigt och insatsmässigt bidrar till såväl planering som genomförande av utvecklingsplanerna. För att nyanlända ska få nödvändigt stöd bör staten således redan i regleringsbrevet anslå tillräckliga resurser som särskilt ska användas för denna grupp under introduktionstiden så att man gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att kunna tillhandahålla effektiva insatser vid rätt tidpunkt. Storleken på detta anslag bör lämpligen variera beroende på förändringar i antalet nyanlända som tas emot för bosättning. Genom att särskilda resurser anslås till nyanlända minskar risken för målkonflikter inom arbetsmarknadspolitiken.⁴³ Speciella mål för resurserna till nyanlända kan därmed formuleras, vilket skulle minska risken för att nyanlända inte får det stöd de behöver av Arbetsförmedlingen och dessutom ge ökade förutsättningar för en snabbare arbetsmarknadsetablering. Eftersom regeringen mer och mer går ifrån att öronmärka medel

⁴³ Både Integrationsverket, Riksrevisionen (2006) och SKL (2007) har uppmärksammat att nyanlända inte prioriteras i arbetsmarknadspolitiken.

skulle ett alternativ kunna vara att myndigheten får i uppdrag att inför varje nytt verksamhetsår säkerställa att tillräckliga medel finns för målgruppen. Det är sedan myndighetens uppgift att planera hur medlen ska användas utifrån de uppdrag och mål som finns för verksamheten. Jag anser dock att fördelarna med särskilda medel överväger, åtminstone i ett startsskede.

Arbetsförmedlingens kompetens måste utnyttjas

Arbetsförmedlingens interna arbete för att implementera myndighetens riktlinjer tar sikte på att alla som har rätt att arbeta i Sverige ska ha rätt till en individualiserad och fullgod service vid Arbetsförmedlingen. Nyanlända arbets sökande som vill registrera sig vid Arbetsförmedlingen ska således erbjudas den service och det stöd som krävs för att inskrivningen ska bli korrekt. Om den sökande inte talar svenska ska Arbetsförmedlingen ta hjälp av tolk. Riktlinjerna håller på att omsättas i praktisk handling. Mycket av det som fastställts görs emellertid ännu inte på Arbetsförmedlingen även om arbetsområdet fått högre prioritet. Därför är det viktigt att riktlinjerna får större tyngd i det framtida arbetet med nyanlända. Framför allt måste det vara möjligt att på ett bättre sätt följa upp om riktlinjer och regleringsbrev efterlevs av Arbetsförmedlingen.

Jag menar att det finns mycket kompetens på Arbetsförmedlingen som inte tycks användas fullt ut för nyanlända. Arbetsförmedlingen bör därför även se över sin verksamhet så att nyanlända får tillgång till specialistkompetens såsom exempelvis arbetspsykologer, handläggare som jobbar med arbetslivsinriktad rehabilitering, företagarkontakter, gruppverksamhet (jobbsökarkurser, arbetsmarknadsinformation) m.m. Detsamma gäller för många arbetsmarknadsprogram och utbildningar.

Förtydligat uppdrag för Arbetsförmedlingen

Det måste finnas goda förutsättningar för Arbetsförmedlingen att arbeta långsiktigt med utveckling av åtgärder. Det måste dessutom finnas resurser i verksamheten som möjliggör att de nyanlända verkligen får del av arbetsmarknadspolitiken i den utsträckning som de har behov av det. Jag skulle önska att Arbetsförmedlingens uppdrag för nyanlända förtydligades inom flera områden. I det

följande redovisar jag områden där jag tror det finns behov av ambitionshöjningar och att resurser säkerställs för nyanlända.

- Arbetspraktik
- Jobbsökarstöd/meritportfölj
- Arbetsmarknadsutbildningar
- Yrkeskompetensbedömning/validering
- Matchning och arbetsgivarkontakter
- Vägledning/rehabilitering

Arbetspraktik

Det är angeläget att särskilja olika syften med praktik för nyanlända:

- *Sysselsättningspraktik*; t.ex. Migrationsverkets praktik för asylsökanden som inte behöver ha ett annat syfte än att erbjuda en sysselsättning under en för individen oviss väntetid.
- *Språkpraktik*; ingår som en del av sfi-undervisningen för att få språkträning på en arbetsplats.
- *Arbetspraktik – olika varianter*;
 - *Prova på-plats*; praktik för att få nödvändiga erfarenheter av svenskt arbetsliv.
 - *Arbets- eller yrkespraktik i vägledande syfte*; praktik på en arbetsplats (eller inom ett specifikt yrke) för att få fram ett bättre planeringsunderlag om den nyanländes förutsättningar och möjligheter på arbetsmarknaden.
 - *Arbetspraktik*; praktik på en arbetsplats som förberedande och kompetensutvecklande inför en anställning (eller start av egen näringsverksamhet).
 - *Yrkespraktik*; praktik inom ett specifikt yrke som förberedande och kompetensutvecklande inför en anställning eller i kombination med en yrkeskompetensbedömning.

Arbetsförmedlingens ansvar vad gäller arbetspraktik för nyanlända bör förtydligas. Alla nyanlända bör vid behov kunna erbjudas arbetspraktik av Arbetsförmedlingen. Syftet med praktiken ska tydliggöras i utvecklingsplanen/handlingsplanen. Ansvaret för

språkpraktik bör även i fortsättningen ligga på kommunen och sfi-anordnaren eftersom syftet är språkutveckling och inte anställning. Det är dock viktigt att språkpraktiken samordnas med Arbetsförmedlingens praktik. Kommunens språkpraktik får inte medföra konsekvenser som innebär att Arbetsförmedlingens praktik försenas i onödan.

Jobsökarstöd

I dag får alldeles för få nyanlända ta del av någon form av jobsökarstöd eller jobsökarkurs från Arbetsförmedlingen. Undantag finns dock. Arbetsförmedlingen i Botkyrka och i Järfälla erbjuder jobsökarkurser för sfi-studeranden tillsammans med sfi-skolan som en naturlig del av sfi-undervisningen. Inom ramen för Försöksverksamheten för nyanlända (FNI) har det också tagits fram olika varianter av jobsökarkurser för nyanlända. Arbetsförmedlingen bör ansvara för att nyanlända får kunskaper om hur jobsökarprocessen går till i Sverige. Arbetsförmedlingen bör därför erbjuda jobsökarkurser för nyanlända som påbörjat sfi-studier.

Arbetsförmedlingen bör också kunna erbjuda direktservice till nyanlända i kundmottagningarna, vilket inte är självklart i dag. Ofta hänvisas nyanlända till självservice även om målgruppen inte har förutsättningar att klara av den eller till särskilda handläggare för nyanlända som kanske inte är tillgängliga de tider som de nyanlända har behov av jobsökarstöd.

Arbetsmarknadsutbildningar

Arbetsmarknadsutbildning syftar till att underlätta för enskilda att få eller behålla ett arbete. Den syftar också till att genom utbildning motverka att det uppstår brist på arbetskraft på arbetsmarknaden. Kravet på språkkunskaper i arbetsmarknadsutbildningar diskriminerar nyanlända som vanligtvis inte kvalificerar sig för sådana utbildningar. Försöksverksamheten för vissa nyanlända, FNI har emellertid visat att det finns alternativa vägar att leverera arbetsmarknadsutbildning till nyanlända.

Arbetsförmedlingen skulle kunna få ansvaret för att leverera arbetsmarknadsutbildningar för nyanlända som kan integreras med sfi. För att fler nyanlända ska kunna ta del av Arbetsförmedlingens

utbildningar bör dessa anpassas till målgruppen, t.ex. genom att lägga in extra språkstöd eller genomföra särskilda utbildningar på relevanta språk.

Yrkeskompetensbedömning/validering

I *Ds 2003:23 Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* är definitionen av validering följande: ”Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och ett erkännande av kunskaper som en person besitter oberoende av hur de förvärvats”.

I *Valideringsdelegationens slutrapport – Mot en nationell struktur (2007)* lämnas förslag för att säkerställa en effektiv och kvalitets-säkrad bedömning av utländsk utbildning. Migrationsverket föreslås t.ex. i sitt regleringsbrev ges i uppdrag att ansvara för att frågor om utbildning och yrkeserfarenhet ställs till alla som flyttar till Sverige och att erbjudande om och stöd med att begära värdering av utländsk utbildning och yrkeserfarenhet ges.

Jag anser inte att alla nyanlända per automatik ska få tillgång till att få sin utbildning eller sin yrkeserfarenhet validerad. Varje insats bör beskrivas utifrån syftet och målet med insatsen. En validering bör ha syftet att kunna bidra till tillgodoräknande av kurser i en utbildning eller för att validera ett yrkeskunnande. Validering av yrkeskunnande bör framför allt erbjudas i de fall en validering bedöms leda till förbättrade möjligheter till sysselsättning eller förkortad studietid i en utbildning. Jag bedömer att det finns en risk för att alltför generösa erbjudanden om validering i vissa fall kan skapa orealistiska förväntningar om att försörja sig på sitt ursprungliga yrke, trots att arbetsmarknaden för detta yrke kan vara svag i Sverige. Erbjudande om validering bör därför alltid ställas mot en bedömning av arbetsmarknadens behov av aktuella kunskaper och färdigheter.

Valideringsdelegationen föreslog (2007) att Arbetsförmedlingen ska verka för att individer som är eller riskerar att bli arbetslösa ska ges möjlighet att valideras i syfte att stärka sin position på arbetsmarknaden. Jag anser också att detta är en åtgärd som kan bidra till en snabbare arbetsmarknadsetablering för många nyanlända. Validering av högskoleutbildning är Högskoleverket huvudman för. Validering av yrkeskunskaper bör dock Arbetsförmedlingen vara huvudman för. För att säkerställa att tillräckliga resurser finns för

validering av yrkeskunskaper bör de särskilda resurserna, som Högskoleverket respektive Arbetsförmedlingen får i sina regleringsbrev, vara tillräckliga för att kunna finansieras av denna verksamhet.

Eftersom en bedömning av arbetsmarknadens behov är viktig vid frågan om huruvida validering ska erbjudas den nyanlände eller inte är det viktigt att arbetsgivare, utbildnings- och branschorganisationer är delaktiga i utformning och genomförande av vissa valideringar. Det gör validering och bedömning av yrkeskompetens mer förtroendeingivande för en arbetsgivare som underlag vid en anställning.

Det är viktigt att se kartläggning, yrkeskompetensbedömning och validering som en process för den nyanlände. Denna process bör Arbetsförmedlingen ansvara för och den innebär att en tidig och professionell kartläggning ska följas av en yrkeskompetensbedömning i en reell miljö (på en arbetsplats eller hos en utbildningsanordnare). Vid behov ska vissa nyanlända kunna gå vidare till en validering som ska vara uppbyggd på nationella branschmodeller.

Målet med kartläggningen med fördjupad kompetensanalys är att få så bra matchningsunderlag som möjligt samt att kunna göra en bedömning av behovet av kompletteringsutbildning. Utifrån detta underlag kan också en bedömning göras om insatser kan förkortas och även i vilka yrken den erhållna kompetensen kan användas. Dessutom kan en bedömning göras om yrkeskartläggning och/eller validering skulle kunna bidra till att förtydliga yrkeskompetensen.

Yrkeskompetensbedömning: Syftet med yrkeskompetensbedömning är att ge arbetslösa med ingen eller begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv en möjlighet att tidigt få visa upp sina kunskaper och att få en bedömning av dessa. Denna form av bedömning ska göras så snart som möjligt efter det att Arbetsförmedlingen gjort en kartläggning av den sökandes bakgrund, erfarenheter och önskemål. Bedömningen ska hålla en sådan kvalitet att den kan användas av den sökande när denne söker arbete eller av arbetsförmedlingen som ett underlag för den arbetssökandes handlingsplan.

Validering mot intyg och certifikat: Arbetsförmedlingen ska ansvara för att nyanlända får sin kompetens bedömd genom att utföra professionella kartläggningar och genom programmet yrkeskompetensbedömning. För Arbetsförmedlingen är yrkesbedömningar och validering av nyanländas kompetens viktig för att kompetensen ska kunna verifieras i matchningssystemen. Om inte den nyanländes kompetens är verifierad kan hon eller han inte matchas mot lediga arbeten i förmedlingssystemet (AIS). Det är

inte heller möjligt att få fram ett korrekt underlag för t.ex. upphandling av relevanta arbetsmarknadsutbildningar.

I dag tar det alldeles för lång tid innan en nyanländ utlänningskompetens blir verifierad i matchningssystemet. Större krav bör därför ställas på Arbetsförmedlingen att tidigt yrkeskompetensbedöma och validera nyanländas kompetens.

Jag tycker det är viktigt att notera att validering mot högskoleutbildning inte är samma sak som yrkesvalidering. Den validering som Högskoleverket m.fl. gör är en bedömning av utländska betyg, alltså validering av papper – inte reell kompetens, som är fallet vad gäller yrkesvalidering. Många akademiker (med eller utan papper) kan ha behov av en yrkeskompetensbedömning ute på en arbetsplats för att ta reda på i vilken mån kompetensen är gångbar på den svenska arbetsmarknaden. Detta tar inte Högskoleverket ansvar för utan det bör ligga på Arbetsförmedlingens ansvar.

Matchning och arbetsgivarkontakter

Syftet med tjänsten är att den arbetssökande ska utveckla sina färdigheter i att söka arbete. Det övergripande syftet är att uppnå en väl fungerande sök- och matchningsprocess som medverkar till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Tjänsten är till för alla som behöver information och kunskaper om hur man söker arbete. Fördjupat stöd inom tjänsten är förbehållet arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och har en handlingsplan.

Arbetsförmedlingen ansvarar för att matcha nyanlända mot lediga jobb samt att förmedla arbetsgivarkontakter. Ett stöd som kan användas i större utsträckning för nyanlända är Arbetsplatsintroduktion (SIN). Erfarenheter har visat att det är ett utmärkt stöd för nyanlända arbetssökande att komma ut i arbete. SIN har visat sig särskilt väl lämpat för nyanlända som är redo att ta ett arbete men som lider av posttraumatiskt stressyndrom eller har fysiska skador efter krigsupplevelser och tortyr.

Vägledning/rehabilitering

Arbetsförmedlingen erbjuder tjänsterna ”Vägledning till arbete” och ”Klargöra dina arbetsförutsättningar”.

Nyanlända har ofta ett extra stort behov av vägledning till arbete och utbildning. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen tar ett övergripande ansvar för vägledningen av nyanlända. I dag är det för få nyanlända som erbjuds professionell vägledning av Arbetsförmedlingen.

”Klargör dina arbetsförutsättningar” är en tjänst med syftet att den arbetssökande ska få kunskap och insikt om sina personliga förutsättningar för arbete och utbildning. Tjänsten kan också utreda hur svårigheter kan kompenseras och den arbetssökande stärkas och utvecklas. Tjänsten är till för arbetssökande som behöver fördjupat stöd för att klargöra sina förutsättningar för arbete eller utbildning. Den vänder sig till arbetssökande som är osäkra på sin arbetsförmåga, har nedsatt arbetsförmåga eller andra svårigheter som påverkar val av arbete eller yrke och som hindrar dem från att etablera sig på arbetsmarknaden. Den vänder sig också till dem som sökt arbete under lång tid. Detta är en tjänst som många nyanlända skulle kunna ha nytta av.

Samverkan

Arbetsförmedlingen har i dag uppdrag att samverka med Migrationsverket vad gäller organiserad sysselsättning när detta syftar till att förbereda de asylsökande för inträde på arbetsmarknaden. För arbetssökande som har fått bifall på sin asylansökan och erhållit uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen erbjuda service så tidigt som möjligt. Dessa uppdrag bör förtydligas så att Arbetsförmedlingen ska bistå Migrationsverket med kunskap om arbetsmarknaden, med särskild inriktning på bristyrken och behov av ny arbetskraft i den aktuella regionen och i andra regioner. Den service som Arbetsförmedlingen ger ska basera sig på Migrationsverkets bedömning av den arbetssökandes kompetens. Migrationsverket ska på lämpligt sätt överföra denna information till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kan även bistå Migrationsverket med sin kunskap när det gäller kartläggning av de arbetssökandes kompetens.

Arbetsförmedlingen ska även samverka med lotsar. Tillsammans med berörd introduktionslots ska förmedlingen regelbundet göra

en kartläggning av den nyanlände arbetssökandes kompetens. Kartläggningen ska ligga till grund för en gemensam resursplanering och denna ska beskriva antalet nyanlända arbetssökande som kan bli aktuella för samordnade insatser samt vilken service Arbetsförmedlingen respektive lotsen kan ge. Arbetsförmedlingen ska ta initiativ till samverkan med lotsen för den nyanlända arbetssökande som är i behov av samordnade insatser för att få ett arbete. Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den arbetssökande och lotsen göra en planering av vilka insatser som olika aktörer och Arbetsförmedlingen parallellt ska ansvara för. Det ska även framgå vilket ansvar och kompetensområde respektive aktör har. Planeringen dokumenteras i sedvanlig ordning i den arbetssökandes handlingsplan.

Samhall

Samhall AB (nedan benämnt Samhall) är helägt av svenska staten och drivs som ett självständigt aktiebolag med ett ägarkrav på att verksamheten ska bedrivas med lönsamhet. Samhalls uppdrag är att producera varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad, och därigenom skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionshinder. Samhall ska ge var och en möjlighet att växa utifrån sina egna förutsättningar och att kunna prova på arbetsuppgifter som motsvarar de som utförs på den övriga arbetsmarknaden. Medarbetare med funktionshinder kan därigenom bygga upp en tro på sig själva, få en mer meningsfull vardag och i bästa fall också möjligheten att övergå till en anställning på ett annat företag.

Samhall har två inkomstkällor – försäljning av varor och tjänster samt statens merkostnadsersättning för det arbetsmarknadspolitiska uppdraget. År 2007 omsatte Samhall drygt 7,4 miljarder kronor och hade drygt 21 000 medarbetare. Anslaget till Samhall för år 2007 var cirka 4 miljarder kronor. Det är Riksdagen som beslutar om storleken på merkostnadsersättningen till Samhall. Merkostnader kan till exempel vara sådana faktorer som anpassad arbetstakt, geografisk spridning och att personer med funktionshinder inte sägs upp i samband med konjunktur- och strukturförändringar. Alternativet för de flesta av Samhalls medarbetare med funktionshinder hade, enligt Samhall, varit arbetslöshet eller sjukpension,

vilket skulle innebära en belastning på statens finanser och framför allt inskränka de funktionshindrades rätt till en meningsfull vardag.

Skyddat arbete hos Samhall kommer till stånd när Samhall efter anvisning från Arbetsförmedlingen anställer en person med funktionshinder vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses med andra insatser.⁴⁴

Samhall har intervjuat sina anställda om bl.a. deras ursprung. Andelen utrikes födda i ett land utanför Europa bland de anställda uppgår till 13 procent år 2007. Hur stor del av dessa som är nyanlända finns ingen uppgift om, men jag bedömer att Samhall kan vara en viktig aktör under introduktionsperioden för nyanlända med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Även om anvisning till skyddat arbete är en åtgärd som är aktuell först efter att allt annat är prövat, så kan detta vara aktuellt för vissa nyanlända redan under introduktionstiden. Detta är viktigt för både de funktionshindrade själva samt deras eventuella familjer som ges signalen att arbetslinjen gäller alla. Det är därför viktigt att Arbetsförmedlingen även i framtiden ser Samhall som en viktig partner för att nyanlända med funktionshinder ska få en god chans till arbetsträning i ett lugnare tempo, men med sikte på ett jobb på den reguljära arbetsmarknaden.

Nyanlända och eget företagande

Uppskattningsvis finns det cirka 70 000 företag som drivs av personer med invandrabakgrund, vilket motsvarar ungefär vart åttonde företag. Att andelen nystartade företag av personer med invandrabakgrund är större än samma gruppas andel bland de befintliga företagen tyder på att invandras företagande blir allt viktigare.

Företagare med invandrabakgrund möter en mängd svårigheter. De har svårare att få finansiering till sin affärsidé och sitt företag, att teckna kontrakt för affärslokaler och att teckna försäkringar med mera.

⁴⁴ Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Almi Företagspartner

Almis uppdrag är att skapa tillväxt och förnyelse i näringslivet genom finansiering i kombination med affärsutveckling. Målet är att fler innovativa idéer kommersialiseras framgångsrikt, att fler livskraftiga företag startas och utvecklas och att fler företag ökar sin konkurrenskraft och tillväxt. Almi ägs av staten och är moderbolag i en koncern med 21 regionala bolag som har regionala delägare.

Under 2006 kom närmare 2 000 nya företag igång med hjälp av lån från Almi. Antalet lån till innovatörer ökade till 300, en ökning med 13 procent. Ett område där utlåningen minskar är till redan etablerade företag. Det är framför allt tillverkande företag som möter en allt hårdare internationell konkurrens. Till dessa ökar inte utlåningen samtidigt som de företag som bestämt sig för att effektivisera och utveckla verksamheten har ett stort behov av riskvilliga lån. Minilånet är en låneform speciellt anpassat för grupper med små kapitalbehov och vid små lånebelopp kan Almi vara ensam kreditgivare. Under 2006 ökade antalet minilån till 500. Här är andelen kvinnor som tar lån betydligt högre än vid andra låneformer. En förklaring kan vara att kvinnor inte ger sig in i lika kapitalkrävande företag som män. Almis utlåning var 2006 1,2 miljarder kronor och antalet låntagare ökade till 3 000, en ökning med 5 procent jämfört med året innan.

Insamlingsstiftelsen IFS Rådgivningscentrum

IFS startades som Internationella Företagarföreningen i Sverige 1996. Syftet är att hjälpa invandrare att starta och utveckla företag i Sverige. Det som gör IFS unikt är att rådgivarna representerar mångfalden i samhället och motverkar därmed de svårigheter som invandrare kan ha gällande språk, lagar och regler i det svenska samhället. Våren 2007 beslutades att IFS rådgivningsverksamhet ska integreras med Almis. Tillsammans kan organisationerna erbjuda både finansiering och särskild kompetens kring invandrarföretagande. I många regioner drivs nu IFS verksamhet i Almis regi och målsättningen är en integration i samtliga regioner.

Stöd till personer med utländsk bakgrund

Personer som inte har svensk bakgrund har ofta särskilda behov av stöd för att starta företag. Det kan till exempel handla om språket eller det regelverk som styr företagandet i Sverige. Almi och IFS samarbetar för att ge särskilt stöd till personer med utländsk bakgrund och som vill starta företag eller som redan driver företag. Stödet kan vara av olika karaktär, t.ex.:

- Allmän rådgivning
- Diskussion kring affärsidé
- Upprättande av affärsplan och budget
- Registrering av företag
- Information om myndigheter och tillstånd
- Finansiering

IFS finns i dag på 15 platser i landet och ger rådgivning på 28 olika språk. I vissa regioner drivs IFS verksamhet i Almis regi. IFS erbjuder kostnadsfri rådgivning på olika språk för personer som vill starta företag eller utveckla ett befintligt företag och har bl.a. rådgivning genom ett 020-nummer.

Intresset för att starta eget ökade kraftigt bland invandrare under år 2007. Antalet som vill ha hjälp med rådgivning och finansiering ökade med 36 procent. Allt fler invandrare söker dessutom råd inför en företagsstart. Antalet kunder i Almi och IFS rådgivningsverksamhet ökade till 3 500 under år 2007, en ökning med 36 procent. Även antalet nystartade företag ökar, rådgivningsverksamheten resulterade i att närmare 900 nya företag startades av invandrare. Även antalet kvinnor bland nyföretagarna fortsätter att öka. Jämfört med år 2006 är ökningen 7 procent och år 2007 var närmare hälften av besökarna i rådgivningen kvinnor. År 2007 var konjunkturen bra och då ökar ofta intresset för att starta eget samtidigt som det är färre arbetslösa. Det betyder att fler invandrare går från anställning till eget företag. Andelen arbetslösa som startar eget har minskat något och uppgår år 2007 till knappt 60 procent av de med utländsk bakgrund som startar eget. Bland invandrare är det annars många som "tvingas" in i företagande på grund av svårigheter att få anställning.

Nutek

Nutek har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett treårigt nationellt program för att främja invandrares företagande. Syftet med programmet är att invandrare ska få förbättrade möjligheter att starta företag, utveckla sitt företag eller ta över ett befintligt företag. Programmet har 20 miljoner kronor till förfogande under år 2008. Nutek arbetar för närvarande med att utforma programmet som beräknas starta under sommaren 2008.

Regeringen har även gett Nutek i uppdrag att i samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket analysera förutsättningarna att etablera nystartskontor. Syftet med nystartskontor är bland annat att ge fler människor möjlighet att starta och driva företag i områden präglade av utanförskap. Genom nystartskontor ska myndigheter, organisationer och näringsliv samverka för att ge individuellt anpassad service till personer som efterfrågar stöd att starta och driva företag.

Överenskommelse om samverkan

Av "Överenskommelse om samverkan för bättre introduktion och integration av invandrare i Västernorrland" framgår, under det mål som handlar om parternas interna arbete, att Almi genom sina personalutvecklingsinsatser ska se till att personalen bättre kan möta behoven hos personer med utländsk bakgrund som har en idé, vill starta företag eller driva företag.

Det är viktigt att underlätta företagande för att inte skapa onödiga hinder för vare sig personer som kan svenska eller personer med sämre språkkunskaper. Några problem som ofta nämns som hinder för personer med invandrabakgrund att starta eget företag är dels språk, dels tillgången på kapital. Almi och IFS arbetar aktivt med att ge information på olika språk kring företagande. Bristen på kapital är dock en svårare fråga. Jag menar att det är tänkbart att starta eget-aktiviteter, såsom att utveckla affärsidé och affärsplan, ska kunna vara en del av arbetet i den nyanländes utvecklingsplan.

2.8.2 Arbetsförmedlingens roll inför bosättningen

Förslag: Arbetsförmedlingen ska till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna lämna bedömningar av behovet av arbetskraft i olika delar av landet som ett underlag för bosättningen.

En effektiv bosättning skulle innebära att nyanlända i större utsträckning väljer att bo i kommuner där de kan genomföra en introduktion som leder till jobb eller i kommuner där de direkt kan börja arbeta. En god matchning mellan nyanlända och arbetsmarknaden kräver att bedömningar av den lokala/regionala arbetsmarknaden och de nyanländas antal och erfarenheter görs inför bosättningen. Arbetsförmedlingen är den aktör som kan bedöma arbetsmarknaden bäst och ska därför lämna ett underlag till Migrationsverket inför bosättningen. Se vidare avsnitt 2.6.

2.9 Landstingens uppdrag

Förslag: Nyanlända ska i samband med bosättning i kommun erbjudas hälsoundersökning. Primärvården ska kalla den nyanlända.

Landsting ska kunna ansöka om ersättning för vissa sjukvårdskostnader, kostnader för hälsoundersökning och betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser för flyktingar.

Inledning

Av Socialstyrelsens allmänna råd om hälso- och sjukvård för asylsökande och flyktingar (SOSFS 1995:4) framgår att hälsoundersökningen har ett individinriktat och ett samhällsinriktat mål. Det innebär att man vid en hälsoundersökning ska upptäcka personer som är i behov av omedelbar vård eller vård som inte kan anstå samt upptäcka ett eventuellt behov av smittskyddsåtgärder. En hälsoundersökning innehåller hälsosamtal, viss provtagning, eventuellt läkarbesök m.m.

När jag under utredningsarbetet har besökt kommuner och andra aktörer har frågan alltid kommit upp om nyanlända ska

erbjudas en hälsoundersökning. De argument för hälsoundersökningar som förts fram har varit att den nyanlände, en tid efter bosättning, ofta upptäcker ”gamla” sjukdomar som man kanske kunde ha upptäckt vid en hälsoundersökning och inlett en behandling av. Avbrott i introduktionsplanens olika aktiviteter på grund av sjukskrivning skulle ha kunnat undvikas. Omsorgen om den enskildes hälsa är således allmänt ett argument för att införa ett obligatoriskt erbjudande. Kommuner tycker dessutom att de behöver ha ett bättre underlag för att hinna återsöka vissa pengar från staten inom rätt tid. Det kan handla om kostnader för bostadsanpassning och andra hjälpmedel för handikappade eller kostnader för elevassistent som tillhandahåller personlig vård, som inte avser skolarbete, för handikappade barn.

Landstingen kan erbjuda en nyanländ hälsoundersökning under introduktionstiden men det finns inte något krav på att det ska ske. En studie som Integrationsverket genomförde under hösten 2006 visar att cirka 40 procent av samtliga nyanlända genomgått en hälsoundersökning.⁴⁵ Samma år genomgick endast 30 procent av de asylsökande en hälsoundersökning även om de allra flesta sannolikt informerades av Migrationsverket om möjligheten och också kallades av landstingen. Det visar att majoriteten av nyanlända, oavsett om de tidigare har varit asylsökande eller fått uppehållstillstånd som anhörig eller kvotflykting, antingen inte har fått ett erbjudande om hälsoundersökning över huvud taget eller avstått från detta.

Landstingen har möjlighet att återsöka medel för vissa kostnader som nyanlända genererat. Enligt ersättningsförordningen kan landstingen få ersättning för följande kostnader:

- Sjukvårdskostnader (gäller endast sjukvårdskostnader för utlänning som inte kan försörja sig till följd av en sjukdom eller ett funktionshinder som utlänningen hade vid ankomsten till Sverige eller som annars har ett direkt samband med utlänningens situation som flykting, Kostnader med anledning av sjukdom och funktionshinder som uppstått i Sverige utan direkt samband med flyktingskapet ersätts inte).
- Kostnader för hälsoundersökning i vissa fall.
- Betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser för flyktingar.

⁴⁵ Ett förlorat år, Integrationsverket 2007.

Mitt förslag är att landstingens möjlighet att ansöka om ersättning för vissa sjukvårdskostnader, kostnader för hälsoundersökning och betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser för flyktingar, ska kvarstå. Motsvarande regler i den gällande ersättningsförordningen bör därför lämpligen införas i en ny ersättningsförordning.

Skäl för förslaget

Landstingens uppgifter påverkas inte av förslaget. I den mån lotsen kommer att kunna hjälpa den nyanlände att få sina vårdbehov täckta tidigare eller i större omfattning ligger detta redan inom landstingens ansvarsområde. Jag anser att intentionerna i Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och Socialstyrelsens allmänna råd om hälso- och sjukvård för asylsökande och flyktingar (SOSFS 1995:4) bör få genomslagskraft. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Samhällsskyddet mot smittsamma sjukdomar behöver vara fortsatt starkt. Antalet nyanlända som erbjuds och genomgår en hälsoundersökning behöver därför vara högt.

Förtur till behandling

Det förs en diskussion om nyanlända ska ges förtur till vissa terapier, inte minst inom den psykiatriska vården. Jag anser att vård för nyanlända ska ges på samma villkor som för hela befolkningen och att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (jfr 2 § HSL). Jag kan inte se vilken typ av sjukdomstillstånd som skulle kunna ge en nyanländ förtur framför en redan bosatt person med samma sjukdomstillstånd. Det finns, enligt min mening, vare sig anledning eller möjlighet att frångå hälso- och sjukvårdslagens intentioner. Samtidigt menar jag att det kan vara svårt för en nyanländ att beskriva sin ohälsa för en vårdgivare och att nyanlända därmed kanske inte får rätt plats i vårdkon. En hälsoundersökning i samband med bosättning skulle kunna ge landstingen bättre förutsättningar att kunna prioritera rätt.

Introduktionsplan med små avbrott

Det är angeläget att nyanlända, lotsar och övriga aktörer har en realistisk bild av vad som är möjligt att genomföra inom introduktionen. För det krävs bland annat en analys av styrkor, svagheter, möjligheter och hot. En komponent i detta är den nyanländes hälsotillstånd som han eller hon kan välja att ta hänsyn till.

Det finns förslag på att primärvården ska vara en av parterna när introduktionsplanen arbetas fram. Jag tycker att det skulle inkräkta på den nyanländes integritet och jag har också svårt att se vilken nytta det skulle kunna ha. Den enskildes skydd enligt sekretesslagen hindrar dessutom denna typ av möten att bli effektiva.

Frivillighet eller tvång

För vissa sjukdomar föreligger en informationsskyldighet enligt smittskyddslagen (2004:168). Den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittrisk. Denna informationsskyldighet gäller också för nyanlända som bör få information om detta.

Det finns alltid en risk att sjukvården vid en hälsoundersökning upptäcker sjukdomar, som inte omfattas av smittskyddslagen, som inte kan botas och som den enskilde ovetande kan leva lyckligt med under en lång tid. Det är därför inte förenat med god etik att som regel tvinga människor till en hälsoundersökningar och hitta sådant som han eller hon inte vill känna till. En nyanländ ska därför enligt mitt förslag erbjudas en hälsoundersökning på liknande sätt som landsting kallar kvinnor till mammografi, dvs. genom att skicka ett erbjudande med förslag på tid. Kallelsen ska vara utformad så att den nyanlände uppfattar frivilligheten i erbjudandet.

Jag uppfattar att den lagstiftning som finns kring smittskydd är tillräcklig. Det finns därmed inga smittskyddsskäl till att nyanlända ska ha en större skyldighet att genomgå en hälsoundersökning än andra bosatta i landet.

2.10 Försäkringskassans uppdrag

Förslag: Försäkringskassan bör få särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen.

2.10.1 Ansvar för rehabilitering

Det finns ett flertal aktörer inom rehabiliteringsområdet. Kortfattat kan sägas att rehabiliteringsinsatser i största allmänhet är ett ansvar för arbetsgivare, företagshälsovård, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården samt för socialtjänsten. Hälso- och sjukvården ansvarar för den medicinska rehabiliteringen enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Arbetsgivaren ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för personer som har en anställning. Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för arbetslösa och anställda som behöver byta anställning på grund av ohälsa, medan Socialtjänsten ansvarar för den sociala rehabiliteringen. Därmed avses råd, stöd, service, sysselsättning och behandling. Försäkringskassan ska samordna de rehabiliteringsåtgärder som de ovan nämnda aktörerna har ansvaret för att genomföra.

Det vanliga är att personer i behov av rehabilitering är sjukskrivna från sitt arbete och får sjukpenning. Nyanlända och andra personer som inte tidigare har arbetat och som är i behov av rehabiliteringsinsatser för att över huvudtaget kunna komma in på arbetsmarknaden har dock inte rätt till sjukpenning. De saknar dessutom rätt till arbetslöshetsersättning och ersättning från sjukförsäkringen. Ekonomiskt bistånd utgör således den huvudsakliga försörjningskällan för dessa personer. En rikstäckande kartläggning av i vilken omfattning ekonomiskt bistånd ges på grund av att personer är sjuka och saknar arbete som gjordes under hösten 2003 visar att det finns en överrepresentation av utrikes födda.⁴⁶

Integrationsverket har gjort en rikstäckande kvantitativ kartläggning av gruppen vuxna personer som hade nästan hela sin försörjning täckt av ekonomiskt bistånd. Totalt sett var det under år 2003 cirka 47 000 personer i åldrarna 20–64 år som hade haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader och som varken hade arbets-

⁴⁶ Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen (2004), Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka, nollplacerade med ekonomiskt bistånd. Se även SOU 2007:2 s. 319f.

löshetsersättning, sjukpenning eller rehabiliteringsersättning och vars sammanlagda förvärvsinkomst (inklusive ersättning från arbetsmarknadspolitiska åtgärder) var mindre än gränsen för den sjukpenninggrundade inkomsten, dvs. 9 500 kr. Av dessa personer var cirka 70 procent utrikes födda (knappt 32 700 personer).

Cirka 75 procent av de utrikes födda hade varit i Sverige i minst fem år. En stor andel av undersökningsgruppen hade dessutom kommit hit som flyktingar eller som anhöriga till flyktingar. Det innebär att de under sin första tid i Sverige har omfattats av det kommunala flyktingmottagandet. För dessa personer har uppenbarligen den introduktion som kommunerna erbjuder inte medfört arbete eller möjliggjort andra vägar in i de generella systemen.⁴⁷

Rehabiliteringsinsatser har en stor betydelse för att öka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden. Bland de personer som ännu inte kommit in på arbetsmarknaden och som därför står utanför socialförsäkringssystemet har många i dag ett eftersatt behov av rehabilitering. Enligt utredningen *Från socialbidrag till arbete* (SOU 2007:2) tyder mycket på att det finns strukturella orsaker bakom utanförskapet. I betänkandet konstateras att i vissa fall har regeringens mål- och resultatstyrning bidragit till vissa sektoriseringsproblem. I andra fall har socialtjänsten inte heller undersökt eller systematiskt kartlagt orsakerna till ekonomiskt bistånd. Detta har bidragit till att insatser inte har gjorts. Vidare konstaterades att de kommunala kartläggningarna ofta görs i form av särskilda projekt och inte inom den ordinarie verksamheten.⁴⁸

Som framgår finns ett behov av insatser för att personer som står utanför socialförsäkringssystemet ska få ökad tillgång till rehabilitering. Inom ramen för mitt uppdrag har jag därför valt att särskilt se över Försäkringskassans ansvar för rehabilitering av dessa personer, med särskilt fokus på vad Försäkringskassan kan göra för nyanlända utlänningar som är i behov av rehabilitering för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Försäkringskassans uppdrag

Försäkringskassans huvudsakliga uppgifter är att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen. I uppdraget ingår också att medverka till att arbetsförmågan hos enskilda tillvara-

⁴⁷ Integrationsverket (2005), Rapport Integration.

⁴⁸ SOU 2007:2 s. 324 ff.

tas så att förutsättningarna för försörjning via eget arbete ökar.⁴⁹ Sedan den 1 januari 2008 har Försäkringskassan fått ett förtydligt ansvar för nyanlända. Enligt förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan ska kassan ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrars etablering i samhället. Försäkringskassan ska också integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet.

Vem har rätt till rehabilitering?

Genom rehabilitering får den som har drabbats av sjukdom eller skada möjlighet att återfå sin arbetsförmåga och därmed förutsättning att kunna försörja sig själv. Rehabilitering är ett led i Försäkringskassans handläggning av sjukpenningärenden enligt en s.k. steg-för-stegmodell. I denna modell utreds bl.a. behovet av rehabilitering för försäkrade som är arbetslösa.⁵⁰

En försäkrad har möjligheter till rehabilitering och rätt till rehabiliteringsersättning enligt lagen om allmän försäkring (1962:381), AFL. Vem som är försäkrad regleras av socialförsäkringslagen (1999:799), SofL. Enligt denna lag är rehabilitering både en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad socialförsäkringsförmån. Såväl den som är bosatt i Sverige utan att arbeta här, som den som arbetar här i landet, är därför försäkrad för rehabilitering. För den som är bosatt i Sverige gäller försäkringsskyddet rehabilitering enligt 22 kap. AFL, dvs. samordning av rehabilitering. Försäkringsskyddet för bosatta i Sverige omfattar även rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag till merkostnader i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering (3 kap. 1 och 4 §§ SofL). Den som arbetar i Sverige kan, utöver samordning av rehabilitering och rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag till merkostnader i samband med arbetslivsinriktad rehabilitering, även ha rätt till rehabiliteringsersättning i form av rehabiliteringspenning enligt 22 kap. AFL.

För personer bosatta i Sverige, som antingen saknar inkomst av förvärvsarbete eller har för låg inkomst och därför inte är berättigade till sjukpenning, kan Försäkringskassan alltså samordna rehabiliteringsinsatser som andra myndigheter ansvarar för. Det kan även bli aktuellt att betala särskilt bidrag till merkostnader i samband med den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Försäkringskassan avgör

⁴⁹ Försäkringskassans regleringsbrev 2008.

⁵⁰ Försäkringskassans Vägledning 2004:2 Version 8, s. 151 ff.

om den försäkrade lider av en sjukdom som sätter ner arbetsförmågan och om rehabiliteringsåtgärder kan leda till att den försäkrade återfår förmågan att arbeta inom cirka ett år.

Försäkringskassans handläggning av en begäran om rehabilitering från en person som är försäkrad på grund av bosättning

Försäkringskassans bedömning av behov av arbetslivsinriktad rehabilitering och vilka rehabiliteringsåtgärder som kan vara lämpliga utgår från de utredningar som gjorts inom sjukvården och av andra aktörer. Om underlaget vid en begäran om rehabilitering är ofullständig är handläggaren skyldig att vägleda den försäkrade om hur underlaget kan kompletteras. När en uppgift saknas, som Försäkringskassan behöver för sitt ställningstagande, är Försäkringskassan skyldig att medverka till att uppgiften kommer in eller påtala behovet av uppgiften. Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (4, 6 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223)). Om Försäkringskassan anser att det finns behov av ytterligare utredningar från berörda aktörer och inte kan få denna komplettering av beslutsunderlaget inom rimlig tid, kan Försäkringskassan kalla till ett avstämningsmöte eller köpa en utredning. Försäkringskassans möjlighet att köpa en aktiv arbetslivsinriktad rehabiliteringsåtgärd begränsas till försäkrade som har en arbetsgivare.

Rehabiliteringen ska syfta till att den som drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och sina förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete (22 kap. 2 § AFL). Detta är definitionen av vad som avses med rehabilitering i sjukförsäkringsrättslig mening. Förutsättningen för Försäkringskassans ställningstagande till behov av arbetslivsinriktad rehabilitering är alltså att den försäkrade lider av en sjukdom som sätter ner förmågan att arbeta. Inriktningen för rehabiliteringen bör vara att en försäkrad ska ha återfått arbetsförmågan inom ett år (1990/91:SfU16, s. 2) Rehabilitering kommer i fråga som ett led till återgång i arbete dels hos ordinarie arbetsgivare dels när möjligheterna till återgång hos ordinarie arbetsgivare och på den ordinarie arbetsmarknaden har uttömts. Det är individen som står i centrum i rehabiliteringsprocessen. Varje individs särskilda förutsättningar och behov ska styra rehabiliteringen. Målet med rehabiliteringen ska vara att göra den försäkrade rustad för att kunna återgå i arbete. Det gäller att på

ett aktivt och kreativt sätt använda alla möjligheter i arbetet med att finna lämpliga lösningar för att den försäkrade ska nå målet och få förutsättningar att försörja sig själv genom eget arbete.

Försäkringskassans ansvar för samordning

Enligt 22 kap. 5 § första och andra styckena AFL ska Försäkringskassan samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamhet. Försäkringskassan ska i samråd med den försäkrade se till att hans behov av rehabilitering snarast klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Försäkringskassans initiativ- och samordningsansvar bör utgå från den försäkrade med inriktning på att rehabiliteringsbehov upptäcks tidigt och att initiativ till behövliga rehabiliteringsåtgärder tas. Försäkringskassans samordningsfunktion innebär att olika utredningar samlas in och att Försäkringskassan tar initiativ till och följer upp olika åtgärder under rehabiliteringsprocessen. En effektiv rehabilitering förutsätter att olika åtgärder som sätts in samordnas och inriktas mot samma mål.⁵¹ Samordningsansvaret innebär att Försäkringskassan ska se till och verka för att de olika medicinska, sociala och arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som en försäkrad behöver, och som olika myndigheter och arbetsgivare ansvarar för, fogas samman. Samordningen ska syfta till att den som drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och kunna försörja sig genom förvärvsarbete.

Att samordna är att aktivt arbeta med att foga samman rehabiliteringsåtgärder så att de länkar i varandra, löper parallellt eller på annat sätt bildar en väl fungerande helhet. I detta ingår också att stötta den försäkrade i kontakterna med andra rehabiliteringsansvariga och att verka för att dessa tar en aktiv del i rehabiliteringsprocessen. Detta förutsätter att alla som har en del i processen kontinuerligt hålls informerade om vad som händer och om eventuella förändringar. Samordningsansvaret medför inte att Försäkringskassan övertar det ansvar respektive rehabiliteringsaktör har för genomförande och kostnader för insatser för den försäkrade.

⁵¹ Prop. 1990/91:141, avsnitt 1, s. 32–33, avsnitt 2.5, s. 49 och avsnitt 10, s. 90.

Försäkringskassans ansvar för samverkan

Enligt 22 kap. 5 § tredje stycket AFL ska Försäkringskassan, om den försäkrade medger det, i arbetet med rehabiliteringen samverka med hans arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt arbetsmarknadsmyndigheterna och andra myndigheter som kan vara berörda. Försäkringskassan ska därvid verka för att dessa, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade. En annan viktig samverkanspart i rehabiliteringsarbetet är ett sådant försäkringsbolag som betalar ersättning för sjukdom eller skada till en försäkrad, till exempel när hon eller han råkat ut för en trafikskada. Försäkringsbolaget kan bidra med olika rehabiliteringsåtgärder, både arbetslivsinriktade och medicinska.

Vikten av samverkan på rehabiliteringsområdet har framhållits sedan en lång tid tillbaka. Redan i direktiven till utredningen om socialförsäkring och rehabilitering betonades vikten av en smidig och kontinuerlig samverkan mellan hälso- och sjukvården, de arbetsvårdande organen och sjukvårdarna (SOU 1958:17). Samverkan har därefter uppmärksammats i flera utredningar och i förarbetena till lagen om allmän försäkring. Syftet med samverkan är enligt förarbetena att mer effektivt utnyttja samhällets samlade resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av stödåtgärder.⁵² Det är därför angeläget att utveckla bra och ändamålsenliga samverkansmodeller som ger bättre förutsättningar för rehabiliteringsarbetet. I Försäkringskassans riktlinjer ingår att gemensamma verksamhets- och handlingsplaner bör upprättas på central myndighetsnivå och regionnivå samt program för gemensam utbildning. I förarbetena anges också att situationen med kraftigt ökade sjukskrivningar motiverar att Försäkringskassan får ytterligare medel i syfte att förbättra samverkansformerna och rehabiliteringen. Dessa s.k. samverkansmedel får utgöra statens samlade andel i samverkan.⁵³

⁵² Se prop. 1996/97:63, prop. 2002/03:2, och prop. 2002/03:132.

⁵³ Prop. 2002/03:2 och Försäkringskassans Vägledning 2004:2 Version 8, s. 151ff.

Mitt förslag

Nyanlända utlänningar ska så långt möjligt omfattas av de generella systemen. Målet ska därför vara att nyanlända med rehabiliteringsbehov får samma insatser som andra personer som riskerar att hamna i ett långvarigt bidragsberoende (eller som redan befinner sig i ett sådant) och som står utanför socialförsäkringssystemet. Som framgår av vad som redovisats ovan finns ett uppbyggt system hos Försäkringskassan för att kunna ge denna grupp behövliga insatser. I praktiken har emellertid dessa personer i stor utsträckning saknat tillgång till Försäkringskassans rehabiliteringsutredningar och samordnande insatser eftersom de inte har tillhört en av kassan prioriterad grupp. Förhoppningsvis innebär det ansvar för nyanländas etablering som införts i Försäkringskassans instruktion att nyanlända kommer att prioriteras på ett bättre sätt i kassans framtida verksamhet. Detta är en fråga för regeringen att följa upp.

Den introduktion av nyanlända som erbjuds måste innehålla alternativ för nyanlända som är i behov av särskilda rehabiliteringsinsatser. För vissa personer kommer sådana insatser att utgöra en viktig del. Det är i första hand lotsens uppgift att uppmärksamma ett eventuellt behov av rehabilitering. Lotsen ska, i möjligaste mån, hjälpa den nyanlände att få sina rehabiliteringsbehov täckta så snart som möjligt. Detta kan ske genom att lotsen lämnar in ett underlag, bestående av t.ex. läkarintyg och utvecklingsplan, med en begäran om rehabilitering hos Försäkringskassan. Därefter är det kassans uppgift att handlägga begäran inom ramen för sin ordinarie verksamhet.

Ett annat problem är nyanlända i förvärvsarbetande ålder som anses vara långvarigt och kanske livsvarigt arbetsoförmögna. Även om dessa personer uppfyller de medicinska kraven för sjuk- eller aktivitetsersättning uppfyller de inte bosättningskravet vilket gör att de hänvisas till socialtjänstens försörjningsstöd. Försörjningen för dessa personer bör ses över så att de inte blir hänvisade till försörjningsstöd resten av livet.

2.11 Nyanlända med funktionshinder

Förslag: Regeringen bör uppdraga åt relevanta aktörer att genomföra en kartläggning som underlag för insatser som kan underlätta för nyanlända med funktionshinder att etablera sig på arbetsmarknaden. Kartläggningen bör avse även asyltiden.

Berörda aktörer i etableringsprocessen bör inleda ett samarbete och försöksverksamhet för utveckling av arbetsmetoder, kunskapsspridning och information.

Kompetens bör utvecklas kring fysisk tillgänglighet för nyanlända med särskilda inläringssvårigheter eller med psykiska funktionsnedsättningar.

Informationen till nyanlända som har barn med funktionsnedsättning om vilka möjligheter de har att få samhälleligt stöd bör utvecklas.

En nyanländ med funktionsnedsättning behöver en sammanhållen insats för att bäst kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden och i övrigt kunna integreras i Sverige. Detta gäller oavsett om funktionsnedsättning finns sedan tidigare, om den har uppstått under resan eller i Sverige. Därför är det viktigt att titta både framåt och bakåt från den dag den nyanlände får sitt permanenta uppehållstillstånd. Jag är medveten om att det ligger utanför arbetet i den här utredningen att föreslå åtgärder under asyltiden men för att komma åt flera av de problem som berör nyanlända med funktionsnedsättning, måste åtgärder sättas in redan då.

Språkundervisningen behöver anpassas till människor med funktionsnedsättningar. För t.ex. en synskadad kan det vara extremt svårt att ta till sig den vanliga sfi-undervisningen. Språk och därmed utbildning är en nyckel till etablering. Anhöriga, t.ex. föräldrar till barn med funktionsnedsättning, måste ombesörja all omvårdnad av personen med funktionsnedsättning utan stöd från samhället, inte sällan utan hjälpmedel. Detta gör att dessa personer förfördelas och får sämre möjlighet att kunna delta i verksamheter som leder till etablering i det svenska samhället.

Hjälpmedel och personlig service är en förutsättning för alla personer med funktionsnedsättning för att självständigt kunna etablera sig och vara aktiva på arbetsmarknaden. I Sverige har vi ett system för biståndsbedömning som bygger på att personer som

behöver stöd själva måste ansöka om att få detta beviljat. För att kunna söka måste man självklart ha kännedom om sina rättigheter. Sådan information behöver finnas tillgänglig. Människor som har ett skyddsbehov kan ha varit med om saker som är skadligt psykiskt och/eller fysiskt. Många som kommer till Sverige har traumatiska upplevelser och skador med sig. Den nuvarande sjukvårdspolitiken för asylsökande tillåter inte att vissa tillstånd behandlas om de inte är akuta och det finns därför en risk att högst behandlingsbara åkommor hinner bli kroniska tillstånd. Många nyanlända med funktionsnedsättning är nyskadade, men har aldrig fått någon rehabilitering. Samtidigt vet vi att en tidig rehabilitering, t.ex. för strokepatienter, har betydligt lättare att ge effekt än en rehabilitering som sätts in i ett sent skede.

Det saknas statistik som visar hur många av de asylsökande som har egna funktionsnedsättningar eller har barn med funktionsnedsättningar. Det finns således ingen sammanhållen information om hur stort om antal personer det handlar om eller om vilka funktionsnedsättningarna är. Den kunskap som finns kommer från olika aktörer såsom kommunerna, sjukvården, Kris och Traumacenter samt frivilligorganisationer som är verksamma inom området t.ex. Röda Korset. Migrationsverket har också statistik, men den är inte komplett och den informerar i första hand vilken typ av nedsättning som kräver anpassning av boende och då bara för dem som har anvisats boende av Migrationsverket.

Under år 2007 fick 18 414 personer permanent uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Det finns inga uppgifter om hur många av dessa som har funktionsnedsättningar. I de fall mottagande handläggare frågar om hälsa antecknas detta i den aktuella personakten men informationen sammanställs inte.

2.11.1 Skäl till förslagen

Som utgångspunkt för det fortsatta arbetet anser jag att det bör göras en kartläggning som underlag för fortsatta insatser. Samarbete för utveckling av arbetsmetoder, kunskapsspridning och information behöver inledas av berörda aktörer såsom kommunerna, Arbetsförmedlingen, sfi-anordnare, Försäkringskassan m.fl. Frågan behöver ges betydelse inom samtliga verksamheter som genomförs. Handikappreformen kan bistå med erfarenheter och kompetens men

denna måste efterfrågas och den kan inte ersätta den kompetens som behöver finnas hos ansvariga myndigheter.

Det behöver vidare utvecklas kompetens kring fysisk tillgänglighet eller kring nyanlända med särskilda inlärningssvårigheter eller med psykiska funktionsnedsättningar. En framgångsrik introduktion bygger på att den nyanlände har tillgång till en individuellt anpassad verksamhet. Rehabilitering och vård kan enligt mitt förslag utgöra en del av utvecklingsplanen i syfte att hindra nedsättning av introduktionsersättningen om detta är nödvändigt för att nå målet med utvecklingsplanen.

För nyanlända med barn med funktionsnedsättning är det angeläget att de sociala myndigheterna och landstingen tar ansvar för att barnen får adekvat vård. Utan vård fungerar inte introduktionen och föräldrarna riskerar att hamna i ett långvarigt utanförskap.

2.12 Den ideella sektorn

Förslag: Den ideella sektorn bör bjudas in till en dialog motsvarande den som avsåg samarbetet med de idéburna organisationerna inom det sociala området. Dialogen bör avgränsas till att omfatta introduktion av nyanlända och ha ett särskilt fokus på arbetsmarknads- och utbildningsfrågor.

Frivilligorganisationer som medverkar i nyanländas introduktion ska ges möjlighet till projektmedel som administreras av länsstyrelsen eller till uppdragsersättning.

Den ideella sektorn, dvs. folkrörelser och intresseorganisationer, har alltid haft en stor och viktig roll i utvecklingen av ett samhälle. Sektorn ger dem som är aktiva möjlighet att möta andra med samma intressen och ger också utrymme att uttrycka värderingar i ord och handling. Sektorn ger den enskilde som individ och tillsammans med andra makt att påverka sin egen vardag och samhället i stort.

Den ideella sektorn har över tid spelat en stor roll för att nyanlända lättare ska etablera sig i samhället i övrigt och fortsätter att göra det. Jag vill att den rollen ska synliggöras och förstärkas.

Jag ser den ideella sektorn i första hand som en resurs för att utveckla välfärden, inte som en besparingsmöjlighet.

2.12.1 Den statliga folkrörelsepolitiken

Den statliga folkrörelsepolitiken består av två delar, en sektorsorienterad del samt en generell och sektorsövergripande del där gemensamma frågor som rör alla typer av folkrörelser och ideella föreningar hanteras. Den sektorsorienterade delen bedrivs inom i stort sett samtliga politik- och verksamhetsområden i statsbudgeten, t.ex. handikappolitiken, ungdomspolitiken, kulturpolitiken, miljöpolitiken och idrottspolitiken och omfattar specifika frågor som rör olika typer av föreningar inom respektive sektor.

Ideella föreningar har en politisk och demokratisk funktion, de bidrar till social integration och har en viktig roll som idé- och kunskapsspridare. De har en viktig ekonomisk funktion genom sina bidrag till samhällets välfärd⁵⁴.

Ideella föreningar behöver inte vara registrerade hos någon myndighet och det finns därmed inga exakta uppgifter om hur många personer som är föreningsaktiva. Det går dock att uppskatta antalet föreningar med hjälp av antalet ansökningar om föreningsbidrag och man räknar med att det finns cirka 200 000 föreningar i landet. År 2000 fanns det till exempel 27 000 idrottsföreningar med sammantaget cirka 5 miljoner medlemmar. I dag är AIK Sveriges största förening inom idrott med över 14 000 medlemmar.

Åtskilliga av de rörelser som har bildats på senare år fungerar mer som nätverk än som traditionella organisationer. De eftersträvar en plattare, mindre hierarkisk organisationsform.

Engagemang ger tillgång till nätverk

Kvinnor och män som är engagerade i frivilligorganisationer och i informella sociala nätverk har ofta god utbildning och goda socioekonomiska villkor i övrigt. Det är tydligt att personer med en allmänt god position i samhället också är engagerade i föreningslivet och det finns inget som tyder på att aktivitet i samhällets organisationer fungerar som en ersättning för yrkesarbete. Sambanden är snarare att förvärvsarbete och frivilliga insatser samvarierar positivt, dvs. mer av det ena kombineras med mer av det andra. Föreningslivet ger ingångar till informella sociala nätverk.

År 2000 var 90 procent av den vuxna befolkningen (6,2 miljoner) medlem i minst en förening. De flesta av dem var med i en facklig

⁵⁴ SOU 2007:66 "Rörelser i tiden"

organisation (4 miljoner). Trots det höga procenttalet har andelen personer som är med i minst en förening sjunkit med ett par procent de senaste tio åren. I åldrarna 16–84 år var cirka 25 procent av befolkningen medlemmar i minst fyra föreningar år 2000. Studier vid Ersta Sköndal högskola ger vid handen att cirka 50 procent av befolkningen gör någon form av frivilliga insatser under minst tre timmar per vecka.

Finansiering

Den ideella sektorn som inte arbetar direkt med välfärdsfrågor får mindre än 30 procent av sina kostnader täckta via bidrag från stat och kommun. Organisationer verksamma inom välfärdssektorn finansieras till mer än 70 procent via stat och kommun.

Statskontoret har gjort en kartläggning som visar att år 2003 uppgick de statliga bidragen till ideella organisationer till nästan 6,5 miljarder kronor. Bidragen fördelades på knappt ett hundra olika slags typer av bidrag. Bidragssumman inkluderar bidrag utanför statsbudgeten. Drygt 850 miljoner kronor kom från överskotten från Svenska Spel och drygt 260 miljoner kronor kom ur Allmänna arvsfonden. De största bidragen går till folkbildning (2,6 miljarder kronor) och till idrotten (1,2 miljarder). För 2005 beräknas de statliga bidragen uppgå till cirka 7,5 miljarder kronor.

Ser man till antalet bidrag är organisationsbidrag den vanligaste bidragsformen. Knappt hälften av antalet bidrag är organisationsbidrag. De största organisationsbidragen ges till handikapporganisationer (159 miljoner kronor), ungdomsorganisationer (159 miljoner kronor, varav 85 miljoner kronor från Svenska Spel) och som partistöd (145 miljoner kronor). Drygt hälften av totala bidragsbeloppet är verksamhetsbidrag och de två största bidragen, dvs. de till folkbildningen och idrotten, hänförs till denna bidragsform. Stora verksamhetsbidrag ges till verksamhet för personer med funktionsnedsättning (81 miljoner kronor) samt till sociala organisationer (54 miljoner kronor).

Den statliga utredningen *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66) föreslår att följande principer bör gälla för den statliga styrningen av bidrag till ideella organisationer:

- Övergripande mål/syften ska finnas för alla bidragsformer.
- Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag.
- God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav.
- Det ska vara återrapporteringskrav för olika bidragsformer.
- Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer.
- Oberoende utvärderingar ska genomföras.

Bidrag till integrationsfrämjande verksamhet

Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att fördela statsbidrag till integrationsfrämjande verksamhet. Uppdraget låg tidigare på Integrationsverket. Ett arbete pågår inom regeringen för att skapa enklare regler för stöden till organisationer på etnisk grund. Den tidigare detaljregleringen av verksamheten har tagits bort och ersatts av en ny bidragsordning för verksamheter som motverkar rasism och liknande former av intolerans. Alla organisationer som jobbar med frågorna ska ha möjlighet att söka stöd på lika villkor och i konkurrens med varandra.⁵⁵

Den 1 april 2008 trädde förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans i kraft. Den 1 juli 2008 träder förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund i kraft. Den första förordningen avser statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans som kan ta sig uttryck i antisemitism, islamofobi, afrofofi, antiziganism och homofobi. Syftet med statsbidraget enligt sistnämnda förordning är att stärka organisationernas egna initiativ och verksamheter som rör kultur, identitet och delaktighet i samhället. Ungdomsstyrelsen har dessutom möjlighet att lämna stöd till verksamheter som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar.

Föreningar bildade på etnisk grund

Det finns en lång tradition bland invandrare att bilda en förening tillsammans med landsmän. Invandrare i Sverige utgör inget undantag från denna tradition och det finns etniska föreningar på såväl lokal,

⁵⁵ www.ungdomsstyrelsen.se

regional och central nivå. Det finns paraplyorganisationer och ett exempel på en sådan är Sios (Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige) med 15 medlemsförbund som tillsammans har cirka 450 lokalföreningar och drygt 90 000 medlemmar spridda runtom i Sverige. Sios är en ideell förening som är partipolitisk och religiöst obunden som etablerades i slutet av 1980-talet. Sios består av frivilliga sammanslutningar av erkända och icke erkända etniska minoritetsorganisationer som i samarbete med alla demokratiska krafter i Sverige vill verka för ett mångkulturellt samhälle. En uppgift är att bland annat driva språk-, kultur-, utbildnings- och andra minoritetspolitiska frågor, som är gemensamma för medlemmarna.

Några goda lokala exempel på integrationsfrämjande arbete

Inom den ideella sektorn pågår löpande bra projekt för att underlätta för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Som en illustration till detta har jag valt att kort beskriva två projekt; ett som kräver omfattande personella och ekonomiska resurser och ett som sker i den lilla skalan utan några bidrag annat än medlemmarnas intresse och planering.

Sweras projekt ”Frivilligkraft”

Swera (svensk flyktinghjälp) är en organisation som specialiserar sig på nationell och internationell hjälp till flyktingar. Sweras vision är att flyktingar i Sverige och internationellt ser Swera som en pålitlig och handlingskraftig organisation som främjar flyktingarnas intressen, bemöter dem med respekt och verkar för deras rättigheter, skydd och integritet.

Swera bedriver sedan sommaren 2006 projektet Frivilligkraft tillsammans med introduktionsenheterna i 11 kommuner (Bollnäs, Botkyrka, Gävle, Huddinge, Hudiksvall, Hofors, Ljusdal, Ovanåker, Sandviken, Söderhamn och Älvkarleby). Projektet beräknas vara avslutat sommaren 2008. Målet med projektet har varit att genom fadderverksamhet skapa bestående relationer mellan de nyanlända och ortsbefolkningen. Det har varit viktigt att understryka att parterna tar ansvar för att relationerna blir jämlika och ömsesidiga.

De nyanlända som deltar i projektet ska utöka sitt sociala kontaktnät, vidga sitt engagemang i föreningar och organisationer och känna att de är delaktiga i det svenska samhället. Deras anställningsbarhet ska öka och de ska i högre utsträckning än tidigare ha fått praktikplats. Frivilligkrafterna, volontärerna, ska få en ökad förståelse för de nyanländas villkor, känna att de gör en konkret insats samt få bestående relationer med nyanlända. Framför allt i Gävleborgs län ingår ett stort antal föreningar i lokala nätverk. I nätverken finns aktörer som kommer att ta över huvudansvaret för aktiviteterna när projektet avvecklas under 2008.

En utvärdering av projektet ger vid handen att såväl nyanlända som volontärer är nöjda.

Swera har, tillsammans med länsstyrelserna i Stockholms, Gävleborgs och Södermanlands län, lämnat in en ny ansökan till Europeiska flyktingfonden som avser finansiering av ett liknande projekt.

Soroptimister för mångfald.

Soroptimist International är en världsomfattande organisation för yrkeskvinnor som arbetar för att stärka kvinnans ställning och förbättra de mänskliga rättigheterna. Nyköping-Oxelösunds Soroptimistklubb har under år 2008 ett projekt där klubben erbjuder några invandrade yrkeskvinnor att ta del av klubbens nätverk. Kvinnorna bjuds på mat och verksamhet och kan efter ett visst antal möten bestämma sig för om de vill bli föreslagna som medlemmar i klubben. Är de intresserade, tar den ordinarie invalsproceduren över och kvinnorna får betala medlemsavgift och annat på vanligt vis.

Samarbete mellan idéburna organisationer inom det sociala området, regeringen samt Sveriges Kommuner och Landsting

I september 2007 inledde regeringen en dialog med idéburna organisationer inom det sociala området⁵⁶. Dialogen har omfattat relationerna mellan staten och organisationerna och utgått från båda parterns ömsesidiga beroende och del i samhällsutvecklingen. Syftet med dialogen har varit att befästa och fördjupa den demokratiska funktionen som de idéburna organisationerna har, att

⁵⁶ Ur "Förslag till överenskommelse mellan regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området", mars 2008.

belysa hur de kan utvecklas om utförare av olika former av service och tjänster till allmänheten samt att undanröja hinder för att sektorn ska ha möjlighet att utvecklas. En viktig fråga har varit hur organisationerna parallellt med att vara utförare kan fungera som röstbärare och opinionsbildare för sina medlemmar men också för dem som befinner sig i ett utanförskap.

Regeringens utgångspunkter har varit uppfattningen att en självständig och oberoende ideell sektor är en viktig garant för demokrati och mångfald. Det ska finnas vägar i den sociala ekonomin för människor att, genom exempelvis arbete i sociala företag, ta sig från utanförskap till egenmakt och därmed till ett mer självständigt liv.

- En utveckling av den sociala ekonomin bidrar positivt till tillväxten och samhällsutvecklingen.
- Fler aktörer och bättre villkor för ideella organisationer att driva verksamhet inom vård och omsorg ger människor större valfrihet och bättre kvalitet, t.ex. för patienter och mottagare av sociala tjänster.
- Engagemang och idealitet är starka drivkrafter i arbetet med att bryta människors utanförskap.

De idéburna organisationernas utgångspunkter har varit viljan att bidra till att utveckla demokrati och välfärd i samhället. Organisationerna kommunicerar sitt engagemang med politiker och fungerar som språkrör till beslutsfattare m.fl. inom stat, kommun och landsting på ett strukturerat sätt.

Det är regeringens och de idéburna organisationernas gemensamma övertygelse och vision att idéburna organisationer utgör en förutsättning och ett uttryck för varje öppet, demokratiskt och framgångsrikt samhälle.

Som ett resultat av dialogen har en överenskommelse träffats mellan idéburna organisationer inom det sociala området, regeringen samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Överenskommelsen presenterades i månadskiftet mars/april 2008 och formulerar vision och principer för det framtida samspelet mellan parterna.

Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och

sjukvården och omsorgen. Parterna har kommit överens om gemensamma principer och gjort åtagande inom områdena självständighet och oberoende, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn, mångfald samt dialog.

2.12.2 Skäl för förslaget

I introduktion av nyanlända och nyanländas inträde på arbetsmarknaden är den ideella sektorns insatser ett nödvändigt och utmärkt komplement till det arbete som görs av de offentliga aktörerna. Som medlem i en frivilligorganisation har man möjlighet att påverka en utveckling, att lära sig att göra saker både själv och tillsammans med andra samt att få förtroende som man annars inte skulle ha fått. Det nätverk som ett medlemskap ofta ger är påfallande nyttigt när man ska skaffa sig ett jobb eller välja utbildning. Den mångfacetterade verksamheten som finns inom den ideella sektorn bidrar till att minska klyftorna i samhället.

Det går inte att nog understryka vikten av ett fortsatt och ökat engagemang från frivilligorganisationernas sida för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för de nyanlända. Många organisationer har också upprättat mångfaldsplaner för att bl.a. nå ut till människor med annat modersmål än svenska och ibland kan sådana mångfaldsplaner vara en förutsättning för att ett visst bidrag ska utgå.

Många offentliga aktörer förespråkar vikten av att nyanlända får sin plats i föreningslivet. Jag har dock noterat att de rapporter, åtminstone de senare åren, som på ett ingående och informativt sätt beskriver det arbete som behöver utföras för en arbetsmarknads-etablering, mycket kort, om ens något, nämner frivilligorganisationernas arbete i frågan. Jag har inte hittat någon bra mätning av betydelsen av organisationernas arbete för att hjälpa nyanlända men anser att det är självklart att det frivilliga arbetet har ett stort eget värde inom området. Jag finner det angeläget att nyanlända får tillgång till föreningslivets mångfald och till de nätverk som föreningslivet kan ge.

Det arbete som läggs ner inom föreningslivet bygger i första hand på människors intressen, engagemang och idealitet. Själva poängen med att delta i föreningslivet är att man deltar frivilligt och därmed bestämmer vad, hur och hur mycket man vill bidra. Det är angeläget att mina förslag inte knyter upp föreningarna med så stor administration och/eller byråkrati att engagemanget dör.

Det är viktigt att lotsen ser den ideella sektorn som en medaktör i introduktionsarbetet och hjälper den nyanlände med information och kontakt om detta behövs.

Dialogen med den ideella sektorn om introduktion av nyanlända.

Den ideella sektorn bör bjudas in till en dialog motsvarande den dialog som har genomförts kring samarbetet med de idéburna organisationerna inom det sociala området. Det är viktigt att målet för dialogen är mycket konkret och att dialogen avgränsas till att enbart omfatta den ideella sektorns möjlighet att bidra till att nyanlända snabbare kommer in på arbetsmarknaden. Givetvis förtjänar hela integrationsområdet sitt intresse och sin dialog, men jag menar att när man försöker att greppa samhällets hela integrationsproblematik förlorar man ofta fokus och resultatet av dialogen blir för lite konkret.

Uppdrag och stimulansbidrag via länsstyrelsen

Länsstyrelsen bör ha möjlighet att uppdra åt frivilligorganisationer att utveckla metoder och verktyg för att öka genomslaget av arbetet med att snabbare få in nyanlända på arbetsmarknaden. Länsstyrelsen bör också ha medel för att kunna stödja kommunöverskridande integrationsarbete i föreningar.

Länsstyrelsen bör också ha tillgång till projektmedel för föreningar som ser nyanlända som presumtiva medlemmar och vill göra en särskild satsning för att nå dem.

Angående länsstyrelsernas uppdrag för fördelning av statliga anslag se avsnitt 2.7.3.

2.13 Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen

Förslag: Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen ska tas i bruk i samband med att den föreslagna introduktionslagen träder i kraft.

I ärende om statlig ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen som inte gäller ersättning till enskild ska sekretess gälla med rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

I ärende om statlig ersättning till enskild ska sekretess gälla med omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Sekretess ska gälla med rakt skaderekvisit i verksamhet hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen för uppföljning och utvärdering av introduktionen för nyanlända utlänningar.

I det följande redovisas utvecklingen av Integrationsverkets nationella system för utvärdering och uppföljning av introduktionen, SUNE, mitt förslag samt behovet av ändringar i sekretesslagen (1980:100) för att ett sådant system ska kunna tas i bruk.

2.13.1 Ett system för utvärdering av nyanländas etablering (SUNE) utvecklas

Integrationsverket utvecklar SUNE

Bristen på utvärdering av introduktionen har genom åren fått mycket kritik. Riksdagens revisorer och Statskontoret har särskilt poängterat att det behövs ett system för kontinuerlig insamling av statistik på individnivå om introduktionen. Det finns även behov av att följa upp och utvärdera effekterna av de verksamheter som genomförs av kommunerna för de nyanlända och övriga utrikes födda för att säkerställa en likvärdig och hög kvalitet i introduktionen.⁵⁷ I regleringsbrevet för budgetåren 2005 och 2006 avseende Integrationsverket gav regeringen därför Integrations-

⁵⁷ *Integrationspolitikens resultat – På väg mot ett samlat system för uppföljning och analys vid 16 statliga myndigheter* s. 215f, Integrationsverkets rapportserie 2007:05 och *Ett förlorat år - En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader* s. 33f, Integrationsverket 2007-03-27.

verket i uppdrag att utveckla ett nationellt informationssystem byggt på individdata för att kunna genomföra uppföljningar av introduktionen för nyanlända utlänningar. I uppdraget låg att utveckla ett system med hög grad av flexibilitet som skulle göra det möjligt att använda oavsett hur introduktionssystemet skulle komma att utvecklas.

Utifrån det beskrivna uppdraget utvecklade Integrationsverket SUNE (System för Utvärdering av Nyanländas Etablering). Systemet färdigställdes den 31 december 2006, men togs aldrig i bruk eftersom vissa rättsliga förutsättningar saknades.

Integrationsverket anförde i en skrivelse till Justitiedepartementet den 8 juni 2006 att lagändringar behövdes för att regeringsuppdraget att utveckla ett nationellt informationssystem skulle kunna slutföras. För att det nationella informationssystemet skulle fungera förutsattes att kommunerna lämnade uppgifter till Integrationsverket om olika nyanlända personers personliga förhållanden och om aktuella introduktionsinsatser för den enskilde. Därmed aktualiserades frågor om sekretess och om uppgiftsskyldighet för kommunerna. Med anledning av detta utarbetades en promemoria inom Justitiedepartementet.⁵⁸ En lag om uppgiftsskyldighet för kommunerna föreslogs och införandet av sekretessreglering hos Integrationsverket för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som skulle komma att hanteras inom ramen för det nationella informationssystemet. Därutöver behandlades sekretessregleringen i ärenden om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar. Promemorian remissbehandlades men föranledde därefter ingen ytterligare åtgärd.⁵⁹

En förstudie av SUNE:s framtida utformning har genomförts

I regleringsbrev 2008 fick Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att, under Länsstyrelsens i Jämtlands län samordningsansvar, genomföra en förstudie av hur en uppföljning av introduktionen för nyanlända utlänningar på lokal, regional och nationell nivå skulle kunna utformas. Förstudien belyser hur SUNE kan justeras och aktualiseras för att tillgodose

⁵⁸ Ju/2006/5338/IM.

⁵⁹ Remissyttrandena finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr Ju2006/5338/IM).

behoven av en kontinuerlig uppföljning av nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Studien innehåller en särredovisning av personer som omfattas av ersättningsförordningen. Möjligheten att komplettera uppföljningen med fler aspekter av nyanländas etablering, som exempelvis hälsa och försörjningsstöd, redovisas också. En utgångspunkt för förstudien var att Arbetsförmedlingen – i enlighet med AMS återrapporering till regeringen den 15 november 2007 – skulle vara nationellt ansvarig för den del av uppföljningen som rör etablering på arbetsmarknaden. Förstudien skulle också särskilt beakta behovet av ett flexibelt uppföljnings-system som är användbart över tid. Rapporten om arbetet och den genomförda studien redovisades den 14 april 2008. I rapporten föreslås följande.

- En huvudman för systemet bör utses. Det bör vara den myndighet som får det samlade ansvaret för att följa upp introduktionen av samtliga nyanlända in i det svenska samhället.
- Huvudmannen ska ha förvaltningsansvar för systemet och ansvara för dess säkerhet, utveckling och drift. Huvudmannen kan köpa in delar av dessa arbetsuppgifter.
- Huvudmannen bör inrätta en kundtjänst för systemet och ansvarar också för information om och lansering av systemet.
- Systemet behöver anpassas efter förändringar i introduktionen och efter de olika intressenternas behov av svarsalternativ, statistik m.m.
- Systemet ska utformas så att information från andra myndigheter kan överföras från deras system direkt till SUNE så att dubbelregistrering undviks. Det innebär bl.a. översyn och samordning av gränssnitten i de samverkande systemen. Tekniska lösningar för överföring av information mellan SUNE och systemen hos Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommunerna ska utarbetas.
- En översyn görs av variablerna i SUNE och samverkande system så att de överensstämmer sinsemellan och med variablerna i statistikregistret STATIV.
- En särskild lag eller förordning behövs där möjligheter att föra data mellan olika parter och myndigheter samt uppgiftsskyldighet för parterna regleras. Vidare bör där beslutas att systemet ska omfatta alla nyanlända som deltar i introduktionen

och inte enbart dem som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

- För att systemet ska kunna användas krävs också ändringar i sekretesslagen.
- Brukarenkäter och ärendehanteringssystem utformas om det finns behov och efterfrågan.

Avseende de ekonomiska konsekvenserna av SUNE anges vidare i rapporten att kostnaderna för utveckling och anpassning av systemet i grundutförande uppskattas till cirka 3,2 miljoner kronor för huvudmannen. SCB beräknar sina kostnader till 600 000–800 000 kronor. Den samlade utvecklingskostnaden i ett grundutförande är således cirka 4,0 miljoner kronor. Förvaltning, drift och teknisk support beräknas till 1,5 miljoner kronor per år för huvudmannen och 1,5–2 miljoner kronor för SCB.

Någon egen uppskattning av vilka resurser som behövs i kommunerna för att registrera uppgifter i systemet har inte gjorts. Ekonomistyrningsverket (ESV) har i en tidigare studie uppskattat denna insats till drygt 4 000 kronor per nyanländ som registreras i SUNE. En ny studie av ESV beräknas kosta 150 000 kronor. Kostnader för justering av Migrationsverkets system beräknas till 370 000 kronor och Arbetsförmedlingens till 1 miljon kronor. Utgiften för en brukarenkät till 30 000 individer uppskattas till 700 000 kronor med nyöversättningar. Utvecklingen av en modul för ärendehantering uppskattas till cirka 800 000 kronor som en engångskostnad.

Enligt rapporten kan systemet vara färdigt att tas i bruk i januari 2010. Överföring av data till STATIV kan ske tidigast sommaren 2010.⁶⁰

Vilka uppgifter innehåller SUNE?

SUNE bygger på en webbaserad enkät. Enkäten innehåller frågor om den enskilde individens yrkeserfarenhet, utbildning, familjesituation innan introduktionsprogrammet börjat, självskattad hälsa

⁶⁰ SUNE – i går, i dag och i framtiden. Förstudie av hur en uppföljning av introduktionen av nyanlända invandrare på lokal, regional och nationell nivå kan utformas, Länsstyrelsen i Jämtlands län 2008-04-14.

samt frågor om vilka introduktionsinsatser den enskilde individen fått och resultaten av dessa.

SUNE är konstruerat för att samla in uppgifter om födelseland, sysselsättning och boende under eventuell asyltid, familjesituation och boende vid introduktionens start och slut, typ av uppehållstillstånd och om personen omfattas av ersättningsförordningen, datum för ankomst till Sverige, uppehållstillstånd och folkbokföring, utbildning, yrkeserfarenhet, om introduktionsplan upprättats, datum för introduktionens start, deltagande och resultat i SFI eller annan undervisning i svenska, samverkan mellan olika parter rörande individens introduktion, arbetsmarknadsinsatser som Arbetsförmedlingen medverkat till, om validering eller bedömning av utländsk kompetens genomförts, kompletterande utbildning, praktik och andra kontakter med arbetsmarknaden, hälsoundersökning och hälsoinformation, samhällsinformation, övriga insatser, introduktionens omfattning i veckotimmar, försörjning under introduktionen, orsaker till eventuella förseningar av insatser, orsaker till att introduktionen avslutas och sysselsättning efter introduktionens slut.

Samkörning av uppgifter i STATIV

För att ansvarig myndighet ska kunna följa upp och utvärdera effekterna av introduktionen måste de uppgifter om den enskilde som förs in i SUNE samköras med STATIV (Statistik för Integrationsverket), en databas, som Integrationsverket utvecklat och som tagits över av Statistiska Centralbyrån (SCB). STATIV syftar till nationella studier avseende integration, segregation, jämställdhet och migration. STATIV omfattar hela befolkningen och innehåller variabler om bl.a. utbildning, sysselsättning och försörjning. I STATIV finns det kontrollgrupper med vilka de nyanlända som registrerats i SUNE ska jämföras. Genom SUNE måste därför lotsarna lämna uppgifter om identifierade personer. Dessa uppgifter avidentifieras efter samkörning med uppgifterna i STATIV. Innan samkörningen äger rum med STATIV ska dock personuppgifterna ha behandlats av ett IT-företag som på uppdrag av SCB sköter driften av SUNE.

Mitt förslag

Mitt förslag innebär att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen, som enligt den föreslagna introduktionslagen är skyldigt att följa upp och utvärdera introduktionen av nyanlända, också ska vara huvudman för SUNE eller liknande sådant nationellt system för uppföljning och utvärdering. Eftersom SUNE utformats på så sätt att systemet ska kunna användas oavsett hur introduktions-systemet utvecklas är mitt förslag att SUNE ska tas i bruk i samband med att den föreslagna introduktionslagen träder i kraft. Även om systemet inte har tagits i bruk tidigare har det testats och frågorna och svarsalternativen har validerats. I likhet med vad länsstyrelsen i Jämtlands län anger i sin rapport om SUNE finner jag att det inte finns anledning att utveckla ett helt nytt rapportverktyg eller andra utvärderingsinstrument. Den bästa och mest kostnadseffektiva lösningen är en vidareutveckling av SUNE.

Som huvudman för ett nationellt system för uppföljning och utvärdering ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ha förvaltningsansvar för systemet och ansvara för dess säkerhet, utveckling och drift. Förvaltningsansvaret innebär att verket/förmedlingen även ansvarar för insamlingen av personuppgifter och därmed är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204), PuL. En ny förordning som bl.a. reglerar myndighetens personuppgiftsansvar samt vilka uppgifter som får föras in i informationssystemet bör lämpligen införas, se avsnitt 2.4.6.

I det introduktionssystem som Integrationsverket hade att utgå från var det tänkt att den webbaserade enkät som SUNE bygger på skulle fyllas i av kommunernas introduktionshandläggare, i samarbete med Arbetsförmedlingen i respektive kommun, för varje individ som omfattades av introduktionen. I det introduktionssystem som jag föreslår blir detta i stället en uppgift för lotsarna att sköta. De utlänningar som kommer att registreras av lotsarna i SUNE är således nyanlända utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen.

SUNE eller liknande system kommer att innehålla integritets-känsliga uppgifter på individnivå och är tänkt att kunna användas av olika myndigheter på olika nivåer. Därtill är systemet tänkt att kunna användas både som ett insamlingsverktyg för statistik och för information och ärendehantering i verksamheten. Frågor om sekretess och uppgiftsskyldighet aktualiseras således. Den promemoria som tidigare utarbetats inom Justitiedepartementet och

remissinstansernas svar har därvid beaktats och i viss mån legat till grund för mina ställningstaganden. Lotsarnas uppgiftsskyldighet och tystnadsplikt redovisas i avsnitt 2.4.6 och 2.4.7.

Eftersom den webbaserade enkät som SUNE bygger på bl.a. ska samla in uppgifter rörande hälsa, som enligt personuppgiftslagen (1998:204), PuL, klassas som en känslig uppgift, är det lämpligt att den enskilde först får möjlighet att ge sitt samtycke till insamlingen av uppgifter om hälsa.

2.13.2 Förslag om ändring i sekretesslagen

Gällande rätt

Utlänningssekretess

Uppgifter som rör utlänningar omfattas generellt av sekretess i alla slags sammanhang hos myndigheter enligt 7 kap. 14 § *första stycket* sekretesslagen (1980:100). Sekretessen gäller för uppgift som rör utlänning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Detta stycke tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utlänningen oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Som ett typexempel på fall där sekretess bör gälla är att röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans nära anhöriga i hemlandet.

Utöver denna bestämmelse gäller sekretess enligt 7 kap. 14 § *andra stycket* sekretesslagen i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan

också kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan åtnjuta sekretesskydd.

Enligt 7 kap. 14 § *tredje stycket* gäller sekretessen enligt andra stycket inte i fråga om en myndighets beslut i ärenden som avses i stycket. Dock kan skälen till ett beslut hållas hemliga.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess enligt 7 kap. 14 § *fjärde stycket 1* hos Migrationsverket i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen syftar på Migrationsverkets beslut enligt gällande ersättningsförordning. När Migrationsverket beslutar om ersättning till kommuner för de kostnader kommunerna haft för att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt anhöriga till dessa personer kan verket således med stöd av fjärde stycket hemlighålla typiskt sett känsliga uppgifter om den enskilde utlänningen, t.ex. om dennes hälsotillstånd eller politiska inställning. Sekretessen hindrar däremot inte insyn i frågor om hur och till vilka belopp staten ersätter kommuner och landsting för bl.a. mottagande av flyktingar.

Migrationsverket har även till uppgift att övergripande arbeta för att en beredskap och kapacitet finns i landet för att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning (se förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket). I sådana ärenden hos Migrationsverket kan det förekomma uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är integritetskänsliga. Enligt 7 kap. 14 § *fjärde stycket 2* gäller således sekretess, utöver vad som följer av första stycket, hos Migrationsverket i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av fjärde stycket 1, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen i fjärde stycket är begränsad genom ett *rakt skaderekvisit*. Ett rakt skaderekvisit innebär en presumtion för offentlighet, men uppgifter som typiskt sett är ägnade att medföra

skada för det intresse de skyddar om de lämnas ut – t.ex. uppgifter om enskildas hälsa – omfattas normalt av sekretess.⁶¹ Huvudregeln är alltså att uppgifterna i ärenden om ersättning för flyktingmottagande och i verksamhet som avser medverkan till bosättning är offentliga.⁶²

Sekretess inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 7 kap. 4 § för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Enligt tredje stycket samma bestämmelse jämställs med socialtjänst ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Sekretessen avgränsas med ett *omvänt skaderekvisit*, dvs. med presumtion för sekretess. Huvudregeln är alltså att uppgifter i ärenden om introduktionsersättning inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Förslag om sekretess i ärenden om statlig ersättning till lotsar och kommuner

Enligt den föreslagna introduktionslagen ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen besluta om och betala ut ersättning till nyanlända, lotsar och kommuner. Ett landsting eller en kommun kommer, liksom i dag, att ha rätt till ersättning för vissa hälso- och sjukvårdskostnader. Detta kommer att regleras i en ny ersättningsföreskrift enligt vad regeringen närmare föreskriver. Migrationsverket/Arbetsförmedlingens beslut om statlig ersättning får enligt den föreslagna introduktionslagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ersättning för hälso- och sjukvårdskostnader kommer däremot, liksom i dag, att kunna överklagas hos regeringen.

Som framgår gäller sekretess hos Migrationsverket enligt 7 kap. 14 § fjärde stycket 1 sekretesslagen i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning

⁶¹ Prop. 1979/80:2, Del A s. 80f.

⁶² Prop. 2001/02:191 s. 93 och 115.

till sådana utlänningar. Motsvarande sekretessreglering saknas hos Arbetsförmedlingen. Vidare saknas sekretessreglering i de fall ärenden överklagas till regeringen. Detta är inte en tillfredsställande ordning. Samma skäl som ligger till grund för att sekretesskydd finns för sådana uppgifter hos Migrationsverket gäller om Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för introduktionen och även när sådana ärenden överklagas hos regeringen. I ärenden som överklagas hos regeringen kan det finnas uppgifter om den enskildes hälsotillstånd – t.ex. läkarintyg – och andra personliga förhållanden som bör omfattas av sekretess. Sekretesslagen bör därför ändras på så sätt att det sekretesskydd som finns för uppgifterna hos Migrationsverket inte ska vara begränsat till att gälla bara hos Migrationsverket. Därmed kommer sekretessen att gälla hos den myndighet som ansvarar för introduktionen av nyanlända enligt den föreslagna introduktionslagen. Sekretessen kommer dessutom att följa med uppgifterna även när de lämnas till regeringen i överklagade ärenden om ersättning.

Förslag om sekretess i ärenden om statlig ersättning till nyanlända

Den föreslagna introduktionslagen medför att lagen om introduktionsersättning kommer att upphöra att gälla. Sekretess enligt 7 kap. 14 § fjärde stycket 1 omfattar endast ärenden enligt den nuvarande ersättningsförordningen. Den föreslagna introduktionslagen kommer dock att omfatta ärenden om såväl introduktions-, bostads- och barnersättning som ersättning till lotsar och kommuner.

Sekretess i ärenden om introduktionsersättning regleras i dag i 7 kap. 4 § sekretesslagen där sådana ärenden jämställs med socialtjänst. Ärenden om introduktionsersättning kommer enligt mitt förslag emellertid inte längre att handläggas av kommunerna. Introduktionsersättningen infördes som ett alternativ för kommunerna till ekonomiskt bistånd. Med den utformning av ersättning till nyanlända som jag föreslår ska ekonomiskt bistånd som huvudregel inte längre vara en alternativ försörjningskälla. Det är därför inte lämpligt att sådana ärenden jämställs med socialtjänst. Bestämmelsen i 7 kap. 4 § bör således ändras och sekretessen i ärenden om introduktionsersättning, tillsammans med bostads- och barnersättning, i stället regleras på annat sätt. Detta kan

lämpligen göras i 7 kap. 14 § så att all sekretessreglering i ärenden om statlig ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen samlas i en och samma bestämmelse.

I ärenden om ersättning enligt ersättningsförordningen gäller ett rakt skaderekvisit enligt 7 kap. 14 § fjärde stycket. I ärenden om introduktionsersättning motsvaras skyddet i stället av det sekretesskydd som finns inom socialtjänsten enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen, dvs. med omvänt skaderekvisit. En grundprincip är att man inte ska åstadkomma mer sekretess än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Detta innebär bl.a. att en uppgift inte ska omfattas av sekretess, om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut.⁶³ I ärenden som rör myndighetsutövning gentemot enskilda gäller som huvudregel sekretess med rakt skaderekvisit.

Beslut om introduktionsersättning innebär myndighetsutövning gentemot enskilda. Enligt förarbetena till 7 kap. 4 § sekretesslagen motiverades införandet av sekretesskyddet för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i ärenden om introduktionsersättning av att de uppgifter som den enskilde kan behöva lämna för att få introduktionsersättning kan vara av lika ömtålig art och förtjäna samma sekretess som de uppgifter som lämnas i ärenden om socialbidrag. Det kan exempelvis röra uppgifter som belyser den enskildes utlänningens personliga förhållanden.⁶⁴ Dessa motiv kvarstår alltså varför sekretess i ärenden om introduktionsersättning, bostads- och barnersättning bör gälla med omvänt skaderekvisit. Detta kan lämpligen göras genom införandet av ett nytt femte stycke i 7 kap. 14 §.

Förslaget innebär att 2 § 7 lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, som föreskriver att med socialtjänst avses handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, måste upphöra att gälla. Motsvarande bestämmelse om behandling av personuppgifter bör i stället lämpligen införas i en förordning för ansvarig myndighet, t.ex. i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som gäller i Migrationsverkets verksamhet eller i en ny förordning som reglerar myndighetens personuppgiftsansvar samt vilka uppgifter som får föras in i informationssystemet.

⁶³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 78.

⁶⁴ Prop. 1991/92:172 s. 18.

Sekretess i verksamhet hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen för uppföljning och utvärdering av introduktionen

Det nationella systemet för uppföljning och utvärdering av introduktionen för nyanlända invandrare omfattar uppgifter som lämnas *utöver* sådana uppgifter som lämnas i ärenden om statlig ersättning och som omfattas av sekretesskyddet i 7 kap. 14 § fjärde stycket sekretesslagen.

Statistiksekretess

Enligt 9 kap. 4 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, av någon annan myndighet. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

Det kan konstateras att varken Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen är sådana statistikförande myndigheter som är ansvariga för officiell statistik enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och den därtill knutna förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I en bilaga till förordningen regleras vilka myndigheter som är ansvariga för officiell statistik. Myndigheter kan dock även i andra fall än de som avses i förordningen om officiell statistik ha uppgifter avseende verksamhet med statistik (s.k. övrig statistik). I förarbetena till 9 kap. 4 § sekretesslagen uttalas bl.a. följande. Statistik kan framställas för att användas som underlag för beslut i ett ärende hos en myndighet. Det är emellertid inte sådan verksamhet som avses här. I stället är det fråga om en mera allmänt utredande verksamhet utan anknytning till något särskilt ärende. Typisk är den statistikproduktion som SCB svarar för. Motsvarande framställning av statistik utan samband med något särskilt ärende kan förekomma också hos andra myndigheter.

Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande. Det är sådan verksamhet som avses med uttrycket ”myndighets särskilda verksamhet för att framställa statistik”.⁶⁵

Enligt den föreslagna introduktionslagen ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen särskilt följa upp lotsarnas introduktion av nyanlända för vilka lotsarna får statlig ersättning och återföra resultatet till lotsarna, kommuner, andra myndigheter och regeringen. SUNE är tänkt att användas för just uppföljningar av introduktionen för nyanlända utlänningar. Systemet bygger på individdata, men det är inte fråga om insamling av information för något renodlat statistiskt ändamål. Det förhållandet att uppgifter inom ramen för uppföljning, utvärdering och liknande verksamhet sammanställs statistiskt torde därför inte innebära att det är fråga om sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik som avses i 9 kap. 4 § sekretesslagen. Sekretessregeln i 9 kap. 4 § sekretesslagen omfattar således inte de uppgifter som Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska hantera inom ramen för det nationella systemet för uppföljning och utvärdering av introduktionen för nyanlända.

Det saknas alltså sekretessbestämmelser som gäller hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen i fråga om uppgifter om enskilda personliga förhållanden som kommer att finnas i SUNE eller liknande system för uppföljning av introduktionen av nyanlända. Inom ramen för informationssystemet kommer integritetskänsliga uppgifter – t.ex. uppgifter om enskildas hälsa – att förekomma. Det är inte tillfredsställande att det saknas sekretesskydd för sådana uppgifter. Sekretesslagen bör därför kompletteras så att sekretessen även omfattar uppgifter om enskilda personliga förhållanden i verksamhet hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen för uppföljning och utvärdering av introduktionen av nyanlända utlänningar. Föreslagen utformning av sekretessregeln innebär att de uppgifter som lämnas av lotsarna till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen kommer att åtnjuta ett sekretesskydd vid verket/förmedlingen.

Den naturliga platsen för en ny regel om sekretess i Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens verksamhet är 7 kap. 14 § fjärde stycket sekretesslagen. Där finns redan i dag bestämmelser om sekretess hos Migrationsverket i ärenden som gäller statlig ersättning och medverkan till bosättning i vissa fall. Regeln kan lämpligen kompletteras så att den erbjuder sekretess även i fråga om uppgift om enskilda individers personliga förhållanden i det nationella infor-

⁶⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 262.

mationssystemet för uppföljning av introduktionen av nyanlända utlänningar.

Grundprincipen vid utformningen av varje särskild sekretessbestämmelse är att man inte ska åstadkomma mera sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Med hänsyn till detta bör ett rakt skaderekvisit vara tillräckligt, dvs. huvudregeln bör vara att offentlighet råder för uppgifterna. Sekretess bör alltså gälla för uppgift om enskildas personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Enligt 7 kap. 14 § fjärde stycket sekretesslagen gäller sekretess hos Migrationsverket i ärenden som gäller statlig ersättning och medverkan till bosättning i vissa fall för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Sekretess med rakt skaderekvisit gäller således för uppgifterna redan i dag. Med hänsyn till detta finns inte skäl att avvika från grundprincipen och föreskriva ett omvänt skaderekvisit. Det bör därvid påpekas att de uppgifter som i dag omfattas av sekretess hos Migrationsverket enligt 7 kap. 14 § fjärde stycket sekretesslagen är av i stort sett samma karaktär som de som omfattas av det nationella informationssystemet. Rakt skaderekvisit gäller även för liknande uppgifter, bl.a. i socialförsäkringsärenden (jfr 7 kap. 7 § sekretesslagen).

Om meddelarfriheten

I 16 kap. 1 § sekretesslagen anges i vilka fall en tystnadsplikt har företräde framför meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. I förarbetena till 16 kap. 1 § anförde föredraganden att skyddet mot att utlänningar utsätts för sådana övergrepp eller sådant allvarligt men som hänger samman med hans eller hennes särskilda förhållanden som utlänning, måste anses väga så tungt att meddelarfriheten bör brytas igenom såvitt gäller den tystnadsplikt som gäller enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen. Föredraganden ansåg dock inte att det fanns tillräckligt starka skäl

för att låta meddelarfriheten stå tillbaka för den tystnadsplikt som gäller enligt samma paragrafs andra stycke.⁶⁶

Den bedömning som gjordes beträffande den i 7 kap. 14 § andra stycket intagna sekretessbestämmelsen gjordes även då sekretessen i fjärde stycket infördes.⁶⁷ Den nu föreslagna ändringen i fjärde stycket föranleder inte någon annan bedömning vad gäller meddelarfriheten. Någon ändring i 16 kap. 1 § sekretesslagen föreslås således inte.

2.13.3 Avslutande synpunkter

Utformandet av effektiva introduktionsinsatser förutsätter kontinuerlig uppföljning och utvärdering. De stora samhällsekonomiska vinsterna som kan uppnås genom effektivare introduktionsinsatser samt den höjda servicenivå som staten kan erbjuda berörda aktörer genom utvärdering av introduktionsinsatserna talar för att det nationella informationssystemet bör tas i bruk snarast möjligt.

Jag förutsätter att det nationella informationssystemet rent tekniskt kommer att utformas på ett sådant sätt att tillfredsställande skydd mot obehörig åtkomst föreligger. Huruvida detta bör ske genom kryptering med SSL⁶⁸ eller på något annat sätt är en fråga som Migrationsverket/Arbetsförmedlingen har att bedöma.

Jag anser att ändringarna i sekretesslagen bör träda i kraft samtidigt som den föreslagna introduktionslagen. Om och när det nationella informationssystemet tas i bruk är det av stor vikt att ett adekvat sekretesskydd finns för de integritetskänsliga uppgifter som systemet kommer att omfatta. Även sekretesskyddet för integritetskänsliga uppgifter i ärenden om statlig ersättning för kostnader för mottagande av nyanlända utlänningar bör snarast utsträckas till att gälla, inte bara hos Migrationsverket/Arbets-

⁶⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 374.

⁶⁷ Prop. 2001/02:191 s. 95.

⁶⁸ SSL (Secure Sockets Layer) är en säkerhetsmekanism som uppfanns av Netscape och används för att kryptera kommunikationen mellan två värdar. Ofta är ena värden en webbserver (ex. onlinebutik) och den andra är en webbläsare (ex. Firefox). Tanken med att kryptera datan som sänds till och från dessa två värdar är att ingen annan användare på nätverket (oftast internet) ska kunna avlyssna eller manipulera datan. Handlar man på internet så faller det sig naturligt att man använder SSL för att kryptera ex. kreditkortsinformation. Även mindre "kritiska" data, ex. lösenord, bör krypteras men tyvärr är det inte lika vanligt då det belastar webbservern mer än om kryptering inte används. Högre belastning innebär högre driftkostnader för webbservern och de kostnaderna har antagligen högre prioritet än användarnas säkerhet.

förmedlingen utan även i överklagade ärenden som överlämnats till regeringen.

Genom införandet av SUNE eller liknande system skapas goda möjligheter att utvärdera introduktionsarbetet för nyanlända. Det har utvecklats underlång tid och det finns mycket kunskap och erfarenheter om hur ett sådant system skulle kunna fungera. Det finns också samverkansformer som fungerar utmärkt samtidigt som det finns stora brister. Förändringsarbete skapar oro, frågor och nya problem.

Ansvarskommittén konstaterar i sitt delbetänkande *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) att även om den svenska samhällsmodellen i sig är stark och robust så finns en kritik från kommunalt håll som går ut på att initiativen från nationell nivå är för många, att de präglas av sektorsperspektiv och att de inte är koordinerade. Kommuner och landsting uppvisar i sin tur stora skillnader sinsemellan vad gäller ambitionsnivå, tillgänglighet och kvalitet i den välfärdsservice de erbjuder. Delbetänkandet lyfte fram fyra viktiga förutsättningar för det fortsatta utredningsarbetet:

- behovet av ökad utvecklingskraft i den offentliga verksamheten,
- medborgarnas egen medverkan och medskapande,
- problemen med den starka sektoriseringen, samt
- behovet av en tydlig ansvarsfördelning.

Konsekvenser

Utformandet av effektiva introduktionsinsatser förutsätter att insatser och metoder följs upp, utvärderas och utvecklas kontinuerligt. För detta måste ibland uppgifter hanteras om integritetskänsliga personliga förhållanden såsom utbildning, sysselsättning och arbetslivshistoria. De föreslagna ändringarna syftar till att säkerställa sekretess hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som hanteras inom ramen för det nationella systemet för utvärdering av nyanländas etablering.

Den föreslagna ordningen för statlig ersättning till lotsarna förutsätter att lotsarna lämnar Migrationsverket/Arbetsförmedlingen uppgifter om planerade introduktionsinsatser. Upprättandet av informationssystemet innebär en utveckling av statens service till myndigheter och andra aktörer. Genom utvärdering av insatserna

ökar förutsättningarna till en bättre individanpassning av introduktionsprogrammet, vilket bedöms kunna bidra till förbättrade barn-, ungdoms-, jämställdhets- och handikappolitiska effekter.

Förslagen har små statsfinansiella effekter. Utvecklingskostnaderna uppskattas sammanlagt till cirka 4 miljoner kronor och årliga driftskostnader till cirka 3 miljoner kronor.⁶⁹ De förbättrade möjligheterna till utvärdering av offentliga insatser för snabb etablering av nyanlända bedöms på längre sikt kunna bidra till positiva stats- och kommunalekonomiska effekter.

Förslaget om sekretessreglering hos regeringen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i överklagade ärenden om statlig ersättning syftar till att stärka den enskildes integritet. Förslaget har inga statsfinansiella eller kommunalekonomiska effekter och bedöms inte heller ha några negativa effekter för regeringens måluppfyllelse inom något annat politikområde.

2.14 Samhällsinformation

Förslag: Statliga myndigheters information ska vara lättillgänglig och möjlig att förstå och ta till sig även för personer med annat modersmål och/eller annan kulturbakgrund än den svenska. Regeringen bör uppdra åt VERVA (Verket för förvaltningsutveckling) att ta fram underlag för hur detta ska tillgodoses. Uppdraget bör omfatta hur en samlad information om Sverige, till personer med annat modersmål än svenska, kan se ut och vidmakthållas. VERVA bör bjuda in Sveriges Kommuner och Landsting att delta i arbetet.

Regeringen bör inrätta ett 020-nummer som stöd för samhällsinformation till personer med annat modersmål än svenska.

Myndighetsinformation

Den offentliga sektorns information ska vara lättillgänglig och möjlig att förstå och ta till sig för alla bosatta i landet, dvs. även för personer med annat modersmål och/eller annan kulturbakgrund än den svenska. Förvaltningslagen (1986:223) fastställer såväl statliga som kommunala myndigheters skyldighet i detta avseende och en

⁶⁹ Se Förstudie, Länsstyrelsen i Jämtlands län 2008-04-14.

mycket stor del av den verksamhet som bedrivs inom stat och kommun berörs av lagen. Huvudsyftet med förvaltningslagen är att värna om den enskildes rättssäkerhet när han eller hon har med förvaltningsmyndigheter att göra. Lagen säkerställer dessutom myndigheternas service till allmänheten samt att det finns en god hastighet i beslutsprocessen.

Förvaltningslagen bygger således på sambandet mellan rättssäkerhet och service. Myndigheter ska handla opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt och ska också lämna snabba, enkla och entydiga besked för att hjälpa den enskilde. Lagen innehåller regler om myndigheters serviceskyldighet, om deras samverkan med andra myndigheter, om snabb och enkel handläggning av ärenden, om ett lättbegripligt myndighetsspråk och om muntliga inslag i handläggningen. Lagen lägger fast att en myndighet bör anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad.

Regeringen slog i propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*⁷⁰ fast att, utöver den generella samhällsinformationen, bör det göras särskilda informationsinsatser för att tillgodose nyanlända invandrares behov. Den grundläggande informationen bör så långt möjligt ges på invandrarens eget språk.

Det ligger i alla myndigheters intresse att människor lätt kan nå och ta del av information. Det är relativt enkelt att utforma lättillgänglig information på svenska för dem som bott länge i Sverige. Betydligt svårare blir det när informationen ska ske på andra språk och dessutom tas emot av människor med andra kulturella referensramar. Samtidigt är behovet av korrekt och relevant information störst bland dem som kommit sist. De komplicerade organisationerna och regelverken i Sverige medför att informationsbehovet växer. För att förenkla för allmänheten inrättar många myndigheter, förutom informationsavdelningar och receptioner m.m., lotsverksamheter av olika slag. Syftet är att bespara såväl besökarna som den egna organisationen extraarbete. Det måste finnas skriftlig information om exempelvis socialförsäkringar eller arbetsmarknadens regler och rutiner, skatteregler osv. Varje gång information ska utformas behöver myndigheter inse och beakta att många människor i Sverige inte behärskar svenska tillräckligt bra för att ta till sig språkigt

⁷⁰ Prop. 1997/98:16.

avancerad information. Man måste alltid ta ställning till hur och på vilka språk det är rimligt att informationen utformas.

Det finns således all anledning att utforma informationen på ett sådant sätt att de människor som har störst behov lätt kan informera sig. Detta kan vara till nytta även för den redan kunniga. Om t.ex. den offentliga sektorns webbsidor görs tillgängliga för alla i det mångkulturella samhället kan de framledes ha en särskilt stor betydelse för nyanlända som behöver orientera sig i Sverige och skapa sig en bild av var man kan hitta arbete, bostad och ett i övrigt gott liv. De kan också användas av asylsökande, arbetskraftsinvandrare och turister.

Det finns ingen heltäckande bild av innehållet i den samhällsinformation som erbjuds i dag och det finns inte heller fastställt vad som bör eller ska ingå i informationen. De allra flesta myndigheter har information, åtminstone på webben, på engelska. En del har på flera språk, men få har på de stora nya invandrar språken t.ex. arabiska. Det sammantagna intrycket när man läser webbsidorna är att det är svårt för en person som inte har goda svenskkunskaper att hitta den information som han eller hon söker.

Sverige saknar av integritetsskäl språkregistrering. Detta har utgjort ett generellt problem när det gäller att bedöma vilka språk som informationen ska översättas till. Det har under årens lopp inneburit svårigheter för myndigheter m.fl. att skaffa sig underlag för produktionsbeslut och distribution av information. Här har möjligheten till webbaserad information öppnat upp. När väl det första arbetet är gjort med att språk- och kulturanpassa informationen på en webbsida, behöver enbart justeringar genomföras för att anpassa den till nya språkgrupper.

Den nya tekniken stödjer sålunda möjligheten att nå ut till fler människor och att anpassa information till nyanlända. Det måste emellertid finnas ett tydligt utpekat uppdrag att löpande utveckla och granska myndigheters information så att den både kan nå alla och spegla det mångkulturella samhället. VERVA har i uppdrag att ge myndigheter, kommuner och landsting stöd i att utveckla verksamhet och kompetens. Målet är att den enskilde och företag ska uppleva kontakten med myndigheterna som enkel, effektiv och ändamålsenlig. För att medverka till en samordning av den offentliga sektorn tar VERVA fram modeller, vägledningar och specifikationer. I VERVA:s vägledning för 24-timmarsmyndigheten finns tips på hur myndigheter kan designa sin webbsida för att nå personer som behöver ha lättläst svenska eller som har ett annat

modersmål än svenska.⁷¹ I valet av vilka språk som behöver finnas på webbplatsen ger VERVA följande råd:

- Ett sätt att välja språk är att utgå från ett kvantitativt mått på utlandsfödda invånare, till exempel att översätta materialet till de språk som talas av de fyra största invandrargrupperna. Om man väljer att översätta till ett stort antal språk kan det vara bra att sätta en kvantitativ nedre gräns, till exempel att språket måste talas av minst 50 000 utlandsfödda invånare.
- Urvalet av vad som ska produceras bör ske i samråd med de målgrupper man riktar sig till, annars är risken stor att resurser satsas på fel saker. Om man tar fram information på flera språk är det viktigt att den hålls uppdaterad på alla språken.
- Översätt inte bara texten utan anpassa även innehållet. Användare från andra språkområden kan ha andra behov än svenskspråkiga användare. Man kan inte utgå från att de har samma grundkunskap om det svenska samhället och dess institutioner, man kan behöva förklara sådant som i det svenska materialet är självklarheter.

Det är naturligtvis en avvägning av hur mycket av den svenska texten som behöver översättas för att den ska ge den nyanlände tillräckligt med information, men ett minimum man kan tänka kring är att översätta fältetiketterna, dvs. etiketterna som anger var och vad man ska skriva (namn, födelsenummer etc.) för myndigheternas webbaserade tjänster. Det torde underlätta för många om texten på etiketterna är på det egna modersmålet. Antalet fel-skrivningar och frågor kring självklarheter borde minska och därmed myndighetens kostnader. Ett sådant förfarande ligger också i linje med EU:s tjänstedirektiv som hanterar frågan om hur formulär m.m. ska vara utformade för att tjänsteutövare i olika länder ska kunna få hjälp på olika språk inom unionen.

Uppdrag åt VERVA

Sammantaget uppfattar jag, efter att i utredningsarbetet ha letat efter information på andra språk än svenska, att stat och kommun tycks sakna en långsiktig policy och/eller strategi för information

⁷¹ www.verva.se

avsedd för målgrupper med annat modersmål än svenska. Det gäller vilken typ av information som översätts, hur mycket som översätts, till vilka språk, hur de anger var språkalternativen finns, hur lätt en nyanländ kan hitta översatt material osv. Det saknas också enhetlighet i hur språkalternativen utformas på webbplatserna. Detta kan delvis förklaras av att de riktar sig till specifika målgrupper. Detta kan påverka språkval och vad det är för information som översätts. Samtidigt uppger de flesta myndigheter att allmänheten utgör målgruppen för informationen. Inom området borde det gå att snabbt göra stora framsteg.

Strategier och policy

Alla statliga myndigheter har fristående informationsverksamheter och egna webbsidor. Det gäller också för kommuner och landsting. Det finns således ingen gemensam struktur eller gemensamt nätverk för den offentliga sektorn. Ingen myndighet kan luta sig mot den andra. Jag tycker att det är naturligt att varje organisation vill ha sin egen profil på sitt informationsmaterial. Samtidigt borde det gå att enas om vilka delar som kan vara gemensamma för att göras mer tillgängliga och läsbara för personer som har något av de stora invandarspråken som modersmål. Jag föreslår därför att regeringen ger i uppdrag åt VERVA att ta fram underlag för hur information till nyanlända kan bli mer lättillgänglig och möjlig att förstå. VERVA bör bjuda in Sveriges Kommuner och Landsting att delta i arbetet.

Samlad information om Sverige

Under årens lopp har det funnits möjligheter för nyanlända och andra att hitta en samlad, lättillgänglig information om Sverige, svenska levnadsförhållanden, livsstil, krav och värderingar. Inledningsvis var invandrarbyråerna ett slags informationscentraler som kunde ge råd och hänvisa vidare för dem som redan fanns i Sverige och sedermera utvecklades ett skriftligt och så småningom webbaserat informationsmaterial. Den webbaserade informationen var givetvis också nåbar för personer utanför Sverige och som kanske övervägde att invandra hit. För närvarande finns inte något sådant samlat officiellt material att erbjuda. Den skriftliga och

webbaserade versionen av Samhällsguiden lades ner under hösten 2006 och webbsidan Sverige.se i mars 2008.

Det finns givetvis olika typer av riktad information för utlänningar som vill informera sig om det officiella Sverige inom ett speciellt sakområde, inte minst via Internet. Regeringen driver webbsidan *www.sweden.se*, Svenska institutet sidan *www.si.se* och UD sidan *www.swedenabroad.se*. Sidorna beskriver sammantaget väl hur Sverige i olika delar är byggt, hur man kan nå olika organisationer, hur man gör affärer och hur man turistar, den svenska agendan för dagen m.m. För en nyanländ som vill lära sig att leva i Sverige eller en person som funderar på att invandra ger den officiella informationen dessvärre inte tillräcklig ledning. Jag menar därför att det finns behov av en liknande samhällsinformation som den Samhällsguiden och Sverige.se var avsedd att ge. Det uppdrag som jag föreslår att VERVA ska få om strategier och policy vid utformning av information bör därför också omfatta hur en samlad information om Sverige till personer med annat modersmål än svenska kan se ut och vidmakthållas.

Snabblinje för den enskilde

Den moderna tekniken gör det möjligt att hjälpa människor att navigera och informera sig när behovet är aktuellt. Det är också när man bäst behöver det som man lättast kan ta till sig och minnas den information man får. Som nyanländ kan det vara svårt att få tillgång till skriftligt informationsmaterial eller Internet när frågorna uppstår. En telefonlinje är ett bra komplement till de övriga medierna. Jag föreslår därför att regeringen inrättar ett 020-nummer och Internetservice för samhällsinformation till nyanlända och personer med annat modersmål än svenska. Telefon- och Internetservicen ska ses som en hjälp till självhjälp och tillhandahålla lättillgänglig, korrekt information som ett komplement till myndigheters och andras arbete. Servicen ska vara bemannad med tvåspråkig kulturkompetent personal (rådgivare). Den ska vara kostnadsfri och den som ringer upp eller mailar ska kunna vara anonym. Personalen ska kunna svara på enklare frågor direkt och kunna hänvisa vidare. Lämpliga öppettider kan vara alla dagar förslagsvis mellan kl. 08.00–20.00.

Telefon- och Internetservicen kan vara etablerad t.ex. på ett kontor för att göra det möjligt för personalen att rådgöra med

varandra och att utveckla gemensam kunskap. Om personalen har tillgång till ett bra och enkelt formulär för dokumentation av frågorna kan telefonlinjen/mailedservicen också bilda en bra kunskapsbas för fortsatt utveckling av den offentliga sektorns informationsinsatser.

3 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser

3.1 Offentligt åtagande

3.1.1 Staten

Den stora organisatoriska förändringen i mitt förslag är att staten blir huvudman för att samordna, besluta om och följa upp insatser i den nyanländes introduktion. Kommunerna får i detta avseende en lättnad.

Nyanlända har i många decennier haft möjlighet att få stöd till att etablera sig med hjälp av offentlig finansiering. Mina förslag medför att stödet blir starkare än tidigare, bland annat genom att den nyanlände får tillgång till en aktör, lots, som är finansierad via skattemedel men organiserad utanför den offentliga sektorn. Jag föreslår vidare att en nyanländ ska få utökat stöd av Arbetsförmedlingen, tillgång till Försäkringskassans rehabiliteringsprogram samt större möjlighet till samhällsinformation. Den nyanlände ska dessutom genomgå en kurs i samhällskunskap. Sammantaget utökas och fördjupas statens åtaganden visavi den nyanlände.

Den regionala statliga nivån får i mitt förslag ett utökat ansvar i att säkerställa att det finns bostäder och därmed kommunplatser för den nyanlände. Inom regionerna ska introduktionsarbetet stärkas genom samarbete med den frivilliga sektorn och där föreslår jag att det ska finnas föreningsstöd och utvecklingsmedel.

3.1.2 Kommuner

En förändring av huvudmannskapet för introduktionsinsatserna medför att kommunerna kan komma att behöva ställa om sina organisationer.

Kommuner föreslås ha skyldighet att ta emot nyanlända för etablering men samtidigt ger förslaget utrymme för interkommunala överenskommelser om arbetsfördelning av kommunernas uppdrag visavi den nyanlände. Vissa kommuner kan t.ex. ha gott om bostäder medan andra inom ett pendlingsavstånd kan erbjuda specialiserad sfi.

Samhällskunskap för nyanlända föreslås bli obligatorisk med egen kursplan och det kan medföra extra arbete för kommunerna när undervisningen ska organiseras inom ramen för den obligatoriska skolan och gymnasieskolan.

3.1.3 Landsting

Landstingens arbetsinsats ökar genom att landstinget föreslås ansvara för att samtliga nyanlända kallas till hälsoundersökning samt för att genomföra hälsoundersökningen. Denna ökade arbetsinsats kompenseras dock av den statliga ersättning som finns redan i dag för genomförda hälsoundersökningar.

3.2 Övrigt

3.2.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män

I samtliga förslag har jag lagt mig vinn om att de, om möjligt, ska gynna jämställdheten mellan kvinnor och män. Introduktionsersättningen är utformad så att det har en ekonomisk betydelse att varje enskild nyanländ har en egen utvecklingsplan. Lotsen följer individen och dennes förutsättningar och kvalifikationer och inte hushållet. Krav ställs på att nyanlända ska påbörja sfi inom en månad. Det är också obligatoriskt att delta i utbildning i samhällskunskap för att ersättning ska utgå.

De flesta som söker tillstånd som anhörig till en nyanländ är kvinnor. Jag föreslår att ansökningstiden för anhöriga utökas från två år till sex år, vilket förväntas öka möjligheten för kvinnor att

återförenas med sin partner i Sverige. Därmed blir det fler som har rätt att ansöka om introduktionsverksamhet.

3.2.2 Nyanlända med funktionshinder

Jag föreslår att det ska göras en kartläggning av vilka insatser som behövs för att underlätta för nyanlända med funktionshinder samt att, som ett förväntat resultat av kartläggningen, en försöksverksamhet genomförs. Kartläggningen bör även avse asyltiden. Jag föreslår dessutom ett utökat samarbete mellan berörda aktörer för att utveckla arbetsmetoder, kunskapsspridning och information.

3.2.3 Barns situation

Min uppfattning är att nyanlända som känner stabilitet och framtidstro har lättare att axla föräldrarollen än de som är oroliga för sin framtid. Mina förslag kan komma att medverka till att barn får en tryggare familjesituation.

Bostadsersättningsens utformning kan medverka till att nyanlända väljer en egen bostad före möjligheten att bo inneboende hos släkt och vänner. Barnen kan därmed få en större möjlighet att växa upp i kommuner som inte har stora segregerade områden och utan trångboddhet. Den äldre generationens möjlighet och ansvar att delta i sfi- och samhällskunskapsundervisning kan medföra att de blir en nyttig bro för barnen mellan hemlandet och Sverige.

3.2.4 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen ska medföra att den nyanlände lättare kan etablera sig på arbetsmarknaden och att han eller hon därmed får större möjlighet till samma inflytande över sin egen situation och samhällets utveckling som andra bosatta i landet.

3.2.5 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Tjänstesektorn kan komma att utökas något genom etablering av lotsföretag. Förslagen förväntas medföra att såväl näringslivet och den offentliga sektorn får ett utökat rekryteringsunderlag. Det kan i sin tur ge kommuner m.fl. en något utökad möjlighet att anställa personal inom t.ex. äldreomsorgen. Ett funktionellt system för uppföljning och utvärdering medför att korrigeringar av uppgifter om utbud på och efterfrågan av arbetskraft kan göras löpande.

3.2.6 Personlig integritet

Den nyanländes personliga integritet påverkas inte av förslagen.

3.3 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

I detta avsnitt jämförs kostnaderna för förslaget med nuvarande ordning för kommunmottagning och introduktion. Eftersom landstingens uppgifter och deras möjligheter att få ersättning för vissa kostnader föreslås vara oförändrade kommer det inte att bli några ekonomiska konsekvenser för landstingen till följd av förslaget. Analysen syftar därför framför allt till att belysa de ekonomiska konsekvenserna för staten respektive för kommunerna. Avsnittet inleds med en redovisning av gjorda antaganden. Därefter redovisas de ekonomiska konsekvenserna för de ekonomiskt mer omfattande förslagen. Slutligen görs summerade ekonomiska konsekvenser för kommunerna och staten till följd av dessa förslag.

3.3.1 Gjorda antaganden i konsekvensanalysen

I konsekvensanalysen har antaganden bl.a. gjorts om antalet nyanlända, ålderssammansättning, hushållsstorlek, utbildning och yrkeserfarenhet. Vissa antaganden redovisas i detta avsnitt och där det ökar tydligheten redovisas antagandena under respektive avsnitt nedan. Analysen är gjord utifrån kostnaderna för en kohort under de tre första åren efter bosättning i en kommun. Om man antar att liknade kohorter kommer flera år i rad så kommer kostnaderna i

konsekvensanalysen även att motsvara de årliga ekonomiska konsekvenserna av förslaget.

Antalet mottagna och ålderssammansättning

Analysen görs utifrån en kohort av 15 000 nyanlända. Kohortens storlek är lägre än nu gällande prognoser för flyktingmottagande, men samtidigt högre än faktiskt mottagande under de flesta åren under den senaste tioårsperioden. Kohortens åldersfördelning antas vara likadan som den faktiska åldersfördelningen på nuvarande flyktingmottagning. Antagen åldersfördelning är därför enligt nedan:

- 33 procent i åldern 0–17 år (4 750 personer)
- 65 procent i åldern 18–64 år (9 750 personer)
- 2 procent i åldern 65 år och äldre (300 personer)

Grund- och schablonersättning till kommuner

Vid årsskiftet 2007/2008 hade 265 kommuner överenskommelse om bosättning med Migrationsverket och erhöll grundersättningen på 544 200 kronor (2008 års nivå). Detta antal används för beräkning av statens nuvarande kostnad för grundersättningen.

Schablonersättningen för 2008 års nivå används i analyserna. Detta innebär följande belopp:

- 111 400 kronor för nyanlända i åldern 0–15 år
- 181 400 kronor för nyanlända i åldern 16–64 år
- 67 000 kronor för nyanlända 65 år och äldre

Nyanländas utbildningsnivå och yrkeserfarenhet

De nyanländas utbildning och yrkeserfarenhet påverkar ersättningen till lotsföretagen. Fördelningen av de nyanlända i åldersgruppen 18–64 år antas vara 25 procent i respektive kategori nedan.

- Universitetsutbildning eller annan högre utbildning
- Gymnasieutbildning, hantverkare, byggnadsarbetare eller annat praktiskt arbete
- Kortare skolutbildning och mindre arbetslivserfarenhet
- Ej skolgång

3.3.2 Kostnader för introduktionsersättning, bostadsersättning och barnersättning

Ersättningen till nyanlända föreslås lämnas i form av en individuell ersättning samt extra ersättning för boende och barn. I kapitel 2 beskrivs utformningen av de föreslagna ersättningarna.

Nyanländas takt till egenförsörjning

Antaganden om de nyanländas inträde på arbetsmarknaden eller i studiemedelsberättigade studier måste göras eftersom detta påverkar statens kostnader för ersättning till de nyanlända i introduktionsverksamhet. Andelen nyanlända i åldern 18–64 år som är i egenförsörjning efter ett, två respektive tre år efter första bosättning antas vara:

- 1 år: 15 procent
- 2 år: 35 procent
- 3 år: 45 procent

Detta är ungefär den omfattning i vilken nyanlända i tidigare utvärderingar visat sig fått viss arbetsmarknadsetablering vid olika tidpunkter efter den första bosättningen i en kommun. Jag menar att takten till självförsörjning kommer att öka väsentligt med mitt förslag, men jag väljer ändå att göra detta försiktiga antagande för att inte riskera att undervärdera statens kostnader för introduktions-, bostads- och barnersättning för kohorten.

Introduktionsersättning

Introduktionsersättningen är ett enhetligt belopp för alla nyanlända och är oberoende av antalet barn i hushållet. Introduktionsersättningen i mitt förslag sätts till 5 050 kronor per månad. Denna ersättning beräknas utifrån nivån för försörjningsstöd enligt riksnormen som anges i socialtjänstförordningen (2001:937). För 2008 uppgick riksnormen för ensamstående för personliga kostnader till 2 700 kronor per månad och för hushållskostnader till 850 kronor per månad. Om ersättningen för aktivt deltagande i introduktion uppgår till 1 500 kronor per månad summerar den

sammanlagda introduktionsersättningen därmed till 5 050 (2 700+850+1 500) kronor per månad.

Bostadsersättning

Bidrag för hyres- och boendekostnader ska med mitt förslag vara beroende av om de nyanlände har kontrakt för sin bostad eller om denne är inneboende. Det utgår ingen bostadsersättning för inneboende eller nyanlända med ej godkänt andrahandskontrakt. I dessa analyser antar jag att alla nyanlända har eget kontrakt, för att inte riskera att underskatta statens kostnader för introduktionsersättningen. Bostadsersättning kan endast betalas ut till en person per hushåll. Följande belopp för bostadsersättningen används i analyserna:¹

- Ensamstående: 4 100 kronor per månad
- Gift eller sambo: 4 100 kronor per månad
- Gift eller sambo med 1 barn: 5 800 kronor per månad
- Gift eller sambo med 2 barn: 6 400 kronor per månad
- Ensamstående med 1 barn: 5 800 kronor per månad

I analyserna antas alltså alla nyanlända hushåll få bostadsersättning, vilket inte kommer att bli fallet i verkligheten. Eftersom det är svårt att uppskatta hur stor del av de nyanlända som inte kommer att ha godkänt hyreskontrakt kan kostnaderna för bostadsersättningen antas vara överskattade i denna del. Ett resonemang om denna överskattning redovisas nedan i avsnittet om sammanlagda ekonomiska konsekvenser för staten.

Barnersättning

En extra ersättning till nyanlända med barn ska betalas ut i form av en barnersättning. Barnersättningen beräknas utifrån riksnormen för försörjningsstöd med avdrag för barnbidrag eller studiehjälp i form av studiebidrag för ungdomar mellan 16–17 år. Barnersättningen utbetalas till vårdnadshavaren och ersättningsnivån för femåringar har

¹ För beskrivning av beloppens storlek, se avsnitt Bostadsersättningens utformning och storlek, kapitel 2.

använts i beräkningarna. Följande hushållstyper samt storlek på barnersättningen har använts i analyserna:

- Gift eller sambo med 1 barn: 630 kronor per månad
- Gift eller sambo med 2 barn: 1 300 kronor per månad
- Ensamstående med 1 barn: 630 kronor per månad

Jag är medveten om att det förekommer hushåll med fler än två barn och andra åldrar, men i beräkningarna används endast dessa hushållstyper för att inte komplicera beräkningarna i onödan.

Barnen antas fördelade på följande sätt mellan olika hushållstyper:

- Gift eller sambo med 1 barn: 30 procent
- Gift eller sambo med 2 barn: 50 procent
- Ensamstående med 1 barn: 20 procent

Statens kostnader för ersättning till nyanlända

I tabellen nedan redovisas ersättningarna till den antagna kohorten av nyanlända för de tre första åren. Statens kostnader för ersättningarna minskar över tid till följd av att fler kommer i arbete eller studier.

Tabell 3.1 Beräknade ersättningar till kohorten

	Belopp (miljoner kronor)
År 1	
Introduktionsersättning	547
Bostadsersättning	372
Barnersättning	35
Summa år 1	954
År 2	
Introduktionsersättning	443
Bostadsersättning	301
Barnersättning	29
Summa år 2	773
År 3	
Introduktionsersättning	355
Bostadsersättning	241
Barnersättning	23
Summa år 3	619
Summa år 1–3	2 346

Den sammanlagda kostnaden för staten för kohortens sammanlagda ersättningar under de tre första åren skulle med mitt förslag bli drygt 2 340 miljoner kronor för den antagna kohorten nyanlända på 15 000 personer. Det är dock bara de i åldern 18–64 år som har möjlighet att få ersättning. Som nämndes ovan så antas alla nyanlända hushåll få bostadsersättning. Kostnaderna för ersättningen kan därför antas vara överskattade i denna del. Om ingen bostadsersättning utgår till hushåll utan godkänt hyreskontrakt och om 30 procent av hushållen antas ha ett boende utan godkänt hyreskontrakt skulle den sammanlagda bostadsersättningen minska med ungefär 30 procent, eller drygt 260 miljoner kronor för kohorten.

3.3.3 Ersättning till lotsföretag

Flera antaganden har gjorts dels angående de nyanländas etableringstakt på arbetsmarknaden, dels ersättningen till lotsföretagen för olika kategorier av nyanlända. Som underlag för nivån för ersättningen till lotsföretag har jag utgått från nivån på vissa av de

anbud som företag lämnade till Stockholm kommuns satsning på Jobbtorg. Flera av dessa anbud avser verksamheter som i stora delar är lika de som jag ser att lotsen ska utföra. Anbuderna avser insatser för personer som är arbetslösa och har försörjningsstöd, flyktingar, arbetslösa ungdomar samt sfi-studerande med försörjningsstöd eller introduktionsersättning. Dessa anbud har varit vägledande för nivån på den kategori som har arbetsförmåga men som har lägst kvalifikationer. För nyanlända med mer utbildning och mer relevant yrkeserfarenhet har lägre ersättningsnivåer antagits. Det är möjligt att vissa hantverkare eller byggnadsarbetare kan komma i egen försörjning snabbare än t.ex. akademiker i vissa fall, men ersättningen till lotsföretaget avser inte spegla hur snabbt en nyanländ kan antas komma i arbete eller studier. I stället ska ersättningen kompensera lotsföretagen för deras förmodade nödvändiga arbetsinsats innan den nyanlände är i självförsörjning.

Ersättning till lotsföretag per nyanländ antas vara följande för olika kategorier:

- Universitetsutbildning eller annan högre utbildning: 25 000 kronor
- Gymnasieutbildning, hantverkare, byggnadsarbetare eller annat praktiskt arbete: 35 000 kronor
- Kortare skolutbildning och mindre arbetslivserfarenhet: 55 000 kronor
- Ej skolgång: 55 000 kronor

Betalningen till lotsföretagen ska delvis vara prestationsbaserad och utbetalas enligt följande principer:

- 50 procent av ersättningen vid överenskommelsens tecknande
- 20 procent av ersättningen då den nyanlände varit i arbete eller studerat i 3 månader
- 30 procent av ersättningen då den nyanlände varit i arbete eller studerat i 6 månader

Tabell 3.2 Utbetalad ersättning till Lotsföretag för nyanlända i åldern 18–64 år (9 750 personer)

	Belopp (miljoner kronor)
Ersättning vid tecknande av överenskommelse	207
Ersättning till Lotsar för nyanlända som varit i arbete eller studier under minst tre månader	83
Ersättning till Lotsar för nyanlända som varit i arbete eller studier under minst sex månader	124
Summa ersättning lotsar	414

Den sammanlagda ersättningen till lotsföretag uppgår till 414 miljoner kronor. Drygt 200 miljoner kronor utbetalas vid tecknandet av överenskommelse och resten av ersättningen utbetalas utifrån uppnått resultat.

3.3.4 Statlig ersättning till kommunerna för sfi och samhällskunskap

Sfi

Jag föreslår att en sfi-peng införs för nyanlända. Staten bör ersätta kommunerna för utförd insats. Den nyanlände ska själv kunna välja i vilken kommun han eller hon vill läsa sfi.² Jag har vid beräkningarna antagit att varje nyanländ i genomsnitt kommer att läsa svenska motsvarande sammanlagt ett års heltidsstudier under introduktionsperioden. Kostnaden för en helårsstudieplats uppskattas till 34 000 kronor. Denna kostnad motsvarar kostnaden för en helårsstudieplats för sfi de första åren under 2000-talet. Nyanlända studerar sfi under en period som knappt motsvarar en helårsstudieplats.³ När antalet mottagna ökat de senaste åren har klasstorlekarna ökat och kostnaden för en helårsstudieplats har sjunkit. Sfi-undervisningen är mycket viktig för en lyckad introduktion. Ersättningen för sfi i genomsnitt bör därför uppgå till 34 000 kronor per nyanländ för att ge kommunerna rimliga förutsättningar att bedriva sfi-undervisning med god kvalitet. Detta belopp motsvarar kommunernas kostnad för nyanländas sfi-undervisning innan mottagningen av nyanlända ökade för ett par år

² Se vidare i kapitel 2, avsnitt ansvar för svenskundervisning.

³ Uppgifter från Skolverket.

sedan. Alla nyanlända i åldern 18–64 år (9 750 personer) antas läsa sfi i denna omfattning och kostnaderna för ersättningen beräknas därför uppgå till 331 miljoner kronor att fördelas som sfi-peng som följer den nyanlände.⁴

Samhällskunskap

På samma sätt som för sfi-undervisningen föreslår jag att kommunerna ersätts för utförd insats för undervisning i samhällskunskap. Vid beräkningarna har jag antagit att undervisningens omfattning ska vara cirka 50 timmar. Detta motsvarar knappt 10 procent av en helårsstudieplats för sfi-undervisning. Min grova uppskattning av kostnaderna för samhällskunskapsundervisning för nyanlända bygger därför på en platskostnad per nyanländ på 3 500 kronor. Alla nyanlända i åldern 18–64 år (9 750 personer) antas läsa sfi i denna omfattning och kostnaderna för ersättningen beräknas därmed uppgå till 34 miljoner kronor att fördelas som samhällskunskaps-peng som följer den nyanlände.⁵

3.3.5 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Det har gjorts flera analyser av schablonersättningens täckning för kommunernas kostnader för flyktningmottagande. Det finns dock flera källor till varför det är svårt att bedöma schablonersättningens täckning för kommunernas kostnader under de första 3,5 åren. I denna analys används resultatet från Integrationsverkets ”Rapport integration 2005” som kommer fram till att cirka 90 procent av kommunernas ersättningar för nyanlända som togs emot i kommunerna år 2000 användes till försörjning. Vidare antas kostnaden för sfi uppgå till knappt 20 procent av schablonersättningen för en nyanländ i åldern 16–64 år.⁶ Slutligen antar jag att övrig verksamhet och kostnader under introduktionen motsvarar 10 procent av schablonersättningen för gruppen 16–64 år. Kommunernas kostnader för försörjning och introduktionsverksamhet antas därför uppgå till 120 procent av de ersättningar kommunerna erhåller från staten. I analyserna har även

⁴ $9\,750 \cdot 34\,000 = 331\,000\,000$ kronor.

⁵ $9\,750 \cdot 3\,500 = 34\,125\,000$ kronor.

⁶ Se avsnitt ovan.

stimulansbidragen till kommunerna beaktats.⁷ Eftersom kostnaderna för försörjning och introduktionsverksamhet har överskridit grund- och schablonersättningen kommer kommunerna att gynnas av förslaget att staten tar över huvudmannskapet för introduktionen samt ansvaret för de nyanländas försörjning.

Det föreslagna specialdestinerade statsbidraget till kommunerna avser täcka kostnader bl.a. för anordnande av praktikplatser i den egna verksamheten, särskild information som vänder sig till nyanlända, översättningskostnader och tolkkostnader. Statsbidraget syftar också till att kompensera kommuner för merkostnader inom barnomsorg, skola och äldreomsorg för unga och äldre nyanlända.

Det specialdestinerade statsbidraget per nyanländ för varje kohort föreslås utbetalas under tre år och uppgår till följande belopp⁸ per år:

- 0–17 år: 22 280 kronor
- 18–64 år: 8 000 kronor
- 65 år och äldre: 22 333 kronor

I denna del görs antagandet att det specialdestinerade statsbidraget till kommunerna kommer att motsvara kostnader hos kommunerna som är lika höga som statsbidraget. Detta antagande gäller även kostnaderna för sfi- och samhällskunskapsundervisning som i mitt förslag utbetalas i form av en sfi-peng respektive samhällskunskaps-peng. I tabellen finns dessutom en uppskattning av kommunernas kostnader för försörjningsstöd under sex månader tre år efter första bosättning i en kommun. Denna kostnad beräknas eftersom nuvarande schablonersättning avser täcka varje kohorts försörjningskostnader i genomsnitt 3,5 år efter första bosättning samtidigt som staten i mitt förslag tar över försörjningsansvaret för varje kohort under de tre första åren. För att kostnadsjämförelsen ska vara rättvisande måste därför denna kostnad beräknas och den uppskattas till 160 miljoner kronor och ingår i raden *Minskade kostnader försörjning* i tabellen nedan.

⁷ Förordning (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007-2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden.

⁸ Beloppens storlek diskuteras i kapitel 2, avsnitt Statlig ersättning till kommuner.

Tabell 3.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn

	Belopp (miljoner kronor)
Nuvarande introduktion	
Avskaffad grundersättning	-144
Avskaffad schablonersättning	-2 340
Minskade kostnader försörjning*	2 076
Avskaffat uppdrag nuvarande introduktion**	882
Avskaffat stimulansbidrag	-49
<i>Netto nuvarande introduktion</i>	<i>425</i>
Förslag	
Sfi-peng	331
Kostnader sfi	-331
Samhällskunskaps-peng	34
Kostnader samhällskunskap	-34
Specialdestinerat statsbidrag kommuner	585
Särskilda kostnader för introduktion	-585
<i>Netto förslag introduktion</i>	<i>0</i>
Nettoeffekter för kommunsektorn	425

* Minskade kostnader försörjning antas vara 90 procent av summan av grund- och schablonersättningen, reducerad med 160 miljoner kronor avseende kommuners antagna kostnader för försörjningsstöd för kohorten under det sjunde halvåret.

** Kostnader för Avskaffat uppdrag nuvarande introduktion (exkl. försörjning) antas i genomsnitt motsvara 35 procent av nuvarande ersättningar.

Mitt förslag innebär att staten tar över en stor del av kostnadsansvaret från kommunerna samtidigt som ersättningarna till kommunerna minskar. Eftersom grundersättning och schablonersättning inte har motsvarat de kostnader kommunerna har under introduktionen innebär förslaget en förbättring för kommunernas ekonomi som motsvarar drygt 420 miljoner kronor för den antagna kohorten.

Dessutom innebär en snabbare introduktion och ett snabbare arbetsmarknadsinträde på arbetsmarknaden ökade skatteintäkter och lägre kostnader för ekonomiskt bistånd. En ökning av den årliga förvärvsfrekvensen för en kohort med t.ex. fem procentenheter innebär ökade skatteintäkter med drygt 200 miljoner

kronor under en tioårsperiod.⁹ En förbättrad arbetsmarknadsintroduktion leder dessutom till lägre kostnader för ekonomiskt bistånd, men denna kostnadsbesparing är svårare att uppskatta.

För landstingen innebär en förbättrad introduktion där den årliga förvärvsfrekvensen för en kohort ökar med t.ex. fem procentenheter, ungefär 100 miljoner kronor i ökade skatteintäkter under en tioårsperiod.

Bosättning

Ekonomiska konsekvenser till följd av förslaget att kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar ska införas har inte beräknats. Jag menar att detta inte är ett nytt åtagande för kommunerna, eftersom kommunerna redan i dag har ett bostadsförsörjningsansvar för sina invånare¹⁰. Min bedömning är dessutom att denna merkostnad inte kommer att vara ett stort problem för kommunerna om den inomregionala fördelningen av nyanländas bosättning kan förbättras jämfört med idag. Samtidigt så tror jag att bostadsersättningens utformning med att denna endast utgår till nyanlända med godkänt bostadskontrakt kommer att medföra att många nyanlända i större utsträckning kommer att välja att bosätta sig på orter med fler lediga bostäder, även om detta innebär längre pendlingsavstånd till sfi-undervisning, arbetspraktik osv.

Administration

Kommunerna har i dag kostnader för administration och kontroll av schablonersättning från Migrationsverket samt den ersättning till nyanlända som kommunerna betalar ut till de nyanlända. Dessa kostnader kommer att minska med förslaget. Kommunerna kommer inte heller att behöva ha det samordnande ansvaret för introduktionen, vilket också kommer att innebära lägre kostnader än i dagsläget.

⁹ Beräknat på en kohort av 9 750 personer som i ökad omfattning kommer i arbete med en genomsnittlig beskattningsbar månadsinkomst på i genomsnitt 17 000 kronor och en kommunal skattesats på 20,71 procent.

¹⁰ 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

3.3.6 Ekonomiska konsekvenser för staten

I avsnittet redovisas först de ekonomiska konsekvenserna för staten av de ekonomiskt mer omfattande förslagen. Därefter redovisas resonemang kring de ekonomiska konsekvenserna för staten för de delar som har mindre ekonomisk omfattning.

Sammanlagda ekonomiska konsekvenser för staten

De samlade ekonomiska konsekvenserna för staten utifrån de antaganden som redovisats i avsnittet visas i tabellen nedan. Statens samlade kostnader för mitt förslag, med angivna antaganden, kommer alltså att öka med cirka 1 300 miljoner kronor för en flyktingkohort av 15 000 nyanlända. Vid fler mottagna ökar följdriktigt kostnaderna, beroende på de mottagnas ålder, utbildningsbakgrund osv.

Tabell 3.4 Beräknade ekonomiska konsekvenser för staten (miljoner kronor)

	Belopp
Införande av introduktionsersättning	1 344
Införande av bostadsersättning	914
Införande av barnersättning	86
Avskaffad grundersättning	-144
Avskaffad schablonersättning	-2 340
Avskaffat stimulansbidrag	-49
Kostnad Sfi-peng	331
Kostnad samhällskunskaps-peng	34
Kostnad Lotsar	414
Kostnad specialdestinerat statsbidrag kommuner	585
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder nyanlända	122
Minskade kostnader bostadsbidrag	ej beaktad
Nettoeffekter för staten	1 297

Kostnaderna för introduktions-, bostads- och barnersättningen uppgår sammanlagt till 2 344 miljoner kronor. Som nämndes ovan så skulle den sammanlagda bostadsersättningen minska med ungefär 30 procent, eller drygt 245 miljoner kronor under treårsperioden om 30 procent av hushållen antas ha ett boende utan godkänt hyreskontrakt och ingen bostadsersättning utgår till dessa

hushåll. Avskaffandet av grund- och schablonersättningen kostnadsminskningar för staten på sammanlagt 2 484 miljoner kronor.

Åren 2007–2009 utgår dessutom ett stimulansbidrag på 20 000 kronor till kommuner för nyanlända som inom en tolv månadersperiod har haft arbetspraktik eller arbete genom anställning i minst fem månader på minst halvtid, eller som har uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare (sfi). I beräkningarna ovan antas att 25 procent av de nyanlända skulle klara antingen arbeidskriteriet eller sfi-kriteriet, vilket ger en kostnadsminskning på cirka 48 miljoner kronor för kohorten i denna del.¹¹ Ersättningen till kommunerna för sfi-undervisning uppgår till 331 miljoner kronor och statens ersättning till lotsföretag har beräknats till 414 miljoner kronor.

Det föreslagna specialdestinerade statsbidraget till kommunerna för verksamhet under introduktionen och särskilda merkostnader för nyanlända uppgår till 585 miljoner kronor.

Kostnadsökningen innehåller en ambitionshöjning inom Arbetsförmedlingens område på ungefär 120 miljoner kronor. Denna kostnadsökning innehåller inga försörjningskostnader, eftersom dessa kostnader antas vara av samma storlek som introduktionsersättningen som också ska betalas ut av staten. Nedan under rubriken Arbetsförmedlingen finns ett längre resonemang kring detta belopp.

Mitt förslag innebär dessutom sannolikt minskade kostnader för bostadsbidrag eftersom nyanlända med mitt förslag inte har möjlighet att få bostadsbidrag¹², vilket med nuvarande ordning kan utbetalas till nyanlända under introduktionsperioden. Denna besparing beräknas uppgå till 240 miljoner kronor för kohorten (se nedan under rubriken Försäkringskassan).

Jag föreslår att nyanlända i samband med bosättning i en kommun ska erbjudas hälsoundersökning. Primärvården ska kalla den nyanlände. Detta bör rimligtvis få till följd att fler hälsoundersökningar kommer att utföras. Landstingen får idag 1 900 kronor i statlig ersättning per utförd hälsoundersökning för nyanlända. Under 2006 genomgick cirka 30 procent av de nyanlända en hälsoundersökning kort efter bosättning i en kommun. Samtidigt hade cirka 7 procent av de nyanlända fått hälsoundersökning redan under asylperioden. Om alla nyanlända, som inte genomgått hälso-

¹¹ $0,25 \cdot 9\,750 \cdot 20\,000 = 48,75$ miljoner kronor.

¹² Föräldrar samt ungdomar 18–28 år har i vanliga fall möjlighet att ansöka om bostadsbidrag.

undersökning, skulle acceptera erbjudandet om hälsoundersökning skulle den statliga ersättningen till landstingen öka med 18 miljoner kronor. Denna beräkning utgår från en antagen kohort om 15 000 och den omfattning på genomförda hälsoundersökningar som var fallet år 2006. Motsvarande statlig ersättning för 2006 med nuvarande låga andel genomförda hälsoundersökningar skulle för kohorten varit 8,5 miljoner kronor.

Ekonomiska konsekvenser av förslaget att utöka tiden för anhöriga till nyanlända utlänningar att ansöka om uppehållstillstånd

Mitt förslag om att utöka tiden från två till sex år för anhöriga till nyanlända utlänningar att kunna ansöka om uppehållstillstånd, innebär att antalet anhöriga som har rätt att ansöka om introduktionsverksamhet ökar. Det är cirka 10 procent av dem som är registrerade i Migrationsverkets centrala utlänningsdatabas i dag som hade ansökt om uppehållstillstånd efter den lagstadgade tvåårstiden. Detta skulle möjligen kunna vara en indikator på att antalet anhöriga till nyanlända utlänningar skulle öka med ungefär 10 procent med mitt förslag, även om detta sannolikt kan förändras över tid. Om andelen anhöriga för en kohort nyanlända endast utgör 20 procent samtidigt som andelen av de anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd efter den lagstadgade tvåårstiden är tio procent så skulle det totala antalet berättigade till introduktion, och därmed kostnaderna, öka med ungefär två procent.¹³ Detta ska jämföras med om tiden för anhöriga att ansöka skulle vara oförändrad, vilket skulle innebära en merkostnad på motsvarande 26 miljoner kronor för den antagna kohorten. Om andelen anhöriga däremot är 40 procent så skulle antalet och kostnaderna öka med fyra procent¹⁴.

¹³ $0,1 \cdot 0,2 = 0,02$

¹⁴ $0,1 \cdot 0,4 = 0,04$

*Ekonomiska konsekvenser för huvudman
(Migrationsverket/Arbetsförmedlingen)*

En grov uppskattning av merkostnaderna för huvudmannen för upprättandet och förvaltningen av en frittval-marknad för lotsar är kostnaderna för tre heltidstjänster, vilket skulle innebära kostnader motsvarande maximalt 2 miljoner kronor.¹⁵

Huvudmannens uppdrag att granska och godkänna upprättade utvecklingsplaner kommer sannolikt i vissa fall att kräva en väldigt liten insats från huvudmannen, medan vissa utvecklingsplaner kommer att ta mer tid i anspråk. I denna beräkning antas tidsåtgången till 1,5 timme per utvecklingsplan, vilket motsvarar en sammanlagd arbetsinsats på ungefär nio heltidstjänster. Kostnaden för en kohort uppgår därmed till knappt 6 miljoner kronor¹⁶.

Ett system för insamling av statistik på individnivå för utvärdering av nyanländas etablering (SUNE) utreds för närvarande. Detta är ett system som föreslås i annan ordning, men som kommer att kunna användas även i detta syfte. Inga merkostnader för denna del har därför beräknats.

Om Arbetsförmedlingen kommer att vara huvudman innebär detta överlämnandekostnader från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen då den nyanlände övergår från asylprocessen till deltagande i introduktion.

Migrationsverket

Mitt förslag är att Migrationsverket ska vara ansvarig för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända utlänningar. Migrationsverket ska även ansvara för att anvisa nyanlända plats i en kommun om så behövs. Ansvaret gäller under sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats för dem som anmäler sitt behov till verket. Min bedömning är att detta inte kommer innebära några merkostnader för verket eftersom kommunplatserna redan är beslutade och det därmed endast är en registrering som krävs i befintliga system.

Genom den föreslagna lagen om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar (bosättningslagen) tror jag att förhandlingarna med kommunerna kan genomföras

¹⁵ Beräknat på 650 000 kronor (inkl. sociala avgifter) per helårsarbetskraft.

¹⁶ Beräknat på 9 750 nyanlända (18–64 år) och 1,5 timmar per utvecklingsplan. 650 000 kronor per helårsarbetskraft.

snabbare, även om den största delen av denna besparing avser länsstyrelsernas arbete (se nedan).

Arbetsförmedlingen

I maj 2008 var 24 500 nyanlända inskrivna på Arbetsförmedlingen. Av dessa var 13 500 i program medan 11 000 placerats i kategori 14 (dvs. ej i program). Vid samma tidpunkt var 43 000 nyanlända inte inskrivna på Arbetsförmedlingen. Hur många av dessa som är i behov av stöd insatser från Arbetsförmedlingen vet inte myndigheten. Mina förslag innebär sannolikt en ambitionshöjning inom Arbetsförmedlingens område. Om 70 procent av de nyanlända i den antagna kohorten skulle få tillgång till arbetsmarknadspolitiska program skulle program- och förvaltningskostnaderna enligt Arbetsförmedlingen uppgå till 240 miljoner kronor. Detta belopp innehåller inga kostnader för aktivitetsstöd, eftersom dessa kostnader antas vara av ungefär samma storlek som introduktionsersättningen som också ska betalas ut av staten. Eftersom Arbetsförmedlingen redan i nuläget erbjuder program till nyanlända så är inte hela denna kostnad en ambitionshöjning. En uppskattning är att ungefär hälften av detta belopp, 120 miljoner kronor, skulle utgöras av kostnader för ökade insatser för nyanlända och hälften utgör kostnader för insatser som Arbetsförmedlingen gör redan i dag för målgruppen. Jag har inte kunnat göra en uppskattning av hur mycket av denna ambitionshöjning som skulle kunna finansieras genom omprioriteringar inom Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhetsanslag och hur mycket resurser som skulle behöva tillföras verksamheten. Nuvarande kostnader för aktivitetsstöd skulle dessutom minska eftersom de nyanländas ersättning är betald i kostnaderna för introduktions-, bostads- och barnersättning ovan.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen ska, med utgångspunkt från Migrationsverkets bedömning av behov, överlägga med kommunerna om mottagande samt inge underlag om detta till Migrationsverket. Enligt mitt förslag ska länsstyrelsens ansvar för samordning i allt väsentligt kvarstå. Skillnaden är att länsstyrelsen övertar Migrationsverkets

ansvar för avtalstecknande om bosättning med kommunerna inom länet. Det är alltså länsstyrelsen som tillsammans med kommunerna inom länet ska avtala om antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom respektive kommun (*kommuntal*). Avtalen ska meddelas Migrationsverket. Om inte samtliga kommuner inom länet ingår avtal om antalet nyanlända som kan tas emot för bosättning inom respektive kommun ska länsstyrelsen ha sista ordet och fastställa slutligt *kommuntal*. Jag bedömer att länsstyrelsernas uppdrag med mitt förslag kan genomföras snabbare än idag, vilket kan innebära vissa besparingar i denna del.

Mitt förslag att länsstyrelsen ska svara för tillsyn av lotsarna (se 4 kap. 1–3 §§ introduktionslagen) innebär att länsstyrelsen ska granska att lotsen uppfyller de krav som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska även omfatta den målbestämmelse som finns i den föreslagna introduktionslagens 1 kap. 1 §. Det innebär att länsstyrelsen ska tillse att lotsen verkligen arbetar för att uppnå de i bestämmelsen uppställda målen. För att främja en enhetlig tillämpning av länsstyrelsernas tillsynsuppdrag enligt den föreslagna lagen är det lämpligt om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver närmare om hur tillsynen ska ske. Av samma skäl bör ansvarig myndighet för introduktionen sammankalla de regionala tillsynsmyndigheterna årligen för att diskutera tillsynsuppdraget. Uppdraget kan antas kräva sammanlagt två heltidstjänster som skulle arbeta för alla länsstyrelser. Kostnaden skulle därmed uppgå till 1,3 miljoner kronor.¹⁷

Länsstyrelsen ska enligt mitt förslag främja samverkan mellan lotsar, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner, andra samhällsorgan och enskilda aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända. Härigenom ska myndigheten förbättra förutsättningarna för en god kvalitet i introduktionen av nyanlända. Den regionala dialogen med utgångspunkt i arbete, utbildning och boende som finns i länen ska således fortsätta att utvecklas inom ramen för regionala överenskommelser (RÖK). Eftersom länsstyrelsen redan i nuläget har detta ansvar bedömer jag att inga merkostnader uppkommer till följd av mitt förslag i denna del.

För att kunna genomföra sitt tillsynsuppdrag ska länsstyrelsen ha rätt att inspektera lotsars verksamhet och få inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Lotsar är också skyldiga att lämna läns-

¹⁷ Beräknat på 650 000 kronor (inkl. sociala avgifter) per helårsarbetskraft.

styrelsen den hjälp som behövs vid inspektionen. Det är svårt att bedöma tidsåtgången för att inspektera lotsars verksamhet, men det system för insamling av statistik på individnivå för utvärdering av nyanländas etablering (SUNE), som utreds för närvarande, skulle helt klart underlätta detta tillsynsuppdrag. Min uppskattning är att denna tillsyn skulle klaras med motsvarande två heltidstjänster för hela landet.

Länsstyrelsens ska enligt mitt förslag ansvara för fördelning av statliga anslag att fördela till organisationer som verkar i en eller flera kommuner med integrationsrelaterade frågor. Dessa projektmedel bör uppgå till i genomsnitt 500 000 kronor per län. Fördelningen av projektmedlen mellan länen bör följa antalet nyanlända som bor i respektive län. Den totala kostnaden för staten för dessa projektmedel uppgår därmed till 10,5 miljoner kronor per år.

Försäkringskassan

Statens kostnader för bostadsbidrag kan antas minska till följd av förslaget som innebär att nyanlända som får bostadsersättning inte samtidigt ska kunna få bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag. En relativt försiktig analys visar att kostnaderna för bostadsbidrag skulle kunna minska med motsvarande 240 miljoner kronor för den antagna kohorten.¹⁸

Mitt förslag innebär att Försäkringskassan bör få särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen. Orsaken är att målgruppen i stor utsträckning saknar tillgång till Försäkringskassans rehabiliteringsutredningar och samordnande insatser eftersom de inte har tillhört en av kassans prioriterad grupp. Förhoppningsvis innebär det ansvar för nyanländas etablering som införts i Försäkringskassans instruktion att nyanlända kommer att prioriteras på ett bättre sätt i kassans framtida verksamhet. Detta är en fråga för regeringen att följa upp. Jag har inte kunnat göra någon uppskattning av hur mycket av Försäkringskassans resursbehov för detta ändamål som skulle kunna finansieras genom omprioriteringar inom kassans ordinarie verksamhetsanslag och hur mycket tillskott som skulle behöva tillföras verksamheten.

¹⁸ Denna beräkning bygger på att 20 procent av ensamhushållen respektive hushåll utan barn utgörs av personer mellan 18-28 år samt att genomsnittligt bostadsbidrag uppgår till 80 procent av högsta bidragskostnad för respektive hushållstyp om dessa inte har någon beskattningsbar inkomst.

020-nummer

Jag föreslår att regeringen bör inrätta ett 020-nummer som stöd för samhällsinformation till personer med annat modersmål än svenska. En bemanning för att klara information på de fem största språken antas kräva totalt 25 helårsarbetskrafter. Utöver detta krävs administrativa system och informationshanteringssystem osv. Den totala kostnaden för detta förslag antas därför uppgå till cirka 20 miljoner kronor. Utvecklings- och uppstartskostnaderna skulle kunna antas vara högst 2 miljoner kronor.

Omställningskostnader för staten

I ett övergångsskede kan det av olika orsaker vara svårt att få fram tillräcklig kapacitet bland lotsarna för att möta efterfrågan på lotsarnas tjänster. Staten måste därför i ett övergångsskede betala ersättning dels till lotsar och dels till kommunerna för deras arbete. Kommunernas merkostnader för att i ett övergångsskede fortsätta med introduktionsverksamhet måste kompenseras. Hur stora kapacitetsbrister som kan uppstå vid reformens första tid efter införandet är mycket svårt att bedöma. En tänkbar kompensation till kommunerna torde vara motsvarande ersättning som till lotsarna. Merkostnaden för staten skulle i ett sådant alternativ vara noll jämfört med om tillräcklig kapacitet bland lotsarna finns. Kommunerna torde också få sina kostnader täckta, eftersom kapaciteten i stor utsträckning redan finns.

Förändrade kostnader för administration

Det är mycket svårt att bedöma hur mitt förslag påverkar de sammanlagda kostnaderna för administration utan att göra processbeskrivningar och utan att känna till hur nuvarande verksamhet utförs i detalj. Min utgångspunkt i denna fråga är trots detta klar. Redan i dag har alla inblandade aktörer administrationskostnader och behov av samordning med andra aktörer. Alla aktörer, inklusive kommunerna, har olika system och dessa system har byggts upp utifrån den egna verksamhetens uppgifter. De olika aktörerna har därmed redan i dag kostnader för administration vid hanteringen av insatser och betalningar under introduktionen för nyanlända. Motsvarande resurser skulle sannolikt vara mer än

tillräckliga för att administrera mitt förslag och för att skapa ett sammanhållet system för enkel informationsdelning mellan olika aktörer med bra möjligheter för styrning och uppföljning av introduktionsverksamheten.

Nuvarande schablonersättningar ska administreras och utbetalas till kommunerna och därefter ska kommunerna hantera utbetalningar av introduktionsersättning och ekonomiskt bistånd till de nyanlända. I denna del ser jag en klar besparingspotential. Hanteringen av ersättningen till de nyanlända och utbetalningen bör kunna förenklas genom schabloniserade ersättningar. I dag är ofta ersättningen till den enskilde behovsprövad. I mitt förslag kommer utbetalningsplaner ofta kunna göras för hela introduktionstiden och avvikelser från denna görs vid anmälan från lots eller den nyanlända. Detta betyder att arbetskostnaden för utbetalning och bedömning av ersättningsnivåer sjunker. Jag har dock inte haft möjlighet att göra någon uppskattning av storleken på denna besparing.

3.3.7 Sammanlagda ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna

Kommunernas ekonomiska nettoförändring antas vara ungefär 420 miljoner kronor för den beräknade kohorten. Denna förändring beror framför allt på att kommunerna slipper försörjningsansvaret för nyanlända och att detta innebär en positiv effekt på kommunernas ekonomi eftersom schablonersättningen inte har haft full kostnadstäckning. Kostnaden för staten ökar med cirka 1 300 miljoner kronor. Förslaget skulle i praktiken innebära en överföring av ansvar och resurser från kommunerna till staten vilket påverkar kommunernas ekonomi positivt genom att ersättningen till kommunsektorn för flyktingmottagandet inte motsvarat de bidrag som kommunerna får. Följdriktigt så är den verkliga ambitionshöjningen för introduktionsverksamheten drygt 880 miljoner kronor¹⁹ eftersom 420 miljoner av statens kostnadsökning är en överföring mellan staten och kommunerna, som i genomsnitt har haft kostnader som understigit den statliga ersättningen för flyktingmottagande. Dessutom har flera försiktiga antaganden

¹⁹ Ingen hänsyn har tagits till att kostnaderna för bostadsersättningen sannolikt kommer bli lägre pga. att vissa nyanlända väljer att inte ha eget boende.

gjorts för att inte riskera att underskatta kostnaderna, t.ex. för bostadsersättning.

En sammanlagd kostnadsökning på 880 miljoner kronor kan motiveras med framför allt:

- En ökad takt på arbetsmarknadsinträdet skulle innebära ökade skatteintäkter för kommunsektorn²⁰. Under en tioårsperiod skulle det motsvara 300²¹ miljoner kronor om förvärvsfrekvensen ökar med endast fem procentenheter varje år jämfört med idag.
- Kommunernas kostnader för försörjningsstöd skulle minska.
- En ökad takt på arbetsmarknadsinträdet skulle innebära ökade skatteintäkter även för staten.²² Under en tioårsperiod skulle det motsvara 75 miljoner kronor om förvärvsfrekvensen ökar med endast fem procentenheter varje år jämfört med idag.
- En ökad förvärvsfrekvens och högre produktivitet bland utrikes födda är viktiga parametrar för fortsatt god tillväxt.²³ LU08 (SOU 2008:14) visar på den omedelbara och positiva utveckling för samhällsekonomin som en förbättrad integration leder till. En successiv halvering av skillnaderna i sysselsättning och lön (produktivitet) mellan utomnordiskt invandrade och svenskfödda innebär en omfattande ökning av förädlingsvärdet i industrin, vilket i sin tur har positiva effekter på samhällsekonomin i stort²⁴.

²⁰ Kommuner och landsting.

²¹ Beloppet är beräknat på en kohort av 9 750 personer som i ökad omfattning kommer i arbete med en genomsnittlig beskattningsbar månadsinkomst på i genomsnitt 17 000 kronor. Som statlig skattesats antas endast den allmänna löneavgiften på 7,49 procent (2008), eftersom övriga delar av arbetsgivaravgifterna är kopplade till olika förmåner som motsvarar kostnader för staten.

²² Kommuner och landsting.

²³ Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:14).

²⁴ I detta scenario antas att ett antal sysselsatta personer i näringslivet genomgår eftergymnasial utbildning under en tid i stället för att arbeta, varefter de återgår till att vara sysselsatta i näringslivet.

4 Bakgrund – dagens introduktion

I följande kapitel ges en översikt av hur ansvaret för nyanländas introduktion är fördelat mellan de offentliga aktörerna med flera samt för formulerade mål och det praktiska arbetet.

4.1 Ansvarsfördelning

Staten har det övergripande ansvaret

Ansvaret för introduktionen av nyanlända delas i dag mellan stat och kommun. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret, medan kommunerna utformar och genomför introduktionsprogrammen. Enligt förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken har alla statliga myndigheter ett ansvar för att anpassa sin verksamhet också efter nyanländas behov. För att skapa förutsättningar för samverkan och utveckling inom området träffades år 2001 en överenskommelse på central nivå mellan Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Migrationsverket, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling samt Sveriges Kommuner och Landsting. Överenskommelsen förnyades senast i mars 2006 men har sedermera ersatts av en arbetsgrupp på central nivå under ledning av Arbetsförmedlingen. Överenskommelser har också träffats på lokal och regional nivå i enlighet med inriktningen i det centrala avtalet.

I samband med att Integrationsverket lades ner den 30 juni 2007 tog Migrationsverket över det övergripande ansvaret för beredskap och kapacitet i landet att ta emot nyanlända flyktingar m.fl. samt att, vid behov, medverka vid deras bosättning. Länsstyrelserna har ansvaret för förhandlingsarbetet med kommunerna om antalet nyanlända som kan tas emot för bosättning i en kommun men det är Migrationsverket som tecknar överenskommelse med kommunen. Det finns ingen plikt för en kommun att erbjuda plats för bosättning

och överenskommelserna är att betrakta som en mycket stark viljeinriktning.

Staten ersätter kommunerna för mottagandet av nyanlända i enlighet med förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Den kommun som tar emot en nyanländ har ansvar för att den nyanlände erbjuds och genomgår introduktion i enlighet med upprättad introduktionsplan. Kommunen beviljar introduktionsersättning i enlighet med lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Kommunerna har ansvaret för samordning av introduktionen

En nyanländ har rätt att bosätta sig i en kommun utan att vänta in Migrationsverkets beslut. Kommunen tar då över ansvaret från Migrationsverket. Nyanlända som inte själv har ordnat med bostad kallas till bosättningsamtal hos Migrationsverket vilket bildar underlag för verkets kommande beslut om kommunplacering. Den nyanlände har själv möjlighet att komma med önskemål om bostadsort men det är Migrationsverket som fattar beslut om kommunplacering och där kommunavtalen är en annan del av underlaget. Många kommuner tar emot nyanlända utan att ha någon överenskommelse med Migrationsverket eller utanför den överenskommelse som finns, men Migrationsverket kan bara föreslå placering i kommuner inom ramen för fattade överenskommelser. Kvotflyktingar har sin bostadsort klar före inresa till Sverige och familjesammansättning, språk, ålder, utbildning, hälsotillstånd, arbetslivserfarenhet och liknande har stor betydelse för Migrationsverkets val av kommun.

I samband med att Migrationsverket fattar beslut om bosättningsort, skickar verket över relevant information om den nyanlände till den aktuella kommunen. Varje kommun bestämmer själv hur de vill organisera mottagandet men vanligtvis kallas den nyanlände till ett möte där man går igenom villkor och förutsättningar för introduktionen samt den nyanländes sociala situation, bostads-situation och hälsa. Den nyanlände erbjuds ibland en hälsoundersökning¹. En anmälan till inskrivning och nivåtest inför sfi-studier görs och testet, som kan vara utformat som en kartläggning,

¹ Integrationsverkets rapport *Ett förlorat år*, 2007, visar att få asylsökande och nyanlända genomgår en hälsoundersökning.

utförs av kommunen eller den utbildningsarrangör som har fått i uppdrag av kommunen att genomföra sfi-undervisningen. Sfi-studierna ska påbörjas senast inom tre månader från anmälan. Det kan ta längre tid innan studierna kan påbörjas och detta gäller särskilt i kommuner som på grund av ett stort inflöde av nyanlända har svårt att hantera mottagandet. En bedömning görs också om den nyanlände står till arbetsmarknadens förfogande.

Kommunen samordnar och ansvarar i enlighet med ersättningsförordningen för att personen får det stöd som behövs för att insatser under introduktionen ska bli framgångsrika. Samordningen består t.ex. av insatser från Arbetsförmedlingen, näringsliv, utbildningsanordnare, landsting och frivilligorganisationer. Regleringen av säråtgärder för nyanlända invandrare utgår från att statliga och kommunala myndigheter uppmärksammar alla nyanlända invandrades behov av stöd i syfte att underlätta deras försörjning och delaktighet i samhället. Individerna har dock alltid ett eget ansvar för introduktionen. Vid utformningen av introduktionsplanen ska den nyanländes utbildning, erfarenheter och kunskaper från hemlandet beaktas. Under introduktionen ska den nyanlände dessutom ges förutsättningar att skapa sig en realistisk bild av sina möjligheter i Sverige.

Ersättning till kommuner

Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader enligt ersättningsförordningen (1990:927). Migrationsverket beslutar om och betalar ut ersättningen till kommuner och landsting. Kommuner som tecknar en överenskommelse om introduktionsplatser får varje år en statlig grundersättning som för 2008 är 544 200 kronor oavsett antalet introduktionsplatser. Till det kommer en schablonersättning på mellan 67 000 och 181 400 kronor per person beroende på ålder. Den kommun som den nyanlände är folkbokförd i har huvudansvaret för introduktionsinsatserna. För att kommunen ska ha rätt till schablonersättningen krävs att kommunen har utarbetat en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med den enskilde och som genomförs i enlighet med ersättningsförordningens krav. Kommuner är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning enligt förordningen. Sådana uppgifter kan t.ex. avse innehållet i introduktionsplanen.

Den kommun som först tar emot en utlänning som omfattas av ersättningsförordningen har rätt till 20 procent av schablonersättningen. Beloppet ska betalas ut månaden efter det att utlänningen har tagits emot i kommunen. Från det att utlänningen först tas emot i en kommun och under 24 kalendermånader efter utgången av den månad då mottagandet ägde rum, ska schablonersättning betalas ut för perioder som omfattar tre kalendermånader (bidragsperiod). Utbetalning med 10 procent av ett schablonbelopp ska göras månaden efter utgången av varje bidragsperiod. Rätt till utbetalning har den kommun där utlänningen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen är folkbokförd vid utgången av perioden. Om den nyanlände flyttar till en ny kommun under en bidragsperiod har denna kommun rätt till 20 procent av ett schablonbelopp som extra ersättning (detta motsvarar 36 280 kronor för en vuxen person år 2008). Detta gäller under förutsättning att flyttningen äger rum innan 18 kalendermånader förflutit från det första mottagandet. Den kommun som utlänningen flyttar från har rätt till 10 procent av ett schablonbelopp. Detta gäller vid flyttningar inom 24 kalendermånader efter utgången av den månad då mottagandet ägde rum. I vissa fall betalas ersättning för särskilda kostnader etc., till den kommun där individen är folkbokförd.

För de personer som får uppehållstillstånd av andra skäl, t.ex. övriga anhöriginvandrare, och anhöriga som ansöker om asyl senare än två år efter flyktningens första placering i en kommun, får kommunerna inget statligt stöd. Kommunerna har inte heller någon skyldighet att erbjuda dessa grupper deltagande i introduktionsprogrammen. Det finns dock inget som förhindrar att en kommun också låter personerna delta. I flera kommuner erbjuds introduktion till en bredare målgrupp än de som är berättigade till introduktionsersättning enligt ersättningsförordningen.

4.2 Introduktionens mål och innehåll

4.2.1 Introduktionens mål

Introduktionen är den tidsperiod under vilken individen får individuellt anpassat stöd för att öka sina möjligheter att nå ett långsiktigare mål, delaktighet i samhällslivet och egen försörjning. Stödet ska i sin helhet och i sina delar stärka självbestämmande, egenvärde, egen aktivitet, eget problemlösande, delaktighet och ansvar. När

behovet av individuellt anpassat stöd har upphört kan individen själv ta del av och bidra till det svenska samhällets utveckling. Detta förutsätter kunskaper i det svenska språket, om det svenska samhället och det svenska arbetslivet. Om den nyanlände har en yrkeskompetens inom ett visst yrkesområde ska introduktionen anpassas utifrån den yrkesinriktningen.

Följande delmål ska vara uppfyllda för individen efter introduktionen²:

- Individens utbildning och yrkeskompetens ska vara värderad på ett sådant sätt att den är användbar i planeringen av kommande yrkesliv.
- Individen ska ha varit i kontakt med och ha förutsättningar för att verka i svenskt arbets- och föreningsliv.
- Individen ska förstå och ha kunskaper om hur det svenska samhället fungerar med särskild betoning på svenskt arbetsliv.
- Individen ska ha sådana kunskaper i svenska att språket fungerar som ett kommunikationsmedel i såväl vardags- och yrkesliv som vid utbildning.
- Individen ska förstå och ha kunskaper om samhällets grundläggande demokratiska värderingar såsom människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt om jämställdhet mellan könen, barns rättigheter och det demokratiska samhällets utveckling.
- Individen ska som förälder ha fått relevant kunskap om svenskt utbildningsväsen för att kunna tillgodose sina barns behov av goda uppväxtvillkor.
- Individer som saknar utbildning motsvarande svensk grundskola ska ha påbörjat kompletterande utbildning/sysselsättning utifrån sina individuella förutsättningar om han eller hon är i arbetsför ålder.

Individuella introduktionsinsatser ska utformas, för barn och vuxna, av ansvariga i kommunen tillsammans med individen och andra aktörer. Särskilt uppmärksamhet ska läggas på att kvinnor och män ges likvärdiga möjligheter och insatser. Detta gäller också för flickor och pojkar. Individers hälsa ska uppmärksammas. Alla

² Källa: Integrationsverket, Mål för nyanländas introduktion, rev. april 2007.

ska ha erbjudits hälsoundersökning, och vid behov sjukvård och/eller rehabiliterande insatser. Funktionshindrades särskilda behov ska också beaktas och vid behov tillgodoses, så att individen kan delta i introduktionsinsatser utifrån sina förutsättningar. Vidare ska funktionshindret bedömas i relation till arbetsmarknaden och arbetslivs- inriktad rehabilitering ska vara en del av introduktionen.

4.2.2 Introduktionsperiodens innehåll, kommunernas insatser

Den nyanlände ska efter planeringssamtal med kommunhandläggare och arbetsförmedlare ha fått ut en första version av sin introduktionsplan. Den nyanländes introduktionsperiod varierar mellan olika kommuner men många kommuner har en introduktionsperiod på 24 månader. Även innehållet i de introduktionsinsatser som erbjuds individen kan skilja sig åt mellan kommuner. Introduktionen innehåller dock vissa mer eller mindre obligatoriska delar.

Ett introduktionsprogram för personer som har fyllt 16 år ska innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Sfi

Sfi är grundläggande utbildning i svenska språket för folkbokförda utlandsfödda personer över 16 år som inte har grundkunskaper i svenska språket. Sfi ska vila på de grundläggande värden som uttrycks i läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94. Utbildningen ska enligt läroplanen gestalta och förmedla människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta. Sfi är en egen skolform.

Varje kommun har ansvar för att kommuninnevånare får tillgång till sfi inom tre månader från anmälan. Kommunen ansvarar för utbildningens kvalitet och utbildningen betalas via statsbidrag.

Utgångspunkter vid studier inom sfi är individens behov samt att utbildningen ska präglas av flexibilitet. Det finns tre olika studievägar inom sfi som är anpassade för att möta deltagarnas behov och målsättningar.

Riktvärdet för undervisningens omfattning i tid är 525 timmar. Riktvärde kan över- och underskridas beroende på hur mycket undervisning eleverna behöver för att uppnå de kunskapsmål som anges i kursplanen. För varje kurs som anordnas bestäms således hur många undervisningstimmar som kursen omfattar och en elev tas in till den kurs som bäst bedöms möta behovet.

Utbildningens syfte

Sfi är först och främst en kvalificerad språkutbildning, där kommunikation i vid bemärkelse är det centrala. Utbildningen ska utgå från enskilda elevers intressen, förutsättningar och behov. En bedömning av behoven görs i samarbete med eleven. Val av stoff för textstudier, samtal och diskussioner utgår från aktuell kursnivå och tar upp sådant som rör kunskaper om och förståelse för det omgivande samhället. Det ska råda en balans mellan språkutbildningen och de kunskaper om och förståelse för samhället som utbildningen också ska ge.

Eleven ska ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet och sfi kan kombineras med andra aktiviteter, t.ex. arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Det är viktigt att utbildningen är flexibel och anpassad till den enskilde individen för att kunna kombineras med förvärvsarbete.

Utbildningens uppbyggnad

Utbildningen utgörs av tre olika studievägar, Sfi 1, Sfi 2 och Sfi 3, som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Varje studieväg består av två kurser som tydliggör progressionen inom utbildningen och som ger eleven möjlighet att planera sina studier med hjälp av mål som kan uppnås inom rimlig tid.

Bedömningen av på vilken nivå en elev ska starta sina studier utgår från en värdering av hans eller hennes kunskaper, förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att nå målen. Det finns möjlighet att avsluta sfi-utbildningen efter respektive kurs eller studieväg men intentionen är att alla elever ska ges möjlighet att studera upp till och med högsta nivå.

Läs- och skrivinlärning

Personer utan tidigare utbildning ska erbjudas läs- och skrivinlärning. Personer med kort utbildning, som inte är funktionellt litterata, ska ges möjlighet att fördjupa sina kunskaper och automatisera dem. Att bli litterat i grundläggande bemärkelse kan ta lång tid. Läs- och skrivinlärning kan också gälla personer som är litterata och har ett skriftspråk i ett annat skriftsystem och som därför måste lära sig det latinska alfabetet för att sedan kunna läsa och skriva svenska. Läs- och skrivinlärningen knyts inte till sfi 1–3 utan utgör en egen del, som kan läsas fristående eller kombineras med någon av kurserna. Det är alltså en process som kan pågå under hela sfi-tiden, för att färdigheterna ska hinna automatiseras. Undervisningen får ske även på elevens modersmål eller annat språk och bör även då kunna ske parallellt med undervisning i svenska.

Mål

Målet för sfi är att eleven ska utveckla

- sin förmåga att läsa och skriva svenska,
- sin förmåga att tala, samtala, läsa, lyssna och förstå svenska i olika sammanhang,
- ett gott uttal,
- sin förmåga att använda relevanta hjälpmedel,
- sin förmåga att anpassa språket till olika mottagare och situationer,
- insikter i hur man lär sig språk och
- inlärnings- och kommunikationsstrategier för sin fortsatta språk-utveckling.

Bedömning och betygssättning

Inom den del av utbildningen som gäller läs- och skrivinlärning sätts inte betyg. För kurserna inom sfi 1–3 sätts betyg efter avslutad kurs.³

³ Från www.skolverket.se

Huvudmannaskap och genomförande

En kommun kan välja att bedriva sfi-undervisning i egen regi eller att upphandla undervisningen på entreprenad. Oberoende av vilken form kommunen väljer, har kommunen huvudmannaskapet för utbildningen.

Kommuner med få nyanlända kan ha små möjligheter att tillhandahålla en differentierad, individanpassad och kostnadseffektiv utbildning. Individerna kan därmed inte välja vare sig sfi-anordnare eller inriktning på studierna.

Sfx

I vissa, vanligtvis större kommuner, finns möjlighet att välja anordnare eller inriktning även om det kan finnas begränsningar. I Stockholms län kan, om hemkommunen tillåter, nyanlända med specifika yrkeskunskaper välja sfi med yrkesinriktning, en s.k. sfx-utbildning. Sfx innehåller yrkessvenska och möjligheter till praktik inom det aktuella yrkesområdet. Kännetecknande för vissa sfx-utbildningar, som till exempel svenska för vårdakademiker och pedagoger, är att sfi-undervisningen kopplas ihop med undervisning i svenska som andra språk. Därmed finns en möjlighet för den nyanlände att gå över till svenskstudier på grund- eller gymnasienivå inom ramen för den sfx-utbildning man har valt. Pågående sfx-utbildningar är svenska för vårdakademiker, pedagoger, hantverkare och företagare. Svenska för yrkesförare och ingenjörer planeras att komma igång under år 2008. Även i t.ex. Göteborg, Malmö och Örebro kommuner finns yrkesinriktad svenskundervisning med fokus på ett funktionellt yrkesspråk med utgångspunkt från den nyanländes yrkes- och utbildningsbakgrund. Vissa kommuner anordnar särskilda sfi-kurser för invandrare med akademikerbakgrund.

Exemplet Örebro

I Örebro kommun finns sfi-undervisningen inom vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen. Den har en tydlig arbetslinje vilket bland annat innebär att samtliga deltagare knyts till ett av fyra branschspår (vård, skola, service, teknik och hantverk). Akademiker följer ett särskilt spår nära knutet till komvux. Målet är att

samtliga sfi-elever ska ha en integrerad arbetsmarknadsintroduktion och språkundervisning.

Kommun och Arbetsförmedling samarbetar redan i kartläggningskedet för att skapa möjligheter till instegs- och nystartsjobb. Lärare och arbetskonsulenter arbetar tillsammans i bransch lag. Jobb coaching sker i samarbete med ett kommunalt Jobbcentrum och för elever på spåret teknik och hantverk sker sfi-undervisningen på ett kommunalt s.k. Praktikcentrum. Praktikplatser finns både inom offentlig förvaltning och inom det privata näringslivet.

Sfi, praktik och resultat inom introduktionen för nyanlända

I *Ett förlorat år* (2007) skriver Integrationsverket att sfi tycks vara den enda insats som systematiskt genomförs under nyanländas första introduktionsår. Ytterst få nyanlända deltar i arbetspraktik eller någon annan insats parallellt med undervisning i svenska. Endast cirka en fjärdedel av de nyanlända har ett år efter folkbokföring nått godkänd betygsnivå i sfi. Studier visar på att kvinnor påbörjar sfi senare än männen och att kvinnors sfi-tid är längre. Orsaker kan vara att man behöver vänta på plats inom barnomsorg och/eller på skolstart för de äldre barnen.

Skolverkets statistik över sfi-undervisningen visar att 60 procent av eleverna inte når målen. För att förbättra sfi har regeringen gett statskontoret respektive skolverket i uppdrag att genomföra ett "sfi-lyft" med sju åtgärder. Tyngdpunkten i uppdragen ligger på kompetenshöjning för lärare, nationella prov, tydligare mål och begränsad tid i sfi. Uppdragen ska vara redovisade vid årsskiftet 2008/2009.

Kommunal vuxenutbildning

Vuxna folkbokförda personer som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan har rätt till grundläggande vuxenutbildning. För dem med annat modersmål än svenska kan en del av undervisningen ges på modersmålet.

Den gymnasiala vuxenutbildningen erbjuder utbildning som ger motsvarande kompetens som gymnasieskolans utbildning, med undantag av estetiska ämnen samt idrott och hälsa. Utbildningen kan också komplettera tidigare utbildning eller bygga på en yrkes-

erfarenhet. Eleverna kan välja att studera en enda kurs, eller olika kombinationer av kurser.⁴

Arbetsmarknadsfrågor

Många kommuner bygger upp egna verksamheter kring arbetsmarknadsfrågor. Det innebär att det finns parallella strukturer uppbyggda kring t.ex. praktikanskaffning, arbetsmarknadsinformation, arbetsförmedling m.m. Som skäl till detta anger kommunerna att de inte anser att Arbetsförmedlingen gör tillräckligt mycket för nyanlända eller andra målgrupper som kan vara viktiga för kommunerna.

Hälsofrågor

Nyanlända har rätt till hälsosamtal och hälsoundersökningar. Få nyanlända genomgår dock hälsoundersökningar. Integrationsverkets uppföljning⁵ visar i och för sig att en relativt stor andel av de nyanlända har genomgått en hälsoundersökning under det första året efter bosättning i en kommun, men att det bara är 1,5 procent som erhållit arbetslivsinriktad rehabilitering under det första året. Flera kommuner jag har pratat med påtalar vikten av rehabilitering eller, vid behov, traumavård tidigt för att den nyanlände ska kunna tillgodogöra sig introduktionen på ett bra sätt.

Samhällsinformation

De nyanlända som ingår i introduktionsprogrammet ska genom kommunens försorg få nödvändig information om hur samhället fungerar. Sett utifrån introduktionens mål bör samhällsinformationen ge individen förutsättningar att förstå och ha kunskaper om hur det svenska samhället fungerar. Individen bör även förstå och ha kunskaper om samhällets grundläggande demokratiska värderingar såsom människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt om jämställdhet mellan könen, barns rättigheter och det demokratiska samhällets utveckling. Föräldrar ska dessutom ha fått

⁴ Från www.skolverket.se

⁵ Integrationsverket, *Ett förlorat år – indikatorer för nyanländas etablering i det svenska samhället* (2007).

relevant kunskap om svenskt utbildningsväsen för att kunna tillgodose sina barns behov av goda uppväxtvillkor.

Kommunens sociala stöd

För att en nyanländ ska kunna tillgodogöra sig introduktionsverksamheten krävs ibland att kommunen stödjer på andra sätt än med språkundervisning, försörjning etc. Nyanlända kan därför få stöd och hjälp för att lösa sociala behov. Det kan till exempel handla om bostads- eller hälsosituationen. Kommunen ska erbjuda socialt stöd till nyanlända flyktingar samt deras anhöriga som omfattas av ersättningsförordningen och ingår i introduktionsprogram. Övriga nyanlända har vanligtvis inte rätt till samma stöd. Kommunens insatser för socialt stöd utgår från familjeenheten. Det betyder att hela familjens välmående ska vägas in i planeringen av introduktionsprogrammet.

Ersättning

Deltagarna i introduktionsverksamheten får antingen introduktionsersättning eller försörjningsstöd. Kommunerna väljer själva vilken typ av ersättning man vill betala ut. Kommunen kan även välja att betala ut ett högre belopp i introduktionsersättning än försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och tillåta att hela eller delar av ersättningen får bibehållas även om individerna har vissa andra inkomster. Ett villkor för att introduktionsersättning ska få beviljas är att den nyanlände förbinder sig att följa den introduktionsplan som fastställts av kommunen och honom eller henne. Rätten till schablonersättning enligt ersättningsförordningen är emellertid inte kopplad till huruvida kommunen väljer att utbetala introduktionsersättning eller inte. Så som ovan beskrivits är det i stället genomförandet av ett introduktionsprogram med visst angivet innehåll som är av avgörande betydelse.

En introduktion med förutsättning för god måloppfyllelse förutsätter en god samverkan mellan flera olika aktörer. I dag är det kommunerna som har huvudansvaret för introduktionen, men flera andra aktörer måste också göra ändamålsenliga insatser inom ramen för sina ansvarsområden. I avsnittet nedan beskrivs vad dessa aktörer utför eller kan utföra för insatser under introduktionen.

4.2.3 Arbetsförmedlingens insatser

Om den nyanlände är i arbetsför ålder ska samråd mellan kommunen och Arbetsförmedlingen ske under introduktionen. Nyanlända ska skrivas in och kartläggas av Arbetsförmedlingen så tidigt som möjligt efter anvisning av kommunen. I en del kommuner skrivs den nyanlände in på Arbetsförmedlingen i samband med trepartssamtal mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och den nyanlände (samt vanligtvis också tolk). Det är ofta som gemensamma trepartssamtal inte äger rum.

Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2008 ska Arbetsförmedlingen verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Arbetsförmedlingen ska vidare verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Enligt regleringsbrevet ska Arbetsförmedlingen dessutom redovisa hur myndigheten har arbetat för att förbättra utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden.

Av förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår bl.a. att Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheten ska dessutom särskilt redovisa vilket genomslag riktlinjerna för Arbetsförmedlingens service till nyanlända invandrare fått i verksamheten. Av redovisningen ska framgå hur många som tagit del av Arbetsförmedlingens service, hur tidigt efter ett uppehållstillstånd som beviljats som Arbetsförmedlingen börjat arbeta med de nyanlända samt vilka resultat som har uppnåtts. Eventuella problem i samverkan mellan olika aktörer ska redovisas, liksom förslag till lösningar. Dessutom ska Arbetsförmedlingen arbeta för att säkerställa att verksamheten utformas så att den anpassas efter den enskildes förutsättningar samt att verksamheten ökar mångfalden och motverkar diskriminering i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen ska vidare bistå Länsstyrelsen i Jämtlands län i genomförandet av en förstudie av hur en uppföljning av introduktionen för nyanlända invandrare på lokal, regional och nationell nivå kan utformas. Förstudien ska bl.a. belysa om System för Utvärdering av Nyanländas Etablering (SUNE) kan justeras och

aktualiseras för att tillgodose behoven av en kontinuerlig uppföljning av nyanländas etablering på arbetsmarknaden samt innehålla en särredovisning av personer som omfattas av ersättningsförordningen.

Vid de tillfällen personer med utländsk bakgrund är i behov av arbetsmarknadspolitiska insatser ska detta ske inom ramen för de generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.⁶ Personer med utländsk bakgrund ska alltså inte särbehandlas inom arbetsmarknadspolitiken. Trots detta finns vissa särregleringar gällande invandrare inom ramen för Arbetsförmedlingens insatser och program samt ett fåtal åtgärder som endast riktar sig till den gruppen. Utrikes födda utgör dessutom en av de grupper som Arbetsförmedlingen ska prioritera. Det betyder att invandrare ska utgöra en större andel i program än deras andel av det totala antalet arbetslösa. Nedan presenteras först särregleringar gällande invandrare i de generella programmen och därefter insatser och program som bara riktar sig till invandrare/utrikes födda. Utöver Arbetsförmedlingens insatser och program är Arbetsförmedlingen medaktör i olika projekt som riktar sig till gruppen invandrare/utrikes födda. Projekten organiseras ofta på länsnivå i samverkan med t.ex. kommuner, ideella organisationer eller högskolor om genomförande och/eller finansiering. Dessa projekt tas dock inte upp i detta avsnitt.

Generella arbetsmarknadspolitiska program och insatser med särregleringar för invandrare⁷

Särregleringar för invandrare återfinns främst inom arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och förberedande insatser och dessa beskrivs nedan.

Arbetsmarknadsutbildningen

Utbildningens mål är att underlätta för den enskilde att få ett arbete samt att motverka att det uppstår brist på arbetskraft inom vissa yrken. Arbetsmarknadsutbildning ska generellt vara yrkesinriktad för att deltagaren direkt efter avslutad utbildning ska kunna ta ett arbete. För att kunna delta krävs ofta att den arbetssökande har en grundutbildning och erfarenhet från ett arbete. Arbets-

⁶ Regeringens skrivelse 2001/02:129.

⁷ Avsnittet bygger på Rapport 2006:11, Vad för vem och hur gick det sen?, IFAU 2006.

förmedlingen upphandlar arbetsmarknadsutbildning av olika utbildningsanordnare. Främst upphandlas utbildningar inom verkstads-, transport- och restaurangbranschen, men personer som vill lära sig ett yrke från grunden bör enligt riktlinjerna göra det genom reguljär utbildning. Arbetsmarknadsutbildning är en kostsam verksamhet. Programmet har högst styckkostnad av Arbetsförmedlingens insatser om man i beräkningarna inkluderar både aktivitetsstöd och övriga kurskostnader.

Arbetspraktik

Arbetspraktik är ytterligare en åtgärd där det finns särregleringar för invandrare. Programmet tillhör de volymmässigt större inom Arbetsförmedlingens verksamhet och syftar till att stärka den enskildes möjligheter till att få arbete. Genom praktiken kan personer få prova på olika yrken och få yrkesorientering, men också yrkespraktik och arbetslivserfarenhet. Arbetsgivaren betalar normalt ett finansieringsbidrag till staten under praktiktiden, men invandrare tillhör en av de grupper för vilken Arbetsförmedlingen får göra en anvisning utan att det finns en överenskommelse om finansieringsbidrag.

Förberedande insatser

Inom förberedande insatser finns det också särregleringar. Förberedande insatser syftar till att underlätta arbetssökandes val av arbete och används vid behov som förberedelse inför ett arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete. Insatserna kan vara av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär. Sfi kan fungera som förberedande insats för invandrare, men inte om individen deltar i ett kommunalt introduktionsprogram. För långtidssjukskrivna invandrare kan förberedande insatser även bestå av grundskole- eller gymnasieutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet.

Riktade åtgärder till utrikes födda⁸

De åtgärder som riktar sig direkt till utrikes födda syftar framför allt till att hjälpa gruppen i arbetssökandet under den första tiden i landet. Åtgärderna består av praktik, yrkesbedömning, förstärkt förmedlingsverksamhet samt möjlighet till kompletterande utbildning.

Prova på-platser

Prova på-platser är en form av praktik som riktar sig till personer med ingen eller begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv. Åtgärden ska enligt riktlinjerna helst användas så tidigt som möjligt för att personen omgående ska få kontakt med arbetsmarknaden. Praktik genom prova på-platser ska vara avgränsade till personens första tid i landet och kan kombineras med deltagande i kommunens introduktionsprogram. Efter att arbetsförmedlingen kartlagt den sökandes bakgrund ska en plats ordnas som överensstämmer med personens tidigare utbildning och erfarenhet. Platserna kan anordnas av offentliga och privata arbetsgivare samt ideella organisationer.

Yrkesbedömning

Yrkesbedömning är en insats vars syfte är att ge arbetslösa med ingen eller liten erfarenhet från svensk arbetsmarknad möjlighet att visa upp sina kunskaper och få en bedömning av dessa. Enligt Arbetsförmedlingen bör en sådan bedömning göras snart efter att personens erfarenheter och önskemål är kartlagda. Yrkesbedömningens bör vara av en sådan kvalitet att personen kan använda sig av den vid framtida arbetssökande. Yrkesbedömningen kan ske parallellt med deltagande i kommunens introduktionsverksamhet och riktar sig till personer som är nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen. Yrkesbedömningen kan ske hos offentliga och privata arbetsgivare, organisationer eller utbildningsanordnare.

⁸ Avsnittet bygger på Rapport 2006:11, Vad för vem och hur gick det sen?, IFAU 2006.

Arbetsplatsintroduktion

Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare syftar till att vara ett stöd till en invandrare eller flykting i inledningen av en anställning. En specialutbildad arbetsförmedlare fungerar som stödperson åt arbetstagaren och hjälper denne att finna ett lämpligt arbete. Arbetsförmedlaren ska sedan finnas med under inledningsskedet av anställningen och föra en dialog med arbetsgivaren. Stödet kan enligt grundregeln ges under längst sex månader, men kan förlängas om det finns särskilda skäl.

Försöksverksamhet för nyanlända invandrare (FNI)

Startskottet för FNI gick den 1 juli 2006 men det tog i praktiken längre tid för verksamheten att komma igång. 20 kommuner i tre län, Stockholms, Skåne och Kronobergs län, deltar i försöksverksamheten. Syftet med försöksverksamheten är att tidigt ta tillvara den yrkeskompetens, de erfarenheter från arbetslivet och den utbildning den nyanlände har för att tiden fram till inträdet på den svenska arbetsmarknaden ska bli så kort som möjligt. Arbetsförmedlingen har ett samordnande uppdrag för insatser från olika aktörer under längst ett år.⁹ Kommunerna står för försörjning och undervisning i svenska som ska ske parallellt med arbetslivsinriktade insatser. Detta medför ett merarbete i form av en dubbel administration och behov av gemensamma flerpartssamtal. Ett bra samarbete mellan kommunen och Arbetsförmedlingen är därför nödvändigt för att åstadkomma bra resultat.

FNI ska bestå av individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska aktiviteter såsom bedömning av yrkeskompetens och annan validering av kunskaper och kompetens, aktivt arbetssökande, förberedande utbildning, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och arbetslivsinriktad rehabilitering. Aktiviteterna ska anordnas parallellt med sfi och annan lämplig verksamhet. Arbetsförmedlingen har inom ramen för FNI genomfört en processkartläggning av nyanländas väg mot egen försörjning. Tanken är att processkartläggningen ska underlätta roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Ett utvecklingsarbete pågår också inom FNI för att utveckla jobbsökaraktiviteter och vägledningsmetoder för

⁹ Förordning (2006:396) om försöksverksamhet med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända invandrare

nyanlända. FNI ska avslutas i juni 2008 då verksamheten ska implementeras i den ordinarie verksamheten på Arbetsförmedlingen.

En definition av målgruppen

År 2007 var 26 000 som är födda utanför EU och har fått uppehållstillstånd i Sverige under de tre senaste åren, inskrivna på Arbetsförmedlingen. Detta är inte samma persongrupp som vi avser som nyanlända, utan en bredare definierad grupp. Fram till hösten år 2007 har Arbetsförmedlingen saknat möjlighet att särredovisa nyanlända, men har genom en förordningsändring fått denna möjlighet fr.o.m. hösten år 2007. Mediantiden för inskrivning på Arbetsförmedlingen för utrikes födda är cirka 9 månader. 33 procent (8 500), en relativt stor andel, har en akademisk utbildning, 27 procent (7 500) har en gymnasieutbildning och 40 procent har högst en grundskoleutbildning. Gruppen är förhållandevis ung, medianåldern är cirka 32 år och endast 3 000 är äldre än 44 år. Asien är den vanligaste födelseregionen då 14 000 är födda där. 14 000 är män och 12 000 är kvinnor. Flera tusen har en inriktning mot yrken där det finns en stor efterfrågan på arbetskraft.¹⁰ I maj 2008 är 24 500 nyanlända inskrivna på Arbetsförmedlingen och av dessa tillhör cirka 11 000 kategori 14 vilket innebär att de inte är föremål för aktiva insatser från Arbetsförmedlingens sida. Arbetsförmedlingen räknar med att det finns omkring 43 000 nyanlända som inte är inskrivna hos dem och förmedlingen saknar därmed kunskap om dessa personer arbetar och, i så fall, med vad de arbetar.

Flera kommuner menar att nyanlända ofta nekas aktivt stöd från Arbetsförmedlingen. Många arbetsförmedlingskontor har haft en praxis om att sfi-studierna först ska vara avklarade innan det kan bli aktuellt med handläggarstöd från Arbetsförmedlingen. Under åren har kraven skärpts i Arbetsförmedlingens organisation om att inte neka sfi-studerande inskrivning på Arbetsförmedlingen, vilket resulterat i att fler nyanlända numera skrivs in. Arbetsförmedlingen ska enligt regleringsbrev för år 2008 redovisa hur myndigheten har arbetat för att förbättra utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Av redovisningen ska framgå hur många nyanlända som tagit del av Arbetsförmedlingens service, hur tidigt efter att uppehålls-

¹⁰ Uppgifter från AMS rapport: *Utrikesfödda på arbetsmarknaden*, september 2007.

tillstånd beviljats som Arbetsförmedlingen börjat arbeta med de nyanlända samt vilka resultat som har uppnåtts.

I praktiken blir dock inte skillnaden så stor eftersom flera av de nyanlända som skrivs in placeras i den sökandekategori (kategori 14) som är till för de arbetssökande som inte bedöms kunna ta ett arbete direkt. Personer i denna kategori betraktas med andra ord inte som aktivt arbetssökande av Arbetsförmedlingen.¹¹ Konsekvensen av detta blir i många fall att de nyanlända visserligen finns inskrivna på Arbetsförmedlingen men att själva handläggarsstödet för gruppen ligger på miniminivå.¹²

Flera utredningar har påtalat brister i arbetsmarknadspolitiken som har lett till att de nyanlända inte har fått tillräckligt arbetsmarknadsanknuten introduktion. Utredningen *Etablering i Sverige* (2003) påtalade att det saknades arbetsmarknadsprogram för nyanlända. Sedan en tid finns nu Försöksverksamheten för nyanlända invandrare (se ovan). En mängd olika stödinsatser kan då vara aktuella från Arbetsförmedlingens sida. Insatser för nyanlända bedrivs ofta som tillfälliga projekt med tillfälliga resurser. Den nödvändiga långsiktigheten och utvecklingen av verksamheten har därmed blivit lidande vilket sannolikt har påverkat åtgärdernas kvalitet.

4.2.4 Validering

Nyanlända med en högskoleutbildning har möjlighet att få sin utbildning bedömd och kan hos Högskoleverket eller annan aktuell myndighet ansöka om att få sina betyg bedömda. Socialstyrelsen bedömer utländska vårdutbildningar för reglerade yrken, Statens jordbruksverk bedömer utländska veterinärutbildningar, Sjöfartsverket bedömer Sjöbefäl och andra yrken till sjöss och Luftfartsverket bedömer utbildningar inom flyget.

Det finns även möjlighet att få praktiska kunskaper validerade. Ofta görs dessa valideringar av branschorganisationer. De senaste åren har fler valideringsanordnare upphandlats av arbetsförmedlingen men fortfarande saknas ett mer heltäckande nationellt valideringssystem. Arbetsförmedlingen har, bortsett från en del regio-

¹¹ De som är inskrivna i sökandekategori 14 står också utanför den officiella arbetslöshetsstatistiken.

¹² Undantag finns dock. I vissa kommuner arbetar Arbetsförmedlingen mycket aktivt med nyanlända.

nala undantag, ofta saknat möjligheter att anvisa arbetssökande till validering.¹³

För att främja och samordna det pågående utvecklingsarbetet inrättade regeringen en tidsbegränsad valideringsdelegation som verkade under åren 2004–2007.¹⁴ Valideringsdelegationens definition av validering är:

Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.

Validering borde enligt Valideringsdelegationen vara aktuell främst i tre sammanhang:

- som ett led i en pågående utbildning i syfte att klarlägga kunskapsnivån, anpassa innehållet i och/eller förkorta studietiden för den enskilde,
- i anslutning till vägledning för att definiera utgångsnivå för vidare studier, samt
- för att dokumentera faktiska kunskaper och färdigheter inför ansökan om anställning eller i samband med personalutveckling på arbetsplatsen.

Den modell för validering som har arbetats fram för Arbetsförmedlingen innehåller fyra steg:

1. Generell kartläggning (genomförs av arbetsförmedlingen)
2. Fördjupad kartläggning (Yrkeskompetensbedömning)
3. Kompetensbedömning för intyg
4. Kompetensbedömning för bevis, certifikat, licens och dylikt.

Två olika pilotprojekt om validering påbörjades under år 2007 – ett projekt under Arbetsförmedlingen (dåvarande AMS) och ett projekt under ledning av Valideringsdelegationen.

Arbetsförmedlingens programenhet genomförde ett utvecklingsarbete inom validering. Utgångspunkten var att valideringen inom Arbetsförmedlingen är i behov av översyn och konkretisering. Framför allt har det funnits ett behov av att på ett tydligare

¹³ Sedan flera år tillbaka pågår olika utvecklingsprojekt inom validering både på regional och på lokal nivå. Olika modeller har utvecklats. I Västra Götaland finns Valideringscentrum som utvecklat valideringsverktyg för arbetssökande. Liknande verksamhet finns även i andra delar av landet, såsom Skånes, Stockholms samt Värmlands län.

¹⁴ Valideringsdelegationens uppgift är bl.a. att stödja utvecklingen av nya metoder och verksamhetsformer för validering samt främja ett regionalt samarbete. Delegationen ska också lämna förslag om vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en fortsatt verksamhet med validering.

sätt koppla valideringen till arbetsmarknadsutbildning och arbetet på lokalkontoren med att förbättra matchningsunderlaget och verifiera meriter för arbetssökande. Arbetet har också handlat om hur Arbetsförmedlingen ska förhålla sig till validering och Arbetsförmedlingens roll i valideringsarbetet.

Mot denna bakgrund och med syftet att samla tidigare regionala och lokala utvecklingsprojekt i ett större gemensamt projekt lanserades i juni 2007 projektet *Enhetligt arbetsätt inom validering*. Projektet beräknas vara avslutat i juni 2008. Projektet drivs av Arbetsförmedlingen (dåvarande AMS) i nära samarbete med Valideringsdelegationen (t.o.m. december år 2007) som pilotverksamhet i Västerbottens och Uppsala län. Syftet med projektet och pilotverksamheten är att enas om ett enhetligt arbetsätt för validering inom Arbetsförmedlingen. Målgruppen för pilotverksamheten är arbetssökande personer i behov av att få sin kompetens kartlagd. Yrkesområden som validerades är vård/omsorg och tillverkningsindustrin.

Samtidigt som Arbetsförmedlingens pilotprojekt genomförs så har även ett annat pilotprojekt genomförts i Valideringsdelegationens regi. Projektets *Validering till 1000* har pågått i Stockholms, Västra Götalands, Skåne och Jämtlands län. Syftet med projektet är att arbetssökande som har *utomnordisk förvärvad kompetens* ska erbjudas möjligheten att få sin kompetens validerad.¹⁵ Ett begränsat antal yrkesområden testas i pilotverksamheten.¹⁶ Projektet startade i oktober år 2007 och har lyckats med att få in över 1000 ansökningar.

Resultat från genomförda valideringar visar att relativt få valideras mot intyg och certifikat.

Ett generellt problem med valideringen (gäller alla steg 2–4) är att det ofta saknats en fungerande koppling till kompletterande utbildningsinsatser. Resultaten av genomförda yrkeskompetensbedömningar och valideringar har visat på behovet av kompletterande kurser för att de nyanlända ska bli gångbara på arbetsmarknaden. Dessa kurser har dock ofta inte varit tillgängliga. Ett annat generellt problem med valideringen har varit att arbetsmarknadens och utbildningssystemens krav inte harmoniserar med varandra.

¹⁵ Dock i första hand sökande som ej behöver tolk i sina kontakter med arbetsförmedlingen.

¹⁶ Exempel på yrkesområden som ingår: bagare, bilmekaniker, butikssäljare, byggarbetare, CNC-operatör, elektriker, frisör, gjutare, lantbruksarbetare, lastbilschaufför, lokalvårdare, svetsare, underhållstekniker, byggnadsplåtslagare, ventilationsplåtslagare och VVS-montör.

4.2.5 Yrkeskompetensbedömning

Yrkeskompetensbedömning motsvarar steg 2 i Valideringsdelegationens modell om valideringsprocessen. Den fungerar som en mindre omfattande version av validering. Syftet med yrkeskompetensbedömning är att ge arbetslösa med ingen eller begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv en möjlighet att tidigt få visa upp sina kunskaper och att få en bedömning av dessa. Bedömningen ska hålla en sådan kvalitet att den kan användas av den sökande när denne söker arbete eller av Arbetsförmedlingen som ett underlag för den arbetssökandes handlingsplan. Yrkeskompetensbedömning kan genomföras på en arbetsplats eller hos en utbildningsanordnare under en dag upp till tre veckor, i normalfallet bör dock inte en yrkeskompetensbedömning ta mer än 3–5 dagar. Vid deltagande i insatsen lämnas aktivitetsstöd. Anordnaren av yrkeskompetensbedömning kan få ett merkostnadsbidrag om 800 kronor per dag. Yrkeskompetensbedömningen har hittills används i liten utsträckning av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen fick i vårpropositionen år 2007 i uppdrag att förstärka satsningen på yrkeskompetensbedömning. Det förstärkta uppdraget innebar att arbetssökande nyanlända¹⁷ med yrkeserfarenhet från hemlandet i normalfallet ska erbjudas sådan bedömning inom tre månader från det att uppehållstillstånd beviljats. För att finansiera ökade kostnader för merkostnadsersättningen under år 2007 fick AMS ökade resurser inom anslaget 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader* med 5 miljoner kronor. För åren 2008–2010 beräknas ökningen av anslaget till 10 miljoner kronor per år. För att klara uppdraget planerar Arbetsförmedlingen att upphandla aktörer som ska ansvara för att få fram anordnare av yrkeskompetensbedömningsplatser. Ett antal frågeställningar finns dock kring hur insatsen ska utformas. Ambitionen att genomföra yrkeskompetensbedömning redan inom tre månader efter det att en person fått uppehållstillstånd, ställer stora krav på organisationen. I dag är det få nyanlända som får en bedömning av sin yrkeskompetens över huvud taget och nästan ingen får det inom tre månader.

En viktig fråga är hur man ska lösa behovet av tolkstöd. Det handlar delvis om hur tolkstödet ska bekostas men framför allt om hur man ska få fram tolkar som kan tolka på olika yrkesspråk. Ett

¹⁷ Nyanlända utrikes födda vars vistelsestid i Sverige i normalfallet inte överstiger tre år efter erhållet uppehållstillstånd.

annat problem är att vissa företrädare för olika branscher inte godkänner yrkeskompetensbedömningar eller validering genom tolk. Det gäller till exempel inom detaljhandeln. Generellt sett så bygger inte heller branschmodeller för valideringsinsatser på att de ska genomföras med tolkstöd.

Ett problem är att det saknas enhetliga mallar för hur själva bedömningsintygen ska utformas. Värdet av yrkeskompetensbedömningen är i stor utsträckning avhängigt insatsens nationella legitimitet. Arbetsförmedlingen behöver därför i samråd med branscherna ta fram enhetliga mallar. Ett annat problem är den skeva könsfördelningen. Hittills är det nästan bara män som fått yrkeskompetensbedömning.

Det är fortfarande oklart i vilken utsträckning yrkeskompetensbedömning leder till en anställning. Ett vanligt utfall av bedömningarna är att den nyanlände behöver kompletterande utbildningsinsatser för att bli gångbar på arbetsmarknaden. Ett framgångsrikt arbete med yrkeskompetensbedömning förutsätter därför att resurser läggs på kompletterande utbildningsinsatser.

4.2.6 Hälsa- och sjukvård

Nyanlända omfattas av Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och har därmed rätt till samma vård som övriga personer bosatta i landet. Av 2 § HSL framgår att hälso- och sjukvårdens mål är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

Det är viktigt att barns och vuxnas hälsa och välbefinnande uppmärksammas under introduktionstiden och att rätt åtgärder sätts in vid behov. Som ett led i detta ska den nyanlände ha fått information om rätten till hälso- och sjukvård och ha erbjudits en hälsoundersökning.

Hälsa- och sjukvård till asylsökande

Landstingen ansvarar för att asylsökande ges sjukvård i enlighet med lagen (1994:137) och förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. som ger asylsökande rätt till omedelbar vård och vård som inte kan anstå. Barn upp till 18 år har rätt till

fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård, dvs. samma hälso- och sjukvård som erbjuds alla andra barn bosatta i Sverige. Landstingen ska också tillhandahålla tolk, sjukresor samt hjälpmedel, mödravård, förlossningsvård, vård vid abort samt vård och åtgärder enligt smittskyddslagen.

Landstingen ersätts av staten med ett schablonbelopp för varje asylsökande som vistas inom respektive landstings upptagningsområde. Schablonbeloppet är olika för olika åldersgrupper. Ersättningen betalas ut för det antal asylsökande som den sista dagen i varje kvartal vistas i landstinget och betalas av Migrationsverket högst en månad i efterskott. Utöver detta betalas ersättning ut för kostnader för en vårdkontakt som överstiger 100 000 kronor (för år 2006).

Hälsundersökning

Av Socialstyrelsens allmänna råd om hälso- och sjukvård för asylsökande och flyktingar (SOSFS 1995:4) framgår att hälsundersökningen har ett individinriktat och ett samhällsinriktat mål. Det innebär att man vid hälsundersökningen ska upptäcka både personer som är i behov av omedelbar vård eller vård som inte kan anstå och ett eventuellt behov av smittskyddsåtgärder. En hälsundersökning innehåller hälsosamtal, viss provtagning, eventuellt läkarbesök m.m.

Hälsundersökningar ersätts separat och endast en undersökning per asylsökande utbetalas. Denna ordning medför att det vid rapportering går att följa den enskilde asylsökande. Det har visat sig att under år 2006 genomgick endast 30 procent av de asylsökande en hälsundersökning. Ett relativt stort antal av dem (cirka 2 000 av cirka 9 000 personer) genomgick flera hälsundersökningar. Det är tydligt att det saknas system för informationsöverföring mellan Migrationsverket och landstingen men också att informationen till de asylsökande ibland är bristfällig. Det finns bland annat problem att nå de asylsökande med kallelser.¹⁸

Det finns inte något krav på att landstingen ska erbjuda en nyanländ hälsundersökning under introduktionstiden. Det medför att nyanlända som har fått tillstånd som anhörig eller som är kvotflykting i många fall inte får ett sådant erbjudande. En studie

¹⁸ Sveriges Kommuner och Landsting, Sjukvård åt asylsökande, omfattning och kostnader år 2006

som Integrationsverket genomförde under hösten 2006 visar att cirka 40 procent av samtliga nyanlända hade genomgått en hälsoundersökning.¹⁹

Statlig ersättning till landstingen för vård av nyanlända

I 34–38 §§ ersättningsförordningen anges den rätt landsting och kommuner har till ersättning av staten för vård av nyanlända m.fl. Det framgår att ersättning kan utgå för sjukdom eller funktionshinder om vården varar med än tre år och kostnaden uppgår till minst 60 000 kronor (för år 2007) under en tolv månadersperiod. Den första ansökan om ersättning ska ha kommit in till Migrationsverket inom tre år från den tidpunkt som den nyanlända togs emot i en kommun, men en senare ansökan kan prövas om det finns särskilda skäl till det. Kostnader för färdtjänst kan ersättas liksom extraordinära kostnader såsom t.ex. handikapphjälpmedel, bostadsanpassning och elevassistent.

Migrationsverket får ersätta landstingen för kostnader för hälsoundersökning av nyanlända som inte genomgått en sådan innan de första gången togs emot i en kommun. Ersättningen uppgår för innevarande period till cirka 1 900 kronor per undersökning

Hälsokommunikatörer

I Region Skåne finns sedan år 1997 ett projekt med internationella hälsokommunikatörer som en brygga mellan den nyanlända och hälso- och sjukvården. Kommunikatörerna har i uppdrag att skapa förståelse hos nyanlända för hur sjukvården fungerar och för hur man får tillgång till densamma. Ett särskilt fokus läggs på förebyggande sjukvård och hälsofrämjande åtgärder.

Under åren 2008 till 2011 pågår ett forskningsprojekt (Impact of Multicultural Health Advisors, IMHAD) kring folkhälsovetenskapliga och hälsoekonomiska effekter av de internationella hälsokommunikatörers arbete. Projektet finansieras av Europeiska Flyktingfonden och Region Skåne, Lunds universitet, Malmö högskola och Uppsala universitet ansvarar i ett partnerskap för projektets genomförande.

¹⁹ Ur *Ett förlorat år*, Integrationsverket 2007

Smittskydd

Smittskyddsinstitutet (SMI) är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att bevaka det epidemiologiska läget i fråga om smittsamma sjukdomar bland människor och främja skyddet mot sådana sjukdomar. En av institutets huvuduppgifter är att fortlöpande följa det epidemiologiska läget vad gäller infektionssjukdomar och speciellt de som omfattas av smittskyddslagen. Den lagstadgade övervakningen av smittsamma sjukdomar regleras i smittskyddslagen, smittskyddsförordningen och Socialstyrelsens föreskrifter om tillämpningen av smittskyddslagen. Ett 50-tal sjukdomar är anmälningspliktiga enligt smittskyddslagen. Detta innebär att en person som misstänker att han eller hon är smittad av en anmälningspliktig sjukdom är skyldig att söka läkare för undersökning. Om läkaren konstaterar smitta är han eller hon enligt lag skyldig att rapportera detta till smittskyddsläkaren i det aktuella landstinget samt till Smittskyddsinstitutet.²⁰

4.2.7 Samhällsinformation

Diskussionen om hur man bäst når nyanlända med samhällsinformation är ständigt pågående och det har över åren funnits en flora av idéer och lösningar. Betänkandet *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) diskuterar nyanländas behov av samhällsinformation men framhåller att området aldrig har varit väl definierat vare sig till innehåll eller till form.

Inledningsvis låg fokus på samhällsinformation av saklig, konkret och praktisk art av typ hur sjukvården är organiserad, skolsystemet uppbyggt, vart man vänder sig som konsument, hur man röstar, hur man larmar polis, brandkår och ambulans osv. Något decennium senare hade kraven på samhällsinformation vuxit. Det räckte inte längre med att presentera hur samhällets service är uppbyggd och fungerar. Det höjdes också krav på att tankarna, idéerna och värderingarna bakom de samhälliga systemen skulle presenteras och förklaras för att därigenom bli kända och respekterade av invandrarna. I dag har innehållet i det som en gång benämndes samhällsinformation utvidgats ytterligare. Samhällsinformationen ska inte bara ge alla nyanlända invandrare kunskap om det demo-

²⁰ Se www.smittskyddsinstitutet.se.

kratiska systemet utan även skapa förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället.

Under åren har det byggts upp kanaler där invandrare kunde söka upp och få nödvändig information om det svenska samhället. Sådana kanaler har varit

- Samlad skriftlig samhällsinformation till alla som fått uppehållstillstånd ("Sverige-paketet").
- *Invandrar tidningen* med löpande samhällsinformation.
- *Stöd* till invandrarorganisationers *tidskrifter*.
- *Muntlig* information via kommunala *invandrarbyråer*.
- *Förordning* om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken (1986:856).
- *Sverige – en pocketguide*. Integrationsverket hade under sin tid ansvaret för samhällsinformation till nyanlända och producerade skriften *Sverige – en pocketguide* som, förutom på svenska, fanns på engelska, franska, arabiska och lätt svenska samt som pdf-fil. Boken distribueras till alla nyanlända som fick uppehållstillstånd på respektive språk där det var möjligt annars oftast på lätt svenska.
- *Samhällsguiden*. Den statligt finansierade publikationen *Samhällsguiden* var under tio år en lättillgänglig guide till det svenska samhället. Den lades ner hösten 2006 och ersattes till viss del med den information som fanns på webbplatsen Sverige.se under rubrikerna *Situationer i livet* och *Mer om Sverige*.
- *Sverige.se* Webbplatsen Sverige.se innehöll samlad information på de stora invandrar språken och utgjorde därmed en av ingångarna till det offentliga Sverige på Internet. Webbplatsen lades ner i mars 2008. Domänen Sverige.se ägs av VERVA (Verket för myndighetsutveckling).

I dag finns det inte någon gemensam statlig eller kommunal samhällsinformation för människor med annat modersmål än svenska.

Statliga myndigheters information

VERVA

Samtliga statliga myndigheter har fristående informationsverksamheter och egna webbsidor. Det finns med andra ord ingen gemensam struktur eller gemensamt nätverk. VERVA har i uppdrag att ge myndigheter, kommuner och landsting stöd i att utveckla verksamhet och kompetens. Målet är att den enskilde och företag ska uppleva kontakten med förvaltningen som enkel, effektiv och ändamålsenlig och för att medverka till en samordning av den offentliga sektorn tar VERVA fram modeller, vägledningar och specifikationer. Inom VERVA pågår för närvarande inte något arbete med att utveckla myndigheters information på fler språk än svenska.

Projekt VISAM.

Statskontoret drev under åren 2003–2005 ett projekt, VISAM, kring myndigheters möte med medborgare och företag. Utgångspunkten för projektet var att dagens värld ställer större krav på myndigheter att agera snabbt och professionellt, samt att de ska vara lättillgängliga. Samtidigt behöver myndigheterna bli mer effektiva t. ex genom samverkan. VISAM hade därför i uppdrag att utveckla, pröva och etablera nya samverkansformer.

Arbetet indelades i teman där ”Målgrupper i behov av särskilt stöd” var ett sådant och inom varje tema fanns gemensamma områden. ”Nya invandrare – förutsättningar för förbättrad service till nyanlända invandrare genom myndigheters samordnade resurser och leveranskanaler – och ett sätt att spara miljardbelopp” ingick i tre av VISAMS femton försöksprojekt. VISAM föreslog bland annat att utveckla smartcard så att människor bara behöver lämna personuppgifter en gång, att de olika informationsprodukterna ska utvecklas på flera olika språk och att en nationell lösning bör prövas samt att utvecklingsarbetet för asyl- och anhöriginvandrare ska sammanföras med utvecklingsarbetet kring EU/EES-medborgare som invandrar eftersom det finns starka beröringspunkter och snarlika mål.²¹

²¹ www.statskontoret.se

Samhällsinformation inom kommuner

Samhällsinformation

Kommunerna har skyldighet att erbjuda nyanlända samhällsinformation. Kommunerna väljer själva formerna för informationen och kommunernas informationsinsatser uppvisar stor mångfald vad gäller såväl innehåll och som metod. Flyktingmottagningarna ansvarar för en stor del av den samhällsinformationen som ges.

Sfi

Samhällsinformationen var under många år en särskild del inom sfi men lyftes ur kursplanen i mitten av 2000-talet i första hand av två skäl, nämligen tiden för kursstart och sfi:s ställning som språkutbildning. Samhällsinformation behöver ges så tidigt som möjligt när en person är nyinflyttad och man kunde se att det många gånger inte var möjligt då en del nyanlända fick vänta med att börja sfi på grund av t.ex. köer till rätt sfi-kurs och andra valde inte gå i sfi över huvud taget. För att säkerställa att en nyanländ inte ska vänta i onödan på samhällsinformation valde man därför att lägga informationen utanför sfi:s kursplan. Dessutom ansåg man att sfi:s ställning som språkutbildning, tillsammans med den pedagogik som därmed följer, behövde fördjupas och stärkas.

Sfi är numera i första hand en kvalificerad språkutbildning och kursplanen i sfi ska återspegla förskjutningen av tyngdpunkten i undervisningen mot kvalificerad språkutbildning. Samtidigt hör språk och kultur nära samman. I all språkundervisning utgör texter om det samhälle och den kultur där det aktuella språket talas en källa såväl till språkkunskaper som till kunskaper om landet i fråga. Det är därför en fördel för individen om språkundervisningen utgår från vardagslivet. Utbildningen i svenska kan kopplas till utbildning i yrkesspråk.²²

Medborgarkontor

År 1994 inleddes i samarbete mellan stad och kommun en femårig försöksverksamhet med medborgarkontor. Försöksverksamheten utvidgades och förlängdes till sommaren 2002 och då infördes

²² www.skolverket.se

begreppen ”samtjänst” och ”samtjänstavtal”. Försöksverksamheten permanentades sommaren 2004.

Det finns tre organisationsmodeller för medborgarkontor:

1. Rent kommunala
2. Samlokalisering mellan statliga myndigheter och kommuner
3. Integrerad verksamhet mellan statliga myndigheter och kommuner

De rent kommunala medborgarkontoren är mest frekvent. Samlokalisering mellan statliga myndigheter och kommuner är relativt vanlig medan integrerade medborgarkontor där samtjänst förekommer är ovanlig. En uppföljning av verksamheten genomfördes av Statskontoret år 2006 och då hade regeringen endast godkänt fem samtjänstavtal sedan år 1997.

Medborgarkontoret informerar i första hand om kommunens egen verksamhet men ger också information och hjälp i frågor som rör försäkringskassa, arbetsförmedling och sjukvård. Det är vanligt att kontoren tillhandahåller information och blanketter avseende deklaration. Kommunen får inte någon ersättning från staten för driften av kontoren

Omkring 80 kommuner har ett eller flera medborgarkontor och i drygt 40 kommuner förs diskussioner om att inrätta kontor. Skälen till att inrätta medborgarkontor varierar. Kommuner i storstadsområden har behov av att samordna medborgarmötet till en punkt för flera olika verksamheter och att på plats ha möjlighet ge besökaren beslut i mindre komplicerade ärenden. I glesbygd tycks ett viktigt skäl vara att skapa underlag för en lokal servicepunkt för att ha möjlighet att erbjuda service i fler orter.

Samhällsinformation under asyltiden²³

Under asyltiden är Migrationsverket huvudansvarig för informationen om t.ex. rätten till hälso- och sjukvård, hur bosättning går till om man får permanent uppehållstillstånd, om barns rätt samt om den lagstiftning som i första hand rör trafikfrågor och kriminalitet (brottmål). Varje enhet inom Migrationsverket utarbetar formerna för hur informationen ska förmedlas. Vad som informerats om ska dokumenteras i den asylsökandes handlingsplan. Den asyl-

²³ Ur Migrationsverkets utlänningshandbok.

sökande som vill, ska få hjälp med att hitta andra myndigheters webbsidor.

Migrationsverkets olika enheter ska verka för ett gott samarbete och goda kontakter med skola, polis, hyresvärdar, arbetsförmedling, mödrhälsovård, primärvård och BVC. Utgångspunkten är att det finns ett egenintresse hos dessa huvudmän att hjälpa till med information och medverka vid informationstillfällen.

Föräldrar informeras om den svenska barnomsorgen och grund- och gymnasieskolan, barnhälsovård samt socialvård. Informationen ska vara riktad och kulturellrelaterad.

Information om den svenska arbetsmarknaden sker inom sfi-undervisningen och Arbetsförmedlingen bistår med skriftligt material. Det bör noteras att det inom EU:s normer för mottagningsverksamheten finns ett krav på samhällsinformation.

Några exempel på informationsaktiviteter som riktar sig till målgrupper i behov av extra noggrannhet.

Centrum för Lättläst²⁴

Centrum för lättläst arbetar för att göra texter tillgängliga för människor som av olika anledningar har lässvårigheter eller är otränade läsare. En text ska vara lätt att ta sig genom och lätt att förstå. För att skapa lättlästa texter tittar man på innehåll, språk, bild och form. Läsarnas behov och förutsättningar påverkar hur texten bearbetas. I en lättläst text måste det finnas en logisk tanke, tidsföljd eller känsla som binder samman texten. Det underlättar om den som skriver berättar på ett personligt sätt så att texten får en tydlig avsändare med egen röst.

Språket och framställningen i en lättläst text är inte alltid likadant. En bok, en tidningsartikel eller en broschyr är olika medier med olika krav och syften. Bilder behöver vara enkla och tydliga. En bild kan ha olika funktioner, den kan förklara och förtydliga, men också framkalla känslor och stämningar utöver texten. Det är viktigt att text och bild stämmer överens och inte motsäger varandra. Den grafiska formen ska underlätta för läsaren att ta sig genom den lättlästa texten. Text, bild och typografi ska samverka för att skapa en lättläst framställning.

²⁴ Ur www.latttlast.se

*Funkaportalen*²⁵

Funkaportalen drivs av stiftelsen Funka och är en webbportal för handikappfrågor i vid bemärkelse. Funkaportalens idé är att nedsatt funktionsförmåga inte borde spela någon roll för möjligheten att ta till sig kunskap och information. Det finns många människor, med eller utan nedsatt funktionsförmåga, som kommer i kontakt med frågor om funktionshinder i sin vardag och som efterlyser mer, samlad och begriplig information. Ansvaret för hjälpmedel, försäkringar, bidrag osv. är utspritt på ett mycket stort antal myndigheter och organisationer. Funkaportalen håller funktionshinderfrågan i fokus så att den inte riskerar att drunkna i informationsbruset och erfarenhetsutbyte, stöd och hjälp är viktiga ingredienser i portalens arbete.

*Sjukvårdsrådgivningen*²⁶

Sjukvårdsrådgivningens barnsida, är en utmärkt illustration på hur man på ett enkelt sätt kan informera och vägleda människor. Direkt när man kommer in på sidan hör man en röst som hälsar välkommen och som ger information om hur sidan kan användas. Därefter kan man lätt klicka sig in på olika sakområden för att få svar i tal och bild på de frågor som man kan fundera över. Sidan borde vara enkel att översätta till nyanländas modersmål.

4.3 Introduktionens måluppfyllelse

Det krävs en god samverkan mellan flera aktörer för att nå de uppsatta målen för introduktion. Integrationsverket tog i början av 2000-talet initiativ till att teckna överenskommelser med berörda myndigheter på central nivå och de överenskommelserna har följts av överenskommelser på lokal och regional nivå.

²⁵ www.funkaportalen.se

²⁶ www.sjukvardsradgivningen.se

4.3.1 Måluppfyllelse

Av Integrationsverkets rapport – *Ett förlorat år* (2007) – framgår att introduktionen inte ger önskat resultat. En mätning av ett antal indikatorer visar att nyanländas etablering i flertalet fall knappt har kommit igång efter 12 månader och av dem som deltar i kommunernas introduktion har omkring hälften inte fått någon arbetsmarknadskontakt under det första året. Drygt var tionde nyanländ som deltagit i introduktion har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och endast ett fåtal har fått arbetspraktik från arbetsförmedlingen eller deltagit i arbetsmarknadsutbildning. I sfi deltar dock fler än 90 procent av de nyanlända men endast 27 procent av dem har fått en godkänd betygsnivå efter ett års tid. Inom nästan samtliga områden är resultatet sämre för kvinnor än för män.²⁷

Tabell 4.1 Indikatorer (Redovisning i procent efter 12 månader)²⁸

Område	Indikator	Kvinnor	Män	Totalt
Sysselsättning	(1) Andelen sysselsatta.	29,2	38,9	34,0
	(2) Andelen sysselsatta som egna företagare.	1,5	2,9	2,2
	(3) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och är sysselsatta.	7,0	20,8	13,9
	(4) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.	6,0	16,4	11,2
Validering	(5) Andelen med högskoleutbildning eller eftergymnasial utbildning eller motsvarande erfarenhet förvärvat utomlands, som deltagit i kommunernas introduktion och som fått sin utbildning bedömd av ansvarig myndighet eller validerad samt fått vägledning för ev. kompletterande utbildning.	Validering	Validering	Validering
		25,6	22,5	24,0
		Vägledning	Vägledning	Vägledning
		41,8	48,9	45,4

²⁷ Gäller både för asylsökande och nyanlända efter uppehållstillstånd.

²⁸ Integrationsverket, *Ett förlorat år – indikatorer för nyanländas etablering i det svenska samhället*. 2007.

	(6) Andelen med tidigare utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller med motsvarande erfarenheter, som deltagit i kommunernas introduktion och som fått sin kunskap och kompetens validerad.	2,9	6,7	4,9
	(7) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som fått sin reella kompetens validerad i nära samverkan med arbetslivet.	2,7	5,4	4,0
	(8) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i en av AMV initierad yrkesbedömning.	4,3	12,1	8,2
Utbildning i svenska	(9) Andelen som erhållit minst godkänd betygsnivå i sfi-kurs.	24,5	17,6	21,2
	(10) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som erhållit minst godkänd betygsnivå i sfi-kurs.	23,3	30,6	27,0
	(11) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som avslutat någon annan typ av utbildning i svenska.	7,0	14,5	10,7
Praktik	(12) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i arbetspraktik(inkl. prova-på-plats) som initierats av AMV	2,0	6,4	4,2
	(13) Andelen som deltagit i någon form av arbetspraktik, initierad av AMV, där praktiken genomförs parallellt med sfi eller med annan utbildning i svenska.	1,0	1,4	1,2
	(14) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i arbetsmarknadspraktik som initierats av kommunen.	20,0	29,1	24,5

	(15) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i någon form av arbetsmarknadspraktik som initierats av kommunerna där praktiken genomförs parallellt med sfi eller med annan utbildning i svenska.	19,7	25,7	22,7
Yrkes-inriktade utbildningar	(17) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och i en arbetsmarknadsutbildning som initierats av AMV.	1,7	4,7	3,2
Hälsa	(18) Andelen med rehabiliteringsbehov som deltagit i kommunernas introduktion och i en arbetslivsinriktad rehabilitering.	1,0	2,0	1,5
	(19) Andelen som deltagit i kommunernas introduktion och som senast två månader efter folkbokföring genomgått en hälsoundersökning.	40,0	39,4	39,6
	(20) Andelen som fått riktad information om hälso- och sjukvården på sitt eget språk senast en månad efter folkbokföringen.	39,0	42,5	40,7

4.3.2 Förbättringsområden²⁹

Introduktionen är väl utredd och det finns en stor samstämmighet bland utredarna om nuvarande systems problem och effekterna av dem. Det kan handla om metodutveckling men uppfattningen är i första hand att introduktionen präglas av ett antal systemfel. Felen får effekt på varandra och en del fel är del av andra större och mer komplexa problemområden. Det finns en viss förskjutning över tid mot betoning på ekonomiska incitament och ett ifrågasättande av introduktionen som "institution". I tabellen och avsnittet nedan

²⁹ Avsnittet är hämtat från Introduktion för nyanlända invandrare och flyktingar, NTG-Asyl & Integration, 2007:10.

sammanfattas slutsatser från utredningar som tidigare granskat området.

Tabell 4.2 Sammanfattning av brister inom introduktionen

Aktör/källa	Huvudsakliga brister
Etablering i Sverige (SOU 2003:75)	<p>Kommunens har ensam fått ta huvudansvaret/statliga myndigheter har inte känt ansvar för eller haft anpassade åtgärder till målgruppen</p> <p>Avsaknad av arbetsmarknadsprogram för nyanlända.</p> <p>Avsaknad av parallellitet, svenskutbildning sker alltför ofta separat.</p> <p>Ersättningen till kommunerna fungerar inte som det incitament som man ursprungligen hade tänkt.</p> <p>Anpassningen av högskolornas utbud.</p> <p>Validering</p> <p>Uppföljning och utvärdering</p>
Integrationsverket (2002, 2004b, 2005, 2006c, 2007d)	<p>Introduktionen bedrivs bara på halvtid.</p> <p>Svag individualisering och dåligt tillvaratagande av individens kompetens, Lång väntan på att tidigare kompetens uppmärksammas, Organisation, rutiner och kostnadsansvar kring validering är oklart.</p> <p>Kommunen arbetar för mycket ensam.</p> <p>Få fullföljer svenskutbildning, Bara svenska och inget annat, Sfi är en isolerande skolform.</p> <p>Svag kontakt med arbetsmarknaden, Det finns inbyggda hinder i arbetsmarknadspolitiken. Försörjningssystemen ger oavsiktliga effekter och påverkar aktörernas agerande. Målkonflikter och motverkande styrinstrument ställer nyanlända invandrare utanför</p> <p>Stor brist på effektutvärderingar</p> <p>Samsyn och samverkan saknas, Tydliga uppdrag och samstämmiga mål saknas.</p> <p>Introduktion – men inte för alla</p> <p>Alltför få genomgår hälsoundersökning</p> <p>Introduktionsersättning – men inte efter lagens intention</p> <p>Introduktionen är inte jämställd</p>
Riksrevisionen (2006)	<p>Bristande samordning och samverkan från regering</p> <p>Migrationsverkets integrationsförberedande verksamhet</p> <p>Dålig kontroll av kommunernas introduktionsverksamhet</p> <p>Avsaknaden av effektutvärderingar</p>

	AMS prioriterar inte nyanlända invandrare
SKL (2006, 2007a, 2007b, 2007c)	Få nyanlända får del av arbetsmarknadspolitiken Svenskundervisningen Parallellitet och vuxenutbildning Synliggörande av kompetens Kommunen behöver mer ersättning från staten Dåliga målformuleringar Samverkan. Korttidsutbildade
Åslund m.fl. (2006, 2007)	Inläsning i introduktionsprogram Höga trösklar in på arbetsmarknaden Incitament För mycket fokus på utbildning
Svantesson m.fl. (2006a, 2006b)	Jämställdhet Inläsningseffekter För mycket slentrianmässiga utbildningsinsatser
Fler i arbete (FIA) (Ds 2007:4)	Dålig individualisering Svag arbetsmarknadsanknytning Incitament hos aktörer och individer Jämställdhet Validering Arbetsmarknadspolitiken
Socialbidragsutredningen (SOU 2007:2)	Nyanlända har inte fått ta del av statliga insatser Bristande samverkan och målkonflikter Incitament att arbeta för socialbidragstagare
Stadsrevisionen Stockholm (2007)	Nyanlända får inte del av arbetsförmedlingens insatser Svag arbetsmarknadsanknytning Tillvaratagande av kompetens Parallellitet Samverkan Styrning och uppföljning Socialbidragsfokus Samhällsinformation

Källa: Introduktion för nyanlända invandrare och flyktingar, NTG Asyl & Integration, 2007:10.

Svag anknytning till arbetsmarknaden i introduktionsprogrammen

Många problem är kopplade till en svag arbetsmarknadsanknytning. Trots försök med särskilda uppdrag till AMV och samverkansavtal har nyanlända haft mycket liten tillgång till kvalificerad arbetsmarknadsanknytning genom (språk)praktik eller arbetsmarknadsutbildning. Bara drygt hälften har kontakt med arbetslivet under sin introduktionsperiod. (Integrationsverket) Redan 2003 års statliga utredning Etablering i Sverige (SOU 2003:75) menade att det fanns för lite relevanta såråtgärder för nyanlända invandrare och att de nyanlända inte får ta del av de generella arbetsmarknadspolitiska programmen. Utredningen Fler i Arbete, Socialbidragsutredningen och Integrationsverket menar att huvudproblemet är att kommunen i för hög utsträckning själva fått arbeta med nyanlända medan statens myndigheter inte kunnat eller velat ta ansvar. Nyanlända har därmed inte fått ta del av statliga insatser såsom rehabilitering eller insatser inom arbetsmarknadspolitiken som inte är anpassad till gruppen nyanlända.

Samverkan; styrning, regler och mål

Andra ofta nämnda problem kan vara en orsak till att arbetsmarknadspolitiken inte når gruppen nyanlända. Utredningen Etablering i Sverige (SOU 2003:75) menar att kommunernas ansvar för flyktingmottagandet har uppfattats som ett totalansvar, inte ett samordningsansvar, vilket har lett till att andra aktörer inte känt ansvar för de nyanlända. I över ett decennium har metodutvecklingen inom introduktionen handlat om att utveckla samverkan men trots det har samverkan mellan kommuner och myndigheter inte fungerat i praktiken. Samverkan fungerar också för dåligt mellan kommuner (Integrationsverket, SKL) och inom kommuner mellan stadsdelar (Stadsrevisionen Stockholm). Det finns i princip, liksom när det gäller bristande arbetsanknytning, en allmän uppslutning kring att såväl samverkan som förutsättningarna för samverkan brister. De nyanländas väg till arbete och egen försörjning förlängs dessutom av krockar mellan olika regelsystem och mål som gör samverkan mellan berörda myndigheter komplicerad. Arbetsgruppen Fler i Arbete (FIA) inom Integrationsverket gjorde en liknande analys men pekade också ut en bristande samsyn och otydliga uppdrag

från staten. Riksrevisionen har varit tydlig med att staten misslyckats med sin samordning av politikområdet vilket lett till att nyanlända hamnat mellan myndigheters ansvarsområden.

En sak i taget i stället för parallellitet

Avsaknaden av tillräcklig samordning och olika regelsystem har lett till att insatserna skett i isolering efter varandra, snarare än effektivt, samordnat och parallellt. Det vanligaste exemplet är att svenskundervisningen sker isolerat, utan kontakt med arbetsmarknaden, (kompletterande) utbildningar eller rehabilitering (SOU 2003:75). Det är mycket sällan som vuxenutbildning sker parallellt med övrig introduktion och svenskundervisning. Bland andra Integrationsverket och SKL har påpekat att många nyanlända hamnar i vuxenutbildning eller validering för att komplettera sina kunskaper först efter introduktionsperioden och efter deltagande i sfi.

Få fullföljer svenskundervisning

Många nyanlända hoppar av eller misslyckas med att avsluta sina studier i svenska på grund av att svenskundervisningen bedrivs isolerat utan anknytning till arbetslivet. Utbildningen i svenska ger inte tillräckligt stöd för vad den nyanlände ska göra i nästa fas av etableringen i Sverige. (SKL) Även om sfi-undervisningen blivit mer nivåindelad består problem med arbetsmarknadsanknytning och möjligheten att få tillgång till barnomsorg eller rehabilitering. En introduktion med kombinerad svenskundervisning och praktik kräver att introduktionen sker på heltid (Ds 2007:4), vilket sällan är fallet. Bristande språkfärdigheter är en barriär som gör att den nyanlände inte får ta del av arbetsförmedlingens tjänster som praktik eller yrkesbedömning (Integrationsverket, Stadsrevisionen Stockholm).

Svaga incitament

Den svenska diskussionen om incitament har framför allt handlat om de samhällsaktörer som är inblandade i individernas introduktion. Ersättningsystemet för flyktingmottagning fungerar inte som det incitament som det ursprungligen var tänkt, påstod redan utredningen

Etablering i Sverige. Men även andra aktörer har, menar utredningar och rapporter, bristande incitament att erbjuda nyanlända invandrare service. Senaste Rapport Integration från Integrationsverket menar att försörjningssystemen ger oavsiktliga effekter genom att de påverkar aktörernas agerande. De som har försörjningsstöd sorteras ofta bort från den statliga arbetsmarknadspolitiken och hamnar i kommunala utbildnings- och arbetsmarknadsprogram vars effekter är så gott som okända. Aktörernas bristande incitament leder, menar till exempel Integrationsverket, Åhlund m.fl. och Svantesson m.fl., till inlåsningseffekter där individer placeras i onödiga utbildningar i stället för att söka arbete på arbetsmarknaden.

Individens incitament nämns allt oftare som en faktor bakom den långsamma etableringen på arbetsmarknaden. Socialbidrag har inlåsningseffekter genom att det inte alltid lönar sig att arbeta. Integrationsverket har länge förespråkat en mer löneliknande introduktionsersättning, än den ersättning som finns. Senare tids statliga utredningar (Ds 2007:4 och SOU 2007:02) ser också incitamentsproblem som en delförklaring till dålig arbetsmarknadsintegration för nyanlända invandrare. Ersättningssystemen bör utformas så att de ger både deltagarna och kommunerna starkare incitament till en snabb arbetsmarknadsetablering än i dag.

Dåligt tillvaratagande av individens kompetens

I många rapporter påpekas att Sverige inte tar tillvarata de invandrades kompetens. Det handlar om att medhavda utbildningar och erfarenheter inte valideras under introduktionsperioden och att kompletterande utbildningar inte finns eller att det tar onödigt lång tid innan en nyanländ får tillgång till dem. (Stadsrevisionen Stockholm) Många problemen förklaras med bristande individualisering (Ds 2007:4) och otydlig organisation, system och rutiner kring validering och att nyanlända hamnat på kommunens socialkontor där individens brister snarare än kompetens hamnar i fokus.

Brister i uppföljning och utvärdering

På nationell nivå vet man mycket väl hur introduktionen ser ut och vilka problem som finns, men det saknas en detaljerad kunskap om hur det ser ut på kommunal nivå och för olika grupper av nyanlända som kvotflyktingar, olika ursprungsländer och åldrar. Framför allt saknas effektutvärderingar, dvs. undersökningar som statistiskt kan visa vad som faktiskt fungerar och leder till att nyanlända får arbete (Integrationsverket, Åslund m.fl.).

Inlåsning i introduktionsprogram

Under de senaste åren har flera utredningar uppmärksammat att det kan finnas inlåsningseffekter inom introduktionen som fördröjer etableringen på arbetsmarknaden. Den organiserade introduktionen kan vara negativ för individ och samhälle. Det finns tecken på att nyanlända invandrare som inte deltar i kommunernas introduktion har arbete och bedriver företag i större utsträckning. Det kan, åtminstone på kort sikt, finnas inlåsningseffekter i introduktionsprogrammen, särskilt när många är kvar i introduktion efter 30 månader. (Svantesson) Tiden i introduktion riskerar enligt Åslund m.fl. (2006, 2007) och Svantesson att leda till att nyanlända går på onödiga utbildningar i stället för att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Övrigt

Hälsa

Det saknas ett hälsoperspektiv. Ohälsa är en av de vanligaste anledningarna till att introduktionen avbryts. Men problem med hälsan är inget som vanligtvis tas upp när den långsamma etableringen på arbetsmarknaden ska förklaras. Integrationsverket har återkommande pekat på att det saknas hälsoperspektiv under introduktionen och att allt för få genomgår hälsoundersökningar.

Jämställdhet

Frågan om jämställdhet mellan könen får för lite uppmärksamhet. Det tar längre tid för kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden än för män. Introduktionen är, visar t.ex. Integrationsverket och Svantesson, inte jämställd. Kvinnor får färre och sämre insatser. Utredningen Fler i Arbete uppmärksammar också jämställdhetsperspektivet inom introduktionen (Ds 2007:4).

Trösklar

Det finns höga trösklar in på arbetsmarknaden, särskilt för nyanlända med kort utbildning. Åhlund m.fl. pekar på brister i arbetsmarknadens funktionssätt, med höga trösklar in på arbetsmarknaden vilket särskilt drabbar nyanlända invandrare. Särskilt lågutbildade har svårt att ta steget in på arbetsmarknaden och hamnar ofta i kortvariga kommunala projekt eller arbetslöshet. (SKL) Nyanlända med kort utbildning får dessutom en sämre introduktion än andra (Integrationsverket).

Dålig samverkan

Utvärderingar av introduktionen visar att samverkansparterna kring nyanländas introduktion har haft svårt att hantera flera processer parallellt. Många olika insatser ska genomföras under en begränsad tidsperiod. Det ställer stora krav på samordning och organisation hos samverkansparterna, något de hittills inte har kunnat leva upp till. Kommunens ansvar för mottagandet av nyanlända flyktingar uppfattas fortfarande som ett totalansvar och inte som ett samordningsansvar. De involverade myndigheterna har haft otydliga uppdrag och har inte heller prioriterat arbetet med nyanlända. Samverkansmålen har inte prioriterats när de kommer i konflikt med kärnverksamhetens mål. Målen för samverkan har därför uppfattats på olika sätt av samverkansparterna. Detta gäller särskilt för Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets verksamhet, men också för vissa enskilda kommuners verksamhet. Kort sagt, det har varit en samverkan utan samsyn om mål och innehåll.³⁰

³⁰ Ett förlorat år – En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader, Integrationsverket 2007.

Måluppfyllelse av kommunernas insatser

Introduktionsprogrammets innehåll ser olika ut i kommunerna. Flyktingmottagandet kan sortera under olika kommunala nämnder/förvaltningar och därför ha olika inriktning. De nyanlända kan få försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller introduktionsersättning enligt lagen om introduktionsersättning (SFS 1990:927). Introduktionsplanen som redskap för en individualiserad introduktion har inte alltid fungerat tillfredställande. Kvaliteten har i många fall varit bristfällig. Kritiker har menat att introduktionsplanerna i många fall enbart har fungerat som ett debiteringsunderlag för att kommunerna ska få ut statsbidrag. Få kommuner samverkar med varandra i frågor kring gemensam mottagningsverksamhet eller sfi-utbildning. Detta kan försvåra individualiseringen av introduktionen eftersom små kommuner kan ha svårt att erbjuda en individualiserad introduktion på egen hand.

Måluppfyllelse Sfi

Det har under åren funnits en otydlighet kring om sfi-utbildningens huvudsakliga mål är att ge kunskaper i svenska språket och i samhällskunskap eller om sfi ska ses som en förberedelse inför en anställning. Sfi-studiernas utformning och längd ser därför olika ut beroende på vad som prioriterats.

5 Internationell jämförelse

5.1 Integrationsarbetet inom EU

Integrationsfrågorna har kommit att bli en allt viktigare fråga för EU och rättigheterna för tredjelandsmedborgare har genom antagandet av direktiv 2003/109/EG närmat sig EU-medborgarnas. Medlemsstaterna ska kunna kräva att tredjelandsmedborgare deltar i integrationsåtgärder i enlighet med nationell lag för att få utöva bl.a. rätten till familjeåterförening.¹ Inom EU har man antagit 11 gemensamma grundprinciper för en gemensam integrationspolitik.² Dessa principer ska vara vägledande för medlemsstaterna vid utformningen av policy och program inom integrationsområdet samt ligga till grund för europeiska gemensamma initiativ. Introduktionsprogram nämns inte explicit i grundprinciperna, men indirekt bl.a. genom principen att grundläggande kunskap om världssamhällets språk, historia och institutioner är absolut nödvändig för integrationen.

EU-kommissionen definierar integration som ”en ömsesidig process baserad på ömsesidiga rättigheter och motsvarande skyldigheter för lagligt bosatta tredjelandsmedborgare och värdsamhällen i vilka invandrarna kan delta fullt ut”. Integration handlar, enligt kommissionen, om att ”över tid skapa en balans av rättigheter och skyldigheter, så att tredjelandsmedborgare får fler rättigheter och skyldigheter ju längre han eller hon är lagligen bosatt i en medlemsstat”.³ Introduktionsprogram för nyanlända invandrare pekas ut som ett av fyra prioriterade områden. De andra områdena är språkutbildning, integration på arbetsmarknaden och invandrarernas deltagande i samhället, kulturlivet och det politiska livet. Hittills har kommissionen gett ut tre årliga rapporter om integration och

¹ Rådets direktiv 2003/86/EG.

² Haagprogrammet KOM (2005)184, C/04/321.

³ KOM (2003) 336.

migration.⁴ Rapporterna redovisar utvecklingen av integrationspolitiken inom EU och i de enskilda medlemsstaterna. Ett resultat av denna politik är en europeisk handbok om integration från år 2004 som uppmanar såväl invandraren som värdsamhället att investera i introduktionsprogram där båda måste vara beredda att göra gemensamma ansträngningar. Ett annat resultat är den grönbok om det gemensamma europeiska asylsystemet som gavs ut av kommissionen i juni 2007 där bl.a. frågor om harmonisering av rättigheter och förmåner för personer som får uppehållstillstånd uppkommer. Även frågan om tillträde för flyktingar och andra skyddsbehövande till arbetsmarknaden tas upp.⁵

Introduktionsprogram

Många av de förändringar som sker i de olika länderna för att förbättra integrationen utgår från att den som invandrar måste få en mer aktiv roll. Ofta innebär det en omfördelning av ansvaret för den invandrades integration från den mottagande staten till den invandrade själv.⁶ Integration ses allt mer som en skyldighet som individen har gentemot staten och för att få ta del av den mottagande statens sociala rättigheter. Obligatoriskt deltagande i introduktionsprogram har alltså efter hand blivit regel i stället för undantag. Inom EU har en stor majoritet av länderna obligatoriska inslag.⁷

Ett sätt att organisera ett obligatoriskt introduktionsprogram som blir allt vanligare är att upprätta ett formellt kontrakt mellan staten och individen som är individuellt anpassat till individens behov. Introduktionsprogrammen är i många länder en del av migrationslagstiftningen. Genom att koppla integrationsprogrammen till uppehållstillstånd blir insatserna på så sätt en del av invandringspolitiken. Den som invandrar tvingas att ”integrera sig” för att få permanent uppehållstillstånd och del av välfärdstatens socioekonomiska rättigheter.⁸ Exempel på länder som infört en sådan ordning är Norge, Danmark och Tyskland. Ett flertal EU medlemsstater har dock ännu inte inrättat något nationellt

⁴ KOM (2004) 508, SEC (2006) 892 och KOM (2007) 512.

⁵ Emilsson, Henrik, NTG-asyl & integration, nr 7 2008, Introduktion för nyanlända invandrare och flyktingar, s.28ff och KOM (2007) 301.

⁶ OECD, 2007a, International Migration Outlook.

⁷ Carrera, Sergio, Centre for European Policy Studies (CEPS), “A typology of different Integration Programmes in the EU”, 13 January 2006.

⁸ Carrera, Sergio, “A Comparison of Integration Programmes in the EU”, Challenge Paper No. 1/March 2006, s.17.

introduktions- eller integrationsprogram för nyanlända, t.ex. Spanien och Storbritannien.

Sanktioner för att inte delta i introduktionsprogram kan vara att man förlorar rätten att bo i landet eller att man inte får bli medborgare. De kan också vara av ekonomisk art, t.ex. böter och avdrag på försörjningsstöd, eller att inte få tillgång till social service och välfärd.⁹

Vid en internationell jämförelse av detta slag bör beaktas att reglerna om vem som kan få uppehållstillstånd och/eller medborgarskap skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder. Invandringens sammansättning skiljer sig också åt beroende på olika länders skilda historiska traditioner och geografiska och/eller språkliga närhet. Ett exempel på en sådan skillnad är fördelningen mellan arbetskraftsinvandring och flyktinginvandring, där länder som Australien, Kanada och USA har övervägande arbetskraftsinvandring medan länderna i Nordeuropa framför allt har flykting- och anhöriginvandring.¹⁰

Integration och introduktion i Sverige i dag

Integrationen av nyanlända regleras inte i någon särskild lag såsom den gör i vissa andra länder, t.ex. Danmark. Ansvar för genomförandet av integrationspolitiken är ett ansvar för alla statliga och kommunala myndigheter. Samhällets etniska och kulturella mångfald ska beaktas av myndigheterna både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den, samt verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Myndigheterna ska också i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Inom ramen för tillgängliga resurser ska de ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska därvid uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända.¹¹

⁹ A.a.s.27.

¹⁰ Ds 2007:4 s.34f.

¹¹ Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

5.2 Sex länder – lika men olika

Vid utformningen av ett nytt, effektivt system för introduktion av nyanlända är det naturligtvis intressant, mot bakgrund av det arbete som pågår i våra europeiska grannländer, att jämföra den svenska modellen med andra länders system för introduktion och integration av nyanlända och andra utlänningar. Vid den internationella jämförelsen har jag därför valt att studera tre länder som infört mer långtgående lagstiftningsåtgärder avseende introduktion och även integration av nyanlända, nämligen Danmark, Norge och Tyskland. Därtill har jag valt att studera några länder som inte har någon sådan lagstiftning och som valt andra lösningar, nämligen Spanien, Storbritannien och Australien. Jag har i mina studier tittat särskilt på bl.a. följande

- Finns det en introduktions- och/eller integrationslagstiftning? Vilka rättigheter och skyldigheter reglerar en sådan lag? Vad innebär lagen för berörda aktörer? Vilka omfattas av lagen, dvs. målgrupp? Vilka krav ställs på nyanlända utlänningar? Vad innehåller introduktionen och hur länge pågår den?
- Vilka är huvudaktörerna och vilka befogenheter, resurser och ansvar har de? Vilka styrningsmekanismer finns?
- Finns det någon annan lagstiftning som tar över när den nyanlände inte längre har rätt till introduktionsersättning, t.ex. socialtjänstlagen?
- Hur många nyanlända tas emot för bosättning?

5.2.1 Danmark

Genom införandet av ”integrationsloven” (nedan benämnd integrationslagen) år 1999 blev Danmark först i världen med att införa en integrationslag.¹² År 2002 blev också integrationsprogrammen i Danmark obligatoriska.¹³ Det danska introduktionsprogrammet är kopplat till uppehållstillstånd. Integrationslagens syfte är att integrera nyanlända i Danmark vilket ska ske genom en s.k. integrations-

¹² Integrationsloven ändrades senast år 2006. Ändringarna trädde i kraft den 1 april 2006.

¹³ Informationen i detta stycke är bl.a. hämtad från Integrationsloven och vägledning om ersättning enligt integrationslagen, vägledning om introduktionsprogrammet enligt integrationslagen och vägledning om finansieringen av kommunernas insatser. Vägledningarna finns i fulltext på www.nyidanmark.dk.

insats. Denna insats omfattar bosättning, introduktionsprogram och en allmän integrationsinsats.

Målgrupp

De utlänningar som omfattas av integrationslagen är utlänningar över 18 år som är flyktingar eller som har fått uppehållstillstånd pga. humanitära skäl samt anhöriga till sådana personer. Nordiska medborgare och unionsmedborgare undantas från lagens tillämpningsområde. För utlänningar som meddelats uppehållstillstånd före integrationslagens ikraftträdande den 1 januari 1999 gäller integrationslagen inte fullt ut. Sådana utlänningar undantas från bl.a. lagens kapitel 3–6 som behandlar frågor om bl.a. bosättning, introduktionsprogram, introduktionsersättning och hjälp i särskilda fall.

Ansvariga myndigheter

Enligt den danska integrationslagen ansvarar ”kommunalbestyrelsen” (motsvarande ung. kommunfullmäktige) för bosättning, introduktionsprogram, utbetalning av introduktionsersättning och samordning av de allmänna integrationsinsatserna i kommunen

Kommunalbestyrelsen kan överlåta utförandet av bestämda uppgifter som ett led i genomförandet av introduktionsprogrammet till andra aktörer (organisationer, föreningar, andra kommunstyrelser m.fl.).

Kommunalbestyrelsen har även andra skyldigheter. Om en utlänning avslår förmedlat arbete eller uteblir från kontaktsamtal med Arbetsförmedlingen eller liknande är kommunalbestyrelsen skyldig att utreda om en utlänning, som ansökt om eller beviljats introduktionsersättning, uppfyller förutsättningarna för att ta emot hjälp. Det krävs att utlänningen utnyttjar befintliga arbetsmöjligheter. Arbetsförmedlingen ska ge kommunalbestyrelsen de nödvändiga upplysningar som behövs för styrelsens utredning.

Till en utlänning som har rätt till introduktionsersättning och som inte har andra problem än arbetslöshet, ska kommunalbestyrelsen antingen förmedla ett fast jobb eller ålägga utlänningen att aktivt söka särskilt angivna arbeten på Arbetsmarknadsministeriets databas. Kommunalbestyrelsen kan också välja att ge utlänningen

ett erbjudande om arbete som ett led i introduktionsprogrammet eller ålägga utlänningen att fortsätta i tidigare erbjudna aktiviteter.

Kommunalbestyrelsen ska därutöver upprätta ett s.k. integrationsråd som ska utge vägledande yttranden om den allmänna integrationsinsatsen i kommunen och om tillgängliga introduktionsprogram.

Ministern för flyktingar, invandrare och integration ansvarar för tillsyn av kommunernas verksamhet. Ministern kan genom avtal bemyndiga Arbetsdirektoratet (ung. Arbetsförmedlingen) att helt eller delvis utföra viss tillsyn.

Bosättning

Såvitt gäller flyktingar finns ett särskilt kvotssystem som innebär att det för de enskilda kommunerna varje år avtalas eller fastställs ett antal flyktingar som kommunerna ska räkna med att ta emot för bosättning. Anhöriga bosätts i samma kommun som ”anknytningspersonen” och kommunen får således ansvar även för dessa personers introduktionsprogram enligt integrationslagen. ”Otillåten” flyttning till en annan kommun kan, förutom nedsatt introduktionsersättning, få betydelse för utlänningens möjlighet att få permanent uppehållstillstånd. Enligt 11 § danska utlänningslagen är en förutsättning för att få permanent uppehållstillstånd bl.a. att utlänningen har genomfört ett introduktionsprogram.¹⁴

Integrationsprogram och integrationskontrakt

I Danmark ställs det stora krav på en utlänning för att kunna få permanent uppehållstillstånd. Det krävs av utlänningen att han eller hon ska ha bott minst 7 år i landet, att orsaken till uppehållstillståndet fortfarande gäller och att ett introduktionsprogram och en introduktionsexamen har avklarats. Detta innebär att utlänningen ska ha haft arbete i minst 2,5 år och klarat av prov i danska 2 eller prov i danska 1 och engelska 2, samt att han eller hon inte har begått brott och inte heller har några skulder till det offentliga.¹⁵ För att uppnå språkraven krävs 15 månaders heltidsstudier.

Introduktionsprogrammet varar i högst tre år och bedrivs på heltid med i genomsnitt 37 timmar i veckan. Programmet ska innehålla

¹⁴ Vägledning om introduktionsprogrammet, s.36.

¹⁵ A.a.s.27.

språkutbildning och social och kulturell orientering. Den 1 januari 2004 kompletterades integrationslagen med en ny lag om dansk språkutbildning. Den nya lagen innebar en centralisering och uppstramning av språkutbildningen och har medfört ökad användning av aktiva åtgärder som arbetspraktik och andra arbetsmarknadsinriktade insatser. Den danska integrationslagen omfattar således numera minst danskundervisning och därutöver kan kommunerna erbjuda vägledning och vidareutbildning, praktik och subventionerad anställning m.m.

Kommunen ska inom en månad erbjuda ett introduktionsprogram (med högst tre års varaktighet) och utarbeta ett integrationskontrakt. Integrationskontraktet är förpliktigande för kommunen och för utlänningen. I kontraktet fastställer kommunen och utlänningen introduktionsprogrammets innehåll, som ska syfta till att utlänningen snarast möjligt ska få ett vanligt arbete. Inför fastställandet av kontraktet ska en samlad bedömning av den enskilde utlänningens situation och behov göras. Behovet på arbetsmarknaden ska därvid beaktas. Av kontraktet ska även framgå vilka sanktioner som följer av ett eventuellt kontraktsbrott, t.ex. stoppad utbetalning av introduktionsersättning och begränsningar i möjligheten att få permanent uppehållstillstånd. I samband med kontraktskrivning ska utlänningen även skriva under en deklARATION om ett aktivt medborgarskap i det danska samhället. Kommunen ska följa upp kontraktet minst var tredje månad och vid behov justera det. Integrationskontraktet gäller tills dess att utlänningen får permanent uppehållstillstånd, alltså även efter introduktionsprogrammets slut.

Introduktionsersättning

Introduktionsersättning betalas ut under de första tre åren som en person deltar i ett introduktionsprogram under förutsättning att han eller hon är arbetslös. Ersättningen kan dras in för personer som inte aktivt försöker hitta ett arbete efter ett års språkstudier. Avbrott i introduktionsprogrammet innebär ekonomiska sanktioner genom minskat försörjningsstöd. Introduktionsersättningen är också beroende av hushållets inkomster och betalas endast ut om utlänningen och hans eller hennes maka inte har ett rimligt erbjudande om arbete. Har utlänningen eller dennes make eller maka ett arbete, eller om de kan få arbete, saknar de således rätt till hjälp.¹⁶

¹⁶ Vägledning om ersättning enligt integrationslagen, s. 21f.

För den som är arbetslös krävs dessutom att han eller hon aktivt söker arbete och står till arbetsmarknadens förfogande. Undantag finns för t.ex. den som inte pga. sjukdom kan arbeta. Utlänningen ska senast en månad efter anmälan till arbetsförmedlingen lägga in en CV i Arbetsmarknadsministeriets databas (Jobb- och CV-banken).

Introduktionsersättningen storlek är på samma nivå som s.k. starthjälp, en lägre arbetslöshetsersättning än kontanthjälp (ung. socialbidrag). Starthjälpens storlek varierar beroende på ålder, om man är gift och om man har barn. För att en utlänning ska ha rätt till socialbidrag krävs att han eller hon har haft 7 års uppehållstillstånd under de senaste 8 åren.¹⁷ Från och med den 1 juli 2008 gäller dessutom rätt och plikt för alla kontant- och starthjälpsmottagare som fyllt 30 år att genomgå aktivering varje gång de mottagit ”passiv försörjning” i sex sammanhängande månader.

Personer som inte erbjuds introduktionsprogram och som saknar rätt till introduktionsersättning har, i likhet med danska medborgare, rätt till statliga ersättningar/förmåner och finansiering. De omfattas således av övrig lagstiftning på socialtjänstens område såsom ”lov om aktiv socialpolitik” (ung. lag om aktiv socialpolitik) och ”lov om aktiv beskaeftigelsesindsats” (ung. lag om aktiv arbetskraftsindsats).¹⁸

Finansiering och administration

Kommunerna betalar ut introduktionsersättningen. 75 procent av introduktionsersättningen återbetalas av staten. Vidare får kommunerna ett grundtillskott för varje utlänning som omfattas av introduktionsprogrammet och de kan också få ytterligare ersättning per månad och person i vissa fall.

År 2006 tog cirka 2 300 personer emot introduktionsersättning. Samma år tog cirka 2 200 personer emot starthjälp, varav cirka 1 800 var utlänningar. Därmed inte sagt hur många som faktiskt deltagit i introduktionsprogram eftersom det finns personer som inte tar emot introduktionsersättning, t.ex. de som har jobb, men som finns i systemet.

¹⁷ Se information från Ministeriet for flyktninge indvandrere og integration og 27 § integrationsloven.

¹⁸ Vägledning om introduktionsprogrammet m.m. enligt integrationslagen, www.nyidanmark.dk.

5.2.2 Norge¹⁹

Norge har ett obligatoriskt, lagreglerat introduktionsprogram. Enligt den norska introduktionslagen (lov 2003-07-04 nr 80 om introduktionsordning og norskopplaering for nyankomne innvandrere, introduktionsloven) föreligger således en rätt och plikt för nyanlända utlänningar att delta i introduktionsprogram. Lagen trädde i kraft den 1 september 2004. Introduktionsprogrammet är kopplat till uppehållstillstånd och fullföljd utbildning eller dokumenterad kunskap i norska är som huvudregel ett krav för att en utlänning ska kunna få permanent uppehållstillstånd. Syftet med den norska introduktionslagen är att stärka nyanlända invandras möjlighet till deltagande i yrkes- och samhällslivet och deras ekonomiska självständighet.

Målgrupp

Introduktionslagen gäller för flyktingar och personer med uppehållstillstånd pga. humanitära skäl som har varit bosatta i landet i mindre än två år och som är mellan 16 och 55 år. Familjeinvandrare, anhöriga, omfattas också av lagen och har rätt och plikt att delta, under förutsättning att anknytningspersonen inte har varit bosatt i kommunen i mer än fem år innan ansökan om familjeåterförening görs. Nordiska medborgare, och utlänningar som omfattas av EES är, undantagna från lagens tillämpningsområde. Kommuner kan även erbjuda vissa andra anhöriga introduktionsprogram (se 2 kap. 3 § tredje stycket introduktionslagen).

Introduktionsprogrammet bedrivs på heltid upp till två år och tar sikte på språk- och samhällskunskaper och förberedelser för deltagande i arbetslivet. Det innehåller 300 timmars språkutbildning som kan förlängas upp till 3 000 timmar.

¹⁹ Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från www.lovdata.no där föreskrifter finns om frånvaro och permission vid nyanländas deltagande i introduktionsordningen, om norskundervisning och samhällskunskap, om läroplan för sådan undervisning och om nationellt introduktionsregister.

Ansvariga myndigheter

Kommunen ansvarar för introduktionsprogrammen. Kommunen ska snarast möjligt, dock senast inom tre månader efter bosättning i kommunen eller efter det att krav om deltagande ställts, anordna introduktionsprogram i enlighet med lagen. Kommunen ansvarar för språk- och samhällsundervisning. Kommunen kan ge annan i uppdrag att utföra undervisningen. Kommunen ska, i samråd med utlänningen, utarbeta en individuell plan utifrån den enskildes behov. Planen ska fungera som ett verktyg för att koordinera insatserna till olika facksektorer i kommunen, t.ex. om någon behöver praktikplats eller har behov av att få tidigare utbildning godkänd. Planen ska minst innehålla programmets start och tidsåtgång samt uppgift om åtgärderna i programmet. Den ska revideras med jämna mellanrum och vid väsentlig ändring i den enskildes förhållanden. Socialtjänstens centrala myndighet NAV (Arbets- och velferdsforvaltningen) ska vara en central samarbetspartner vid anordnandet av introduktionsprogram.

Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (ung. Integrationsverket) ansvarar för uppföljning av arbetet med introduktionsprogrammet i kommunerna (kunskapsutveckling, erfarenhetsförmedling, vägledning och rapportering). Verket samarbetar även på nationell nivå med bl.a. Arbetsdirektoratet (ung. Arbetsförmedlingen), Social- och helsedirektoratet (Socialstyrelsen), Voksenopplaeringsinstituttet, LO, NHO (näringslivets huvudorganisation), KS (kommunenes arbeidsgiver-, interesse- og medlemsorganisasjon) och Invandrarnas landsorganisation.²⁰

Introduktionsersättning

Den som deltar i introduktionsprogram har rätt till introduktionsersättning. Ersättningen motsvarar två gånger prisbasbeloppet på årsbasis och fungerar som en lön, dvs. den är skattepliktig. Ersättningen minskar vid frånvaro och kan reduceras i den mån utlänningen har rätt till arbetslöshets-, sjuk- eller rehabiliteringsersättning, om rätten till denna ersättning förelåg före påbörjandet av ett introduktionsprogram. Barnbidrag och kontantstöd medför ej minskad ersättning.²¹

²⁰ Information hämtad från www.imdi.no.

²¹ Arbeids- og velferdsetaten ble etablert 1. juli 2006. Sosialtjenesten i kommunene og etaten vil sammen utgjøre Arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV, www.nav.no.

Finansiering

Introduktionen av nyanlända finansieras bl.a. av ett integreringstillskott för varje nyanländ som bosätter sig i en kommun (393 000 kr år 2004). Beloppet ges till kommunen i fem år och disponeras fritt. Ersättningar från NAV till deltagare i arbetsmarknads åtgärder tillfaller också kommunen. I tillägg ingår en rad andra ekonomiska överföringar som kommunens ramtillskott, tillskott till barnomsorg m.m.

Antalet personer som deltagit i introduktionsprogram under perioden 2004-09-01 till 2006-08-01 är enligt den norska utlänningsdatabasen cirka 5 500 personer. Databasen inkluderar dock inte de utlänningar som har fått program enligt 3 § tredje stycket introduktionslagen. Enligt uppgift från kommunerna har de haft något över 10 000 deltagare i introduktionsprogram. Kommunerna rapporterar att 53 procent av deltagarna som hade avslutat introduktionsprogram den 1 augusti 2006 hade övergått till arbete eller utbildning.²²

5.2.3 Tyskland

Tyskland har ett lagreglerat integrationsprogram som är obligatoriskt. Integrationsprogrammet är en del av migrationslagstiftningen och regleras i kapitel 3 i lagen om uppehålls- och arbetstillstånd och integration (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Aufenthaltsgesetz, AufenthG, nedan kallad utlänningslag). Integrationsprogrammet infördes redan i 2005 års utlänningslag och kompletterades sedan år 2007 med ytterligare förpliktelser för den som invandrar. Den nya tyska utlänningslagen från år 2007 tar direkt utgångspunkt i de 11 gemensamma principerna antagna vid EU:s ministerrådsmöte i Haag, 2004. Det finns också en förordning som reglerar genomförandet av introduktionskurser för utlänningar.

Målgrupp

Den tyska utlänningslagen omfattar alla utlänningar som ankommit till landet efter den 1 januari 2005. Utlänning är varje person som inte är tysk medborgare. Undantagna från lagens tillämpningsområde

²² IMDi, Rapport 6/2006, 2 år med introduktionsordning, s.9ff, och IMDi, Rapport 2/2007 s.12ff.

är bl.a. unionsmedborgare och diplomater. Rätt och plikt till deltagande i integrationskurs har bl.a. nyanlända utlänningar (dvs. personer som har fått uppehållstillstånd efter den 1 januari 2005) som har permanent vistelse i landet och som har fått uppehållstillstånd pga. bland annat förvärvsarbete, familjanknytning, flykting-skäl och humanitära skäl. Med permanent vistelse i landet avses som huvudregel utlänningar som beviljats uppehållstillstånd för mer än ett år sedan eller utlänningar som innehaft ett uppehållstillstånd i mer än 18 månader. Undantagna denna plikt att delta är bl.a. personer som med lätthet behärskar det tyska språket och personer som genomgår arbetsmarknadsutbildning eller liknande. Utlänningar som kommit till landet före den 1 januari 2005 och som inte behärskar språket ges också möjlighet att delta i en integrationskurs, dock endast i mån av plats.

Den som invandrar som make eller maka måste klara av ett språk- och medborgarskapstest före visum för att inresa ska beviljas. Kostnaderna för språkträning betalas av den som vill invandra.

Integrationsprogram

Integrationsprogrammet består av språkutbildning (600 timmar) och en kurs i samhällsorientering (rättskunskap, kultur och historia, 30 timmar). Kursen avslutas med ett språktest, genom vilket man kan få ett ”språkcertifikat i tyska” och ett test i samhällsorientering. Godkänd integrationskurs innebär en möjlighet för utlänningar att få permanent uppehållstillstånd och att kravet på åtta års bosättning för medborgarskap sänks till sju år. Efter avslutad integrationskurs genomförs arbetsträning och träning i social färdighet, vilket även inkluderar tre veckors praktik på ett företag.²³

En utlänning som är skyldig att delta men inte deltar i integrationsprogrammet kan vägras permanent uppehållstillstånd eller tillstånd att bosätta sig i landet. De som bott länge i landet och som är skyldiga att delta kan få avdrag på försörjningsstödet om de inte deltar i integrationsprogrammet.²⁴

Deltagare i integrationskurs måste betala 1 euro per lektion (totalt 630 lektioner). Personer som uppbär arbetslöshetsersättning och socialbidrag kan efter ansökan undantas betalningsplikt.

²³ Federal Office for Migration and Refugees, Integration in Germany, www.integration-in-deutschland.de.

²⁴ Carrera (2006b), s.17.

Under de två år som gått sedan den nya utlänningslagen togs i bruk har omkring 249 000 personer deltagit i ett integrationsprogram.

Ansvariga myndigheter

Det federala "Migrationsverket" (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) har huvudansvaret för det nationella integrationsprogrammet och ska leda och koordinera integrationsinsatserna i landet. Det nationella integrationsprogrammet består av språkstöd, integration på arbetsmarknaden, utbildning och social integration. Den nya utlänningslagen utgör således ramen för integrationsarbetet. Migrationsverket ansvarar för genomförandet av integrationskurserna och ska samarbeta med bl.a. migrations- och förvaltningsmyndigheter på federal, regional och lokal nivå, Länder, arbetsförmedlingar, socialtjänst och NGO:s.²⁵ Det finns 23 regionala migrationskontor som har till uppgift att bl.a. ge information och rådgivning om de nationella integrationsåtgärderna, att etablera och upprätthålla kontakt med aktörer inblandade i integrationsarbetet, samt att kontrollera och ackreditera anordnare av integrationskurser.

Tyskland, liksom Storbritannien (se nedan), använder sig av ett upphandlingsförfarande. Integrationskurserna utförs av olika privata och offentliga kursanordnare som registrerats hos Migrationsverket. Den som vill bli kursanordnare måste genomgå en formel process som genomförs av Migrationsverket. Endast de anbudsgivare som är pålitliga och har kapacitet samt använder sig av en kvalitetssäkrad process accepteras. För att utvärdera, övervaka och kontrollera strukturen och utvecklingen av integrationskurserna har en särskild kommitté inrättats.²⁶

I linje med integrationspolicyn finns också ett system med social rådgivning för invandrare under deras första tre år i landet. Migrationsverket har anförtrott de ledande organisationerna inom socialt välfärdarbete bl.a. Caritas, Diakonia, Röda Korset m.fl., att utföra denna uppgift. Genom statliga bidrag uppmuntras dessutom frivilligorganisationer och andra till att starta projekt som fokuserar på social integration av utlänningar på lokal nivå.²⁷

²⁵ 1 § integrationskursförordningen.

²⁶ Se 4 kap. integrationskursförordningen samt information på www.integration-in-deutschland.de.

²⁷ Federal Office, Integration in Germany och Carrera (2006a) s.3.

5.2.4 Storbritannien

I Storbritannien finns i dag ingen nationell integrationslagstiftning. Deltagande i ”integrationsprogram” är frivilligt.

Introduktionen och integrationsarbetet

Språk- och andra introduktionskurser har existerat under lång tid. Ofta finansieras de av offentliga myndigheter och utförs av frivilligorganisationer. En typ av introduktionsprogram har inrättats där deltagande i program eller kunskaper i språk kopplas till medborgarskap snarare än till uppehållstillstånd. År 2002 stiftades en ny lag som krävde kunskaper i språk och livet i landet samt deltagande i ceremoni för att bli medborgare. År 2003 föreslog utredningen ”The new and the old” att det ska skapas bättre förutsättningar för att lära sig engelska genom standardiserade kurser, språknivåtest och examen. Förslagen blev en del av lagen för medborgarskap, invandring och asyl som trädde i kraft 1 november 2005. Nu krävs att en person som vill bli medborgare har kunskaper i engelska och klarar av ett prov om livet i Storbritannien för att bli medborgare.²⁸ Sedan april 2007 ställs samma krav på personer som ansöker om uppehållstillstånd i landet.²⁹

Nyanlända integreras på arbetsmarknaden genom de allmänna arbetsmarknadsprogram som riktar sig mot alla arbetslösa. Flyktingar har rätt till samma sociala förmåner och service som brittiska medborgare.³⁰

Ansvariga myndigheter

Regeringen, de lokala myndigheterna, NGO:s och flyktingorganisationer spelar var för sig en roll i integrationsprocessen. Regeringen finansierar i begränsad utsträckning välfärdsservice och organisatoriska självhjälpsstrukturer för etniska minoritetsgrupper. De lokala myndigheterna hjälper familjer med barn och fattiga. Det huvudsakliga arbetet med integration av nyanlända utförs emellertid

²⁸ Emilsson, Identifiering av bristområden inom introduktionen för nyanlända invandrare och flyktingar, 2007-07, s.50.

²⁹ Home Office, Border & Immigration Agency, Marriage visas: Pre-entry English requirements for spouses, Consultation paper, December 2007.

³⁰ Udleandinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande- Baggrundsrapport, Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration, februari 2004, s.206.

genom frivilliga och privata organisationer. Bland de största, rikstäckande organisationerna finns ”Refugee Council” och ”Refugee Action”.³¹

Det finns ett nationellt forum för integration av flyktingar, ”National Refugee Integration Forum (NRFA),” som inrättades år 2000 som ett led i lanserandet av den första nationella integrationsstrategin. NRFA fungerar som en länk mellan nationella, regionala och lokala lösningar och ska komma med förslag på lösningar av de problem som flyktingar möter.

Förändringsarbete pågår

Storbritannien håller på att genomföra en förändring av sin migrationslagstiftning. Syftet är att med ny lagstiftning främja integration och landets delade värderingar. Urvalet av invandrare i den nya migrationslagen ska ske genom ett poängsystem. I reformpaketet finns även insatser för att bättre se till att invandrare integrerar sig i lokalsamhället genom skärpta krav på engelskkunskaper, att begränsa möjligheten till medborgarskap för dem som inte följer lagen och skärpta krav för giftermål för att skydda mot tvångsgifte. Poängsystemet skapar ett enhetligt regelsystem för invandring och ersätter de åtta olika invandringskriterier som finns i dag. De som vill invandra får poäng för deras integrationspotential, t.ex. för utbildning och färdigheter, språkkunskaper och möjligheten att försörja sig själv och sin familj.

Inom migrationsområdet ska dessutom gränskontrollen öka genom att fingeravtryck krävs för alla som söker visum för att komma till Storbritannien och genom att införa ett ID-kort för alla utländska medborgare. Tidigare införda krav på engelskkunskaper för att få stanna permanent i landet kompletteras nu med krav på att den som invandrar för att gifta sig har kunskaper i engelska innan inresa. Risken för tvångsäktenskap ska också minska genom att åldersgränsen höjs till 21 år för den som kommer till Storbritannien som partner eller make/maka.³²

³¹ Utleandinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande- Baggrundsrapport, Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration, februari 2004, s.204ff.

³² Home Office, Border & Immigration Agency, Marriage visas: Pre-entry English requirements for spouses, Consultation paper, December 2007 och Highly skilled Migrants under the points based system, Statement of intent. Se även www.bia.homeoffice.gov.uk och www.temaasyl.se.

En ny modell för integrationservice

För att kunna vidta ytterligare åtgärder och effektivisera integrations-systemet har regeringen presenterat en ny nationell modell för integrationservice för personer som har fått flyktingstatus och andra som har fått uppehållstillstånd pga. synnerliga eller humanitära skäl. Tanken är att dessa personer ska få tillgång till tjänsterna under de första fem åren från det att uppehållstillstånd beviljats. Därefter ska tjänsterna kunna utnyttjas endast vid behov och i betydligt mindre omfattning. Modellen planeras att tas i bruk från och med april 2008. Samtidigt byter den engelska motsvarigheten till Migrationsverket, "Immigration and Nationality Directorate" namn till "Borders- and Immigration Agency". Den nya modellen går ut på att det huvudsakliga integrationsarbetet även fortsättningsvis ska göras på regional nivå, men utföras av en huvudleverantör som ska finnas i var och en av de sex regionerna under det nya "Migrationsverket". Detta innebär att integrationservice och rådgivning för asylsökande ska läggas ut på entreprenad och köpas upp genom ett upphandlingsförfarande som ska skötas av inrikesministeriet (Home Office). Den offentliga upphandlingen kommer att ske i två steg genom att det först görs en förhandsbedömning av de potentiella anbudsgivarnas kapacitet att förvalta och leverera på regional nivå. Bedömningen görs utifrån kriterier som affärsmässighet, finansiell-, styrelse- och driftskapacitet. De som bedöms vara lämpliga kommer sedan att få ett entreprenadanbud enligt en detaljerad beskrivning av de tjänster som ska ingå.³³

De tjänster som ska ingå i integrations servicen består av följande.

- "The Sunrise Project", ett projekt som går ut på att upprätta en integrationsplan där den enskildes behov, färdigheter och mål kartläggs, samt vägledning till befintlig samhällsservice ges. Tjänsten ska utföras av socialarbetare, dock inte inom ramen för den allmänna socialtjänsten utan av socialarbetare anställda av organisationer med expertkunskaper på området och i samarbete med andra aktörer som är involverade i att erbjuda stödtjänster åt flyktingar. Flyktingar ska under ett års tid efter det att uppehållstillstånd beviljats, få tillgång till högst 20 timmars intensivt socialt stöd. Fokus ska ligga på de första 28 dagarna efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Integrationsplanen ska upprättas inom tre dagar från det att Migrationsverkets ansvar för flyk-

³³ National Refugee Integration Services- Next steps, [www. ind. homeoffice.gov.uk](http://www.ind.homeoffice.gov.uk) och www.nrif.org.uk.

tingen upphört. Efter 3, 6 och 9 månader ska integrationsplanen omprövas och avslutas den 12:e månaden med en sista intervju.

- En mentortjänst som innebär att det vid lämplig tidpunkt, ca 3–6 månader efter den första kontakten med ”Sunrise”, i den enskilde flyktingens integration träffas en överenskommelse om en ”träff” med en mentor från det mottagande samhället.
- En jobbtjänst som kan erbjuda råd och stöd för flyktingar att ta sig in på arbetsmarknaden med särskilt fokus på dem som redan har professionella kvalifikationer (t.ex. läkare, lärare, ingenjörer etc.).
- En konsulttjänst som erbjuder råd och stöd för dem som driver flyktingorganisationer på lokal nivå.
- En generell service- och informationstjänst för flyktingar som man kan vända sig till även efter det att Sunriseprojektet avslutats.³⁴

5.2.5 Spanien

Spanien har inte heller inrättat något nationellt introduktions- eller integrationsprogram. Det finns dock varianter på integrationsprogram i vissa städer och regioner.

I lag (Ley orgánica 4/2000) regleras utlänningars rättigheter och friheter samt deras sociala integration. Med utlänning avses varje person som inte är spansk medborgare. Undantagna från lagens tillämpning är bl.a. EU-medborgare och diplomater. Enligt lagen har utlänningar samma rättigheter och friheter som spanjorer vilket bl.a. innebär rätt till arbete och tillgång till det sociala trygghets-systemet, samt hälso- och sjukvård.

Ansvariga myndigheter

Huvudansvaret för integrationsarbetet ligger hos Arbets- och socialdepartementet. Inom departementet har ett särskilt sekretariat för migration inrättats (Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración) och under detta ett forum för social integration och

³⁴ A New Model for National Refugee Integration Services in England, Consultation Paper, Home Office, s. 3ff.

migration (El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes). Forumet har till uppgift att bl.a. ge information, service och stöd i integrationsarbetet. För koordineringen av den offentliga administrationens integrationsarbete har även inrättats ett råd, "El Consejo Superior de Política de Inmigración" (ung. Övre rådet för integrationspolitiken), i vilket deltar representanter från staten, de autonoma provinserna och kommunerna.³⁵ Ansvar för utbildning, arbete, hälsa, boende och social service ligger emellertid på de regionala och lokala ledningarna.³⁶ Flera integrationsplaner har implementerats av Katalonien³⁷, Madrid och Andalusien som har den största utländska befolkningen.

Integrationsplaner

Sedan 2001 har s.k. integrationsplaner varit i bruk. Planerna har som syfte att verka för principerna om jämställdhet, respekt för multikulturalism och icke diskriminering samt skydd för kulturell mångfald. De innefattar bl.a. juridisk vägledning, utbildning, språkkurser och samhällsservice. Integrationsprogram och andra integrationsinsatser av bl.a. frivilligorganisationer finansieras av statliga medel.³⁸

Nätverk för integration

Ett nätverk för att integrera invandrare har varit under uppbyggnad sedan valet av den nya spanska regeringen i mars 2004. I februari 2007 antog regeringen en ny strategi för integration av utlänningar (med samma syfte som tidigare integrationsplaner) med fokus på bl.a. utbildning, mottagande, jobb, bostäder och hälsa (el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración). För att ytterligare stärka samarbetet i migrationsfrågor på regional nivå och för att koordinera regeringens och de självständiga provinsernas arbete har en "Migrationskonferens" (Conferencia Sectorial de Inmigración) etablerats.³⁹

³⁵ <http://extranjeros.mtas.es> och artikel 61 och 63 Ley Orgánica 4/2000.

³⁶ Europarådet, SEC (2006) 892, s. 19f.

³⁷ Den katalanska ledningen antog ett nytt Medborgarskaps- och immigrationsprogram i augusti 2005, Carrera (2006a) s. 5.

³⁸ A.a.s. 6.

³⁹ <http://extranjeros.mtas.es>.

5.2.6 Australien

Australien är ytterligare ett exempel på ett land som inte har inrättat något nationellt introduktions- eller integrationsprogram. Invandrare erbjuds engelskundervisning (Adult Migrant English Programme, AMEP) under förutsättning att registrering hos en kursanordnare görs och kursen påbörjas inom en viss tid, dvs. tre månader från ankomsten alt. från det att uppehållstillstånd beviljats. Personer som är under 25 år har rätt till max 910 timmar och som är över 25 har rätt till max 610 timmar. De som inte omfattas av AMEP och som är registrerade som arbetssökande hos Centerlink (se nedan) kan erbjudas engelskundervisning som ett led i arbetssökandet. Kopplat till Centerlink finns s.k. Multicultural Services Officers som ska fungera som en länk mellan Centerlink och olika migrations- och flyktingorgan.⁴⁰

Generellt gäller att nyanlända måste ha varit permanent bosatta i Australien i två år innan de kan erhålla socialbidrag, arbetslöshets- och sjukersättning, studiebidrag m.m. För att få ta del av pension och förtidspension krävs generellt 10 års permanent bosättning. Flyktingar och andra som får uppehållstillstånd pga. humanitära skäl samt anhöriga till sådana personer är undantagna från den två-åriga väntetiden. Detsamma gäller anhöriga till australiensiska medborgare och anhöriga till personer som har varit permanent bosatta i minst två år.⁴¹

Mottagandet av utlänningar för bosättning

Huvudansvaret för mottagandet av nyanlända ligger på Migrations- och medborgarskapsdepartementet, "Department of Immigration and Citizenship", DIC (tidigare Multicultural Affairs, DIMA). Inom DIC finns en nationell enhet för planering av mottagande, "National Settlement Planning Unit", som ansvarar bl.a. för strategisk planering och rådgivning samt koordination av insatser på nationell nivå. Enheten ska även sammankalla den Nationella Kommittén för planering av bosättning, "National Settlement Planning Committee" och förse de olika aktörerna med demografisk information. DIC har ett antal enheter på regional nivå som kartlägger behovet av insatser och rapporterar vidare till den nationella enheten. De regi-

⁴⁰ Beginning a life in Australia, Department of Immigration and Citizenship, November 2007, se www.immi.gov.au/living-in-australia.

⁴¹ Beginning a life in Australia, DIC.

onala enheterna ansvarar för lokala nätverk med aktörer inom såväl den offentliga som privata sektorn.

Inom DIC finns det interna program med ansvar för den s.k. integrerade humanitära bosättningsstrategin "Integrated Humanitarian Settlement Strategy", IHSS. Strategin gäller för nyanlända, som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller på annan humanitär grund, under deras första år i landet. Inom programmet erbjuds bl.a. samhällsinformation och hjälp med att ordna bostad samt kortare tortyr- och traumaterapi. Det finns en nationell databas som innehåller demografiska uppgifter om olika grupper av nyanlända samt uppgifter om engelsk språknivå, utbildning, religion, etnicitet och familjestorlek. Ett nationellt ackrediteringsbolag, NEAS, ansvarar för kontroll och övervakning av standarden hos utbildningsanordnare inom AMEP.

Ett medborgarskapstest för dem som vill bli australiensiska medborgare håller på att utvecklas inom DIC.⁴²

Arbetsförmedling

En mycket omfattande förändring av Australiens arbetsförmedling skedde år 1998 då den statliga arbetsförmedlingen Commonwealth Employment Service (CES) avvecklades och ersattes av Centrelink, en kontaktpunkt för alla typer av försörjningsstöd såsom studiebidrag, arbetslöshetsersättning, socialbidrag m.m. Centrelink har ca 400 kontor med omkring 25 000 anställda över hela landet.

Centrelink har tillgång till fristående företag, arbetsförmedlingar, som är organiserade i ett Job Network. De tjänster som företagen erbjuder har upphandlats centralt av Department of Employment and Workplace Relations (DEWR) och består bland annat av arbetsförmedling, jobbsökarkurser, stöd till arbetssökande med arbetshinder, starta-eget-program för arbetslösa samt olika introduktionsutbildningar. DEWRs upphandlingsförfarande ska vara enkelt och företagens anbud ska därför i första hand beskriva vilka insatser de avser att göra och hur insatserna ska genomföras. Ungefär hälften av leverantörerna är ideella organisationer och den andra hälften är företag, främst rekryteringsföretag. Företagen har ofta specialiserat sig på vissa grupper av arbetssökande såsom t.ex. ungdomar, personer med icke-engelsktalande bakgrund och personer med nedsatt funktionsförmåga och de är mycket aktiva med att

⁴² Se hemsida ovan.

kontakta arbetsgivare för att dammsuga arbetsmarknaden på tänkbara arbeten.

En arbetssökande som kontaktar Centrelink får en lista med namn på företag som ingår i Job Network och han eller hon väljer sedan själv arbetsförmedlingsföretag. Den som inte kan eller vill välja tilldelas ett företag.

De företag som ingår i Job Network värderas löpande i ett ratingsystem där bland annat företagets förmåga att få arbetslösa i mer permanent sysselsättning bedöms. De företag som får högst rating tilldelas en större kvot av de arbetslösa som av en eller annan anledning inte själva väljer arbetsförmedling. De företag som visar sämst resultat är diskvalificerade för kommande upphandling.

Ersättning till företagen fastställs av DEWR och den består av ett fast arvode och ett rörligt.

I det fasta arvodet kan ingå kostnader för registrering av ärende, utarbetande av sökprofil och träning i hur man söker jobb. Den rörliga delen av arvodet utbetalas då den sökande varit anställd en viss tidsperiod vilket medför att företagen har starka incitament att se till att klienten behåller det jobb han eller hon tagit.

6 Författningskommentarer

6.1 Förslaget till lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen) med kommentar

1 kap.

1 §

I bestämmelsen fastställs lagens ändamål. De mål som anges i bestämmelsen ska vara vägledande för de myndigheter och andra aktörer som på något sätt direkt eller indirekt medverkar vid introduktionen av nyanlända utlänningar enligt denna lag.

Med reguljär sysselsättning avses i första hand egen försörjning genom arbete eller eget företagande, men även yrkesförberedande studier på exempelvis högskola eller universitet eller andra studiemedelsberättigande studier avses. Begreppet utlänning är en anpassning till utlänningslagens (2005:716) terminologi.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.1.1.

2 §

I bestämmelsen anges målgruppen för introduktionen, dvs. vilka nyanlända utlänningar som har rätt till introduktion enligt denna lag.

De kategorier av nyanlända utlänningar som har rätt till introduktion motsvaras av samma personkrets som enligt 2 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning får beviljas introduktionsersättning och som också berättigar en kommun statlig ersättning enligt 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

En första förutsättning för att en nyanländ utlänning ska ha rätt till introduktionsprogram är att han eller hon har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Den nyanlände ska också ha fyllt 18 år men inte vara äldre än 64 år. Personer som har fyllt 65 år och äldre omfattas således inte. Vidare krävs att han eller hon tillhör någon av personkategorierna i första stycket punkterna 1–4 och att han eller hon är att anse som nyanländ enligt andra stycket. En utlänning anses vara nyanländ om han eller hon har varit bosatt i en kommun i högst två år.

Genom det uppställda kravet på bosättning i högst två år i en kommun begränsas lagens tillämpningsområde till att endast omfatta utlänningar som har varit bosatta i Sverige i mindre än två år när lagen träder i kraft. Det innebär att en utlänning som har varit bosatt här i mindre än två år således har rätt till introduktion enligt lagen. Den uppställda tvåårsregeln innebär emellertid inte att rätten till introduktion automatiskt upphör när en utlänning har varit bosatt här i två år. Eftersom introduktionstiden är individuell och introduktionen ska utformas utifrån den nyanländes behov av introduktionsinsatser kan rätten till introduktion kvarstå även efter det att tvåårstiden passerat. Introduktionen måste dock ha påbörjats inom två år. Förhoppningsvis har en nyanländ som har varit bosatt i Sverige en tid redan fått vissa introduktionsinsatser, varför introduktionstiden för en sådan person sannolikt kan sättas relativt kort jämfört med en nyanländ som inte har fått några tidigare insatser.

Första stycket punkt ett avser utlänningar som har fått uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Bestämmelsen i 5 kap. 2 § utlänningslagen föreskriver en rätt till uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Bestämmelsen saknar motsvarighet i 1989 års utlänningslag. Sedan 1950-talet har Sverige årligen tagit emot flyktingar och andra skyddsbehövande för vidarebosättning här inom ramen för en av regeringen fastställd kvot, den s.k. flyktingkvoten. Härmed avses de vidarebosatta flyktingar som överförs till Sverige i samarbete med FN:s flyktingorgan, UNHCR, och som kommer direkt till Sverige från ett annat land, ofta ett flyktingläger. De har permanent uppehållstillstånd redan vid ankomsten till Sverige och bosätts genom Migrationsverkets försorg direkt i en kommun.

Punkt två utgör normalt den största gruppen som är föremål för introduktion och avser de utlänningar som har fått uppehållstillstånd

och som har tagits emot i en kommun efter att ha varit registrerade i Migrationsverkets mottagningssystem vid en förläggning för asylsökande. Personer som registreras är asylsökande som har sökt uppehållstillstånd på grund av att de är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (2005:716) och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 utlänningslagen (2005:716), jfr 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelsen omfattar personer som bott såväl i eget boende (s.k. EBO) som i Migrationsverkets anläggningsboende (s.k. ABO). Avgörande för att omfattas av introduktionslagen enligt 1 kap. första stycket 2 är den registrering som görs vid inskrivningen i Migrationsverkets mottagningssystem.

Punkt tre hänvisar till 5 kap. 1 och 6 §§ utlänningslagen (2005:716) och motsvarande äldre bestämmelser i 1989 års utlänningslag. Härmed avses utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av att de är flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller på grund av att synnerligen ömmande omständigheter har ansetts föreligga och som inte har varit registrerade vid en förläggning.

Punkt fyra avser personer som har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år på grund av anknytning till en person som har fått uppehållstillstånd i Sverige och som omfattas av någon av ovan nämnda kategorier av personer. Upphållstillstånd pga. anknytning ska ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, den s.k. anknytningspersonen. De anhöriga som omfattas är medlemmar ur kärnfamiljen, dvs. make, maka, sambo och ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen. Även föräldrar till ensamkommande barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt avses, jfr 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Med make likställs registrerad partner, se 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Vem som är sambo framgår av 1 § sambolagen (2003:376). Enligt 5 kap. 3 a § får uppehållstillstånd även ges till en utlänning som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. En utlänning som är nära anhörig och som ingått i samma hushåll och har ett särskilt beroendeförhållande kan också få uppehållstillstånd enligt samma bestämmelse. När det finns synnerliga skäl får uppe-

hållstillstånd även i andra fall än som avses i 5 kap. 3 a § första och andra styckena beviljas en utlänning som är anhörig till en utlänning som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt.

Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska enligt punkt 4 ha gjorts inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Tidpunkten för mottagandet ska anses vara den dag anknytningspersonen togs emot från en förläggning eller då anknytningspersonen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet folkbokfördes i kommunen (jfr 5 § förordning(2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007–2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden).

Utlänningar som inte tillhör någon av de i bestämmelsen uppräknade kategorierna saknar rätt till introduktionsprogram och introduktionsersättning enligt denna lag, men kan ändå ha rätt till svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt 13 kap. skollagen (1985:1100). Rätt att delta i sfi har, förutom den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig, personer som är bosatta i en kommun och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år (13 kap. 6 och 7 §§ skollagen).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.1.2.

2 kap.

1 §

I denna bestämmelse föreskrivs att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska se till att ett introduktionsprogram erbjuds nyanlända utlänningar. Introduktionsprogrammet, som enligt 3 kap. 2 § minst ska innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällskunskap och förberedande insatser för inträde i arbetslivet, ska finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att utlänningen har fått uppehållstillstånd. Om inte särskilda skäl finns, ska introduktionsprogrammet kunna påbörjas inom en månad från det att utlänningen delgivits beslut om uppehållstillstånd, se 3 kap. 1 §.

Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens skyldighet att tillhandahålla ett introduktionsprogram gäller inte för personer som har avbrutit eller avvisat deltagande i introduktionsprogram.

Inom en vecka från det att beviljat uppehållstillstånd delgivits en utlänning som har rätt till introduktion enligt 1 kap. 2 § ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ge i uppdrag åt en introduktionslots att upprätta en utvecklingsplan, se 3 kap. 3 §. Med introduktionslots avses en sådan leverantör som Migrationsverket slutit avtal med enligt bestämmelserna i lagen om valfrihetssystem, se 4 §. I praktiken innebär detta att när den nyanlände fått uppehållstillstånd så ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen, i samband med delgivning av beslutet, presentera en lista med de lotsar som antagits i verkets/förmedlingens valfrihetssystem (s.k. lotsbank). Om utlänningen inte själv väljer lots ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen utse lämplig lots.

Under en övergångsperiod kan det ta tid för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att upprätta ett valfrihetssystem med lotsar. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen får därför, under högst ett år efter det datum då denna lag träder i kraft, ge kommunen de uppgifter som enligt denna lag åläggs lotsen (se övergångsbestämmelserna till denna lag). Det innebär bl.a. att kommunerna, inom ramen för redan befintlig introduktionsverksamhet, kommer att få i uppgift att utarbeta individuella utvecklingsplaner och även i övrigt att arbeta aktivt för att nyanlända ska komma igång med sin introduktion.

Med utgångspunkt i de allmänna kraven på introduktionsprogrammets innehåll som uppställs i 3 kap. 2 § ska lotsen och utlänningen tillsammans utarbeta och upprätta en utvecklingsplan. Planen ska utformas på grundval av en kartläggning av den nyanlände utlänningens utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, utbildningsbehov och hälsa. Planen ska minst innehålla uppgifter om introduktionsprogrammets start, tidsplan och mål samt omfattning och innehåll. Planen ska revideras vid behov, se 3 kap. 3 §.

Utvecklingsplanen ska underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen senast inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utlänningen. Vid väsentliga ändringar i tidigare godkänd utvecklingsplan ska reviderad plan på nytt underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen, se 3 kap. 4 §. Utlänningen förbinder sig att följa den upprättade utvecklingsplanen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3 och 2.4.

2 §

Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska enligt bestämmelsen betala ut introduktions-, bostads- och barnersättning till nyanlända (se avsnitt 2.3.2) samt statlig ersättning till kommuner (se avsnitt 2.6.8) och introduktionslotsar (se avsnitt 2.4.11) enligt vad regeringen närmare föreskriver (i en ny ersättningsförordning).

3 §

Bestämmelsen reglerar ansvaret för uppföljning och utvärdering av introduktionen av nyanlända utlänningar som ska ligga på Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.4.6, 2.5 och 2.13.

4 §

Bestämmelsen definierar vad en introduktionslots är. Med introduktionslots avses en sådan leverantör som Migrationsverket/Arbetsförmedlingen slutit avtal med enligt bestämmelserna i lagen om valfrihetssystem (LOV). För genomförandet av utvecklingsplanen föreligger enligt 2 kap. 1 § en skyldighet för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen att anlita en introduktionslots. För att kunna anlita en introduktionslots måste Migrationsverket/Arbetsförmedlingen upprätta ett s.k. valfrihetssystem för nyanlända enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem (SOU 2008:15).

Med ett valfrihetssystem avses enligt 1 kap. 7 § LOV ett förfarande där den enskilde brukaren av tjänsten ges rätt att välja utförare bland de leverantörer som en myndighet godkänt enligt lagen. Lagen om valfrihetssystem reglerar förfarandet vid upprättandet av ett valfrihetssystem och innehåller bl.a. regler som Migrationsverket/Arbetsförmedlingen måste följa vid upprättandet av ett sådant system.

Vid upprättandet av ett valfrihetssystem är Migrationsverket/Arbetsförmedlingen bl.a. skyldig att behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Myndigheten ska även iaktta de EG-rättsliga principerna om ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet (1 kap. 2 § LOV).

5 §

Enligt bestämmelsens *första stycke* ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen tillhandahålla intresserade introduktionslotsar ett förfrågningsunderlag. Med förfrågningsunderlag avses det underlag för ansökan om att delta i ett valfrietssystem som Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla intresserade lotsar vid upprättandet av ett valfrietssystem, se 1 kap. 2 § lagen om valfrietssystem (SOU 2007:15).

I enlighet med lagen om valfrietssystem måste Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ange de krav som de ställer på alla lotsar för att dessa ska bli godkända, samt övriga avtalsvillkor.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om innehållet i förfrågningsunderlaget. Ersättningen till lotsarna bör lämpligen regleras i ny ersättningsförordning.

De minimikrav som Migrationsverket/Arbetsförmedlingen bör ställa på de lotsar som vill bli godkända i Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens valfrietssystem är att de ska följa svensk lagstiftning, ha F-skattsedel, vara momsregistrerade och inte ha restförda skatter och avgifter. Med svensk lagstiftning jämföras även myndigheters föreskrifter. Om lotsen anlitar en underleverantör bör denne avkrävas motsvarande förpliktelse.

Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska ingå kontrakt med samtliga sökanden som inte har uteslutits enligt 7 kap. 1–2 §§ LOV och som uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget, 8 kap. 1 § LOV. När beslut fattas om sökanden ska få delta i ett valfrietssystem ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen snarast möjligt lämna skriftliga upplysningar till sökanden om beslutet och skälen för det, 8 kap. 2 § LOV.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.4.12 och framåt.

6 §

Introduktionslotsar som enligt 1 § fått i uppdrag att upprätta en utvecklingsplan är enligt denna bestämmelse skyldiga att lämna Migrationsverket/Arbetsförmedlingen de uppgifter som krävs för att verket/förmedlingen ska kunna bedöma deras rätt till ersättning. Sådana lotsar är även skyldiga att på begäran av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som behövs för att

verket/förmedlingen ska kunna följa upp och utvärdera introduktionen av nyanlända enligt denna lag.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.4.6.

7 §

Enligt paragrafen gäller tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt denna lag. Att en uppgift inte får röjas ”obehörigen” innebär att om tillåtelse föreligger eller skyldighet att lämna uppgift föreskrivs i annan lagbestämmelse, så får uppgiften lämnas ut.

I det allmännas verksamhet gäller regler om handlingssekretess och tystnadsplikt, 7 kap. 14 § sekretesslagen.

Bestämmelsen ska tolkas mot bakgrund av vad som gäller enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen för Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.4.7.

3 kap.

1 §

Bestämmelsen anger när ett introduktionsprogram ska påbörjas. När en utlänning har fått uppehållstillstånd ska ett introduktionsprogram finnas att tillgå så snart som möjligt. Om inte särskilda skäl finns, ska introduktionsprogrammet påbörjas inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utlänningen. Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens skyldighet att tillhandahålla ett introduktionsprogram gäller inte för personer som har avbrutit eller avvisat deltagande i introduktionsprogram.

För den som ska delta i ett introduktionsprogram ska en individuell utvecklingsplan enligt 3 § upprättas. Rätten till introduktionsersättning för nyanländas aktiva deltagande i introduktionen är kopplad till utvecklingsplanen. Detta eftersom det av olika skäl kan ta längre tid än en månad att påbörja aktiviteterna i introduktionsprogrammet, t.ex. på grund av försenad kursstart för sfi. Introduktionsersättning utgår således när introduktionen anses påbörjad, dvs. när en utvecklingsplan upprättats och godkänts av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen, se 6 § andra stycket. Så länge den nyanlände följer sin utvecklingsplan kvarstår rätten till ersättning. Om det är fråga om omständigheter som beaktats i

utvecklingsplanen eller om det är omständigheter som den nyanlände inte själv råder över påverkas inte den nyanländes rätt till introduktionsersättning.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.1 och 2.4.4.

2 §

Paragrafen reglerar introduktionsprogrammets innehåll. Introduktionsprogrammet kan bestå av olika inslag beroende på den enskilde utlänningens behov och förutsättningar. Faktorer såsom utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, hälsotillstånd m.m. är sådant som kommer att ha betydelse för utformningen och innehållet i introduktionsprogrammet och den utvecklingsplan som enligt 3 § ska utarbetas och upprättas av introduktionslotsen och den nyanlände. Introduktionsprogrammet ska bedrivas på heltid i minst ett år.

Bestämmelsen i 2 § begränsar inte innehållet i introduktionsprogrammet, men uppställer som krav att introduktionsprogrammet minst ska innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100), samhällskunskap och förberedande insatser för inträde i arbetslivet.

Förberedande insatser för inträde i arbetslivet kan innefatta såväl arbetspraktik som olika rehabiliteringsinsatser. Det ska vara fråga om sådana insatser som utgör ett led i det förberedande arbetet med den nyanlände och som kan leda till att han eller hon kommer i arbete eller på annat sätt i egen försörjning. För exempelvis en person med omfattande rehabiliteringsbehov innebär detta att rehabiliteringsinsatser kan ingå som en del i vederbörandes utvecklingsplan där målet med insatserna ska syfta till att han eller hon ska komma i egen försörjning vid introduktionstidens slut. Därmed inte sagt att vederbörande faktiskt kommer att vara i arbete efter introduktionstidens slut. Det kommer alltid att finnas personer som inte klarar detta mål. Syftet med den föreslagna introduktionslagen är emellertid att skapa förutsättningar för så många nyanlända som möjligt att kunna etablera sig i det svenska samhället och på arbetsmarknaden även om det kan ligga långt fram i tiden för vissa personer.

Om en person kommer i arbete måste utvecklingsplanen revideras så att han eller hon kan få rätt till introduktionsersättning för tid under vilken han eller hon deltar i svenskundervisning för

invandrare (sfi) enligt vad som fastställts i hans eller hennes utvecklingsplan. Introduktionstiden upphör således inte automatiskt genom att en nyanländ får en heltidsanställning eller är självförsörjande på annat sätt, utan först när han eller hon avslutat sin sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen.

Introduktionstiden, som också ska fastställas i utvecklingsplanen, är individuell och kan variera beroende på flera olika faktorer. Den ska dock bedrivas på heltid i minst ett år. Tidsplanen för introduktionsprogrammets genomförande ska fastställas med beaktande av den enskilde utlänningens behov av introduktionsinsatser för att uppnå målet med introduktionen. Syftet och målet med introduktionen – att den nyanlände snabbast möjligt ska etablera sig i det svenska samhället och bli självförsörjande – ska vara vägledande vid fastställandet av introduktionstidens längd (jfr 1 kap. 1 §).

Omständigheter i det enskilda fallet kan göra att den fastställda introduktionsplanens mål och tidsplan inte är realistiska. En förlängd introduktionstid utifrån den ursprungligen fastställda tidsplanen måste dock kunna motiveras och det ska föreligga särskilda skäl för att kunna utöka en redan fastställd tidsplan till tre år. Med särskilda skäl avses skäl som inte endast är tillfälliga. Exempel på särskilda skäl kan vara analfabetism, sjukdom, föräldraledighet eller andra liknande skäl. Fastställd tidsplan får förlängas ytterligare till maximalt fem år om synnerliga skäl föreligger. Med synnerliga skäl avses t.ex. fall då en utlänning på grund av graviditet, föräldraledighet, sjukdom eller annat sådant skäl inte kan genomföra introduktionen inom tre år. Tidsplanen för sådana personer får förlängas i motsvarande mån som den nyanlände inte kan delta i introduktionen, dock högst till fem år. Kravet på synnerliga skäl innebär att möjligheten att utöka introduktionstiden till maximalt fem år ska tillämpas mycket restriktivt.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.1 och 2.4.4.

3 §

Närmare bestämmelser om utvecklingsplanen finns i denna paragraf.

Bestämmelsen anger att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen inom en vecka från det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits en utlänning som har rätt till introduktion ska ge i uppdrag åt en introduktionslots att upprätta en utvecklingsplan. Planen ska utformas på grundval av en kartläggning av den nyanlände

utlänningens utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, utbildningsbehov och hälsa. Planen ska minst innehålla uppgifter om introduktionsprogrammets start, tidsplan och mål samt omfattning och innehåll. Det är den nyanlände och introduktionslotsen som tillsammans ska komma överens om innehållet i planen.

Bestämmelsens utformning innebär en frihet för introduktionslotsen att utforma en individuellt anpassad utvecklingsplan där hänsyn kan tas till individens skiftande behov och önskemål. På så sätt kan lotsen tillsammans med den nyanlände finna de mest ändamålsenliga åtgärderna inom ramen för introduktionsverksamheten för att den enskilde snabbast möjligt ska komma i arbete och egen försörjning. En alltför detaljerad lagstiftning kan här utgöra hinder.

Enligt bestämmelsen får den fastställda introduktionsplanen revideras vid behov av lotsen och den nyanlände. Den reviderade introduktionsplanen måste då på nytt underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. Introduktionstiden kan dock i normalfallet pågå som längst i tre år och en utökning i tid från den ursprungligen fastställda introduktionsplanen kräver särskilda skäl, se kommentaren till 2 §.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.1 och 2.4.4.

4 §

Enligt bestämmelsen ska den av lotsen och den nyanlände utarbetade utvecklingsplanen underställas och godkännas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utlänningen. Utvecklingsplanen innehåller villkoren för utlänningens rätt att erhålla introduktionsersättning. Utlänningen förbinder sig att följa den upprättade utvecklingsplanen. Utvecklingsplanen ska på nytt underställas och godkännas av verket/förmedlingen vid väsentliga ändringar i tidigare godkänd utvecklingsplan. Därmed kan avses exempelvis förändringar i introduktionstidens längd som innebär att tidsplanen måste förlängas i mer än tre månader. Ett annat exempel är om den nyanlände får ett arbete som ska ingå i introduktionsplanen eller andra sådana större förändringar i den tidigare upprättade och godkända utvecklingsplanen som medför att nya aktiviteter eller moment införs som inte tidigare har funnits med i utvecklingsplanen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.1 och 2.4.4.

5 §

I paragrafen anges att ersättning till nyanlända utlänningar lämnas i form av introduktionsersättning, bostadsersättning och barnersättning. Bestämmelsen är införd för att förtydliga att ersättning som utgår enligt denna lag kan bestå av tre delar; (1) introduktionsersättning till den enskilde utlänningen för aktivt deltagande i introduktionen, (2) ersättning för bostadskostnader i vissa fall och (3) ersättning till utlänningar med barn. Se vidare 6 § om introduktionsersättning, 7 § om bostadsersättning och 8 § om barnersättning.

Ersättningen till nyanlända behandlas i avsnitt 2.3.2 och framåt.

6 §

Bestämmelsen reglerar rätten till introduktionsersättning. Rätt till introduktionsersättning har enligt *första stycket* nyanlända utlänningar enligt 1 kap. 2 § som deltar i ett introduktionsprogram och som följer den upprättade utvecklingsplanen. Ersättningen är schabloniserad och utgår till varje nyanländ som deltar aktivt i introduktionen. Introduktionsersättningen är jämförbar med lön såtillvida att ersättningen är kopplad till en faktisk prestation eller arbetsinsats från den nyanlände, dvs. aktivt deltagande i introduktionen. Med aktivt deltagande avses att den nyanlände följer den upprättade utvecklingsplanen. Nyanlända utlänningar som vill ha ersättning måste ansöka om att få sådan ersättning. Ansökan ska lämnas till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen som fattar beslut och ansvarar för utbetalning. En utlänning som har rätt till introduktionsprogram, men som avvisar deltagande i ett sådant har inte rätt till introduktionsersättning.

Introduktionsersättningen kan sättas ned helt eller delvis i vissa fall, se 3 kap. 11 §.

I *andra stycket* anges att introduktionsersättning enligt första stycket utgår när introduktionsprogrammet påbörjas. Introduktionsprogrammet ska anses påbörjat när utvecklingsplanen enligt 4 § upprättats och godkänts av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om introduktionsersättningens storlek, se 14 §. Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens beslut om ersättning kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, se 4 kap. 4 §.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.2. och framåt.

7 §

I bestämmelsens *första stycke* anges att en utlänning som har rätt till introduktionsersättning enligt 6 § har rätt till ersättning för kostnader för den bostad där utlänningen är bosatt och folkbokförd (bostadsersättning). För att få rätt till bostadsersättning krävs att utlänningen bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt. Det innebär bl.a. att personer som bor inneboende och personer som bor i Migrationsverkets anläggningsboende inte har rätt till bostadsersättning. En person som hyr bostad i andra hand kan få bostadsersättning endast om han eller hon har ett skriftligt hyresavtal för minst tre månader. Det krävs också att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen.

Enligt *andra stycket* betalas bostadsersättning ut månadsvis per hushåll. Makar ska ansöka om ersättning gemensamt. Ersättning betalas ut till den make som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen av makarna gemensamt. Om någon sådan anmälan inte görs har maken rätt att få ersättningen.

Enligt *tredje stycket* lämnas inte bostadsersättning enligt första stycket om sökanden förvärvsarbetar på heltid inom tiden för introduktionsprogrammet, om sökanden avslutat sin introduktion eller om sökandens make är i reguljär sysselsättning.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.3.

8 §

I bestämmelsens *första stycke* anges att en utlänning som har rätt till introduktionsersättning enligt 6 § har rätt till ersättning för kostnader för hemmavarande barns uppehälle (barnersättning).

Enligt *andra stycket* betalas barnersättningen ut månadsvis per hushåll. Makar ska ansöka om ersättning gemensamt. Ersättning betalas ut till den förälder som anmäls som ersättningsmottagare. Anmälan ska göras till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen av föräldrarna gemensamt. Om någon sådan anmälan inte görs har modern rätt att få ersättningen.

Enligt tredje stycket lämnas inte barnersättning enligt första stycket om sökanden avslutat sin introduktion. Introduktionen är avslutad när introduktionstiden upphör, dvs. när målen i utvecklingsplanen uppnåtts. Introduktionstiden upphör dock inte automatiskt genom att en nyanländ får ett arbete, utan först när han eller hon också avslutat sin sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen. Om den nyanlände får jobb måste dock planen revideras, se 4 §.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.3.

9 §

Bestämmelsen anger vad som menas med begreppen hushåll, barn och makar.

10 §

Enligt bestämmelsens *första stycke* ska, vid tillämpningen av denna lag, en man och en kvinna som är gifta med varandra anses bo tillsammans om inte den som ansöker om ersättning eller den som bidrag betalas ut till visar annat.

Enligt *andra stycket* ska sambor och personer som registrerat partnerskap likställas med makar. Med registrering av partnerskap avses registrering enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap.

Av *tredje stycket* framgår att om det kommer fram omständigheter som gör det sannolikt att två personer är sambor, ska dessa likställas med sambor, om inte den som ansöker om ersättning eller som sådan ersättning betalas ut till visar att de inte är sambor, jfr 3 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

11 §

Bestämmelsen reglerar nedsättning av introduktionsersättningen i vissa fall. I bestämmelsens *första stycke* anges att introduktionsersättningen får sättas ned helt eller delvis (1) om den enskilde utan godtagbart skäl inte följer den upprättade utvecklingsplanen och inte deltar i anvisad introduktionsverksamhet, eller (2) om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från svenskundervisning,

samhällskunskap, förberedande arbetsinsatsåtgärder eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats honom eller henne.

Reglerna följer i huvudsak de regler som gäller för arbetstagare. Godtagbart skäl kan vara frånvaro pga. exempelvis sjukdom, vård av sjukt barn, föräldraledighet, vård av anhörig, läkar- och tandläkarbesök eller annan sådan särskild omständighet. Även ledighet för enskild angelägenhet, såsom nära anhörigs dödsfall/begravning eller ledighet för inskolning av barn i förskola eller liknande omständighet bör anses vara godtagbara skäl till att utebli från verksamhet inom ramen för introduktionsprogrammet. Vid sjukdom, vård av sjukt barn eller anhörig i mer än sju dagar bör läkarintyg krävas. Skäl som ej är godtagbara kan vara att t.ex. inte följa utvecklingsplanen, att inte delta aktivt i introduktionsprogrammet, att inte komma på bokade besök och att inte meddela frånvaro, se vidare avsnitt 2.3.1.

En utlänning som inte har ett godtagbart skäl bör således få delvis nedsättning som en första åtgärd. En utlänning som har fått delvis nedsatt introduktionsersättning och som utan godtagbart skäl även fortsättningsvis inte följer den upprättade utvecklingsplanen och inte deltar i anvisad introduktionsverksamhet bör få sin ersättning helt nedsatt. Detsamma gäller för utlänning som utan godtagbart skäl uteblir från svenskundervisning, samhällskunskap, förberedande arbetsinsatsåtgärder eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats honom eller henne.

Därutöver får introduktionsersättningen enligt *andra stycket första meningen* sättas ned i den omfattning som den enskilde får förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Utgångspunkten är att det inte ska utgå dubbla ersättningar för samma aktivitet eller kostnader. Inkomster från t.ex. arbetsmarknadsutbildningar eller ersättning ur socialförsäkringssystem ska därför påverka introduktionsersättningens storlek. Barnbidrag ska dock inte påverka introduktionsersättningens storlek. Introduktionsersättningen ska således sättas ned i den omfattning som den enskilde får förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Exempel på sådana förmåner är föräldrapenning och sjuk- eller aktivitetsersättning.

Enligt *andra stycket andra meningen* får introduktionsersättningen även sättas ned för tid under vilken en utlänning förvärvsarbetar inom tiden för introduktionsprogrammet.

En utlänning är också skyldig att anmäla förändringar som kan påverka rätten till och storleken av introduktions-, bostads- och barnersättning, se 12 §.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.3.

12 §

Bestämmelsen reglerar en skyldighet för en nyanländ utlänning som beviljats ersättning enligt denna lag att anmäla förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan påverka rätten till ersättning och storleken av denna. För mycket utbetald ersättning till följd av att utlänningen inte anmält förändring före utbetalning kan medföra återbetalningsskyldighet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 2.3.4.

13 §

Denna paragraf reglerar den enskildes återbetalningsskyldighet av felaktigt utbetald introduktionsersättning eller ersättning som betalats ut med för högt belopp. Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens krav på att få tillbaka introduktionsersättning som har betalats ut förutsätter att det har skett en eller flera felaktiga utbetalningar. Till grund för en utbetalning ligger alltid ett förvaltningsbeslut, enligt vilket den enskilde beviljats introduktionsersättning.

Bestämmelserna i paragrafen överensstämmer med de regler som gäller för återkrav enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (20 kap.). Det har ansetts självklart att människor som erhållit ekonomiskt stöd genom att lämna oriktiga uppgifter eller som underlåtit att lämna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden ska återbetala detta stöd. Återbetalningsskyldighet bör föreligga även om den enskilde inte har haft för avsikt att framkalla den felaktiga utbetalningen.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att introduktionsersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp, ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde återbetalningsskyldig om han eller hon har förorsakat den felaktiga utbetalningen. Han eller hon behöver i detta fall

inte ha insett eller bort inse konsekvenserna av sitt handlande. Återbetalningsskyldighet föreligger således även om den enskilde på annat sätt än genom oriktiga uppgifter eller underlåtelse att fullgöra uppgiftsskyldighet har förorsakat att introduktionsersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp. Denna grund för återbetalningsskyldighet bör tillämpas mycket restriktivt. När det väl har konstaterats att den enskilde förorsakat den felaktiga utbetalningen föreligger strikt ansvar. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen kan dock beakta t.ex. orsaken till underlåtelsen eller visst beteende som förorsakat felaktig utbetalning vid prövning av om den enskildes återbetalningsskyldighet ska efterges enligt tredje stycket.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att om någon i annat fall än som avses i första stycket obehörigen eller med för högt belopp fått introduktionsersättning och han eller hon skäligen bort inse detta, ska Migrationsverket/Arbetsförmedlingen också återkräva vad som har betalats ut för mycket. Enligt detta stycke blir den enskilde återbetalningsskyldig endast om han eller hon har insett eller skäligen bort inse att han eller hon uppburit ett felaktigt belopp.

Har återbetalningsskyldighet ålagts någon enligt första eller andra stycket, får Migrationsverket/Arbetsförmedlingen vid senare utbetalning till honom eller henne innehålla skäligt belopp av den introduktionsersättning som utgått för mycket.

Det kan uppkomma situationer där Migrationsverket/Arbetsförmedlingen förorsakar felaktiga utbetalningar, men där den enskilde borde ha insett att betalningen varit felaktig. Av rättspraxis när det gäller återbetalningsskyldighet med stöd av lagen om allmän försäkring framgår att en försäkrad skäligen bör ha insett att det utbetalade beloppet varit felaktigt t.ex. när dubbla ersättningar betalats ut för samma period eller när det skett en felräkning så att det belopp som har utbetalats har blivit alldeles för högt. När det utbetalade beloppet överstiger ett tidigare meddelat skriftligt beslut om introduktionsersättning bör den enskilde också skäligen ha insett att en felaktig utbetalning gjorts.

Rättspraxis beträffande tolkningen av felaktig utbetalning av socialförsäkringsförmån tjänar som vägledning för Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens beslut om återkrav av en felaktig utbetalning.

Migrationsverket/Arbetsförmedlingen bör inte vidhålla sina ersättningsanspråk, om detta leder till att den ersättningskyldige kommer att sakna medel för sin eller familjens försörjning eller annars synnerliga skäl talar mot att göra anspråket gällande. I tredje

stycket anges således att Migrationsverkets/Arbetsförmedlingen har möjlighet att helt eller delvis efterge skyldighet att återbetala introduktionsersättning. Verkets/förmedlingens prövning av frågan om ersättning har inte knutits till några särskilda förutsättningar. Verket/förmedlingen får således fritt pröva om eftergift ska ske eller inte.

Beslut om återkrav får överklagas till länsrätten, 4 kap. 4 §.

14 §

Enligt bestämmelsen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om introduktions-, bostads-, och barnersättningens storlek.

4 kap.

1 §

Bestämmelsens *första stycke* slår fast att länsstyrelsen ska utöva tillsyn över introduktionslotsarnas verksamhet enligt denna lag. Länsstyrelsen ska därvid följa lotsarnas tillämpning av denna lag. Länsstyrelsens tillsynsverksamhet ska syfta till att säkerställa att de insatser eller tjänster som lotsen erbjuder nyanlända är av god kvalitet. Tillsynen innebär att länsstyrelsen ska granska att lotsen uppfyller de krav som framgår av denna lag samt till lagen hörande förordningar och eventuella föreskrifter. I länsstyrelsens uppdrag ingår därför att tillse att lotsen verkligen arbetar för att uppnå lagens ändamål, dvs. att ge nyanlända utlänningar bästa möjliga förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning, kunskaper i svenska språket samt förutsättningar för att bli delaktiga i samhällslivet och att stärka deras möjligheter till delaktighet i yrkes- och samhällslivet och ekonomisk självständighet.

I *andra stycket* anges att länsstyrelsen, utöver tillsynsuppdraget, ska arbeta med att främja samverkan mellan lotsar, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner, andra samhällsorgan och privata aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända, och även i övrigt se till att lotsarna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Bestämmelserna om tillsyn behandlas i avsnitt 2.2.8. och 2.7.2.

3 §

Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen inte kan besluta om sanktioner vid missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen ska anmäla missförhållanden till Migrationsverket/Arbetsförmedlingen som får vidta erforderliga åtgärder.

4 §

Bestämmelsen reglerar överklagande av beslut enligt denna lag. Sedvanliga regler om överklagande tillämpas. Genom den nya bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) gäller som huvudregel att förvaltningsmyndigheters beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inget annat är föreskrivet. Enligt samma bestämmelse gäller detta dock inte beslut i ärenden som gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande (20 § första stycket 5 förvaltningslagen). Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens beslut får således överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Beslut som fattas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen vid tillämpning av lagen (200x:xxx) om valfrihetssystem (LOV) får överklagas enligt vad som föreskrivs i 10 kap. 1-2 §§ LOV. Enligt bestämmelserna får en introduktionslots som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada på grund av att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen brutit mot den föreslagna lagen om valfrihetssystem i en allmän förvaltningsdomstol ansöka om rättelse. Bestämmelsen i 10 kap. 1 § LOV innebär att en lots kan klaga på att det föreligger fel i annonseringen, i förfrågningsunderlaget eller att myndigheten i övrigt inte uppfyllt bestämmelserna i lagen. Vid denna typ av överträdelse föreligger ingen preskriptionsfrist för ansökan om överprövning. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § LOV innebär att en leverantör som inte blivit godkänd av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen har rätt att begära överprövning av beslutet. Domstolen ska då göra en bedömning av huruvida leverantören uppfyller kraven som ställs i förfrågningsunderlaget. Om leverantören enligt domstolens bedömning uppfyller kraven ska domstolen besluta om rättelse. Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ska där-

efter vidta rättelse i enlighet med domstolens dom. Vid ett negativt beslut har leverantören tre veckor på sig att begära rättelse i allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att preskriptionsfristen för ett negativt beslut är samma som vid förvaltningsbesvär. De föreslagna bestämmelserna gäller inte för godkända lotsar som tecknat avtal med Migrationsverket/Arbetsförmedlingen. En godkänd introduktionslots kan således inte ansöka om rättelse eftersom denne inte lidit eller kan komma att lida skada. Om Migrationsverket/Arbetsförmedlingen under avtalstidens gång bryter mot sina förpliktelser har den förfördelade lotsen möjlighet att få sin sak prövad enligt de civilrättsliga regler som står till buds i svensk lagstiftning, se vidare SOU 2008:15 s.141ff.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft XX, då lagen (1992:1068) om introduktionsersättning ska upphöra att gälla. Under högst ett år efter det datum då denna lag träder i kraft får Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ge kommunen de uppgifter som enligt denna lag åläggs introduktionslotsen.

6.2 Förslaget till lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar med kommentar

Lagen reglerar kommunens ansvar och skyldighet att ta emot vissa nyanlända utlänningar för bosättning. Lagen behandlas i avsnitt 2.6.2.

1 §

Paragrafen anger vilka utlänningar som kommunerna ska ansvara för enligt denna lag. De kategorier av nyanlända utlänningar som anges är samma personkrets som enligt 2 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning får beviljas introduktionsersättning och som också berättigar en kommun statlig ersättning enligt 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktmottagande m.m. Den föreslagna lagen om bosättning för vissa utlänningar

(bosättningslagen) gäller således för personer som har överförs till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut (s.k. kvotflyktingar) och personer som har fått uppehållstillstånd på grund av att de är flyktingar, skyddsbehövande i övrigt eller på grund av att synnerligen ömmande omständigheter har ansetts föreligga. Även anhöriga till dessa kategorier av personer omfattas, under förutsättning att de ansökt om uppehållstillstånd inom sex år efter det att den person de har anknytning till togs emot i en kommun.

2 §

Enligt bestämmelsen ska Migrationsverket vid behov anvisa utlänningar som omfattas av denna lag plats i en kommun. Bestämmelsen innebär att Migrationsverket kan anvisa utlänningar till de platser som kommunerna har kommit överens om och som fastställts av länsstyrelsen enligt 5 §. Det har då inte någon betydelse huruvida en person tidigare under asyltiden har bott i Migrationsverkets anläggningsboende (ABO) eller i eget boende (EBO). Ansvar för att anvisa plats i en kommun gäller således för alla som omfattas av denna lag. Att anvisning ska ske vid behov innebär att någon anvisning som regel inte kommer att ske automatiskt, utan att den enskilde måste anmäla sitt behov av att bli anvisad en plats i en kommun till Migrationsverket. Anmälan ska ha inkommit till Migrationsverket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats. Detta gäller naturligtvis i första hand för dem som bor i EBO. För de flesta personer som bor i ABO kan behovet av att bli anvisad en plats antas föreligga automatiskt eftersom de faktiskt saknar en egen bostad.

Skyldigheten för Migrationsverket att anvisa nyanlända en plats är tänkt att gälla vid endast ett tillfälle. Det innebär att en utlänning som efter Migrationsverkets anvisning har flyttat till en kommun och därigenom utnyttjat sin rätt att få en plats i en kommun anvisad inte ska kunna vända sig till Migrationsverket på nytt för att få en annan plats anvisad.

Bestämmelsen kommer att ha störst betydelse för personer som bor i EBO. En utlänning som under asyltiden bott i EBO kan således vända sig till Migrationsverket om han eller hon vill ha hjälp med att flytta till en annan kommun där kanske förutsättningarna för att få en bra bostad och arbete är betydligt bättre än i den kommun han eller hon först bosatte sig under asyltiden.

3 §

Enligt bestämmelsen ska Migrationsverket fastställa ett s.k. rikstal, dvs. hur många personer som omfattas av denna lag som beräknas få uppehållstillstånd i landet under det kommande året. Vid ändrade förhållanden ska rikstalet ändras av Migrationsverket så snart de ändrade förhållandena kommit till Migrationsverkets kännedom.

4 §

Paragrafens *första stycke* anger att länsstyrelsen, utifrån det rikstal som Migrationsverket fastställt enligt 3 §, ska meddela Migrationsverket ett s.k. länstal, dvs. antalet nyanlända som kan tas emot för bosättning inom länet. Länstalet ska meddelas Migrationsverket vid tidpunkt som verket bestämmer.

Enligt *andra stycket* ska Migrationsverket därefter, efter samråd med Arbetsförmedlingen, fastställa slutligt länstal enligt första stycket. Det länstal som länsstyrelsen meddelat enligt första stycket utgör sålunda endast en rekommendation som Migrationsverket inte är bundet vid. Enligt bestämmelsen ska dock Migrationsverket vid fastställandet av slutligt länstal beakta länsstyrelsens underlag enligt första stycket.

I *tredje stycket* anges att fastställt slutligt länstal enligt första och andra styckena kan ändras av Migrationsverket vid ändrade förhållanden. Oförutsedda händelser i världen som påverkar flyktingströmmen och antalet asylsökande som kommer till Sverige är exempel på sådana omständigheter som kan motivera att de av Migrationsverket fastställda länstalen bör ändras.

5 §

Paragrafens *första stycke* anger att länsstyrelsen tillsammans med kommunerna inom länet, utifrån det länstal som Migrationsverket fastställt enligt 4 §, ska avtala om och slutligt fastställa ett s.k. kommuntal, dvs. antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom respektive kommun i länet. Om samtliga kommuner inom länet inte är överens och inte ingår ett sådant avtal ska länsstyrelsen fastställa slutligt kommuntal för varje kommun inom länet.

Enligt *andra stycket* ska kommuntalen meddelas Migrationsverket vid tidpunkt som Migrationsverket bestämmer.

Enligt *tredje stycket* kan fastställt slutligt kommunal ändras av länsstyrelsen vid ändrade förhållanden.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1970:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, m.m.; given Stockholms slott den 30 januari 1970.

Prop. 1975/76:209 Regeringens proposition 1975/76:209 om ändring i regeringsformen; beslutad den 1 april 1976.

Förordningar

Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

Författningssamlingar

Centrala studiestödsnämndens författningssamling, CSNFS 2006:7 och CSN:s regler och praxis för studiemedel 2007/2008.

Allmänna råd

Migrationsverkets Allmänna råd om statens ersättning för flyktingmottagande, 2007-06-19.

Statens offentliga utredningar (SOU) samt andra departementsskrivelser m.m.

- SOU 2002:14 Statlig tillsyn, *Granskning på medborgarnas uppdrag*, delbetänkande av Tillsynsutredningen.
- SOU 2003:75 *Etablering i Sverige, möjligheter och ansvar för individ och samhälle*, betänkande av Utredningen om flyktningmottagande och introduktion.
- SOU 2006:78 *Hälsa vård och strukturell diskriminering*, rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.
- SOU 2006:79 *Integrationens svarta år*, slutbetänkande av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.
- SOU 2006:87 *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*, slutbetänkande av kommittén för arbetskraftsinvandring.
- SOU 2007:02 *Från socialbidrag till arbete*, betänkande av Utredningen från socialbidrag till arbete.
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, betänkande av Ansvarskommittén.
- SOU 2007:37 *Vård med omsorg*, betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg.
- SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*, slutbetänkande av utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden.
- SOU 2008:14 *Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?* Bilaga 6, Långtidsutredningen.
- SOU 2008:15 *LOV att välja – lag om Valfrihetssystem*, betänkande av Frittvalutredningen.
- SOU 2008:17 *Frivux - Valfrihet i vuxenutbildningen*, betänkande av Utredningen om en fristående vuxenutbildning.
- DS 2007:04 *Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund*.
- DS 2008:19 *Sfi-bonus – stimulans för nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska*.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet, *Förslag till överenskommelse mellan regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området*, mars 2008.
- Finansdepartementet, *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla RK:s förmåga att förverkliga regeringens politik* (dnr Fi 2006/2687).

Övriga referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen, *Utrikesfödda på arbetsmarknaden*, september 2007.
- Emilsson, Henrik, *Introduktion för nyanlända invandrare och flyktingar. En kunskapsöversikt av bristerna i den svenska introduktionspolitiken och en belysning av den svenska introduktionsmodellens särart*, 2007:10, NTG – Asyl & Integration.
- Emilsson, Henrik, *Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar. Utredningar, granskningar, resultat och bostadsråden*, Nr 7/2008, NTG – Asyl & Integration.
- Försäkringskassan, *Vägledning 2004:2*, version 8.
- Granstrand, Lars, *I Sveriges väntrum. Om pressade politiker, flyktingar och ett land i förvandling*. Nordstedts 2007.
- Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils, *Vår författning*, elfte uppl., 1998.
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), *Vad, för vem och hur gick det sen, rapport 2006:11*.
- Integration – var god dröj*, utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet, Rapportserie Integrationsverket, 2004:01.
- Integrationsverket, *Rapport integration 2005 och 2006*.
- Integrationsverket, *Ett förlorat år, indikatorer för nyanländas etablering i det svenska samhället*, En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader, 2007-03-27, INT-23-06-1483.
- Integrationsverket, *Nyanländ efter flera år? En intervjustudie*, Rapportserie 2007:02.
- Integrationsverket, *Studier av frivilligorganisationers insatser för nyanlända under 2006*, Rapport 2007-05-07.
- Integrationsverket, *Integrationspolitikens resultat, på väg mot ett samlat system för uppföljning och analys vid 16 statliga myndigheter*, INT 2007:05.
- Migrationsverket, *Allmänna råd om statens ersättning för flyktingmottagande*, 2007-11-20.
- Myndigheten för skolutveckling, *Nationell strategi för utbildning av nyanlända barn och ungdomar*, Dnr 2006:487.

- NTG – Asyl & Integration, *Det finns gränser*, Artiklar, kommentarer och intervjuer om nationellt och europeiskt asylmottagande, 2007.
- Riksrevisionen, *Statliga insatser för nyanlända invandrare*, Dnr 31-2005-0768
- Rooth, Dan-Olof och Åslund, Olof, *Utbildning och kunskaper i svenska. Framgångsfaktorer för invandrade?* Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, 2007.
- SIOS: Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, *På väg in. Vuxna i behov av stöd i svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*
- Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd kvartal 1-4 2007.*
- Statens Invandrarverk, *Individuell mångfald. Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade flyktingmottagandet 1991-1996.*
- Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Socialstyrelsen *Rehabilitering eller utanförskap? Om sjuka nollplacerade med ekonomiskt bistånd*, 2004.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet, *Kommunalekonomisk utjämning*, en informationsskrift om 2005 års utjämningsystem för kommuner och landsting, 2005.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Samspel med civilsamhället*, 2006.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Integration i arbetslivet, Introduktion – ett sätt att göra nyanlända delaktiga i svenskt arbets- och samhällsliv*, 2007.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Introduktion av nyanlända – förslag till mål och modeller*, 2007.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Introduktion av nyanlända – kartläggning av hinder*, 2007.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens*, 2007.
- Välfärdspolitiska rådet, *Arbete? Var god dröj*, Rapport 2002.

Internationellt:**Danmark**

Lov om integration af udlænding i Danmark (integrationsloven), nr. 902 af 31 juli 2006.

Udlændingeloven, LBK nr. 1044 af 6 augusti 2007.

Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration, *Vejledning, Ydelser efter integrationsloven*, Juni 2004.

Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration, *Vejledning, Introduktionsprogrammet m.v. efter integrationsloven*, Juni 2004.

Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og Integration, *Vejledning, Finansiering af kommunernes opgaver vedrørende integration, danskuddannelse og repatriering*, December 2007.

Ministeriet for flygtninge, Indvandrere og Integration, *Udlean-
dinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande-
Baggrundsrapport*, Februari 2004.

Norge

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), 2003-07-04 nr. 80.

Forskrift om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning, 2003-07-18 nr. 973.

Forskrift om norskopplæring mv. for innvandrere. Forskrift om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, 2005-04-20 nr. 341.

Forskrift om læreplan for voksne innvandrere. Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, 2005-09-16 nr. 1055.

Integrations- og mangfaldsdirektoratet, IMDI, *2 år med introduksjonsordning*, Rapport 6/2006.

Integrations- og mangfaldsdirektoratet, *Integreringskart 2007 Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*, Rapport 9/2007.

Tyskland

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz), 30 juli 2004, senast ändrad den 19 augusti 2007.

Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung), 13 december 2004.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federal Office for Migration and Refugees), *Integration in Germany*, Support Networking Dialogue.

Storbritannien

Home Office, Border & Immigration Agency, *Marriage visas: Pre-entry English requirements for spouses*, Consultation paper, December 2007.

Home Office, Border & Immigration Agency, *Highly skilled Migrants under the points based system*, Statement of intent.

Home Office, *National Refugee Integration Services – Next steps*.

Home Office, *A New Model for National Refugee Integration Services in England*, Consultation Paper.

Spanien

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ministerio del Interior, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, El Foro para la Integración de los Inmigrantes aprueba el dictamen del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

Australien

Department of Immigration and Multicultural Affairs (numera Department of Immigration and Citizenship), *Beginning a life in Australia*, November 2007.

Department of Immigration and Multicultural Affairs, *National framework for settlement planning*, March 2006.

EU

Carrera, Sergio, Centre for European Policy Studies (CEPS), *A typology of different Integration Programmes in the EU*, 13 January 2006.

Carrera, Sergio, *A Comparison of Integration Programmes in the EU*, Trends and Weaknesses, Challenge Paper No. 1/March 2006.

Entziger, Han, *Integration and Orientation Courses in a European Perspective*, March 2004, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.

Spencer, Sarah and Cooper, Betsy, *Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000-2006*, 28 September 2006.

KOM (2005)184 Meddelande från Kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Haagprogrammet: Tio prioriteringar för de kommande fem åren Partnerskapet för förnyelse i EU när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa.

KOM (2003) 336 Invandring, integration och sysselsättning.

KOM (2004) 508 Första årliga rapporten om migration och integration.

KOM (2007) 512 Grönbok om det framtida gemensamma asylsystemet.

SEC (2006) 892 Second Annual Report om Migration and Integration.

Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG.

2003/86/EG Rådets direktiv om rätt till familjeåterförening.

Webbplatser

Arbets- og velferdsforvaltningen, NAV: www.nav.no

Centrum för lättläst hemsida: www.lattlast.se

Department of Immigration and Citizenship:
www.immi.gov.au/living-in-australia

Informationsportal om Sverige: www.sweden.se

Integrationsportal på Integrerings- og mangfoldsdirektoratet:
www.imdi.no

Integrationsportal Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration: www.nyidanmark.dk.

Inrikesministeriets hemsida: www.ind.homeoffice.gov.uk

Integrationsportal på Ministeriet för migration och flyktingar:
www.integration-in-deutschland.de

Integrationsportal på Ministeriet för Arbetsmarknad och migration
(Foro para la Integración Social de los Inmigrantes):
<http://extranjeros.mtas.es>.

Landstingen och regionerna i samverkans hemsida:
www.sjukvardsradgivningen.se

Migrationsverkets hemsida: www.migrationsverket.se

National Refugee Integration Forum: www.nrif.org.uk

NTG – Asyl & Integrations hemsida: www.temaasyl.se

Portal för offentlig upphandling i Europa: www.simap.europa.eu

Rättsinformation i Norge: www.lovdato.no

Skolverkets hemsida: www.skolverket.se

Smittskyddsinstitutets hemsida: www.smittskyddsinstitutet.se

Statskontorets hemsida: www.statskontoret.se

Svenska Institutets hemsida: www.si.se

UK Border Agency: www.bia.homeoffice.gov.uk

Ungdomsstyrelsens hemsida: www.ungdomsstyrelsen.se

Utrikesdepartementets Sverigeinformation: www.swedenabroad.se

Verket för förvaltningsutvecklings hemsida: www.verva.se

Kommittédirektiv



Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.

**Dir.
2007:52**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (nedan benämnda nyanlända). Utredningen skall fokusera på vuxna nyanlända. I uppdraget ingår även att i syfte att stärka de ekonomiska incitamenten för en snabb etablering på arbetsmarknaden se över och lämna förslag om den statliga ersättningen för flyktingmottagande och försörjning till individen under hans eller hennes första tid i Sverige efter det att uppehållstillstånd beviljats. En av utgångspunkterna för utredaren skall vara att nyanlända så långt som möjligt skall omfattas av den generella politiken.

Utredaren skall bl.a. överväga och lämna förslag i följande frågor:

- Lämplig ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer för flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända.
- Förändringar av den statliga ersättningen för flyktingmottagande och hur ersättningen skall regleras.
- Individens försörjning under den första tiden samt om ett statligt ansvar för försörjningen bör införas eller inte.

Uppdraget skall redovisas senast den 2 juni 2008.

Bakgrund

Nuvarande riktlinjer för introduktion för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga

Nuvarande system för introduktionen för flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga (nedan benämnda nyanlända) grundar sig på riktlinjer i propositionerna *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.* (prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU21, rskr. 1989/90:281) och *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU06, rskr. 1997/98:68).

I propositionen om samordnat flyktingmottagande fastslogs att samhällets samlade insatser under den första tiden efter det att uppehållstillstånd beviljats skall syfta till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning med normal försörjning, goda svenskkunskaper samt förutsättningar att bli delaktig i samhällslivet. Vidare betonades att det krävs en helhetssyn och samordning mellan olika myndigheter som är delaktiga i introduktionen och det fastställdes att kommunerna skall ha ett samordnande ansvar för introduktionsinsatser för nyanlända. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och arbetsförmedlingen framhölls som särskilt viktiga samarbetsparter för att snabbt nå förutsättningar för arbete och egen försörjning.

Statlig ersättning

Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagandet och introduktionen av nyanlända enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Huvuddelen av den statliga ersättningen är en schablonersättning som lämnas med ett fast belopp per mottagen person. Därutöver kan ersättning lämnas för vissa särskilda kostnader för olika kategorier av personer som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. En kommun som träffar en överenskommelse med Integrationsverket om att ta emot nyanlända får även en grundersättning som är oberoende av antalet mottagna personer.

Rätt till schablonersättning har kommuner som genomför ett program för individuell introduktion i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med berörd person.

Introduktionsprogram

Ett introduktionsprogram skall enligt ersättningsförordningen innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1 100), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och liknande frågor.

Tidigare var samhällsinformation en del av sfi. Detta har ändrats i och med att sfi kommit att bestå av mer renodlad språkundervisning (prop. 2005/06:148). Utbildningsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313) att det är viktigt att kommunerna fortsatt erbjuder de studerade inom sfi samhällsinformation, även om syftet med sfi förändras till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Det är kommunerna som själva bestämmer hur den grundläggande samhällsinformationen skall förmedlas, men utskottet sade sig ändå vilja peka på vikten av att kommunerna, tillsammans med andra aktörer, informerar den som deltar i sfi om hans eller hennes omedelbara rättigheter och skyldigheter. Det är också enligt utskottet viktigt att kommunen försöker möta varje individs behov av information.

Ersättning till individen

Under den första tiden i en kommun får de nyanlända oftast sin försörjning tillgodosedd genom antingen introduktionsersättning enligt lagen (1992:1 068) om introduktionsersättning för nyanlända och vissa andra utlänningar eller försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Möjligheten för kommunerna att bevilja introduktionsersättning infördes den 1 januari 1993. Kommunen kan själv bestämma ersättningsnivån och till skillnad från de villkor som gäller försörjningsstöd är det möjligt för kommunen att, – i syfte att stärka individens incitament att arbeta under introduktionstiden, – inte avräkna inkomst av tjänst från introduktionsersättningen. Kommunen kan också dra in hela eller delar av

ersättningen, om den nyanlände inte deltar i överenskomna aktiviteter. De som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet kan vidare ansöka om ett särskilt hemutrustningslån. Beslut om sådana lån fattas av Centrala studiestödsnämnden (CSN) i enlighet med förordningen (1990:1 361) om lån till hemutrustning för nyanlända och vissa andra utlänningar.

Introduktion för nyanlända invandrare som inte omfattas av ersättningsförordningen

Nyanlända invandrare som inte omfattas av ersättningsförordningen har samma rätt som flyktingar och andra skyddsbehövande till sfi och stöd från arbetsförmedlingen. Kommunen har däremot ingen skyldighet att erbjuda dessa personer deltagande i annan introduktionsverksamhet. Utöver sfi får dessa personer sällan del av några särskilda introduktionsinsatser från kommunerna. Lagen om introduktionsersättning ger kommunerna möjlighet att lämna sådan ersättning även till andra invandrade personer än de nyanlända som omfattas av flyktingmottagandet. Det är dock få kommuner som gör detta, vilket betyder att försörjningsstöd är det enda alternativet, om individen inte har egen försörjning. Studiemedel får lämnas till en studerande som är utländsk medborgare, om den studerande är bosatt och har permanent uppehållstillstånd i Sverige och om bosättningen här huvudsakligen skett i annat syfte än att studera. Deltagande i sfi berättigar inte till studiemedel.

Pågående utvecklings- och förändringsarbete

Arbetsmarknadsverket (AMV) har fått ett uppdrag att bedriva en försöksverksamhet i kommuner i Stockholms, Skåne och Kronobergs län enligt förordningen (2006:396) om försöksverksamhet med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för vissa nyanlända invandrare. Syftet med försöksverksamheten är att tidigt ta tillvara det yrkeskunnande, de erfarenheter från arbetslivet och den utbildning de nyanlända invandrarna har för att tiden fram till inträdet på den svenska arbetsmarknaden skall bli så kort som möjligt. Arbetsförmedlingen har ett samordnande uppdrag för insatser från olika aktörer under längst ett år. Kommunerna står för försörjning och undervisning i svenska som skall ske parallellt med arbetslivs-

inriktade insatser. Försöksverksamheten skall utvärderas av Linné-centrum för integrationsstudier vid Stockholms universitet. Delrapporter skall lämnas den 28 februari 2008 och den 31 januari 2009. En slutrapport skall redovisas den 1 juni 2009. AMS skall återrapportera den 15 augusti 2007 och lämna en slutrapport den 15 augusti 2008.

I Skåne, Västra Götalands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län pågår under 2006 och 2007 ett utvecklingsarbete inriktat på regionala samverkansformer för att förbättra och effektivisera introduktionen för nyanlända. En delrapport om hur utvecklingsarbetet fortskrider och med de resultat som uppnåtts lämnades den 1 februari 2007. Detta utvecklingsarbete drivs i samklang med de överenskommelser om utvecklingen av introduktionen som utgjort en grund för samarbetet mellan olika aktörer på central, regional och lokal nivå sedan 2001. De undertecknande parterna på central nivå är AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Skolverket samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det finns också 16 regionala överenskommelser, och i mer än hälften av landets 200 flyktingmottagande kommuner finns lokala överenskommelser enligt Integrationsverkets årsredovisning 2006.

Riksdagen har beslutat att Integrationsverket skall läggas ner den 30 juni 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr.13, bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87). Från den 1 juli 2007 skall Migrationsverket övergripande arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i landet att ta emot nyanlända som får uppehållstillstånd samt vid behov medverka vid deras bosättning. Samtidigt tar länsstyrelserna över det operativa ansvaret för förhandlingar och överenskommelser med kommunerna om mottagande och introduktion i sina respektive län. Det kommer endast i undantagsfall bli aktuellt att träffa överenskommelser med kommuner som inte uppfyller villkoret om en god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd. Regeringen har för avsikt att senare besluta om ett förtydligt ansvar för de myndigheter (bl.a. AMS, Skolverket och Försäkringskassan) som har till uppgift att medverka till en effektiv introduktion för nyanlända inom sin respektive sektor.

Behov av utredning

Utgångspunkter

Många nyanlända har svårt att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Det gäller även dem som har utbildning inom områden där det finns en efterfrågan på arbetskraft. Bristande kunskaper i svenska under den första tiden i Sverige, svårigheter att överföra och värdera kompetens, sämre tillgång till informella nätverk och diskriminering är några förklaringar till att nyanlända har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport *Statliga insatser för nyanlända invandrare* (RiR 2006:19) konstaterat att det finns brister som medverkar till detta utanförskap inom det nuvarande systemet för mottagande och introduktion för nyanlända.

Det finns brister i kvaliteten på utbildningen i svenska för invandrare (sfi) och det är också svårt att kombinera sfi med arbetslivsinriktade insatser. Många nyanlända har liten kontakt med arbetsmarknaden under introduktionstiden, vilket har visat sig vara försvårande för en snabb arbetsmarknadsetablering. Detta konstaterades i rapporten *Do introduction Programs Affect the Probability of Immigrants getting Work* av E. Svantesson och T. Aranki. Många nyanlända är barn. Att deras föräldrar har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden påverkar också barnen och deras etablering på ett negativt sätt, något som bl.a. Rädda barnen visat i *Barnfattigdom i Sverige – årsrapport 2006*.

Beredskapen att i kommuner ta emot nyanlända vid stora volymökningar behöver förbättras. Att bosättning ofta inte sker på de orter där möjligheterna att få arbete är störst och att möjligheterna för den enskilde individen att påverka sin boendesituation är små är också problematiskt. Det finns även brister i samverkan mellan olika aktörer. En förklaring till dessa brister är de målkonflikter som finns mellan kommuner och statliga aktörer. Vidare utgör inte den statliga ersättningen till kommunerna det incitament till effektiv introduktion som den syftade till. Enligt *Rapport Integration 2005* (Integrationsverket 2006) är en av orsakerna att kommunerna i allt högre grad tvingats ta ansvar för individens arbetsmarknadsetablering.

En viktig princip är att nyanlända skall omfattas av den generella politiken. Därutöver kan många nyanlända ha behov av särskilt stöd för att underlätta etableringen i samhället, och det är bl.a.

detta som har motiverat vissa säråtgärder med en särskild finansiering för nyanlända. Det finns dock en risk med denna uppbyggnad av ett särskilt system med riktade pengar till kommunerna, nämligen att det blir för stort fokus på säråtgärder i kommunens regi på bekostnad av generella insatser.

Det finns mot denna bakgrund behov av en översyn av ansvar, utformning och finansiering av mottagandet och andra insatser för nyanlända med syftet att underlätta en snabb etablering i arbetslivet och i samhället i övrigt. Ett annat skäl till att nuvarande ordning behöver reformeras är att ge individen ökad egenmakt genom valfrihet, tydliga incitament och personligt ansvar att påskynda etableringen på arbetsmarknaden, samtidigt som incitamenten för andra aktörer stärks. Som underlag för utredarens uppdrag redovisas i det följande mer ingående problem när det gäller vissa delar av det nuvarande systemet.

Bosättning, arbete, utbildning och hälsa

Bosättning i kommuner som har goda arbetsmöjligheter är av stor betydelse för en snabb etablering på arbetsmarknaden. Etableringen underlättas också om individen bor så att han eller hon kommer i kontakt med svensktalande personer och därmed får goda möjligheter att använda det svenska språket i vardagslivet. Många nyanlända bosätter sig emellertid i segregerade bostadsområden i de stora städernas ytterkanter och har därmed begränsade möjligheter att tala svenska, vilket ofta i sin tur kan vara ett hinder för etablering på arbetsmarknaden.

En stark koncentration av nyanlända till vissa segregerade bostadsområden försvårar inte bara individens etablering. Den kan också innebära stora ekonomiska påfrestningar för berörda kommuner. Samtidigt finns det kommuner i regioner med goda arbetsmarknadsmöjligheter som inte tar emot så många nyanlända på grund av uppgiven bostadsbrist. Det vore önskvärt att sådana kommuner kunde ta emot fler nyanlända, inte minst mot bakgrund av den förväntade ökningen av antalet nyanlända de närmaste åren. Även mer generellt finns det behov av att öka kommunernas beredskap att ta emot nyanlända vid stora ökning av antalet asylsökande som kan förväntas beviljas uppehållstillstånd. Vissa kommuners obenägenhet eller oförmåga att ta emot nyanlända i en omfattning som skulle svara mot behovet innebär att de personer som måste ha

hjälp med bosättning ofta hamnar i mindre kommuner där möjligheterna att få arbete kan vara mindre.

Det är inte aktuellt att inskränka individens möjlighet att själv välja bostadsort under den tid som ansökan om asyl prövas eller när uppehållstillstånd har beviljats. Däremot finns det skäl att närmare överväga om bosättning och etablering skulle kunna påverkas genom incitament både för individen och andra aktörer samt genom förbättrad information om arbetsmarknads- och utbildningsförutsättningarna på olika orter. Det är också viktigt att uppmärksamma att det i en region kan finnas kommuner som har relativt gott om bostäder och andra kommuner som saknar bostäder men där det finns bättre arbetsmarknadsmöjligheter. Här är det angeläget att hitta regionala lösningar som kan öka den totala kapaciteten för flyktingmottagandet och underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Högskolor och universitet har en betydelsefull roll i detta sammanhang.

När Integrationsverket avvecklas den 30 juni 2007 införs en ny organisation för flyktingmottagandet som betonar arbetslinjen. Migrationsverket har i dag ansvar för den sökande, från asylansökningstillfället till dess att uppehållstillstånd beviljats och bosättning i en kommun kan ske. Därefter har respektive kommun ansvaret för introduktionen för nyanlända. Den 1 juli 2007 tar Migrationsverket över Integrationsverkets uppgift att arbeta för att det finns en beredskap och kapacitet i landet att ta emot nyanlända samt vid behov medverka vid deras bosättning. Samtidigt tar länsstyrelserna över det operativa ansvaret för förhandlingar och överenskommelser med kommunerna om att ta emot nyanlända utifrån bl.a. bedömningar av arbetsmarknadsläget som AMS gör. Genom länsstyrelsernas nya roll tillvaratas också kommunernas möjligheter att samverka kring flyktingmottagandet i länet. Med utgångspunkt i ett långsiktigt perspektiv bör dock behovet av andra förändringar av mottagningsystemets organisering som ytterligare förstärker arbetslinjen övervägas.

Flyktingmottagandet bygger i stor utsträckning på att varje enskild kommun har resurser och en egen organisation för mottagandet. Den statliga ersättningen för mottagandet bidrar till detta under introduktionsperioden. Introduktionen skall vara anpassad efter individens behov och tidigare erfarenheter. Undersökningarna, *Introduktion för nyanlända – enkätundersökning 2004* (Integrationsverket 2005), *Integration, var god dröj – utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet* (Integrationsverket 2004),

Hur togs de emot? – Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999 (Integrationsverket 2002), *Att etablera sig i Sverige – en granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga* (Riksrevisionsverket 2002) visar dock på att så inte är fallet i många kommuner. Detta beror ofta på att den enskilda kommunen inte anser sig ha de resurser och de arbets- eller praktiktillfällen som är en förutsättning för att kunna åstadkomma en nödvändig individualisering av introduktionen.

Av bilagan till Integrationsverkets rapport från 2006 *Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet (Rapport Integration 2005)* framgår det att ett sätt att öka möjligheterna till individualisering är att kommuner, statliga myndigheter, näringsliv och ideella organisationer i en större omfattning än hittills samarbetar. Hittills har detta inte skett i tillräcklig utsträckning och skälen till det är flera och mångfacetterade. En uppenbar orsak är de målkonflikter som i dag omgärdar introduktionen. Målkonflikterna mellan kommunernas och Arbetsförmedlingens verksamheter kan förklaras av att målen för arbetsmarknadspolitiken kan uppfattas innehålla en målkonflikt mellan programmets effektivitetskrav och prioritering av dem som har det svårast på arbetsmarknaden, där utrikes födda är en prioriterad grupp inom de flesta av målen

Mottagandet under asyltiden styrs av flera mål. De aktiviteter som bedrivs inom ramen för Migrationsverkets organiserade sysselsättning är på samma gång aktiverande, introduktionsförberedande och återvändandepreparerande. Detta konstaterar Riksrevisionen i sin rapport *Statliga insatser för nyanlända (RiR 2006:19)*. Det finns också en potentiell målkonflikt mellan målet om ökad sysselsättning och det riktade statliga ersättningssystemet och systemet för kommunal utjämning som kan leda till att små kommuner med dålig kommunal ekonomi kan tjäna på att ta emot och behålla nyanlända, trots att dessa personer inte kan få sysselsättning inom en rimlig tid.

Ytterligare en försvårande faktor, som bl.a. har tagits upp i betänkandet *Etablering i Sverige (SOU 2003:75)*, har varit att tiden mellan introduktionen i kommunens regi och arbetsmarknadsinträdet varit lång, vilket beror på en s.k. en-sak-i-taget-filosofi som hittills starkt präglat introduktionen. Den har bl.a. inneburit att individen först måste lära sig svenska och först därefter få språk- eller arbetspraktik, i stället för att dessa aktiviteter sker parallellt. En sådan önskvärd parallellitet skulle förbättra resultaten och förkorta introduktionstiden. Vissa förändringar har genomförts

som skall stärka denna parallellitetstanke, bl.a. har skollagen ändrats i detta syfte. Ett annat och ofta förbiset problem som också togs upp i betänkandet *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) är att individerna sällan ges vare sig tydliga incitament eller bra information för att i ett tidigt skede kunna fatta rationella beslut om boende, utbildning och arbete.

Nyanlända är i behov av samhällsinformation som underlättar etableringen. Vad informationen skall innehålla har dock aldrig varit definierat, vilket lett till stora variationer i informationsinnehållet enligt betänkandet *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75). I och med att samhällsinformationen inte längre ingår i svenskundervisning för invandrare (sfi) finns det därför anledning att se över både innehållet i informationen och hur den kan förmedlas. Det är bl.a. viktigt att ge information om samhällets grundläggande regler och att informationen också har ett tydligt barnperspektiv.

Integrationsverket har i sin undersökning *Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004* visat att introduktionen skiljer sig mellan olika kommuner men också mellan män och kvinnor. Kvinnor har färre arbetsmarknadskontakter än män och de har också lägre ersättning under introduktionsperioden. Det är i detta sammanhang också viktigt att beakta de särskilda behov som ungdomar har för sin arbetsmarknads-etablering.

Vissa nyanlända som erbjudits introduktion har även behov av vård, rehabilitering samt stödinsatser i boendet. Andelen flyktinghushåll med sådana behov har ökat markant under de senaste tre åren enligt Integrationsverkets årsredovisning 2006. Det är viktigt att alla funktionshindrades behov beaktas, t.ex. behovet av utbildning i svenskt teckenspråk och punktskrift. Hälsoproblemen medför att nyanländas introduktion försenas och att förutsättningarna för egen försörjning därmed minskar. Kommuner med ansträngd ekonomi anser sig inte kunna ta emot denna grupp, eftersom de anser att kostnaderna inte täcks inom det nuvarande statsbidragssystemet för flyktingmottagande.

Ersättning till individen

Introduktionsersättning och försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen utgör huvudsakliga försörjningskällor för nyanlända. Introduktionsersättningen infördes 1993 som en alternativ försörjningsform till socialbidrag. Ett av skälen till införandet var att försörjningsstödet

konstruktion riskerade att minska incitamenten till egen försörjning. Erfarenheterna visar att långvarigt försörjningsstödsberoende riskerar att leda till passivitet och försvåra inträdet på arbetsmarknaden, något som också drabbar barnen i de familjer som berörs.

Syftet med introduktionsersättningen är att koppla samman ersättningen med ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram och att främja ett mer arbetsmarknadsinriktat synsätt på introduktionen.

Studier visar att detta syfte endast i begränsad utsträckning har uppnåtts. Introduktionsersättning innebär dessutom inte nödvändigtvis några större skillnader jämfört med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen som försörjningsform. En slutsats i betänkandet *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) är att många kommuner konstruerat en introduktionsersättning som varken till innehåll eller i praktiken skiljer sig särskilt mycket från försörjningsstödet. Det innebär att individen inte fått ett ekonomiskt incitament att arbeta under introduktionstiden eller att snabbt gå igenom sfi.

I betänkandet *Etablering i Sverige* påpekas att olika ersättnings-system och därtill hörande regler inte harmonierar, vilket kan bidra till att fördröja individens etablering på arbetsmarknaden.

Statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande

Det nuvarande systemet med en schablonersättning till kommunerna infördes 1991. Avsikten med ersättningen är att kommunernas insatser skall leda till att den nyanlände snabbt skall kunna få förutsättningar att bli självförsörjande och delaktig i samhällslivet. Schablonbeloppet betalas ut oberoende av hur snabbt den nyanlände kan börja försörja sig själv. En effektiv, individuell introduktion kan alltså ge kommunen möjligheter att täcka kostnader för dem som har behov av insatser under en längre tid.

Rapporter och tidigare utredningar, (bl.a. SOU 2003:75), har pekat på att utformningen av det nuvarande ersättningssystemet inte har lett till den effektivisering som en gång var syftet. Eftersom det är kommunen som får särskilda pengar för att ta hand om de nyanlända uppfattas det som om kommunen också har ett totalansvar för den enskildes introduktion. Försök har gjorts på regional nivå att samverka kring insatser och även resurser för att åstadkomma en mer individualiserad och effektiv introduktion, men erfarenheter visar att det inte är problemfritt och mycket tyder på att nuvarande

ersättningsystem inte underlättar samverkan mellan olika aktörer och riskerar att minska effektiviteten.

Rätt till schablonersättning har kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställts efter samråd med utlänningen. Sedan 1994 sker utbetalningen av ersättningen emellertid på ett sådant sätt att Integrationsverket enbart kunnat göra stickprovskontroller när det gäller förekomsten av introduktionsplaner.

I betänkandet *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) dras slutsatsen att förekomsten av en introduktionsplan i sig inte är någon garanti för bra introduktionsinsatser och inte heller att det riktade statsbidraget leder till bra introduktionsplaner och en effektiv integrationsprocess. I stället har introduktionsplanen blivit ett dokument som kommunerna måste ta fram för att de skall erhålla schablonersättningen.

Uppföljningar av kommunernas kostnader för flyktingmottagande har genomförts kontinuerligt sedan 1991. De senare studierna, t.ex. *Räcker ersättningen* (Integrationsverket 2005) visar att de statliga ersättningarna inte räcker för att täcka kostnaderna för försörjningsstöd i storstäderna. I kommuner som klassificeras som industrikommuner är bilden annorlunda. I dessa kommuner återstår en relativt stor andel av de statliga ersättningarna som kan användas till annat än försörjningsstöd. Inga studier har genomförts som visar vilka nettoeffekter som flyktingmottagningen har haft på kommunernas ekonomi.

Tydliga och samstämmiga mål

Det finns ett behov av tydliga, samstämmiga och uppföljningsbara mål för att kunna följa upp och utvärdera olika etableringsinsatser resultat på individ- och organisationsnivå. Det har dock i tidigare utredningar av nyanländas etablering inte lämnats förslag på sådana mål. Bristen på tydliga och uppföljningsbara mål är en förklaring till en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner.

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport *Statliga insatser för nyanlända invandrare* (RiR 2006:19) påpekat att regeringens bristande helhetssyn har försvårat arbetet med att skapa en effektiv och sammanhållen introduktion. Statskontoret drar slutsatsen i sin rapport *Effektiv styrning? - Om resultatstyrning och sektorise-*

ringsproblem (Statskontoret 2006:3) att mål och resultatstyrningen genom sin nuvarande utformning bidragit till uppkomna sektoriseringsproblem, bl.a. för nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Det finns alltså ett behov av både tydliga och samstämmiga mål.

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion lämnade sitt betänkande *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) i september 2003.

I betänkandet föreslogs flera åtgärder i mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation. Asyltiden föreslogs bli integrationsförberedande. Asylsökande som får uppehållstillstånd skulle enligt förslaget erbjudas en planeringsperiod med en tydlig inriktning på arbete, försörjning och bosättning. Denna planeringsperiod skulle även under vissa förutsättningar kunna erbjudas andra nyanlända invandrare. När planeringsperioden var slut skulle individen ha en handlingsplan för sin fortsatta etablering. Migrationsverket föreslogs få huvudansvar för den första bosättningen och för att planeringsprocessen skulle kunna komma igång.

Utredningen föreslog vidare att en statlig, individbaserad etableringsersättning skulle införas. Ersättningen skulle enligt förslaget betalas ut under maximalt 15 månader till den person som deltar i planeringen och följer den handlingsplan som upprättas.

Utredaren föreslog också att Arbetsmarknadsverket (AMV) skulle få i uppdrag att ta fram ett icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända invandrare som skulle kunna kombineras med sfi och andra aktiviteter under den tid etableringsersättning skulle utbetalas.

Med hänvisning bl.a. till att det nuvarande ersättningssystemet på flera sätt spelat ut sin roll, föreslog utredningen att det riktade statsbidraget till kommunerna skulle tas bort. Efter en övergångsfas med riktat statsbidrag beräknat utifrån strukturella grunder skulle kommunerna i stället få ersättning via det generella statsbidragssystemet.

Utredningen har remissbehandlats. Remissinstanserna var i huvudsak positiva till förslagen men uttryckte också att flera av förslagen behövde utredas ytterligare. Någon reformering av introduktionen i enlighet med utredarens förslag har inte genomförts, förutom den ovan nämnda försöksverksamheten för nyanlända

invandrare som bedrivs inom AMV med ett samordnande ansvar för arbetsförmedlingen under introduktionen.

Riksdagens tillkännagivande om statliga insatser för nyanlända invandrare

Riksdagen har (bet. 2006/07:AU6, rskr. 2006/07:100) med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning till riksdagen om statliga insatser för nyanlända invandrare gett regeringen till känna vad utskottet anfört:

1. att regeringen skall förtydliga uppdragen till berörda myndigheter i syfte att klargöra ansvarsfördelning, villkor för samverkan och målgrupper för myndigheternas insatser rörande nyanlända invandrare,
2. att regeringen skall se över nuvarande reglering av ersättningen till kommunerna för flyktingmottagande och därvid tydligare klargöra statens respektive kommunernas åligganden, samt
3. att regeringen skall återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av på vilket sätt det statliga åtagandet rörande introduktionen av nyanlända har förändrats.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (nedan benämnda nyanlända). Utredaren skall i sina förslag även ta hänsyn till nyanlända invandrare som inte inkluderas i förslagen. Utredningen skall ha fokus på vuxna nyanlända. Förslagen skall sammantaget stärka kommunernas, statliga myndigheters, och andra aktörers incitament att verka för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för den nyanlände. Förslagen skall också stärka individernas incitament och möjligheter till egen försörjning på ett sätt som leder till en ökad valfrihet för individerna. I uppdraget ingår att se över den statliga ersättningen för flyktingmottagande. Översynen omfattar den första tiden efter det att uppehållstillstånd har beviljats. För utredningsarbetet skall följande utgångspunkter gälla:

- Nyanlända skall så långt möjligt omfattas av den generella politiken.
- Nyanlända skall i normalfallet inte försörjas genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).
- Under den tid som den nyanlände erhåller ersättning från kommunen eller staten skall insatserna i normalfallet ske på heltid.
- Individen skall ges tydliga ekonomiska incitament och ett personligt ansvar för att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och lära sig svenska.
- Fler aktörer kan öka valfriheten för individen och bidra till utveckling av insatserna.
- AMV bör tillsammans med andra arbetsförmedlande organisationer ha en framträdande roll och ett tydligare ansvar för att varje individ i yrkesverksam ålder, som inom rimlig tid kan bedömas få arbete, skall få service för att underlätta vägen mot egen försörjning genom arbete.
- Statens ersättning för flyktingmottagande skall bidra till effektivt utnyttjande av resurser på ett sätt som skapar tydliga ekonomiska incitament för olika aktörer.

Utredaren skall överväga och lämna förslag i följande frågor.

Ansvar och incitament

– Ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer för flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända. Fokus skall ligga på en snabb arbetsmarknadsetablering. Därför skall utredaren även se över och pröva den organisation som börjar gälla från den 1 juli 2007 när Integrationsverket har lagts ner och särskilt pröva hur Arbetsmarknadsverkets ansvar och roll kan stärkas i hela processen. För att säkerställa arbetslinjen skall utredaren överväga hur Arbetsmarknadsverket kan ta över huvudansvaret för nyanländas bosättning, som i första hand utgår från möjligheterna till egen försörjning. Utredaren skall vidare bedöma kommunernas beredskap för att ta emot nyanlända med syfte att ytterligare förstärka arbetslinjen. I detta ingår även att analysera vilka behov som finns av samverkan på regional nivå som påskyndar och effektiviserar etableringen.

- Hur samverkan i övrigt mellan olika aktörer kan förbättras samt hur insatser av ideella organisationer kan bidra till ett snabbare arbetsmarknadsinträde.

- Incitament och insatser, till exempel information, som kan bidra till ökad valfrihet och ökad egenmakt för individen i syfte att främja ett boende som påskyndar etableringen på arbetsmarknaden.

- Hur arbetslivsinriktade insatser, till exempel nystartsjobb och arbetspraktik, bäst kan kombineras med språkutbildning.

- Hur man skall underlätta arbetsmarknadsinträdet för nyanlända som har hälsoproblem eller funktionshinder.

- Hur nyanlända kan få relevant information om det svenska samhället.

Utredaren skall i samråd med utredningen om fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32) pröva om och i så fall hur anordnare av sfi kan ges ekonomiska incitament för att förbättra genomströmningen för nyanlända i syfte att bidra till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Med utgångspunkt i nuvarande utgiftsram för systemet och i utredarens överväganden och förslag om ansvarsfördelning mellan stat, kommun och eventuella andra aktörer, skall utredaren se över systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet.

Utredaren skall belysa de ekonomiska konsekvenserna av nuvarande system, inklusive effekterna inom det ordinarie systemet för skatteintäkter och systemet för kommunal utjämning.

Utredaren skall överväga och lämna förslag om förändringar av den statliga ersättningen och hur den skall regleras. I detta ingår att beakta effekter av det ordinarie systemet för skatteintäkter och systemet för kommunal utjämning.

Utredaren skall redovisa för- och nackdelar med ett generellt respektive ett riktat bidrag.

Individens försörjning

Utredaren skall överväga och lämna förslag om utformning och villkor för försörjningen av de nyanlända under den tid som behövs för insatser som påskyndar en etablering på arbetsmarknaden. En enhetlig försörjningsmodell som stärker individens incitament att snabbt komma in på arbetsmarknaden och är lika över hela landet skall prövas. I det sammanhanget skall utredaren även överväga ett statligt ansvar för försörjningen. Om utredaren finner att kommunerna även fortsättningsvis skall vara ansvariga för individens försörjning, skall utredaren å en för kommunerna obligatorisk ersättning som ersätter nuvarande introduktionsersättning.

Tidsperiod för säråtgärder

Utredaren skall överväga om det finns behov av att närmare precisera den tidsperiod under vilken nyanlända skall kunna omfattas av säråtgärder vid sidan av generella insatser.

Tydliga och samstämmiga mål

Utredaren skall lämna förslag om vilka specifika och mätbara mål som bör gälla under den första tiden för nyanlända. Målen skall vara samstämmiga mellan olika aktörer.

Författningar

Utredaren skall lägga fram förslag på de författningsändringar eller nya författningar som behövs. Utredaren skall i sammanhanget se över flykting- respektive invandrarbegreppet så att dessa överensstämmer med begreppen i utlänningslagen (2005:716).

Ekonomiska och övriga konsekvenser av förslag till förändringar

Utredaren skall redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas. Vidare skall utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och

konsekvensbeskrivningar, analysera huruvida ett genomförande av de förslag som lämnas skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen leder till att kraven på statliga insatser ökar.

Uppdragets genomförande

Utredaren skall ta del av tidigare utredningar och rapporter som kan bedömas relevanta för uppdraget, t.ex. betänkandena *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) och *Från socialbidrag till arbete – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2007:2). Riksrevisionens granskning (RiR 2006:19) och riksdagens tillkännagivande (bet. 2006/07:AU6, rskr. 100) skall särskilt beaktas. Utredaren skall samråda med utredningen om en fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32). Regeringen avser också att tillsätta en utredning om mottagandet av asylsökande. Utredaren skall även samråda med denna utredning. Arbetet med och erhållna erfarenheter av den pågående försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare som AMV bedriver samt det utvecklingsarbete som är inriktat på regionala samverkansformer skall uppmärksammas. Utredaren bör också på lämpligt sätt samråda med viktigare berörda myndigheter, med Sveriges Kommuner och Landsting och med relevanta ideella organisationer. Utredaren skall i sammanhanget beakta det arbete som genomförs inom ramen för överenskommelsen om Forum för strategisk servicesamverkan, där bl.a. Migrationsverket och AMS ingår som parter.

Utredaren bör även ta del av erfarenheter från jämförbara länder i Europa när det gäller flyktingmottagande och integration samt beakta det arbete som sker på området inom EU.

Utredaren skall redovisa hur jämställdhetsperspektivet har beaktats i de förslag som lämnas. Där det är relevant skall utredaren analysera vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 2 juni 2008.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Marginaleffekter på en kommuns ekonomi av att en nyanländ flyttar till kommunen

Det har sedan länge funnits olika system för staten att skapa mer likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och landsting för att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Sedan 1996 har det funnits så kallade utjämningsystem för kommuner respektive landsting som syftar till att utjämna inkomstskillnader och strukturella kostnadsskillnader. Sedan 1 januari 2005 gäller nuvarande system för kommunalekonomisk utjämning. Det finns ett system för kommunalekonomisk utjämning för kommunerna och ett för landstingen. Principerna för de båda systemen är desamma, men det finns skillnader i utformningen. I detta avsnitt redovisas endast systemet och effekterna för kommunerna då kopplingen görs till kommunernas insatser och merkostnader under introduktionstiden för nyanlända.

Utjämningsystemet kan delas upp i fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/avgift.¹

Inkomstutjämnningen

Utgångspunkten för inkomstutjämnningen är att alla kommuner garanteras en beskattningsbar inkomst per invånare motsvarande 115 procent av genomsnittet i landet. Inkomstutjämnningen beräknas bl.a. utifrån den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten för

¹ Beskrivningen av utjämningsystemet bygger på informationsskriften Kommunalekonomisk utjämning – En informationsskrift om 2005 års utjämningsystem för kommuner och landsting, SKL och Finansdepartementet (2005).

kommunens invånare. De genomsnittliga beskattningsbara inkomsterna i kommunerna varierar stort mellan olika kommuner. Den kommun som har lägst beskattningsbara inkomster år 2006 är Årjäng som har 78 procent av riksgenomsnittet medan den kommun som har högst är Danderyd, som har 177 procent av riksgenomsnittet. Det innebär att kommunerna har mycket olika förutsättningar för att finansiera sin verksamhet med skatteinkomster. I inkomstutjämningsen sker därför en utjämnings av skatteinkomster.

I det nuvarande systemet så är det staten som i huvudsak finansierar inkomstutjämningsen samtidigt som det generella statsbidraget har avskaffats. Kommuner får i stället ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan deras beskattningsbara inkomster och ett skatteutjämningsunderlag som för kommunerna motsvarar 115 procent av medelskattekraften i landet. Kommuner vars beskattningsbara inkomster överstiger denna nivå ska istället betala en inkomstutjämningsavgift till staten.² Denna avgift används för att delfinansiera inkomstutjämningsbidragen. Effekten av inkomstutjämningsen är att alla kommuners summa av skatteintäkter och inkomstutjämningsbidrag/-avgift är långtgående utjämnad.

Strukturbidrag

Vissa delar i tidigare kostnadsutjämnings innehöll delar som var av mer regionalpolitisk karaktär. Vid förändringen 1 januari 2005 fördes dessa delar över till ett nytt strukturbidrag vid sidan av kostnadsutjämningsen och betalas ut separat, dock inom ramen för den kommunalekonomiska utjämningsen. Strukturbidraget utgår inte till alla kommuner utan endast till de kommuner som tidigare fått tillägg i vissa delmodeller och/eller fått större intäktsminskningar genom systemförändringen 2005.

Införandebidrag

Förändringarna i systemet från den 1 januari 2005 medförde stora förändringar av intäkterna för många kommuner. För att mildra omfördelningseffekterna för de kommuner som fått intäktsminskningar tillämpas särskilda införandebidrag under perioden 2005–

² År 2008 är det 11 kommuner som har en skattekraft som överstiger 115 procent av medelskattekraften och som därmed betalar en inkomstutjämningsavgift. Resterande 279 kommuner erhåller inkomstutjämningsbidrag.

2010. Dessa fördelar den negativa intäktsförändringen under flera år. Syftet med införandebidraget är att dessa kommuner ska ges rimliga förutsättningar att anpassa sin verksamhet och sin kostnadsnivå till de nya förutsättningarna.

Regleringsbidrag/-avgift

För att staten inte ska påverkas av den fastställda nivån i inkomstutjämningen och för att staten ska ha kontroll över den totala kostnaden för utjämningsystemet finns ett regleringsbidrag och en regleringsavgift. Regeringen anger i budgetpropositionen nivån på statsbidragen till kommunerna nästkommande år. Om det uppstår en skillnad mellan den anslagna nivån och den totala summan pengar som behövs för att garantera alla kommuner 115 procent av medelskattkraften (plus statens kostnader för införandebidrag och strukturbidrag) regleras detta genom ett lika stort avdrag eller tillskott i kronor per invånare, *regleringsbidrag/-avgift*. Dessa ska även användas för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn, till exempel när den kommunala finansieringsprincipen tillämpas för att kompensera kommunerna för ökade kostnader då staten lägger på dessa nya uppgifter.

Kostnadsutjämningen

I kostnadsutjämningen utjämnas för strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna. Dessa kostnadsskillnader kan bero på olika saker. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika. Till exempel är behovet av äldreomsorg större (räknat i kronor per invånare) i en kommun med en stor andel äldre människor jämfört med en kommun med relativt ung befolkning. Åldersstrukturen är alltså en så kallad *strukturell faktor*. En annan orsak till strukturella kostnadsskillnader är att kostnaden för att producera en viss service varierar, till exempel kan skolan kosta mer i glesbygdskommuner eftersom undervisningen där kan behöva drivas i mindre klasser och att eleverna oftare behöver skolskjuts. Vilka delmodeller som används i kostnadsutjämningen redovisas nedan.

Beräkning av bidraget eller avgiften till kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen utjämnar alltså för vissa kostnader som kommunen inte själv kan påverka. En grundprincip är dessutom att endast utjämna för strukturella kostnadsskillnader som kan uppstå i verksamheter som är obligatoriska för kommunerna. Kostnadsutjämningen består av nio olika så kallade delmodeller. I tabellen nedan visas de delmodeller som ingår i kommunernas kostnadsutjämning samt vilka strukturella faktorer som beaktas vid beräkningen av kommunens teoretiska kostnad.

Verksamhet	Strukturella faktorer
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft samt befolkningstäthet.
Grundskola o förskoleklass	Åldersstruktur, barn med utländsk bakgrund, glesbygd.
Gymnasieskola	Åldersstruktur, programval, bebyggelsestruktur.
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund samt glesbygd.
Individ- o familjeomsorg	– Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga, övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, ensamstående kvinnor med barn, andel män med låg inkomst samt bebyggelsestäthet. – Barn till ensamstående föräldrar, lagförda ungdomar, barn med utländsk bakgrund, samt kommunens folkmängd.
Barn med utländsk bakgrund	Barn 0–19 år med utländsk bakgrund.
Befolkningsförändring	– Befolkningsminskning > 2 % under senaste 10 åren – Förändring (positiv o negativ) av antalet skolelever – Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning
Bebyggelsestruktur	– Uppvärmning – Gator o vägar – Byggkostnader – Glesbygdsspecifika merkostnader för administration, resor och räddningstjänst
Kollektivtrafik (gemensam modell med landstingen)	Gles bebyggelse, arbetspendling och tätortsstruktur

Källa: Skriften Kommunalekonomisk utjämning (SKL och Finansdepartementet, 2005).

I kostnadsutjämningsen tas ingen hänsyn till den enskilda kommunens faktiska kostnader. Istället utgår man vid beräkningarna ifrån den genomsnittliga kostnaden i landet, vilket innebär att utjämningsen sker till genomsnittlig servicenivå, kvalitet, avgiftsnivå och effektivitet. I t.ex. delmodellen för barnomsorg används de genomsnittliga kostnaderna i riket för åldersgrupperna 1–3, 4–5, 6 samt 7–9-åringar. Om en kommun har högre kostnader på grund av att de håller en högre servicenivå är genomsnittet ska detta finansieras genom en högre skatt, effektivare verksamhet eller en högre avgiftsfinansiering. Vid lägre kostnader gäller det motsatta. Ingen kommun "bestraffas" eller "gynnas" om man har en annan kostnadsnivå än den genomsnittliga utan utfallet i utjämningsystemet beräknas på faktorer som kommunen inte själv kan påverka.

För alla kommuner beräknas den teoretiska kostnaden för respektive delmodell (se tabellen ovan). Summan av dessa kostnader kallas kommunens *strukturkostnad*. Om en kommuns strukturkostnad är högre än genomsnittet i landet får kommunen ett bidrag motsvarande skillnaden gentemot genomsnittet. Kommunen anses ha en ogynnsam struktur i relation till övriga kommuner. Om strukturkostnaden däremot är lägre än genomsnittet för landet anses kommunen ha en gynnsam struktur i relation till övriga kommuner och betalar därför en avgift på motsvarande sätt.

Kostnadsutjämningsen är statsfinansiellt neutral, vilket betyder att summan av alla bidrag motsvarar summan av alla avgifter. Omfördelningen av resurser inom kostnadsutjämningsen sker alltså inom kommunsektorn.

Förändringar i de strukturella faktorerna påverkar utfallet i utjämningsystemet

För att beskriva hur de strukturella faktorerna påverkar utfallet i utjämningsystemet kan man använda andelen barn 7–15 år. Andelen barn i åldern 7–15 år påverkar utfallet i delmodellen för grundskola. Om en person i denna ålder flyttar från en kommun till en annan så påverkar detta utfallet i utjämningsystemet i båda kommunerna. I kommunen dit barnet flyttar ökar andelen 7–15-åringar i kommunen. Den mottagande kommunen har alltså fått en förändrad åldersstruktur, vilket betyder att kostnaderna för grundskola antas öka. Den teoretiska kostnaden i delmodellen för grundskola ökar därmed. I kommunen från vilken barnet flyttar "förbättras" ålders-

strukturen avseende kostnaderna i grundskola. Denna kommuns teoretisk kostnad i delmodellen för grundskola minskar därför.

Vilka delmodeller i kostnadsutjämnings beaktar utrikes födda och nyanlända?

Som visats i tabellen ovan så beaktas befolkningens utländska bakgrund i följande fyra delmodeller i kostnadsutjämnings:

- Förskoleverksamhet och grundskola
- Äldreomsorg
- Individ- och familjeomsorg
- Barn med utländsk bakgrund

Förskoleverksamhet och grundskola: Variabeln är antal personer 7–15 år som är födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder. Detta är alltså en mycket större grupp än enbart nyanlända. Antalet i denna grupp avseende 2008 års utjämnings är 150 802 barn. Antalet nyanlända 15 år och yngre vid samma tidpunkt (31/12 2006) var 14 132 barn.³

Äldreomsorg: Antal personer 65 år och äldre som ej är födda i Norden. Även detta är en mycket bredare definierad målgrupp än nyanlända personer som är 65 år eller äldre. Antalet i denna grupp avseende 2008 års utjämnings är 94 210 personer. Antalet nyanlända i samma åldersgrupp var samtidigt 901 personer. Detta motsvarar knappt en procent av antalet som beaktas i delmodellen.

Individ- och familjeomsorg: I delmodellen används två olika variabler baserade på utländskt ursprung för att beräkna strukturella merkostnader inom verksamheten.

1. Antal utrikes födda (flyktingar) och nära anhöriga som vistats i Sverige 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utom Norden och de länder som var medlemmar i EU år 2003 som vistats i Sverige 0–19 år. Man har alltså valt att inte beakta nyanlända som varit i landet mindre än tre år, då kommunerna erhåller schablonersättning för dessa. Antalet i dessa grupper avseende 2008 års utjämnings är 572 108 personer. Populationen av nyanlända som vistats i landet minst år var 13 762 personer den

³ Detta är det maximala antalet då vissa barn kanske inte bor kvar i Sverige.

31/12 2006, vilket motsvarar cirka 2,4 procent av antalet som beaktas i delmodellen.

2. Antal barn och ungdomar i åldern 16–19 år som är födda eller som har minst en förälder född utanför Norden och de länder som var medlemmar i EU år 2003. Antalet i denna gruppen avseende 2008 års utjämning är 83 678 personer. Av dessa var bara 2 835 barn och ungdomar nyanlända och detta motsvarar 3,4 procent av gruppen som beaktas i delmodellen.

Barn med utländsk bakgrund: Delmodellen avser beakta merkostnader för målgruppen i verksamheterna barnomsorg, grundskola och gymnasieskola. Variabeln är antal barn och ungdomar i åldern 0–19 år som är födda eller som har minst en förälder född utanför Norden och de länder som var medlemmar i EU år 2003. Antalet i denna grupp avseende 2008 års utjämning är 425 158 personer medan antalet nyanlända i samma åldersgrupp endast var 17 493 personer och detta utgör drygt fyra procent av barngruppen som beaktas i delmodellen.

Även om antalet nyanlända beaktas i ett flertal delmodeller i kostnadsutjämnningen, så utgör dessa en relativt liten del av totala antalet med utländsk bakgrund i de olika delmodellerna. Det är därför tveksamt att primärt betrakta detta som en omfördelning av resurser för att kompensera kommuner för strukturella kostnader som beror på att just nyanlända har större behov av kommunal verksamhet än genomsnittet. I en av variablerna för individ- och familjeomsorg exkluderas dessutom nyanlända. Motiveringen är att kommunerna där dessa är skrivna erhåller schablonersättning för bl.a. deras försörjning.

Inkomstförändringar i utjämningsystemet då nyanlända flyttar mellan kommuner

Även om utjämningsystemet inte ska styra resurser till vissa kommuner för att kompensera för kostnader under just introduktionen så förändras ändå kommunernas skatteintäkter och utfallet i utjämningsystemet av in- och utflyttning av nyanlända personer, och alla andra personer, i kommunen. Nedan görs en genomgång av de intäktsposter som påverkas vid in- respektive utflyttning av en person med olika egenskaper. Dessa intäktsförändringar jämförs med de intäktsförändringar som uppstår då en person utan utländsk

bakgrund flyttar till kommunen. I följande tabeller betecknas denna person som ”svensk”, vilket betyder att det är personer som inte uppfyller definitionerna för utländsk bakgrund som satts upp i kostnadsutjämnings olika delmodeller. Intäktsförändringarna beräknas för kommunerna Malmö och Södertälje.

Kommunernas intäktsförändringar i följande delar redovisas i detta avsnitt:⁴

- Skatteintäkter,
- inkomstutjämnning,
- regleringspost,
- strukturbidrag och införandebidrag
- kostnadsutjämnning.

Skatteintäkter

Skatteintäkterna bestäms av kommunens skattesats och summan av invånarnas beskattningsbara inkomst. På marginalen har därför kommunens skattesats och den inflyttade personens beskattningsbara inkomst betydelse.

Inkomstutjämnning

En inflyttad persons beskattningsbara inkomst påverkar kommunens avgift eller bidrag i inkomstutjämnningen.

Regleringsposten

Regleringsposten är ett lika stort avdrag eller tillskott i kronor per invånare, *regleringsbidrag/-avgift*. För 2007 var denna 913 kronor per invånare för alla kommuner.

⁴ Senare i bilagan redovisas effekterna på skatteintäkter och i den kommunalekonomiska utjämnningen då ett antal typfall flyttar till kommunen.

Strukturbidrag och införandebidrag

Malmö kommun erhåller ett struktur bidrag på 394 kronor per invånare medan Södertälje kommun inte har något strukturbidrag.

Kostnadsutjämningsen

En inflyttad persons ålder, inkomst, arbetslöshet, utländska bakgrund m.m. påverkar en kommuns bidrag eller avgift i kostnadsutjämningsen.

Fyra typfall

Nedan redovisas fyra typfall och hur dessa påverkar två kommuners intäkter vid inflyttning. Jag har valt två kommuner med stor mottagning av nyanlända – Malmö och Södertälje kommuner – men utfallet är i stora drag jämförbart med utfallet i övriga kommuner.

1. 10 år gammal och nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan) och från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst.
2. 22 år gammal och nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan) och från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst.
3. 70 år gammal kvinna och nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan) från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst.
4. 30 år gammal man flykting (fått uppehållstillstånd för mer än 4 år sedan) och från land utanför EU. Arbetslös utan ersättning och utan beskattningsbar inkomst.

I tabellerna nedan visas effekten på kommunens totala intäkter, avseende skatter och utjämningsen, av att en ytterligare medborgare i en specifik ålderskategori tillkommer på marginalen i två utvalda kommuner. I typfallen har ingen person någon beskattningsbar inkomst. Detta har oftast inte så stor betydelse för utfallet jämfört med om personen hade haft inkomster. Detta beror på att inkomstutjämningsen är långtgående och kompenserar kommunen istället. Som jämförelse för varje typfall visas effekterna av om motsvarande ”svensk” person hade flyttat till kommunen med motsvarande

ålder, inkomst och andra egenskaper, förutom just den utländska bakgrunden som kompenseras i vissa delmodeller. Jämförelsen görs för att visa i vilken omfattning integrationskostnader eller andra merkostnader som har visat sig hänga samman med invånarnas ursprung, som kompenseras i utjämningsystemet utöver det som en kommunerna erhåller för en inflyttad "svensk".

Inflyttning av en person 10 år gammal, nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan), från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst

Tabell 1 Marginaleffekter vid inflyttning av en person som är 10 år gammal och nyanländ flykting från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst

	Malmö		Södertälje	
	nyanländ	"svensk"	nyanländ	"svensk"
Skatteintäkter	0	0	0	0
Inkomstutjämnning	37 197	37 197	35 932	35 932
Skatteintäkter efter inkomstutjämnning	37 197	37 197	35 932	35 932
Regleringspost	913	913	913	913
Strukturbidrag	394	394	0	0
Kostnadsutjämnning	60 258	45 904	59 932	45 578
Summa	98 762	84 408	96 777	82 423
<i>Differens</i>		<i>14 354</i>		<i>14 354</i>

Eftersom personen inte har en beskattningsbar inkomst så innebär inflyttningen ett tillskott i inkomstutjämnningen samtidigt som skatteintäkterna inte påverkas. Regleringsposten är densamma för alla kommuner för alla invånare – 913 kronor per invånare. Malmö har ett strukturbidrag som innebär ett tillskott i denna del. Det är därefter i kostnadsutjämnningen som kompensationen för merkostnaderna sker. Båda kommunerna erhåller drygt 14 000 kronor mer för en nyanländ 10-åring jämfört med en infödd.

Inflyttning av en person 22 år gammal, nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan), från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst

Tabell 2 Marginaleffekter vid inflyttning av en person 22 år gammal och nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan) och från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst

	Malmö		Södertälje	
	nyanländ	"svensk"	nyanländ	"svensk"
Skatteintäkter	0	0	0	0
Inkomstutjämning	37 197	37 197	35 932	35 932
Skatteintäkter efter inkomstutjämning	37 197	37 197	35 932	35 932
Regleringspost	913	913	913	913
Strukturbidrag	394	394	0	0
Kostnadsutjämning	-27 590	-27 590	-27 916	-27 916
Summa	10 520	10 520	8 929	8 929
<i>Differens</i>		<i>0</i>		<i>0</i>

Inte heller denna person antas ha en inkomst, vilket innebär ett tillskott i inkomstutjämningen och inga skatteintäkter. Regleringsposten och strukturbidragen är som i det första typfallet. Ingen extra kompensation sker i kostnadsutjämningen. Kommunerna erhåller sammanlagt 10 520 respektive 8 929 kronor för en 22-årig nyanländ, vilket är samma belopp som för en infödd svensk. Att kommunernas intäkter ökar så lite beror på att kommunernas genomsnittliga kostnader för personer i åldern 19–64 år är väldigt låg. Eftersom personen i detta exempel dessutom är nyanländ medför att ingen hänsyn tas till den utländska bakgrunden, då detta anses kompenseras genom schablonersättningen (se ovan om delmodellen för individ- och familjeomsorg).

Inflyttning av en kvinna, 70 år, nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan), från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst

Tabell 3 Inflyttning av 70 år gammal kvinna och nyanländ flykting (fått uppehållstillstånd för mindre än 3 år sedan) från land utanför EU och utan beskattningsbar inkomst

	Malmö		Södertälje	
	nyanländ	"svensk"	nyanländ	"svensk"
Skatteintäkter	0	0	0	0
Inkomstutjämning	37 197	37 197	35 932	35 932
Skatteintäkter efter inkomstutjämning	37 197	37 197	35 932	35 932
Regleringspost	913	913	913	913
Strukturbidrag	394	394	0	0
Kostnadsutjämning	5 042	-514	3 477	-892
Summa	43 546	37 990	40 322	35 953
<i>Differens</i>		5 556		4 369

Personen antas inte ha en inkomst eller någon beskattningsbar pension, och det innebär att kommunen inte erhåller några skatteintäkter. Eftersom den beskattningsbara inkomsten understiger den genomsnittliga i kommunerna så innebär inflyttningen ett tillskott i inkomstutjämnningen. Regleringsposten är densamma för alla kommuner för alla invånare – 913 kronor per invånare och Malmö kommun har ett strukturbidrag som innebär ett tillskott i denna del. I kostnadsutjämnningen sker en viss kompensation för merkostnader i äldreomsorgen. Malmö kommun erhåller 5 556 kronor mer för en nyanländ 70-åring jämfört med en infödd samtidigt som Södertälje kommun får en extra kompensation motsvarande 4 369 kronor. Det är i delmodellen för äldreomsorg som vissa merkostnader kompenseras för utländsk bakgrund jämfört med en svensk.

Inflyttning av en person 30 år gammal man, flykting (fått uppehållstillstånd för mer än 4 år sedan) och från land utanför EU, arbetslös utan ersättning och utan beskattningsbar inkomst

Tabell 4 Inflyttning av 30 år gammal man och flykting (fått uppehållstillstånd för mer än 4 år sedan) och från land utanför EU. Arbetslös utan ersättning och utan beskattningsbar inkomst.

	Malmö		Södertälje	
	nyanländ >4 år	"svensk"	nyanländ >4 år	"svensk"
Skatteintäkter	0	0	0	0
Inkomstutjämning	37 197	37 197	35 932	35 932
Skatteintäkter efter inkomstutjämning	37 197	37 197	35 932	35 932
Regleringspost	913	913	913	913
Strukturbidrag	394	394	0	0
Kostnadsutjämning	85 973	81 184	86 560	81 771
Summa	124 477	119 688	123 405	118 616
<i>Differens</i>		<i>4 789</i>		<i>4 789</i>

Effekten på skatteintäkter och inkomstutjämning är precis desamma som i de övriga typfallen, eftersom personen inte har en beskattningsbar inkomst. Regleringsposten är 913 kronor per invånare för båda kommunerna och Malmö har strukturbidraget som innebär ett tillskott i denna del. I kostnadsutjämnningen sker en relativt kraftig kompensationen. Båda kommunerna erhåller cirka 85 000 kronor, vilket är 4 789 kronor mer för en nyanländ 30-åring med angivna egenskaper jämfört med en "svensk".

Slutsats

Som visas i exemplen ovan så får kommunerna ökade intäkter för alla personer som flyttar till kommunen. För nyanlända i åldern 19–64 år får kommunerna emellertid ingen extra ersättning jämfört med om den inflyttade personen är "svensk". För nyanlända barn, ungdomar och äldre får dock kommunerna en något högre kompensation jämfört med om den nyinflyttade personen är infödd svensk.

Som nämns tidigare i bilagan så utgör de nyanlända en relativt liten andel av det antal personer med utländsk bakgrund som

beaktas i kostnadsutjämnings delmodeller. Eftersom ersättningen genom kostnadsutjämnings delmodeller utgår från "genomsnittskostnader" för hela gruppen "utländsk bakgrund" så innebär detta att kommunernas kompensation genom kostnadsutjämnings inte är tillräcklig för just nyanlända eftersom det finns goda skäl att anta att nyanlända har större behov av stöd än personer som varit i landet under lägre tid. Kompensationen är dessutom en omfördelning inom kommunsektorn vilket innebär att all kompensation som sker inom kostnadsutjämnings är en omfördelning av resurser från kommuner som har relativt få nyanlända eller personer med utländsk bakgrund till kommuner som har en högre andel nyanlända eller med utländsk bakgrund. En ytterligare kompensation kan därför motiveras för denna grupp men jag anser att ett specialdestinerat statsbidrag har flera fördelar jämfört med att denna omfördelning ska ske inom systemet för Kommunalekonomisk utjämnings, vilket redovisas i avsnittet *Statlig ersättning till kommuner* tidigare i betänkandet

Uppdrag till Statens Invandrarverk (SIV) år 1997 samt Integrationsverket år 2006 för politikområdet integration

För att göra det tydligt att jag inte avser att införa ett nygammalt Invandrarverk eller ett nytt Integrationsverk har jag gått igenom Invandrarverkets uppdrag i statsliggaren för år 1997 samt regleringsbrevet för Integrationsverket för budgetår 2006. Nedan redogör jag för likheter och skillnader i mina förslag visavi de nedlagda myndigheterna. Jag vill också göra det tydligt att jag inte föreslår att Migrationsverket, under förutsättning att verket ska ansvara för introduktionen av nyanlända, ska ta över de flesta uppdrag inom området som tidigare låg på Integrationsverket.

1 SIV:s uppdrag år 1997

Enligt statsliggaren för år 1997 hade Statens Invandrarverk (SIV) följande verksamhetsmål:

Område Integration

Verksamhetsmål: När Statens Invandrarverk träffar överenskommelser med kommuner om flyktingmottagande och medverkar vid flyktingars och andra invandrades bosättning i en kommun ska detta ske med utgångspunkt i flyktingarnas eller invandrarnas möjligheter att långsiktigt uppnå en egen försörjning.

Kommentar: Jag föreslår att länsstyrelsen ska ansvara för att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av nyanlända.

Verksamhetsmål: Statens Invandrarverk ska prioritera arbetet med att följa upp innehåll, kvalitet och resultat i kommunernas introduktion av nyanlända.

Kommentar: Jag föreslår att Migrationsverket ska ansvara för kvalitetssäkring, dvs. ansvara för att följa upp att avtalade utvecklingsplaner genomförs korrekt. Kvaliteten på innehållet i aktiviteterna i utvecklingsplanen ansvarar respektive sakmyndighet för.

Verksamhetsmål: Inom ramen för det långsiktiga integrationsarbetet ska Statens Invandrarverk prioritera frågor som gäller möjligheter och hinder för invandrare att komma in på arbetsmarknaden samt invandrares inflytande i samhället.

Kommentar: I mitt förslag ligger detta inom respektive sakmyndighets ansvar.

Översättnings- och tolktjänster

Verksamhetsmål: Statens Invandrarverk får tillhandahålla översättnings- och tolktjänster samt språkanalys såväl internt inom verket som till externa kunder. Verksamheten ska bedrivas affärsmässigt och med de kvalitetskrav som verksamheten ställer, exempelvis avseende språkanalys.

Kommentar: Detta ligger inte i mitt förslag

Uppdrag

Statens Invandrarverk ska i en rapport under våren 1997 redovisa måluppfyllelse och andra resultat i fråga om nyanlända flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet.

Kommentar: Jag föreslår att Migrationsverket ska redovisa resultaten av genomförda avtalade utvecklingsplaner samt särskilt analysera avvikelser ifrån avtalade planer. Planerna bör vara utformade på ett sådant sätt att varje ansvarig sakmyndighet kan följa upp sina frågor. Ett förslag är att indela planen i politikområdena Utbildning, Samhällskunskap, Arbete och Integration (föreningsverksamhet).

Statens Invandrarverk ska fortsätta sitt arbete för att förbättra etniska relationer och motverka främlingsfientlighet och rasism. Verket ska därvid samråda med myndigheter och organisationer

med syfte att nå ökad effektivitet i de samlade insatserna på området. Verket ska sprida kunskap och erfarenheter från tidigare arbete.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket ska ta tillbaka denna arbetsuppgift.

Statens Invandrarverk ska öka sina kontakter med frivilligorganisationer i syfte att få deras medverkan i introduktion och integration av invandrare i samhället och för att ta till sig den kunskap som finns hos organisationerna.

Kommentar: Jag menar att Migrationsverket för att nå sina mål måste ha en god relation med frivilligorganisationer. Jag föreslår inte något nytt i denna fråga visavi Migrationsverket.

Åtgärder för invandrare

Anslagspost 1. Avser bidrag dels till sådana riksorganisationer för invandrare som omfattas av förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrades riksorganisationer, dels till sådana riksorganisationer som enligt regeringens beslut ska få statsbidrag i särskild ordning samt till samverkansorgan mellan sådana riksorganisationer som regeringen beslutat ska få statsbidrag.

Kommentar: Detta ligger inte i mitt förslag.

Anslagspost 2. Medlen får användas enligt förordningen (1990:632) om bidrag till avgränsade invandrapolitiska projekt. Högst 2 000 000 kronor får användas till projekt som avser valinformation och samhällskunskap huvudsakligen i invandrarorganisationernas regi. Vidare får högst 1 000 000 kronor användas som stöd till etablering och utveckling av riksorganisationer bland invandrare. Särskilt ska invandrarkvinnornas organisationsliv stödjas. Bidrag får lämnas för högst ett år i taget. Beviljande medel utbetalas till mottagaren i förskott för som längst ett år i taget.

Kommentar: Detta ligger inte i mitt förslag.

Anslagspost 3. Statens Invandrarverk ska månadsvis första bankdagen i varje månad betala ut medlen som statsbidrag till Stiftelsen Invandrarbidraget.

Kommentar: Detta ligger inte i mitt förslag.

2 Integrationsverkets ansvarsområde år 2006

Politikområde	Verksamhetsområde	Verksamhetsgren
Integrationspolitik	Tillståndet och utvecklingen	Nationell uppföljning och utvärdering
	Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter	Nyanländas etablering Främja integration

Politikområde Integrationspolitik

Mål

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

Kommentar: Jag föreslår inte att detta särskilt ska vara Migrationsverkets uppdrag.

Verksamhetsområde Tillståndet och utvecklingen

Mål

Kunskapen om levnadsvillkor och utvecklingen inom olika samhällsområden ur ett integrationsperspektiv ska öka.

Kommentar: Jag föreslår inte att detta särskilt ska vara Migrationsverkets uppdrag.

Verksamhetsgren Nationell uppföljning och utvärdering

Mål

Det finns kvalitetssäkrade uppföljningar och utvärderingar som visar tillståndet och utvecklingen inom områden som är prioriterade för att de integrationspolitiska målen ska nås. Kunskapen när relevanta statliga aktörer, liksom kommunal och privat sektor och utgör bidrag i deras arbete för att nå de integrationspolitiska målen. Uppföljningarna och utvärderingarna ska utgå från olika förutsättningar och livsvillkor för kvinnor, män, flickor och pojkar.

Kommentar: Jag föreslår inte att detta särskilt ska vara Migrationsverkets uppdrag.

Verksamhetsområde Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter

Mål

Öka myndigheters, kommuners och andra aktörers förutsättningar att beakta allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Kommentar: Jag föreslår inte att detta särskilt ska vara Migrationsverkets uppdrag.

Verksamhetsgren Nyanländas etablering

Mål

Den första tiden i Sverige bidrar i hög grad till egen försörjning och delaktighet för nyanlända kvinnor, män, flickor och pojkar.

Integrationsverket ska senast två veckor efter att en begäran om en introduktionsplats inkommit från Migrationsverket anvisa en plats i en kommun som kan erbjuda bra introduktion. Migrationsverket och Integrationsverket ska samråda och samverka med målsättningen att tiden från lagakraftvunnet beslut om uppehållstillstånd till bosättning i kommun ska vara högst åtta veckor.

Kommentar: Jag föreslår att Migrationsverket på underlag av länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen ska besluta hur många nyanlända som kan tas emot för bosättning inom länet. Därefter ska kommunerna inom länet, under länsstyrelsens samordningsansvar, avtala hur

många som ska tas emot i varje kommun. Om kommunerna inte kommer överens beslutar länsstyrelsen hur många som ska tas emot.

Verksamhetsgren Främja integration

Mål

Myndigheter, kommuner och andra aktörer bedriver sin verksamhet i enlighet med de integrationspolitiska målen.

Kommentar: Jag föreslår att Migrationsverket har ansvar för sitt eget politikområde.

Övriga mål och återrapporteringskrav

Jämställdhet

Inom samtliga verksamhetsgrenar ska återrapporteringen så långt det är möjligt delas upp på kvinnor och män. Dessutom ska inom samtliga verksamhetsgrenar redovisas om och på vilket sätt de insatser som genomförts bidragit till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män respektive flickor och pojkar.

Kommentar: Jag föreslår att Migrationsverket har ansvar för sitt eget politikområde.

Tillväxtprogram

Integrationsverket ska vara samverkanspart i de regionala tillväxtprogrammen genom att bidra med analys-, metod- och kompetensstöd och bistå Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) med underlag vid uppföljningen avseende 2005 enligt närmare anvisningar från NUTEK.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket givetvis kan vara en samtalspart.

Folkhälsa

Integrationsverket ska, med utgångspunkt i de metoder som utvecklats under 2005, genomföra bedömningar av hälsokonsekvenser (HKB) inom av Integrationsverket prioriterade områden samt sitt arbete med hälsokonsekvensbedömningar, redovisa erfarenheter och förslag av vikt för den framtida utvecklingen inom dessa områden av sådana. Arbetet ska ske i samråd med Folkhälsoinstitutet.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket givetvis kan vara en samtalspart.

Internationellt engagemang

Integrationsverket ska redovisa verkets internationella engagemang samt hur de internationella erfarenheterna återförts till det nationella arbetet.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket givetvis kan vara en samtalspart.

Uppdrag

Kvalitetssäkra kunskap (pågående uppdrag)

A. Integrationsverket ska inom ramen för det pågående uppdraget utveckla, dokumentera och tillämpa metoder och former för kvalitetssäkring av den kunskap som Integrationsverket producerar. En viktig del i kvalitetssäkringen är att säkra ett långsiktigt vetenskapligt stöd som även kan bistå verket att ta del av relevanta forskningsresultat.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

Kartläggning av förekomst och omfattning av diskriminering (pågående uppdrag)

Integrationsverket ska utveckla metoder och instrument för att kartlägga förekomst och omfattning av etnisk och religiös diskriminering i samhället. Integrationsverket ska särskilt beakta de mål som redovisas i regeringsbeslut Ju2004/11456/IM.

C. Integrationsverket ska inom ramen för det pågående uppdraget utveckla och initiera undersökningar av förekomst och omfattning av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden med hjälp av s.k. praktikprovning (diskrimineringstester). Undersökningarna utformas så att en nationell bild kan erhållas och att jämförelser mellan regioner, branscher och mellan män och kvinnor kan göras. Uppdraget slutredovisas senast hösten 2006.

D. Integrationsverket ska utveckla metoder och instrument för att kartlägga förekomst och omfattning av upplevd etnisk och religiös diskriminering bland personer med utländsk bakgrund inom olika områden i samhället, t.ex. rättsväsendet, arbetsmarknad, arbetsliv och socialtjänst. Kartläggningen utformas så att en nationell bild kan erhållas samt att studierna kan upprepas för att möjliggöra jämförelser över tid. En nationell undersökning genomförs och resultaten redovisas senast den 20 september 2006. Integrationsverket ska inhämta erfarenheter från de lokala och nationella undersökningar om förekomsten och karaktären av diskriminering som antidiskrimineringsbyråerna har genomfört.

Uppdrag C och D genomförs i samverkan med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Integrationsverket ska även ta tillvara den kunskap och de erfarenheter som finns hos antidiskrimineringsbyråer och Centrum mot rasism i dessa frågor.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

Samlat system för uppföljning och analyser av integrationspolitikens resultat (nytt uppdrag)

E. Integrationsverket ska ansvara för att en samlad övergripande analys genomförs av integrationspolitikens utveckling och resultat. Analysen ska bygga på sektorsmyndigheternas analyser och redovisning av indikatorer. Där det är relevant, ska barns och ungdomars

levnadsvillkor analyseras särskilt. Med ungdomar avses i huvudsak gruppen 13–25 år. Integrationsverket ska även bistå myndigheterna med kunskap om och metodik för integrationspolitisk analys. Rapporten ska lämnas till Justitiedepartementet senast den 30 juni 2007.

Inom ramen för uppdraget ska Integrationsverket inrätta en särskild arbetsgrupp mellan myndigheterna för att koordinera analysarbetet och annat samordningsarbete. Därtill bör ett gemensamt forum mellan berörda myndigheters generaldirektörer och med Integrationsverkets generaldirektör som sammankallande inrättas med syfte att dels öka graden av samförstånd om behoven av gemensamma åtaganden som bidrar till en ökad horisontell samverkan, dels följa upp resultaten av den samlade redovisningen.

Integrationsverket ska vidare följa upp indikatorer på måluppfyllelsen enligt bilaga. Härvid ska Integrationsverket analysera orsaker till utvecklingen över tid och pröva vilka insatser som kan leda till måluppfyllelse.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

Ökat genomslag av integration och mångfald i det regionala utvecklingsarbetet (nytt uppdrag)

F. Integrationsverket ska utifrån sin roll och sitt kompetensområde i samarbete med Arbetslivsinstitutet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Glesbygdsverket, IPTS och NUTEK samt några pilotlän utveckla metoder och verktyg för att öka genomslaget för integration, mångfald och arbete mot diskriminering i det regionala utvecklingsarbetet. Integrationsverket ska särskilt bistå i arbetet att definiera och konkretisera vad begreppen innebär i ett regionalt tillväxt- och utvecklingsområde samt hur de kan operationaliseras till mätbara mål som kan användas av verksamheter på lokal och regional nivå. NUTEK ska koordinera uppdraget, tillhandahålla processtöd samt svara för en gemensam avrapportering av uppdraget. En första avrapportering av hur det gemensamma arbetet är tänkt att läggas

upp samt en informationsplan ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) den 16 juni 2006. Slutlig avrapportering ska lämnas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 27 april 2007.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

Uppdrag om grundläggande samhällsinformation till nyanlända invandrare

Den 7 september 2006 gav regeringen Integrationsverket i uppdrag att under tiden 2006 till 2008 ge stöd till kommunerna för att vidareutveckla samhällsinformationen till nyanlända invandrare (Dnr Ju2006/7345/IM). Härmed återtas beslutet.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket givetvis kan vara en samtalspart.

Villkor för anslag 10:2

ap.1 Statsbidrag till organisationer som främjar integration

Anslagsposten avser bidrag enligt förordningen (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration. Av tilldelade medel ska högst 9 000 000 kronor avse organisationsbidrag och högst 9 000 000 kronor avse verksamhetsbidrag. Resterande medel ska fördelas som projektbidrag. Insatser för att underlätta nyanlända invandras etablering ska prioriteras vid fördelning av projektbidrag. Projekt som syftar till att utveckla mentorskap som arbetsmetod eller förmedling av mentorer ska härvid uppmärksammas särskilt.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket givetvis kan vara en samtalspart.

ap.2 Lokal och regional samverkan om introduktion för nyanlända

Anslagsposten avser kostnader för utvecklingsarbete i syfte att åstadkomma en snabbare och effektivare introduktion på regional och lokal nivå bl.a. genom ökad samverkan. Regeringen kommer senare att fatta beslut om medlens användning.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

ap.4 Stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering

Från anslagsposten finansieras insatser i enlighet med förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.

Från anslagsposten får vidare högst 1 000 000 kr användas till insatser för att öka kompetensen hos personer i verksamheten. Insatserna ska främst syfta till att förbättra verksamheternas kompetens om alla diskrimineringsgrunderna samt höja den juridiska kompetensen i verksamheterna. Integrationsverket ska i samverkan med Ombudsmannen mot Etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Jämställdhetsombudsmannen och Handikappombudsmannen ta fram en plan för arbetet. Av planen ska framgå vilka särskilda behov av kompetensinsatser som föreligger och vilka utbildningsinsatser som respektive ombudsman ska göra och få medel för. Ombudsmännen får rekvirera medel för insatser från Integrationsverket inom ramen för planen.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

ap.5 Stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar

Från anslagsposten finansieras insatser i enlighet med förordningen (2002:1058) om statligt stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

ap.6 Stöd till Centrum mot rasism

Anslagsposten avser finansiering av Centrum mot rasism. Med ändring av regeringens beslut den 2 oktober 2003 (Ju2003/6982/IM) ska följande villkor gälla för stödet:

Verksamheten som stödet avser ska huvudsakligen inriktas mot rasism och främlingsfientlighet, inklusive antisemitism, islamofobi och antiziganism samt homofobi och diskriminering på grund av etnisk och religiös tillhörighet eller sexuell läggning. Delar av stödet får användas för arbete med andra frågor som har nära anknytning till huvudverksamheten.

Stödet ska användas för löpande drift i form av personal, lokaler, administration samt verksamhet i syfte att förstärka och utveckla samarbetet med frivilligorganisationer som arbetar med de i sammanhanget aktuella frågorna, bedriva verksamhet för kunskapsbyggnad, dokumentation, information och opinionsbildning, bedriva och utveckla den webbaserade kunskapsbanken, följa upp och utvärdera bedriven verksamhet.

Medlen får inte tas i anspråk för att finansiera verksamhet som bedrivs av de enskilda frivilligorganisationer som ingår i Centrum mot rasism.

Integrationsverket får ställa sådana villkor för utbetalning och krav på redovisning och uppföljning av stödet som behövs för att säkerställa att stödet används så att det bidrar till de ovan angivna inriktningarna och syftena. Integrationsverket får från Centrum mot rasism begära in det underlag som behövs för bedömningen.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

ap.7 Stöd till Quick Response

Anslagsposten avser basfinansiering av Quick Response.

Integrationsverket får ställa nödvändiga villkor för utbetalning och krav på redovisning och uppföljning av stödet. Myndigheten får från Röda Korsets ungdomsförbund begära in det underlag som behövs.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

ap.8 Skyddat boende och vissa utbildningsinsatser m.m. för ungdomar som riskerar att utsättas för s.k. hedersrelaterat våld

Från anslagsposten finansieras kostnader för att stimulera inrättande av skyddat boende och vissa utbildningsinsatser m.m. för ungdomar som riskerar att utsättas för s.k. hedersrelaterat våld. Medlen får även avse andra insatser som kan behövas för ungdomar som hotas av sina anhöriga av hedersrelaterade orsaker. Vidare får en mindre del av medlen avse fortsatt internationellt erfarenhetsutbyte i dessa frågor. Högst två miljoner kronor får användas till särskilda tjejjourer.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.

ap.10 Skyddat boende och vissa utbildningsinsatser m.m. för ungdomar som riskerar att utsättas för s.k. hedersrelaterat våld

Från anslagsposten finansieras kostnader för kartläggning av utbildningsbehov samt utbildning av anställda inom polisväsendet med avseende på ungdomar som riskerar att utsättas för s.k. hedersrelaterat våld. Rikspolisstyrelsen ska redovisa hur medlen använts, vilka utbildningsbehov som konstaterats samt vilka utbildningsinsatser som genomförts.

De myndigheter som har fått regeringens uppdrag att vidta insatser mot s.k. hedersrelaterat våld bör hålla varandra informerade om sina aktiviteter för att undvika dubbelarbete och för att dra fördel av varandras kunskap och erfarenheter.

Kommentar: Jag föreslår inte att Migrationsverket har ett särskilt ansvar i denna fråga men att Migrationsverket kan vara en samtalspart.