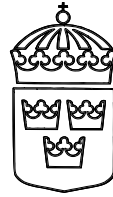


# Regeringens skrivelse

## 2012/13:139



### Riksrevisionens rapport om etablerings- förberedande insatser för asylsökande

---

Skr.  
2012/13:139

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 27 mars 2013

*Fredrik Reinfeldt*

*Tobias Billström*  
(Justitiedepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i rapporten Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande.

Riksrevisionen har granskat mottagandesystemet för asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Regeringen redovisar vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av rapporten.

# Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	5
3.1	Iakttagelser och rekommendationer som avser regeringen.....	5
3.1.1	Ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.....	5
3.1.2	Likvärdig tillgång till information .....	6
3.1.3	Introduktion i svenska språket.....	6
3.2	Iakttagelser och rekommendationer som avser Migrationsverket .....	7
3.2.1	Stärka arbetslinjen i mottagandet .....	7
3.2.2	Språkstöd och andra insatser .....	8
3.2.3	Likvärdiga och tillgängliga insatser för alla.....	8
3.2.4	Mötesplatser mellan asylsökande och lokalbefolkningen.....	9
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	9
Bilaga	Riksrevisionens rapport RiR 2012:23 Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande.....	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 mars 2013 .....	101

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna vid mottagandet och introduktionen av asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens strategi för granskningar inom området etablering och integration. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande (RiR 2012:23), se bilagan.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 13 december 2012. Regeringen redovisar i denna skrivelse de åtgärder som regeringen och Migrationsverket har eller planerar att vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning har inriktats på Migrationsverkets mottagande av asylsökande och på hur regeringens styrning och uppföljning av systemet fungerar utifrån ambitionen om tidiga insatser för integration. Utöver regeringen och Migrationsverket omfattar granskningen även Arbetsförmedlingen. Redovisningen har avgränsats till att omfatta statliga insatser huvudsakligen genomförda under 2010–2012, från det att en asylsökande skrivs in i Migrationsverkets mottagande fram till dess att personen har bosatt sig eller återvänt till hemlandet.

Riksrevisionen poängterar att både riksdagen och regeringen har uttalat att fokus ska vara att asylsökande som beviljas uppehållstillstånd snabbt ska komma i arbete och försörja sig själva. Det är särskilt viktigt att de statliga insatserna är ändamålsenliga och effektiva. Insatserna inom mottagandet ska rusta den asylsökande för både en framtida etablering i Sverige och ett eventuellt återvändande. De personer som beviljas uppehållstillstånd ska genom Arbetsförmedlingens insatser ges möjlighet att så tidigt som möjligt få påbörja sin etablering i landet.

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det ställs höga krav på flexibilitet och samarbete mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Om samarbetet fungerar på ett effektivt sätt underlättas och påskyndas varje enskild persons etablering och integration.

Riksrevisionen uppmärksammar situationen med det ökande antalet asylsökande till Sverige och de utmaningar detta medför för bland annat möjligheterna för personer som beviljats uppehållstillstånd att kunna bosätta sig. Det är trots detta angeläget att Migrationsverket i så stor utsträckning som möjligt tar hänsyn till den lokala och regionala arbetsmarknaden redan när den asylsökande erbjuds boende under asyلتiden. Många asylsökande som senare beviljas uppehållstillstånd väljer att stanna på den ort de bott på under asyلتiden. Detta som följd av att många barn börjat förskola eller skola. Vid ett tidigt fokus på arbete underlättas Arbetsförmedlingens etableringsinsatser.

Av granskningen framgår att det i Migrationsverkets mottagande erbjuds få insatser som främjar arbete och egenförsörjning. Asylsökande

som kan, eller medverkar till att, styrka sin identitet har möjlighet att utan krav på arbetstillstånd arbeta under asyltiden. Den som vill praktisera får ordna sin praktikplats själv. Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda insatser för asylsökande är begränsade. För att fler nyanlända ska få möjlighet till arbete eller praktik behöver samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen utvecklas.

Såväl riksdag som regering har uttryckt att kunskaper i svenska är viktiga för en väl fungerande integration. Trots detta upphandlar Migrationsverket sedan den 1 januari 2012 inte längre någon svenskundervisning för asylsökande. Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska Migrationsverket i lämplig omfattning erbjuda asylsökande sysselsättning i form av bland annat svenskundervisning. Granskningen visar att det är vanligt att asylsökande efterfrågar någon form av enklare språkintrödnation för att lättare klara av olika vardagssituationer. Det har också framförts att kunskaper i svenska språket är en förutsättning för att det ska fungera med arbete eller praktik.

Migrationsverket har fram till dess att asylansökan prövats ett ansvar för att asylsökande erbjuds möjlighet att få språkstöd utifrån behov och vistelsetid i mottagandet. Insatserna inom mottagandet ska rusta den asylsökande för en eventuell framtida etablering i Sverige.

Enligt Migrationsverkets riktlinjer är målsättningen att erbjuda alla vuxna asylsökande en introduktion med samhällsinformation inom en månad efter asylansökan. Arbetsförmedlingens medverkan varierar på olika orter i landet. Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2011 slutförde endast drygt var tredje vuxen asylsökande sin introduktion. Det tyder enligt Riksrevisionen på att introduktionen som erbjuds inte framstår som tillräckligt intressant för de asylsökande. Enligt Riksrevisionens mening innebär detta sammantaget att de asylsökande inte får likvärdiga förutsättningar att skaffa sig kunskap om vilka rättigheter, skyldigheter och möjligheter de har i Sverige.

Ett sätt att få del av hur det svenska samhället fungerar är kontakter med människor som redan bor och lever i Sverige. Även om varje nyanländ individ tar ett eget ansvar för att aktivera sig och skapa kontakter kan den som är ny i Sverige utan nätverk och kunskaper i svenska språket behöva särskilda insatser under den första tiden. Riksrevisionen menar att Migrationsverket tillsammans med kommuner och frivilligorganisationer bör verka för att det på de orter där Migrationsverket har mottagningsenheter finns lokala mötesplatser dit asylsökande kan vända sig. Vid dessa mötesplatser ska asylsökande kunna knyta kontakter och på olika sätt få möjlighet att sätta sig in i hur det svenska samhället fungerar.

Mot bakgrund av iakttagelserna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen.

- Följa upp att ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerar på ett ändamålsenligt sätt i syfte att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för den som har beviljats uppehållstillstånd.

- Följa upp att asylsökande får likvärdig tillgång till information och att asylsökande som inte har arbete eller praktikplats ges möjlighet att knyta kontakter och på annat sätt introduceras i samhället.
- Följa upp att introduktion i svenska språket erbjuds och anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagandesystemet.

Mot bakgrund av iakttagelserna lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Migrationsverket.

- Verka för att stärka arbetslinjen i mottagandet genom att underlätta för fler asylsökande, som uppfyller villkoren, att praktisera eller arbeta under tiden i mottagningssystemet.
- Ge asylsökande som inte har ett arbete eller praktikplats språkstöd och andra insatser utifrån den enskildes förutsättningar och tid i mottagningssystemet.
- I ökad utsträckning följa upp att de insatser som ges i mottagningssystemet är likvärdiga och tillgängliga för alla asylsökande oavsett språktillhörighet, bostadsort, boendeform eller vid vilken mottagningsenhet de är inskrivna.
- Stärka de sociala aspekterna av mottagandet genom att verka för att fler mötesplatser mellan asylsökande och lokalbefolkning skapas, mer information om boende och lokalsamhälle ges samt utveckla möjligheterna att i större utsträckning erbjuda sociala samtal som komplement till mottagningens utredningssamtal.

### 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens iakttagelser är relevanta och regeringen delar uppfattningen att tidiga insatser som främjar integrationen är betydelsefulla för den framtida etableringen. Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för etableringen och det är angeläget att Migrationsverket samverkar med Arbetsförmedlingen för en effektiv integration.

#### 3.1 Iakttagelser och rekommendationer som avser regeringen

##### 3.1.1 Ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen

Riksrevisionens granskning visar att samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen kan förbättras. Inte minst gäller detta den kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund som vuxna asylsökande ska genomgå. På grund av att kartläggningen och kommunikationen av resultatet av densamma i många fall är bristfällig måste informationen, som är tänkt att ligga till

grund för etableringsplanen, i stället för att fördjupas av Arbetsförmedlingen ofta sammanställas på nytt.

Statskontoret bedömer i sin rapport Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen (2012:22) att utförandet av kartläggningen av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund bör koncentreras till Arbetsförmedlingen.

Regeringen har för avsikt att se över hur ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerar, i syfte att uppnå en högre effektivitet i resursanvändningen.

### **3.1.2 Likvärdig tillgång till information**

Under tiden i mottagandet är det viktigt att asylsökande erbjuds att genomgå en introduktion som innehåller bland annat information om hur arbetsmarknaden, boende och bosättning fungerar. Olika behov hos de asylsökande ska tillgodoses under asylprocessen och olika intressen måste balanseras mot varandra samtidigt som man måste leva upp till och värna vissa grundläggande. Regeringen kommer att följa upp att Migrationsverket utvecklar detta arbete och tar fram metoder för uppföljning av mottagningsenheternas informationsarbete.

Förutom Migrationsverket har också kommuner och landsting viktiga roller vad gäller genomförandet av vissa insatser inom mottagandet. Därutöver har frivilligorganisationerna också en viktig roll att spela på området när det gäller de asylsökandes sociala situation. I övrigt förväntas de asylsökande själva ta ansvar för mycket av sin dagliga livsföring.

Det civila samhället har en viktig roll inte bara för asylsökande utan också för att nyanlända invandrare ska få en bra start i Sverige och för att påskynda etableringen både i samhället och på arbetsmarknaden.

Många kommuner och organisationer runt om i Sverige erbjuder stöd till nyanlända invandrare, i form av flyktingguider, för att underlätta för dem att integreras i det svenska samhället. Guiderna erbjuder sociala nätverk, ger råd i praktiska frågor, stödjer barnen vid läxläsning och bistår vid studier i svenska. De ger även råd och stöd i asylprocessen och hjälper till vid efterforskning av anhöriga och vid familjeåterförening.

Regeringen har därför från och med den 1 mars 2013 möjliggjort för kommunerna att ansöka om ersättning för att stärka och utveckla verksamheten med flyktingguider och familjekontakter. Ersättningen lämnas för verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte och som genomförs av kommunen i egen regi eller av kommunen i samverkan med en eller flera organisationer.

### **3.1.3 Introduktion i svenska språket**

Riksrevisionen anser att regeringen inte närmare har preciserat något krav på sysselsättningens innehåll och inte heller något mål eller krav på Migrationsverket när det gäller etableringsförberedande insatser.

Av 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, framgår följande: ”Migrationsverket skall i lämplig

omfattning ge dem som avses i 1 § första stycket 1 och 2 sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.”

Av förarbetena till LMA (prop. 1993/94:94 sid. 95) framgår att med lämplig omfattning menas ”att den sysselsättning som erbjuds måste anpassas dels till den enskildes personliga förutsättningar, dels till de praktiska möjligheter som föreligger att ordna sysselsättning. Det torde exempelvis vara svårt att under den allra första tiden efter ankomsten ge en asylsökande möjlighet att delta i någon mer organiserad sysselsättning.”

Integrationen intensifieras när personer beviljas uppehållstillstånd. Mot den bakgrunden har regeringen prioriterat att förkorta Migrationsverkets handläggningstider. Sedan 2009 har handläggningstiderna halverats från cirka 200 till cirka 100 dagar.

Regeringen har under 2012 förändrat Migrationsverkets instruktion i syfte att stärka styrningen och uppföljningen av myndigheten. Detta för att regeringens styrning ska få bättre effekt och för att regeringen ska få ökade kunskaper om resultaten i verksamheten och därmed ökad kontroll.

Av förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket framgår bland annat att myndigheten ska

- ge god service som möter sökandes och andra intressenters behov,
- verka för att den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt,
- med hänsyn till ärendets beskaffenhet tillgodose sökandes och andra intressenters behov vid prövning och
- samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har.

## 3.2 Iakttagelser och rekommendationer som avser Migrationsverket

### 3.2.1 Stärka arbetslinjen i mottagandet

Riksrevisionen rekommenderar att Migrationsverket verkar för att stärka arbetslinjen i mottagandet genom att underlätta för fler asylsökande, som uppfyller villkoren, att praktisera eller arbeta under tiden i mottagandet.

Migrationsverket verkar redan i dag för arbetslinjen i mottagandet genom att informera om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar och utfärda bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Vid behov beviljar Migrationsverket bostadsersättning om den asylsökande väljer att ordna sitt boende på egen hand.

Myndigheten kartlägger också den asylsökandes yrkes- och utbildningsbakgrund i ett tidigt skede av asylprocessen. Syftet är främst att påbörja ett underlag som, i det fall den asylsökande beviljas uppehållstillstånd, ska ligga till grund för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete

med etableringsinsatser. Underlaget kan även användas som meritförteckning av den sökande själv vid behov.

I granskningsrapporten uppmärksammar Riksrevisionen situationen med det ökande antalet asylsökande till Sverige och den svåra bostads-situationen som generellt råder. Detta försvårar Migrationsverkets möjligheter att ordna boende för asylsökande på orter där arbetstillfällen finns. Möjligheterna för verkets mottagningsenheter att främja arbetslinjen varierar på grund av de lokala förutsättningarna att finna arbete, de asylsökandes medverkan vid klarläggandet av deras identiteter och handläggningstiderna i ärendena om uppehållstillstånd.

Merparten av de vuxna asylsökande som beviljas uppehållstillstånd omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. När de har beviljats uppehållstillstånd erbjuds de arbetsförberedande insatser inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

Utifrån Riksrevisionens rekommendation att utveckla samordningen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen avser Migrationsverket att utreda möjligheterna att ytterligare stärka arbetslinjen i mottagandet i samråd med Arbetsförmedlingen. En sådan samverkan är nödvändig för att undvika konkurrens om t.ex. praktikplatser.

Migrationsverket finner att planerade åtgärder är tillräckliga. Även regeringen finner att Migrationsverkets planerade åtgärder är tillräckliga och kommer noggrant att följa samarbetet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

### **3.2.2 Språkstöd och andra insatser**

Riksrevisionen har vidare i sin rapport rekommenderat att Migrationsverket bör ge asylsökande som inte har ett arbete eller praktikplats språkstöd och andra insatser utifrån den enskildes förutsättningar och tid i mottagande.

Asylsystemet syftar till att ge personer som har beviljats uppehållstillstånd ett så snabbt mottagande i en kommun som möjligt. Om en person inte har beviljats uppehållstillstånd ska personen lämna landet så fort som möjligt och helst självmant. Den sökande ska under asylprocessen mötas med respekt och en asylansökan ska hanteras med hög rättslig kvalitet.

Migrationsverket avser att under 2013 vidareutveckla språkstöd i form av lokaler, teknisk utrustning och handledare för självstudier i svenska. Under våren 2013 kommer verket även att se över och revidera de interna styrdokumenterna rörande sysselsättning för asylsökande.

Migrationsverket finner att planerade åtgärder är tillräckliga. Regeringen kommer att följa upp Migrationsverkets arbete, vilket även ingår i Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.

### **3.2.3 Likvärdiga och tillgängliga insatser för alla**

Riksrevisionen har i sin rapport rekommenderat att Migrationsverket i ökad utsträckning bör följa upp att de insatser som ges i mottagandet är likvärdiga och tillgängliga för alla asylsökande oavsett språktillhörighet,



bostadsort, boendeform eller vid vilken mottagningsenhet de är inskrivna. Skr. 2012/13:139

Mottagandet av asylsökande måste bygga på en tilltro till den enskildes egen förmåga att vilja och kunna ta ansvar för sitt liv. Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och har som sina främsta uppgifter att ge den sökande information och vid behov bistånd samt i lämplig omfattning sysselsättning.

Migrationsverket avser att under 2013 ta fram tydliga och enhetliga metoder för uppföljning av mottagningsenheternas sysselsättningsinsatser.

Migrationsverket finner att rekommendationen är hanterad genom beskrivna åtgärder. Regeringen bedömer att Migrationsverkets åtgärder är tillräckliga.

### **3.2.4 Mötesplatser mellan asylsökande och lokalbefolkningen**

Riksrevisionen har i sin rapport rekommenderat att Migrationsverket bör stärka de sociala aspekterna av mottagandet genom att verka för att fler mötesplatser mellan asylsökande och lokalbefolkning skapas och mer information om boende och lokalsamhälle ges samt genom att utveckla möjligheterna att i större utsträckning erbjuda sociala samtal som komplement till mottagningsenheternas utredningssamtal.

Mottagandet av asylsökande fungerar inte utan medverkan från det lokala samhället där den asylsökande vistas. Migrationsverkets arbetsfrämjande insatser för asylsökande förutsätter att de kombineras med nätverksbyggande, information och kontakter med arbetsgivare, frivilligorganisationer och närsamhället i stort. För att den enskilde ska tas emot i närsamhället och för att öppna dörrar till organisationslivet avser verket att säkerställa att mottagningsenheterna deltar än mer aktivt i den lokala samverkan. Ett aktivt arbete i den lokala samverkan kan resultera i praktikplatser och att arbetsgivare får kännedom om asylsökandes möjlighet att arbeta. Idéburna organisationer har tillsammans med regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting en överenskommelse inom integrationsområdet som skulle kunna ligga till grund för en dialog om utveckling av mötesplatser för asylsökande.

Migrationsverket finner att rekommendationen är hanterad genom beskrivna åtgärder. Regeringen bedömer att Migrationsverkets åtgärder är tillräckliga.

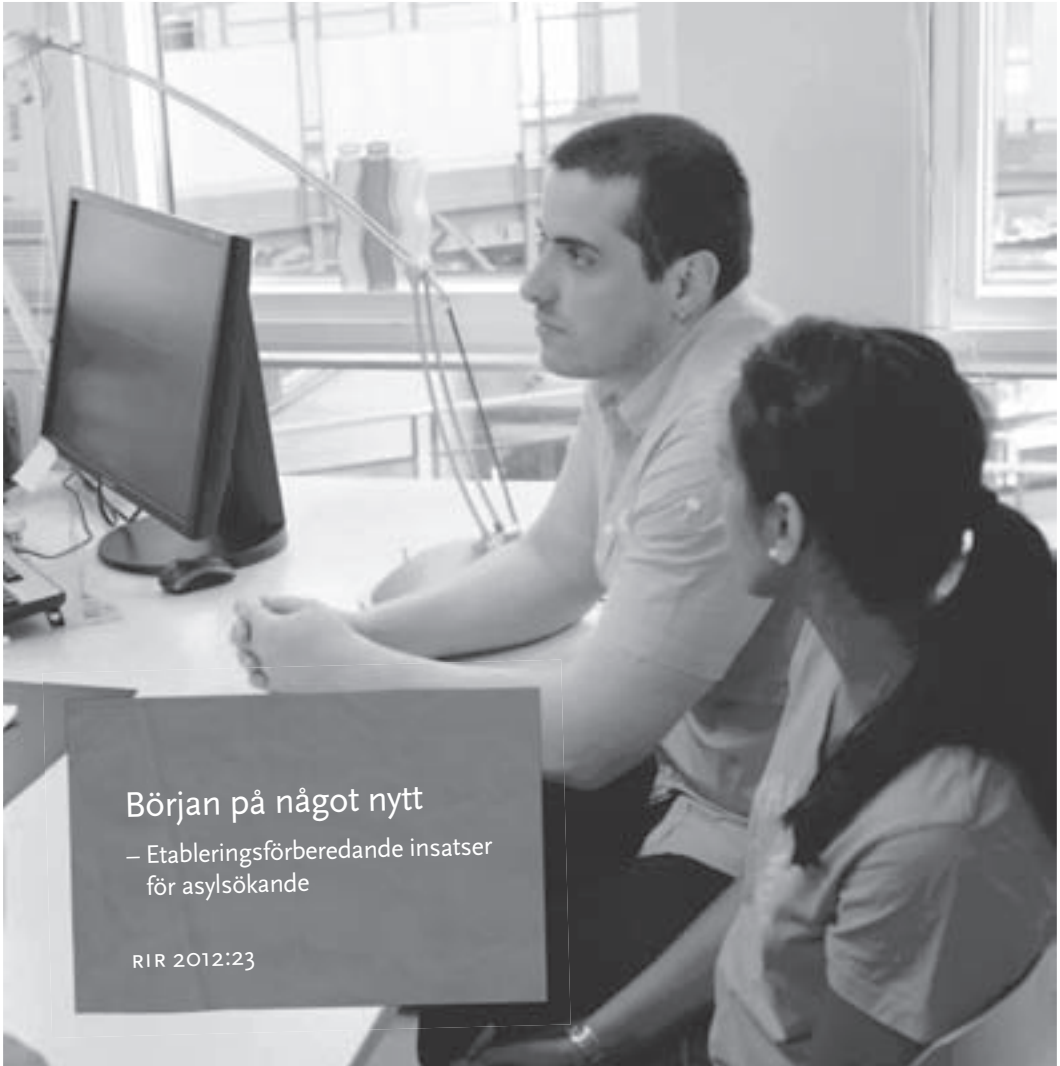
## **4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser**

Regeringen konstaterar att flera åtgärder har vidtagits och kommer att vidtas av Migrationsverket sedan Riksrevisionens iakttagelser gjordes. Med hänvisning till de åtgärder som redovisats i tidigare avsnitt finner regeringen inte anledning att vidta ytterligare åtgärder.

Skr. 2012/13:139

Regeringen ser löpande över styrningen av myndigheter och behovet av information från och mellan myndigheterna. Regeringen följer noggrant Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens arbete med etableringsförberedande insatser och särskilt på de områden som påtalas i Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringen finner att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad genom denna skrivelse.



## Början på något nytt

– Etableringsförberedande insatser  
för asylsökande

RIR 2012:23



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-301-1

RIR 2012:23

FOTO: MIGRATIONSVERKET/TOMISLAV STJEPIĆ

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2012



RiR 2012:23

## Början på något nytt

– Etableringsförberedande insatser för asylsökande



BÖRJAN PÅ NÅGOT NYTT – ETABLERINGSFÖRBEREDANDE INSATSER FÖR ASYLSÖKANDE



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-11-29

DNR: 31-2011-1186

RIR 2012:23

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

## Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

Riksrevisionen har granskat mottagningssystemet för asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Migrationsverket.

Riksrevisor *Guðrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Emil Plisch* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Leif Svensson*, revisor *Johan Strömblad* och revisionsdirektör *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Guðrun Antemar

Emil Plisch

*För kännedom:*

Regeringen, Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet

Migrationsverket och Arbetsförmedlingen





## Innehåll

Sammanfattning	9
Granskningens bakgrund	9
Granskningens resultat	9
Riksrevisionens rekommendationer	13
Faktaruta	14
<b>1 Inledning</b>	<b>15</b>
1.1 Motiv för granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfråga	16
1.3 Inriktning och avgränsningar	16
1.4 Definitioner	17
1.5 Bedömningsgrunder	18
1.6 Metod och genomförande	20
1.7 Rapportens disposition	21
<b>2 Statens organisering av etableringsförberedande insatser</b>	<b>23</b>
2.1 Mottagande – första steget mot integration	23
2.2 Regeringens styrning och uppföljning	25
2.3 Verksamhetsområde Mottagning: organisering och arbetssätt	27
2.4 Antal asylsökande, vistelsetider och kostnader	28
2.5 Många med uppehållstillstånd väntar på kommunplacering	30
2.6 Sammanfattande iakttagelser	31
<b>3 Boende under och efter asyltiden</b>	<b>33</b>
3.1 Boende före uppehållstillstånd	33
3.2 Myndighetssamverkan och informationsöverföring	34
3.3 Bosättning efter uppehållstillstånd	35
3.4 Bosättning ur ett arbetsmarknadsperspektiv	36
3.5 Sammanfattande iakttagelser	37
<b>4 Förutsättningar för arbete och egenförsörjning</b>	<b>39</b>
4.1 Ökad rätt att arbeta	40
4.2 Praktik – en möjlig ingång på svensk arbetsmarknad	41
4.3 Ett gemensamt åtagande	43
4.4 Fler i arbete och praktik?	45
4.5 Sammanfattande iakttagelser	46
<b>5 Etableringsförberedande insatser i mottagningssystemet</b>	<b>47</b>
5.1 Organiserad sysselsättning	47
5.2 Introduktion och gruppinformation	49
5.3 Svenskundervisning	51
5.4 Hälsoundersökningar	53
5.5 Sammanfattande iakttagelser	54

*forts.*

6	Slutsatser och rekommendationer	57
6.1	Riksrevisionens slutsatser och bedömning	57
6.2	Riksrevisionens rekommendationer	61
	Referenser	63
	Bilagor	
Bilaga 1	En asylsökandes väg genom mottagningssystemet	67
Bilaga 2	Intervjuförteckning	71
Bilaga 3	Enkätfrågor med svarsfrekvenser	75

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat mottagningssystemet för asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens strategi för granskningar inom området etablering och integration.

### Granskningens bakgrund

Människor kommer till Sverige av många olika anledningar. En del kommer för att arbeta, studera eller återförenas med sin familj medan andra flyr undan våld och förföljelse. För asylsökande, som ofta har större utmaningar än andra immigranter, är det särskilt viktigt att de statliga insatserna är ändamålsenliga och effektiva. Riksdag och regering har uttalat att fokus för dessa insatser ska vara att asylsökande som beviljas uppehållstillstånd snabbt ska komma i arbete och egenförsörjning.

Riksrevisionens granskning avser de statliga insatserna vid mottagandet och introduktionen av asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Granskningen har inriktats mot hur mottagningssystemet för asylsökande samt regeringens styrning och uppföljning av systemet fungerar utifrån ambitionen om tidiga insatser för integration. Utöver Migrationsverket och regeringen omfattar granskningen även Arbetsförmedlingen som har uppdraget att anvisa en person som har beviljats uppehållstillstånd, och som omfattas av regeringens etableringsreform, till en kommun för bosättning.

Granskningen har utgått ifrån den övergripande revisionsfrågan: *Är statens insatser för mottagande och introduktion av asylsökande effektiva för att underlätta och påskynda deras etablering och integration i Sverige?*

### Granskningens resultat

Migrationsverket ska ta emot ett stort och kraftigt varierande antal asylsökande. Mottagandet måste vara anpassat så att det kan ta hänsyn till stora variationer när det gäller olika flyktinggruppers och individers förutsättningar och behov. Systemet ska vara likvärdigt – alla asylsökande ska få en rättssäker och likvärdig behandling oavsett bakgrund eller var i landet man hamnar – och samtidigt bör det medge en flexibel anpassning till individuella behov. Insatserna inom mottagningssystemet ska rusta den asylsökande för såväl en framtida etablering i Sverige som ett eventuellt återvändande.

De nyanlända som får uppehållstillstånd ska genom Arbetsförmedlingens insatser ges möjlighet att så tidigt som möjligt få påbörja sin etablering.

För att systemet ska vara effektivt krävs att myndigheterna samverkar med varandra på ett sådant sätt att varje nyanländ som fått uppehållstillstånd så snart som möjligt får möjlighet att bosätta sig i en kommun och fortsätta sin etablering. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det ställs höga krav på flexibilitet och samarbete mellan de två statliga myndigheter som först möter personer som kommer till Sverige för att mottagandet och tiden innan och efter kommunplaceringen ska fungera på ett effektivt sätt som underlättar och påskyndar varje enskild persons etablering och integration.

#### *Stora utmaningar och ökat tryck i mottagningssystemet*

Antalet personer som söker asyl i Sverige varierar från år till år. Mellan 2002 och 2011 har antalet asylsökande i genomsnitt varit cirka 27 000 per år. Bland annat på grund av utvecklingen i Mellanöstern är Migrationsverkets prognos att 44 000 personer kommer att söka asyl i Sverige under 2012 och 54 000 under 2013. Det ökande antalet asylsökande kommer att innebära en utmaning och risk för längre vistelsetider i mottagningssystemet, både för personer som väntar på beslut i asyländret och för personer som väntar på mottagande i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd. Migrationsverket bedömer också att antalet personer med uppehållstillstånd som finns kvar i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering kommer att öka från 4 800 under 2012 till 9 000 redan under 2013.

#### *Boendet under och efter asyltiden bör främja arbetslinjen*

Asylsökande som inte kan ordna eget boende kan få hjälp av Migrationsverket med plats i anläggningsboende. Med några få undantag finns anläggningsboenden inte i storstadsområdena utan huvudsakligen på mindre orter. Var i Sverige den asylsökande hamnar beror i stor utsträckning på var det för tillfället finns lediga platser i anläggningsboende.

Samtidigt som Riksrevisionen är väl medveten om det stora trycket på mottagningssystemet och den svåra bostadssituation som generellt råder är det viktigt att man i så stor utsträckning som möjligt har ett längre perspektiv och tar hänsyn till den lokala och regionala arbetsmarknaden redan när den asylsökande erbjuds boende av Migrationsverket. Många asylsökande som senare beviljas uppehållstillstånd väljer att stanna kvar på den ort där de först har kommit att bo och barn hinner i många fall påbörja förskola och skola. Ett tidigt fokus på möjligheterna till arbete underlättar för Arbetsförmedlingen som senare ska verka för att den nyanlända vid kommunplaceringen får möjlighet att bosätta sig på en ort där den kan finna ett arbete.

### *Arbetslinjen i mottagandet behöver stärkas*

Regeringen har i sin rapportering till riksdagen och i regleringsbrevet till Migrationsverket betonat vikten av att asylsökande redan under asyltiden kommer i kontakt med arbetsmarknaden. Av Riksrevisionens granskning framgår emellertid att relativt få asylsökande har ett registrerat arbete eller en praktikplats.

Av granskningen framgår att det i mottagningssystemet erbjuds få insatser som främjar arbete och egenförsörjning. Asylsökande som kan, eller medverkar till att, styrka sin identitet har möjlighet att arbeta i Sverige under asyltiden utan krav på arbetstillstånd. Asylsökande som vill praktisera får ordna sin praktikplats själva. Därutöver är Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda insatser för asylsökande begränsade. För att fler nyanlända ska få möjlighet till arbete eller praktik behöver samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen utvecklas. Det gäller både kartläggningen av yrkes- och utbildningsbakgrund som alla vuxna asylsökande ska få och samordningen av den lokala samverkan med näringsliv och organisationer.

### *Tidiga insatser ska möta olika behov*

Alla asylsökande behöver få viss grundläggande information om hur det svenska samhället fungerar. Asylsökande som väntar länge på beslut från Migrationsverket eller migrationsdomstolarna kan därutöver ha behov av andra insatser som gör tiden i mottagningssystemet meningsfull. Den som har fått uppehållstillstånd och som väntar på att tas emot i en kommun behöver komma igång med de etableringsinsatser som sedan ska fortsätta i kommunen. Det är således olika behov som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska möta för att kunna ge den enskilde som vistas i mottagningssystemet möjlighet att använda tiden på ett meningsfullt sätt som syftar till tidig etablering för dem som ska stanna i landet.

### *Introduktion i svenska språket*

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska Migrationsverket i lämplig omfattning erbjuda asylsökande sysselsättning i form av bland annat svenskundervisning.

Såväl riksdag som regering har uttryckt att kunskaper i svenska är viktiga för en väl fungerande integration. Sedan den 1 januari 2012 upphandlar Migrationsverket inte längre någon svenskundervisning för asylsökande inom mottagningssystemet. Granskningen visar att det är vanligt att asylsökande efterfrågar någon form av enklare språkintrouktion för att lättare klara av olika vardagssituationer. Det har också framförts att kunskaper i svenska språket är viktiga för att det ska fungera med arbete eller praktik hos andra än den asylsökandes landsmän.

Det är värdefullt att frivilligorganisationer erbjuder språkstöd. Samtidigt är det viktigt att betona att Migrationsverket fram till beslut om uppehållstillstånd har ett ansvar för att alla asylsökande erbjuds möjlighet att få språkstöd utifrån behov och vistelsetid i mottagningssystemet oavsett var i landet de är inskrivna och oavsett om de bor i eget boende eller i anläggningsboende. De som har beviljats uppehållstillstånd ska erbjudas undervisning i svenska som ett led i etableringen. Det förhållandet att kommunplaceringen kan dröja så att den enskilde av det skälet är kvar i mottagningssystemet kan enligt Riksrevisionen inte innebära någon förändring av vilka insatser som ska erbjudas den nyanlände inom ramen för etableringssystemet.

#### *Samhällsinformation och kontakter*

Enligt Migrationsverkets riktlinjer är målsättningen att erbjuda alla vuxna asylsökande en introduktion med samhällsinformation inom en månad efter asylansökan. Insatsen omfattar två block som oftast ges under två halvdagar. Drygt hälften av de asylsökande tar del av insatsen inom 30 dagar, men för 20 procent tar det minst två månader innan insatsen påbörjas. Enligt Migrationsverkets årsredovisning slutförde endast drygt var tredje vuxen asylsökande sin introduktion under 2011. Granskningen visar också att det inom Migrationsverket finns en osäkerhet om informationens omfattning och innehåll. Enligt Riksrevisionens mening innebär detta sammantaget att de asylsökande inte får likvärdiga förutsättningar att skaffa sig kunskap om vilka rättigheter, skyldigheter och möjligheter de har i Sverige.

Ett viktigt sätt att få del av hur det svenska samhället fungerar är kontakter med människor som redan bor och lever i Sverige. Även om varje nyanländ individ tar ett eget ansvar att aktivera sig och skapa kontakter kan den som är ny i Sverige utan nätverk och kunskaper i svenska behöva särskilda insatser under den första tiden. Migrationsverket bör tillsammans med kommuner och frivilligorganisationer verka för att det på de orter där Migrationsverket har mottagningsenheter finns lokala mötesplatser dit asylsökande kan vända sig för att knyta kontakter och för att på olika sätt få möjlighet att sätta sig in i hur det svenska samhället fungerar.

## Riksrevisionens rekommendationer

### *Rekommendationer till regeringen*

För att skapa förutsättningar för en snabbare arbetsmarknadsetablering för de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd bör regeringen:

- Följa upp att ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerar på ett ändamålsenligt sätt i syfte att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för den som har beviljats uppehållstillstånd.
- Följa upp att asylsökande får likvärdig tillgång till information och att asylsökande som inte har arbete eller praktikplats ges möjlighet att knyta kontakter och på annat sätt introduceras i samhället.
- Följa upp att introduktion i svenska språket erbjuds och anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet.

### *Rekommendationer till Migrationsverket*

- Migrationsverket bör verka för att stärka arbetslinjen i mottagandet genom att underlätta för fler asylsökande, som uppfyller villkoren, att praktisera eller arbeta under tiden i mottagningssystemet.
- Migrationsverket bör ge asylsökande som inte har ett arbete eller praktikplats språkstöd och andra insatser utifrån den enskildes förutsättningar och tid i mottagningssystemet.
- Migrationsverket bör i ökad utsträckning följa upp att de insatser som ges i mottagningssystemet är likvärdiga och tillgängliga för alla asylsökande oavsett språktillhörighet, bostadsort, boendeform eller vid vilken mottagningsenhet de är inskrivna.
- Migrationsverket bör stärka de sociala aspekterna av mottagandet genom att verka för att fler mötesplatser mellan asylsökande och lokalbefolkning skapas, mer information om boende och lokalsamhälle ges samt utveckla möjligheterna att i större utsträckning erbjuda sociala samtal som komplement till mottagningens utredningssamtal.

## FAKTARUTA

En person som ansöker om asyl i Sverige blir inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem som regleras av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket ska erbjuda plats i anläggningsboende för den som inte kan ordna eget boende samt i lämplig omfattning erbjuda organiserad sysselsättning under tiden asylärendet prövas. Därutöver ansvarar Migrationsverket för att betala ut dagersättning till asylsökande. Arbetsförmedlingen har ansvar för att anvisa en person som beviljats uppehållstillstånd, och omfattas av etableringslagen, till en kommun för bosättning, samt att erbjuda etableringsinsatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Kommunerna ansvarar för bland annat svenskundervisning och samhällsorientering samt barnomsorg och skola för asylsökande barn och ungdomar medan landstingen ska tillhandahålla hälso- och sjukvård.

Drygt 29 600 personer sökte asyl i Sverige under 2011. Prognosen för 2012 är 44 000. Under 2011 beviljades cirka 12 300 personer uppehållstillstånd av Migrationsverket eller migrationsdomstolarna. Migrationsverkets genomsnittliga handläggningstid för asylärenden var fem månader 2011. I september 2012 var drygt 40 000 personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. För de asylsökande som kommunplacerades under 2011 efter beviljat uppehållstillstånd var den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet 10 månader (296 dagar) för personer i anläggningsboende (ABO) från det att ansökan lämnades in till kommunplacering.

Migrationsverkets totala kostnader för mottagandet av asylsökande uppgick till knappt 5 miljarder kronor 2011, varav hälften utgjordes av ersättningar till kommuner och landsting för mottagande av asylsökande (i detta ingår inte kostnaderna för mottagandet av ensamkommande barn). Kostnaderna för mottagandet har ökat med drygt 850 miljoner kronor mellan 2009 och 2011, framför allt beroende på ökade kostnader för asylsökandes boende.



# 1 Inledning

## 1.1 Motiv för granskning

I likhet med många andra länder i Europa genomgår Sverige stora demografiska förändringar. Allt färre ska försörja allt fler samtidigt som det pågår en generationsväxling på arbetsmarknaden. För att klara försörjningsbördan och en förväntad arbetskraftsbrist inom vissa sektorer behöver Sverige bättre ta tillvara kompetensen hos de människor som kommer till landet.

Människor kommer till Sverige av många olika anledningar. En del kommer för att arbeta, studera eller återförenas med sin familj medan andra flyr undan våld och förföljelse. En immigrants skäl att komma till Sverige påverkar vilka myndigheter och insatser hon eller han får kontakt med. För asylsökande, som ofta har större utmaningar än andra migranter, är det särskilt viktigt att både asylprocessen och de statliga insatserna för en tidig etablering är ändamålsenliga och effektiva. En lång etableringstid innebär stora utmaningar såväl för den enskilde som för samhället. Därför är det viktigt att integrationsförberedande insatser kan påbörjas redan under den asylsökandes tid i mottagningssystemet. Riksdag och regering har uttalat att fokus för dessa insatser ska vara att asylsökande som beviljas uppehållstillstånd och som ska etableras och integreras i samhället snabbt ska komma i arbete och egenförsörjning.

Flera myndigheter ska samverka i mottagandet av asylsökande. Det förutsätter att det finns en fungerande samverkan och samordning av olika verksamheter. Det är Migrationsverket som har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och som först ska möta de asylsökandes behov av etableringsstöd genom att erbjuda organiserad sysselsättning under den tid de är inskrivna i mottagningssystemet.<sup>1</sup> Ansvaret gäller fram till dess att Migrationsverket fattar beslut i asylärendet och personen skrivs ut från mottagningssystemet. Därefter övergår ansvaret till Arbetsförmedlingen för de personer som beviljats uppehållstillstånd och omfattas av etableringslagen. Samtidigt som Migrationsverket har kortat handläggningstiderna för asylärenden innebär en

<sup>1</sup> Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

lång väntan på lediga bostäder i kommunerna att asylsökande som beviljats permanent uppehållstillstånd ändå kan bli kvar i mottagningssystemet. Sammantaget gör detta att det är ett angeläget område att granska utifrån såväl ett integrations- som effektivitetsperspektiv.

## 1.2 Syfte och revisionsfråga

Syftet har varit att granska de statliga insatserna vid mottagandet och introduktionen av asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Det innebär att granskningen har inriktats mot hur mottagningssystemet för asylsökande samt regeringens styrning och uppföljning av systemet fungerar utifrån ambitionen om tidiga insatser för integration. Utöver Migrationsverket och regeringen omfattar granskningen även Arbetsförmedlingen som har uppdraget att bistå personer som har beviljats uppehållstillstånd, och som omfattas av regeringens etableringsreform, så att de kan bosätta sig i en kommun.

Granskningen har utgått ifrån följande övergripande revisionsfråga:

- Är statens insatser för mottagande och introduktion av asylsökande effektiva för att underlätta och påskynda deras etablering och integration i Sverige?

## 1.3 Inriktning och avgränsningar

Granskningen avser mottagningssystemet för asylsökande med inriktning på dess integrationsförberedande insatser. Det innebär att granskningen inte omfattar Migrationsverkets uppdrag att pröva ansökningar om asyl. Inte heller förvars- respektive återvändandeverksamheten eller mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar ingår i granskningen, även om dessa områden ingår i mottagningssystemet. Migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens prövning ingår inte i granskningen, inte heller Rikspolisstyrelsens eller Kriminalvårdens transporttjänsts verkställighet av beslut om avvisnings- respektive utvisningsärenden.

*Starttidpunkt* för de insatser som har granskats är från det datum då en asylsökande blivit inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem och *sluttidpunkt* det datum då den asylsökande fått ett lagakraftvunnet beslut (om antingen uppehållstillstånd eller avvisning/utvisning), fått ett beslut om kommunplacering alternativt avvisats/utvisats och blivit utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem. Den granskade verksamheten omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Granskningen har avgränsats till att omfatta statliga insatser genomförda huvudsakligen under åren 2010-2012. De insatser som har granskats berörs i huvudsak inte av riksdagens beslut om lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som trädde i kraft den 1 december 2010. Undantaget är insatser för personer som har beviljats uppehållstillstånd men fortfarande är inskrivna i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering. Dessa omfattas av etableringslagens insatser.

#### 1.4 Definitioner

Flera olika begrepp används i denna granskning. Med *asyl* avses enligt utlänningslagen (2005:716) ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att personen är flykting eller alternativt skyddsbehövande (1 kap. 3 §). En person som ansöker om asyl benämns *asylsökande*. Enligt 1 kap. 12 § ska även en ansökan som grundar sig på att personen är övrig skyddsbehövande handläggas som en ansökan om asyl.

Med *uppehållstillstånd* (UT) avses ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd (TUT)) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd (PUT) (2 kap. 4-6 §§)).

Med *nyanländ* avses en person som har beviljats uppehållstillstånd, bosatt sig i en kommun och blivit folkbokförd i den kommunen. Som nyanländ kan också räknas en person bosatt i anläggningsboende som ännu inte kommunplaceras, om personen har beviljats uppehållstillstånd och omfattas av etableringslagen.

Med *ABO* avses plats i *anläggningsboende* (vanligtvis lägenheter med självhushåll) som Migrationsverket har ansvar att ordna för asylsökande som inte kan ordna *eget boende* (EBO). Därutöver kan Migrationsverket vid behov även upphandla platser i *tillfälligt anläggningsboende* (ABT).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Med tillfälligt anläggningsboende (ABT) avses upphandlade platser i till exempel stugbyar m.m.

## 1.5 Bedömningsgrunder

Riksdagens fastställda mål för integrationspolitiken är:

Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.<sup>3</sup>

Av budgetlagen (2011:203) framgår av 1 kap. 3 § att det i statens verksamhet ska eftersträvas hög effektivitet och iakttas god hushållning.

En utgångspunkt för granskningen är regeringens övergripande politik för att förstärka arbetslinjen, där arbete och egenförsörjning står i fokus för regeringens integrationspolitiska insatser.<sup>4</sup>

Riksdagen har uttalat att en lyckad och väl fungerande integration är en av vår tids stora utmaningar. Enligt riksdagens mening är det svenska språket och en förbättrad etablering nyckeln till att ta vara på den resurs som nyanlända utgör på den svenska arbetsmarknaden, inte minst mot bakgrund av den demografiska utveckling som Sverige står inför.<sup>5</sup> Riksdagen har även uttalat att integrationspolitikens genomförande förutsätter insatser inom många politikområden och av ett stort antal aktörer på både nationell, regional och lokal nivå, samt att detta ställer höga krav på samsyn och samverkan mellan berörda myndigheter.<sup>6</sup> Vidare har riksdagen betonat att människor som söker asyl ska få ett humant och värdigt mottagande<sup>7</sup> och att det också i fortsättningen är viktigt att handläggningstiderna i alla instanser inte i onödan fördröjer att de personer som beviljas uppehållstillstånd så snabbt som möjligt kan påbörja etableringsprocessen i Sverige<sup>8</sup>.

Av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att Migrationsverket i lämplig omfattning ska ge sysselsättning till personer som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande eller som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Sysselsättningen ska ges genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötsel av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen

<sup>3</sup> Prop. 2008/09:11, bet. 2008/09:AU1, skr. 2008/09:155. Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1, utgiftsområde 13, s. 9.

<sup>4</sup> Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, s. 26.

<sup>5</sup> Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:AU1, skr. 2011/12:66. Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13, s. 12–16.

<sup>6</sup> Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:AU1, skr. 2011/12:66. Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13, s. 32–33.

<sup>7</sup> Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:SfU2, skr. 2006/07:33. Socialförsäkringsutskottets betänkande 2006/07:SfU2, s. 7–8.

<sup>8</sup> Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:SfU2, skr. 2011/12:79. Socialförsäkringsutskottets betänkande 2011/12:SfU2, utgiftsområde 8, s. 11ff.

meningsfull. Av regeringens budgetproposition för 2011 framgår att insatserna inom mottagandet ska främja de asylsökandes framtid såväl vid ett eventuellt beviljande av uppehållstillstånd som vid ett eventuellt återvändande. Vidare framgår att insatserna främst ska ske inom den organiserade sysselsättningen genom exempelvis svenskundervisning, introduktion, kartläggning av den enskildes utbildnings- och yrkesbakgrund samt genom olika former av sysselsättning.<sup>9</sup>

I förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket framgår att verket ska samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har.<sup>10</sup>

I förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken betonas att samtliga myndigheter ska verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.<sup>11</sup>

#### 1.5.1 *EU:s mottagandedirektiv*

Europeiska unionens råd antog den 27 januari 2003 direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.<sup>12</sup> Direktivets syfte är att garantera asylsökande som tas emot inom EU en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor. Direktivet fastslår miniminormer för bland annat information, dokumentation, bosättning och rörelsefrihet, familjer, hälsoundersökningar och hälso- och sjukvård, skolgång och utbildning, sysselsättning, yrkesutbildning och andra materiella mottagningsvillkor. Som ett led i arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem antog kommissionen 2008 ett förslag till ändrat mottagandedirektiv. Förslaget innehåller gemensamma normer till skillnad från 2003 års direktiv som innehåller miniminormer. Ett omarbetat direktivförslag presenterades i juni 2011. Syftet med det nya förslaget som ska antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt är enligt kommissionen bland annat att ge asylsökande ett tillräckligt materiellt stöd och öka asylsökandes möjligheter att försörja sig genom ett tidigt tillträde till arbetsmarknaden. Förhandlingarna i rådet har kommit långt och ett antagande

<sup>9</sup> Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 8 Migration, s. 19.

<sup>10</sup> 2 § 3 st. förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>11</sup> 1 § förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

<sup>12</sup> Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

av Europaparlamentet och rådet väntas under hösten 2012. Efter ikraftträdandet ska direktivet genomföras i nationell lagstiftning inom två år.<sup>13</sup>

## 1.6 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens strategi för granskningar inom området etablering och integration. De huvudsakliga metoderna för datainsamling som har använts i granskningen beskrivs kortfattat nedan.

### 1.6.1 *Platsbesök och intervjuer*

För att samla in information och på plats bilda sig en uppfattning om verksamhetens inriktning och omfattning har projektgruppen genomfört platsbesök med intervjuer på ett urval av Migrationsverkets mottagningsenheter runt om i landet. Urvalet av mottagningsenheter har framför allt gjorts med hänsyn till antalet inskrivna asylsökande, de asylsökandes fördelning på anläggningsboende respektive eget boende, samt om enheten ligger i en större stad eller mindre ort.<sup>14</sup>

Vid besöken har semistrukturerade intervjuer genomförts med enhetschefer, teamledare/beslutsfattare, handläggare och assistenter utifrån en på förhand framtagen intervjuguide.

Utöver platsbesök har intervjuer även genomförts med Migrationsverket centralt, ledningen för verksamhetsområde Mottagning, sakområden, centrala utvecklingsprojekt samt med verkets bosättnings- och statsbidragsenhet. Därutöver har intervjuer genomförts med Arbetsförmedlingen samt med ett urval länsstyrelser och kommuner. Sammanlagt har ett 90-tal personer intervjuats under granskningen (se bilaga 2 för en intervjuförteckning).

<sup>13</sup> Regeringskansliet Faktapromemoria 2010/11:FPM151 *Förslag till ändringar i mottaganddirektivet*, Justitiedepartementet, 2011-09-09.

<sup>14</sup> Följande av Migrationsverkets mottagningsenheter har besökts: Boden, Flen, Göteborg/Källered, Malmö, Norrköping och Stockholm/Hallonbergen.

### 1.6.2 *Enkätundersökning*

För att bredda intervjuundersökningens bild av mottagningsverksamheten har en webbenkätundersökning genomförts med medarbetare inom Migrationsverkets verksamhetsområde Mottagning. Frågorna berörde medarbetarnas syn på bland annat sin egen och verksamhetsområdets roll, organisation samt insatser inom mottagningsverksamheten. Svarsfrekvensen var 52,5 procent (418 personer svarade). I bilaga 3 presenteras enkätundersökningen mer utförligt.

### 1.6.3 *Dokumentstudier*

I granskningen har även ingått en genomgång av centrala dokument inom området, däribland budgetpropositioner, skrivelser, årsredovisningar, myndighetsinterna styrdokument samt forsknings- och utvärderingsrapporter.

## 1.7 **Rapportens disposition**

Kapitel 2 redogör för statens organisering av etableringsförberedande insatser. Kapitel 3 behandlar boendet under och efter asyltiden medan kapitel 4 handlar om förutsättningar för arbete och egenförsörjning. Kapitel 5 redogör för iakttagelser gällande etableringsförberedande insatser i mottagningssystemet. Kapitel 6 redovisar Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.





## 2 Statens organisering av etableringsförberedande insatser

Syftet med detta kapitel är att redovisa hur staten organiserar och styr de etableringsförberedande insatserna. Det är insatser som erbjuds den asylsökande under tiden i mottagningssystemet, det vill säga från ankomst fram till dess att han eller hon skrivs ut från mottagningssystemet och är mottagen i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd.

### 2.1 Mottagande – första steget mot integration

Denna granskning är inriktad mot statens insatser för mottagande och introduktion av asylsökande. Den övergripande frågeställningen är om insatserna är effektiva för att underlätta och påskynda de asylsökandes etablering och integration i Sverige.<sup>15</sup> Granskningen är i första hand inriktad på mottagandet av dem som beviljas uppehållstillstånd.

Figur 2.1 nedan illustrerar integrationsprocessen för de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd. Det första steget består av mottagande och introduktion inom ramen för mottagningssystemet.<sup>16</sup> Nästa steg består av etableringssystemet som pågår i upp till 24 månader med Arbetsförmedlingen som huvudansvarig statlig myndighet. Här ska insatser ges för att underlätta övergången till etablering och egenförsörjning.

Figur 2.1. Mottagningssystemet som en del i integrationsprocessen



<sup>15</sup> Det innebär att granskningen i första hand avser den grupp asylsökande som beviljas uppehållstillstånd. Vilka som kommer att beviljas uppehållstillstånd är emellertid inte känt förrän den asylsökande står i begrepp att lämna mottagningssystemet. De etableringsförberedande insatserna i mottagningssystemet måste således utformas med detta i åtanke. De ska underlätta och påskynda de asylsökandes etablering, men samtidigt inte vara av den arten att de försvårar ett återvändande för dem som inte beviljas uppehållstillstånd. Insatserna måste också vara samhällsekonomiskt motiverade givet att knappt 40 procent av de asylsökande slutligen får stanna i landet. Sammantaget utgör detta ett inneboende dilemma för de etableringsförberedande insatserna inom mottagningssystemet.

<sup>16</sup> Se bilaga 1 för en genomgång av stegen genom mottagningssystemet.

Därefter är det kommunen där den nyanlände är folkbokförd som tar över ansvaret och den nyanlände omfattas då av generella stödsystem och insatser precis som andra boende i Sverige. Övergången från mottagningssystemet till etableringssystemet sker när en person beviljas uppehållstillstånd, oberoende av om personen är folkbokförd eller inte. Personen kan vid det tillfället fortfarande vara inskriven i mottagningssystemet och ska då få möjlighet att påbörja etableringsinsatser.

### Mottagningssystemet

Mottagandet av asylsökande är en del av migrationspolitiken. Samtidigt ska de insatser som ges inom ramen för mottagningssystemet utgå från ett integrationsperspektiv. Insatserna ska förbereda den asylsökande för såväl etablering och integration i Sverige som för ett eventuellt återvändande.

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande. Det innebär ett ansvar för att erbjuda plats i anläggningsboende (ABO) för asylsökande som inte kan ordna eget boende (EBO), i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning som bidrar till att göra vistelsen meningsfull, däribland svenskundervisning, samt att pröva rätten till bistånd (bland annat dagersättning). Innebörden av att sysselsättning ska ges asylsökande i *lämplig omfattning* är att sysselsättningen ska anpassas dels till den enskildes personliga förutsättningar, dels till de praktiska möjligheterna att ordna lämplig sysselsättning.<sup>17</sup>

I anslutning till LMA har regeringen utfärdat föreskrifter om mottagandet i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA). I FMA regleras bland annat Migrationsverkets informationsansvar gällande asylsökandes rätt till förmåner, skyldigheten för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden med mera samt dagersättningens storlek.

Medan asylprocessen pågår ska den asylsökandes grundläggande behov av bland annat boende, uppehälle och sjukvård tillgodoses inom ramen för mottagningssystemet. Flera myndigheter har ansvar för olika insatser. Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande men är beroende av att andra myndigheter fullgör sina uppgifter samt att samverkan mellan alla inblandade aktörer fungerar.

<sup>17</sup> Prop. 1993/94:94, s. 95, bet. 1993/94:Sfu11, rskr. 1993/94:188.

### **Etableringssystemet**

Etableringsreformen för nyanlända invandrare som infördes i december 2010 innebar en förändrad ansvars- och arbetsfördelning mellan såväl stat och kommun som mellan statliga myndigheter. Arbetsförmedlingen övertog samordningsansvaret för etableringsinsatser till nyanlända från kommunerna. Syftet med reformen var att påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

Etableringssystemet regleras framför allt av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt lagen ska Arbetsförmedlingen samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Arbetsförmedlingen ska också upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering samt tillhandahålla ett eller flera valfritetssystem som ger den nyanlände rätt att välja en godkänd etableringslots.

Av lagen framgår vidare att länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Vidare framgår att varje kommun är skyldig att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering.

## **2.2 Regeringens styrning och uppföljning**

Regeringens styrning av myndigheterna sker huvudsakligen genom myndighetsinstruktionen, de årliga regleringsbrevens samt genom myndighetsdialoger. I dialogerna följer regeringen upp styrningen och utbyter kunskaper inom myndigheternas ansvarsområde. Uppföljning sker även genom årsredovisningen samt i verksamhets- och kostnadsprognoser och annan återrapportering som myndigheterna lämnar till regeringen.

### **2.2.1 Regeringens styrning och uppföljning av Migrationsverket**

Av regeringens instruktion till Migrationsverket framgår att myndigheten ska fullgöra sina uppgifter enligt bland annat LMA och FMA. Av myndighetsinstruktionen framgår också att Migrationsverket ska verka för samverkan och samordning mellan berörda myndigheter så att verksamheten är effektiv. Migrationsverket ska också övergripande arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i landet för att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljas uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

### **Mål och uppdrag**

Regeringen har i Migrationsverkets regleringsbrev för åren 2010–2012 angett att asylprövning och återvändande ska vara prioriterade områden för verket. Asylärenden behöver handläggas skyndsamt både för individens skull och för att undvika onödiga mottagandekostnader för staten.

Under rubriken organiserad sysselsättning i regleringsbrevet för 2012 anges målet att Migrationsverket ska göra en kartläggning av den asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund. Liksom föregående år har Migrationsverket som återrapporteringskrav att redovisa antal och andel som har deltagit i en introduktion eller som har praktiserat.

För den asylsökande har den totala tiden i mottagningssystemet stor betydelse för en eventuell senare etablering. Regeringens målstyrning av Migrationsverket syftar till att den asylsökandes sammanlagda vistelsetid i mottagningssystemet inte ska överstiga 12 månader.

#### **2.2.2 Regeringens styrning och uppföljning av Arbetsförmedlingen**

Av Arbetsförmedlingens myndighetsinstruktion framgår att myndigheten har ett särskilt ansvar att, för nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen, samordna etableringsinsatser som syftar till att underlätta och påskynda dessa personers etablering i arbets- och samhällslivet, samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.<sup>19</sup>

### **Mål och uppdrag**

Regeringen har i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2010–2012 gett myndigheten flera uppdrag, däribland om bosättning, som berör nyanlända invandrarers etablering inom ramen för etableringsreformen. Enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2010 skulle Arbetsförmedlingen bistå Migrationsverket i arbetet med att utveckla metodiken och ta fram metodstöd för att förbättra kartläggningen av de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund. Målet var att kartläggningsmetodiken skulle kunna användas under tiden asylärendet prövas och kunna byggas på vid Arbetsförmedlingens etableringssamtal för dem som beviljas uppehållstillstånd samt vid ett återvändande.

I regleringsbrevet för 2012 finns ett uppdrag om att Arbetsförmedlingen i samråd med bland andra Migrationsverket ska utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända. Bland annat anges att myndigheterna i detta arbete särskilt ska beakta ansvar och roller för socialt stöd till nyanlända och samverkan och samordning på lokal nivå.

<sup>19</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Gällande Arbetsförmedlingens bosättningsuppdrag fanns i regleringsbrevet för 2011 ett mål om att redovisa antalet och andelen nyanlända som anvisats till bosättning inom fyra veckor respektive bosatts inom åtta veckor. Motsvarande mål finns inte i regleringsbrevet för 2012.

### 2.3 Verksamhetsområde Mottagning: organisering och arbetssätt

Mottagning är Migrationsverkets mest personalintensiva område med sina närmare 1 500 anställda. Mottagningsverksamheten leds av en verksamhetsområdeschef. Sammanlagt finns det 25 mottagningsenheter i Sverige uppdelade på fem geografiska mottagningsområden. Inom varje mottagningsområde finns också en förvarsenhet samt i två områden även en återvändandeenhet. Verksamheten inom ett mottagningsområde leds av en områdeschef (tidigare samordnande enhetschef) som också ingår i verksamhetsområdets ledningsgrupp.

Mottagningsenheterna leds av en enhetschef som har verksamhetsansvar. Under enhetscheferna finns team med teamledare och ett varierande antal medarbetare. Vanligen finns mottagningsteam, utredningsteam och återvändandeteam vid varje enhet. Hur teamen benämns och vilka ansvarsområden de har varierar i viss mån mellan enheterna.

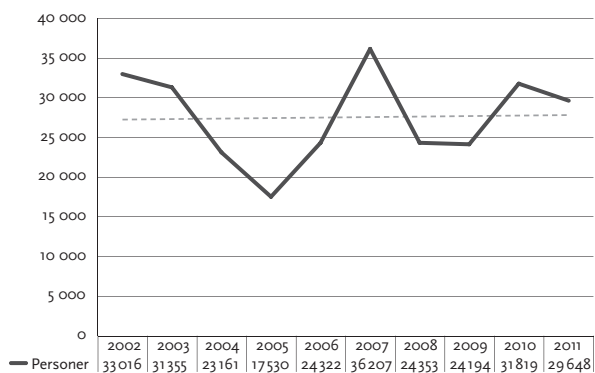
För att inom mottagningsverksamheten svara upp mot de kortare handläggningstiderna inom asylprövningen inleddes 2010 projektet *Kortare väntan 2*.<sup>20</sup> Syftet var att kvalitetssäkra och effektivisera verksamheten samtidigt som likvärdighet skulle säkerställas mellan de olika mottagningsenheterna. Inom ramen för projektet utvecklades standarder och rutiner för verksamheten samt upprättades en förbättringskedja genom vilken utvecklingsförslag och åtgärder kunde förmedlas till hela organisationen. Under 2012 har det nya arbetssättet och arbetsrutinerna implementerats vid samtliga mottagningsenheter.

<sup>20</sup> Projektet är ett samlingsprojekt bestående av *Kortare väntan Återvändande* och *Kortare väntan Introduktion och Bosättning*.

## 2.4 Antal asylsökande, vistelsetider och kostnader

Sverige är idag det tredje största mottagarlandet av asylsökande i Europa efter Frankrike och Tyskland.<sup>21</sup> Under 2011 sökte cirka 30 000 personer asyl i Sverige. Av dessa var ungefär två tredjedelar mellan 18 och 64 år. Som framgår av nedanstående diagram är det stora variationer i mottagningsverksamheten.

Diagram 2.1 Totalt antal asylsökande till Sverige 2002–2011



För närvarande ökar trycket kraftigt i mottagningssystemet. Under september 2012 kom det i genomsnitt 1 250 asylsökande per vecka till Sverige samtidigt som Migrationsverkets mottagningsverksamhet är dimensionerad för att ta emot mellan 500 och 700 asylsökande i veckan.<sup>22</sup> Enligt Migrationsverkets prognos kommer antalet asylsökande att uppgå till 44 000 under 2012. För 2013 är prognosen 54 000.<sup>23</sup> Det innebär helt andra nivåer än vad som hittills förekommit under 2000-talet. Den förväntade ökningen beror bland annat på utvecklingen i Mellanöstern.

<sup>21</sup> Rätten att söka asyl regleras i utlänningslagen (2005:716) med utgångspunkt från FN:s flyktingkonvention. Med asyl avses ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. Migrationsverket har en skyldighet att pröva en ansökan om asyl som inlämnas i Sverige. Totalt sökte drygt 173 000 personer asyl i något europeiskt land under januari – augusti 2012. Migrationsverkets månadsrapport för september 2012, s. 9.

<sup>22</sup> Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos, 26 oktober 2012, s. 3.

<sup>23</sup> Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos, 26 oktober 2012.

Under 2011 beviljades drygt 12 300 personer uppehållstillstånd efter prövning av Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Migrationsverkets bifallsandel var 30 procent medan migrationsdomstolarnas var 7 procent.<sup>24</sup>

### Vistelsetider

Den asylsökande är inskriven i mottagningssystemet från det att asylansökan lämnats in till dess att ärendet är avgjort och han eller hon är mottagen i en kommun eller har lämnat landet. I september 2012 uppgick antalet inskrivna till drygt 40 000 personer. Drygt en tredjedel (cirka 13 500 personer) av dem som var inskrivna i mottagningssystemet hade överklagat men fått avslag på sin asylansökan.

Migrationsverket har, genom införandet av ett nytt arbetssätt inom asylprövningen, kortat sina handläggningstider väsentligt jämfört med tidigare år. Den genomsnittliga handläggningstiden för de cirka 30 400 asylärendena som Migrationsverket avgjorde under 2011 var fem månader (149 dagar).<sup>25</sup> Knappt hälften av ärendena avgjordes inom tre månader medan 75 procent avgjordes inom sex månader. Efter tolv månader hade 90 procent av ärendena avgjorts.<sup>26</sup>

Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet för de som var inskrivna under 2011 var cirka 16 månader (467 dagar). Vistelsetiderna varierar dock stort mellan olika typer av ärenden.<sup>27</sup> För de asylsökande som kommunplacerades under 2011 efter beviljat uppehållstillstånd var den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet, från det att ansökan lämnades in till kommunplacering, 10 månader (296 dagar) för personer i ABO.<sup>28</sup>

Under 2011 skrevs 28 600 personer ut från mottagningssystemet. Av dessa kommunplacerades knappt 9 000, drygt 10 000 återvände självmant, cirka 2 400 återvände med tvång medan drygt 7 300 avvek under processen.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Preskriptionstiden för asylsökande med lagakraftvunnet beslut om avslag är fyra år. Det innebär att en asylsökande som håller sig undan verkställighet efter fyra år kan söka asyl på nytt. Uppgifter från Migrationsverket i e-post den 10 oktober 2012 visar att av dem som fick avslag på sin asylansökan 2006 återkom tre procent (201 personer) fyra år senare med en ny asylansökan.

<sup>25</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 24.

<sup>26</sup> Uppgifter från Migrationsverket i e-post 2012-10-10.

<sup>27</sup> Ett öppet asylärende hos Migrationsverket tar i genomsnitt knappt 4 månader att avgöra (cirka 10 400 ärenden) medan ett återvändandeärende överlämnat till Polisen tar drygt 2 år och 9 månader (cirka 7 200 ärenden). Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 19.

<sup>28</sup> Uppgifter från Migrationsverket i e-post 2012-10-12.

<sup>29</sup> Migrationsverkets månadsrapport för september 2012, s. 2.

### Kostnader för mottagandet

Migrationsverkets totala kostnader för mottagandet av asylsökande uppgick till knappt 5 miljarder kronor under 2011, varav 2,5 miljarder kronor utgjordes av ersättningar till kommuner och landsting för mottagande av asylsökande.<sup>30</sup> Kostnaderna för mottagandet har ökat med drygt 850 miljoner kronor mellan 2009 och 2011. Det beror, enligt Migrationsverket, framför allt på ökade kostnader för mottagandet av ensamkommande barn samt för upphandlingen av platser i tillfälliga anläggningsboenden.<sup>31</sup>

Migrationsverkets utgifter för personal, lokaler och övriga omkostnader<sup>32</sup> inom mottagandet uppgick under 2011 till drygt 1,7 miljarder kronor. Kostnaden för ersättningar till asylsökande (dagersättning) var knappt 675 miljoner kronor och dygnskostnaden per inskriven asylsökande i mottagningssystemet uppgick till 369 kr (exkl. förvar)<sup>33</sup> under 2011.

Den genomsnittliga mottagningskostnaden per *utskrivna* person från Migrationsverkets mottagningssystem 2011 uppskattas till drygt 183 000 kr. Det är en ökning med knappt 47 000 kr jämfört med 2009.<sup>34</sup>

## 2.5 Många med uppehållstillstånd väntar på kommunplacering

I september 2012 var drygt 4 700 personer med beviljade uppehållstillstånd fortfarande inskrivna i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering. Av dessa var ungefär 3 200 i ABO och 1 400 i EBO. Dessa individer hade i genomsnitt vistats drygt 11 månader i mottagningssystemet. Den genomsnittliga tiden från uppehållstillstånd till bosättning har för de första åtta månaderna 2012 varit 111 dagar för ABO och 46 dagar för EBO.<sup>35</sup> Migrationsverkets prognos för 2013 är att denna grupp kommer att öka till över 9 000 om läget på bostadsmarknaden inte förbättras.<sup>36</sup>

<sup>30</sup> De totala utgifterna för utgiftsområde 8 Migration var drygt 6,7 miljarder kronor 2011.

<sup>31</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 48–49.

<sup>32</sup> I detta ingår bland annat mottagningens OH-kostnader, kostnader för ankomstboende, återvändande, särskilda ersättningar, ensamkommande barn samt bosättning och etablering. Uppgifter från Migrationsverket i e-post den 26 september 2012.

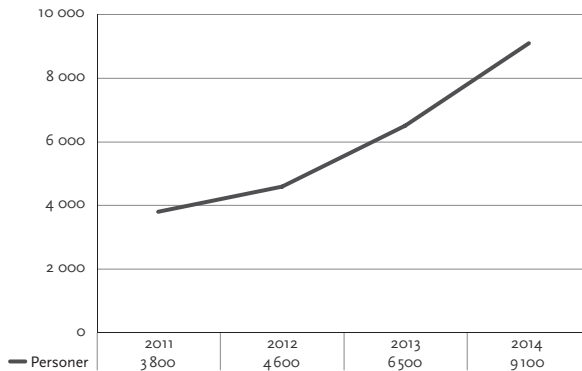
<sup>33</sup> Det genomsnittliga antalet inskrivna asylsökande i förvar var 231 till en kostnad av 3 562 kr per dygn.

<sup>34</sup> Avser Migrationsverkets, domstolarnas, polisens och Arbetsförmedlingens gemensamma kostnader. Sedan 2009 har dessa aktörers sammanlagda kostnader ökat med drygt 2,1 mdkr till drygt 5,4 mdkr under 2011. Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 21.

<sup>35</sup> Migrationsverkets månadsrapport för september 2012, s. 24–25 och 30. Den genomsnittliga tiden avser personer som faktiskt anvisats boende (schablonersättning utbetalats).

<sup>36</sup> Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos 2012-10-16, s. 37.



**Diagram 2.2.** Migrationsverkets prognos över personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende (ABO)<sup>37</sup>

Källa: Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos 2012.

Eftersom antalet asylärenden förväntas öka kraftigt framöver samtidigt som praxis för anknytningsärenden har ändrats så bedömer Migrationsverket i sin senaste prognos att kommunerna i betydande utsträckning måste öka sitt mottagande under de närmaste åren. Om inte mottagandet stimuleras och effektiviseras kommer det enligt Migrationsverket att uppstå en betydande tröghet i utplaceringen från mottagningssystemet av personer med uppehållstillstånd. Kostnaden för 9 000 personer med beviljade uppehållstillstånd inskrivna i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering är i storleksordningen 1,2 miljarder kronor per år.<sup>38</sup>

## 2.6 Sammanfattande iakttagelser

### 2.6.1 Samverkan för snabbare etableringsinsatser

Det statliga ansvaret för mottagande och introduktion av asylsökande och den senare etableringsprocessen för nyanlända är huvudsakligen fördelat på Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Därutöver ansvarar landstingen och kommunerna för viktiga delar. Regeringen ställer på olika sätt krav på myndigheterna att samverka med varandra i syfte att påskynda nyanländas

<sup>37</sup> Migrationsverkets prognos 2012-07-30, s. 31–33 samt bilaga 1.

<sup>38</sup> Uppgifter från Migrationsverket i e-post 2012-09-26.

etablering på arbetsmarknaden. Inte minst omfattar styrningen mål om ett snabbt flöde genom mottagningssystemet för att Arbetsförmedlingen tidigt ska kunna erbjuda etableringsinsatser, samt att myndigheterna ska samverka för att skapa förutsättningar för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer.

#### 2.6.2 *Regeringen har inte preciserat kravet på sysselsättning*

Migrationsverket har ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande. Verket ska enligt lag i lämplig omfattning erbjuda asylsökande sysselsättning i form av bland annat svenskundervisning. Innebörden av att sysselsättning ska ges asylsökande i *lämplig omfattning* är att den ska anpassas dels till den enskildes personliga förutsättningar, dels till de praktiska möjligheterna att ordna lämplig sysselsättning. Regeringen har dock inte närmare preciserat något krav på sysselsättningens innehåll och det finns heller inte något uttalat mål eller krav på Migrationsverket när det gäller etableringsförberedande insatser för asylsökande.

#### 2.6.3 *Kortare handläggningstider men många får vänta länge*

Handläggningstiderna i asylprocessen har minskat under senare år. Under 2011 fattade Migrationsverket beslut inom tre månader i nästan hälften av alla asylärenden. Samtidigt kan det konstateras att relativt många får vänta relativt länge på beslut – för var fjärde asylsökande tog det 3–6 månader att få beslut, och för var tionde tog det över ett år.

#### 2.6.4 *Många med uppehållstillstånd väntar på kommunplacering*

Trycket på mottagningssystemet är för närvarande stort och ökande. En konsekvens av detta är att antalet personer som väntar på kommunplacering efter uppehållstillstånd ökar. För närvarande väntar närmare 5 000 personer med uppehållstillstånd på kommunplacering. Enligt Migrationsverkets prognoser kan detta antal ha ökat till 9 000 år 2013 om inte kommunerna markant ökar sitt mottagande.

## 3 Boende under och efter asyltiden

Detta kapitel redogör för Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens arbete med boende för asylsökande och nyanlända. Regeringen har betonat att en viktig förutsättning för de nyanländas bosättning är möjligheten till arbete och försörjning i den region där bosättningsorten ligger.<sup>39</sup>

### 3.1 Boende före uppehållstillstånd

Migrationsverket har ansvar för att ordna boende åt de asylsökande som inte kan eller vill ordna eget boende. Detta ansvar gäller så länge den asylsökande är inskriven i mottagningssystemet, det vill säga från inskrivningstillfället till dess att han eller hon är mottagen i en kommun och skrivits ut från mottagningssystemet eller har lämnat landet efter slutgiltigt avslag på sin asylansökan.

Medan asylprövningen pågår bor alltså den asylsökande antingen i eget boende (EBO) eller i anläggningsboende (ABO) genom Migrationsverkets försorg.<sup>40</sup> Andelen i ABO har ökat under senare år och uppgick 2011 till ungefär 60 procent.

Placeringen i ABO sköts av tre fördelningshandläggare på Migrationsverket som är stationerade i Göteborg, Malmö och Gävle.<sup>41</sup> Fördelningsfunktionen har som utgångspunkt att ensamstående kvinnor och män samt vissa nationaliteter inte ska behöva bo tillsammans samt att familjer i regel ska erbjudas enskilt boende. Därutöver är det i första hand tillgången till ledigt boende som styr bosättningen.<sup>42</sup> Det innebär att en asylsökande kan placeras i ett anläggningsboende varsomhelst i landet, utan särskild hänsyn till arbetsmarknad eller personliga önskemål och förhållanden. Enligt

<sup>39</sup> Prop. 2009/10:60, s. 131.

<sup>40</sup> I samband med inskrivningen kan den asylsökande under en övergångsperiod på vanligtvis några dagar få bo i ett så kallat ankomstboende som Migrationsverket tillhandahåller. Ankomstboenden finns i Göteborg, Malmö, Gävle och Märsta.

<sup>41</sup> Handläggarna tillhör Migrationsverkets bosättnings- och statsbidragsenhet som organisatoriskt hör till myndighetens verksamhetsområde Mottagning.

<sup>42</sup> Detta framgår av Riksrevisionens enkät och intervjuer. I enkäten uppgår 83 procent att det huvudsakligen är lediga bostäder som styr placeringen av asylsökande i ABO, medan 17 respektive 15 procent uppgår att det huvudsakligen är utredningskapacitet på mottagningsenheten respektive asylprövningsenheten som styr.

Riksrevisionens intervjuer innebär det inte sällan att den asylsökande efter ett tag flyttar från ABO till EBO hos släkt eller vänner.

Av de cirka 24 000 platser i anläggningsboende som Migrationsverket i oktober 2012 har tillgång till utgör drygt 4 800 platser i tillfälliga boenden (ABT). Det handlar bland annat om platser i stugbyar och på campingplatser som Migrationsverket hyr tillfälligt. Migrationsverkets prognos är att det kommer att behövas drygt 33 000 platser i ABO i slutet av 2013.<sup>43</sup>

Personer i EBO skrivs som regel automatiskt ut från mottagningssystemet en månad efter att de beviljats uppehållstillstånd. De förväntas då ha blivit folkbokförda i den kommun där de bor. Asylsökande i ABO som beviljas uppehållstillstånd, och omfattas av etableringslagen, bor kvar i ABO till dess att de anvisats en kommunplats av Arbetsförmedlingen (se följande avsnitt).

### 3.2 Myndighetssamverkan och informationsöverföring

Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska samverka i den bosättningsprocess som startar när en person har beviljats uppehållstillstånd. Det handlar huvudsakligen om informationsöverföring genom dels det bosättningsunderlag som Migrationsverket upprättar (för personer i EBO) i samband med mottagningens utredningssamtal och som Arbetsförmedlingen efter uppehållstillstånd ska bygga vidare på, och dels den kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund som ska göras. Majoriteten av alla bosättningsärenden (90 procent) handläggs av Arbetsförmedlingen, som ansvarar för att upprätta bosättningsunderlag för personer i ABO. Migrationsverket handlägger ärenden för personer som inte omfattas av etableringsreformen. Bägge myndigheterna har av regeringen fått i uppdrag att anvisa en plats i en kommun senast inom fyra veckor efter beviljat uppehållstillstånd och hela bosättningsprocessen bör uppgå till högst åtta veckor (se nedan).

Migrationsverket redovisar att samverkan mellan myndigheterna har skett bland annat genom den kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund som Migrationsverket gör och som sedan ska ligga till grund för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete.<sup>44</sup> Arbetsförmedlingen redovisar att det finns ett nära samarbete med bland andra Migrationsverket men att det på lokalnivå oftast är kommunerna som är den viktigaste samverkanspartnern.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos 2012-10-16, s. 38.

<sup>44</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 41-43.

<sup>45</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2011, s. 59-60.

### 3.3 Bosättning efter uppehållstillstånd

De allra flesta asylsökande som beviljas uppehållstillstånd har rätt att anmäla behov av bosättning till Arbetsförmedlingen.<sup>46</sup> Sådan anmälan ska göras inom sex månader från beviljat uppehållstillstånd. Den sökande har endast rätt till en bostadsanvisning. Andelen som tackade nej till anvisning under perioden december 2010 – mars 2012 var 23 procent för ABO och 52 procent för EBO. Förhållandevis få personer i EBO väljer att söka hjälp från Arbetsförmedlingen för sitt boende.

Arbetsförmedlingen ska anvisa plats i en kommun som har en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning. Utgångspunkten för en anvisning ska vara dels det som framkommit vid etableringssamtal med den nyanlände, dels hans eller hennes förutsättningar för arbete inom pendlingsavstånd.<sup>47</sup>

Arbetsförmedlingen har som mål att bosättningsprocessen ska starta vid första etableringssamtalet. Arbetsförmedlaren tar tillsammans med den nyanlände fram ett bosättningsunderlag, utifrån den information och kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund som Migrationsverket överlämnat efter de olika utredningar och samtal som verket genomfört med den asylsökande. Av bosättningsunderlaget ska bland annat framgå yrkes- och utbildningsbakgrund samt om det föreligger särskilda behov. Ärendet skickas därefter till bosättningssektionen i Norrköping som försöker hitta en lämplig region eller kommun. Ärendet presenteras därefter för lämpliga kommuner. En kommun kan tacka ja eller nej. När en kommun har bekräftat att man kan ta emot den sökande presenteras en bosättningsanvisning för denne. Den sökande kan då tacka ja eller nej.

Arbetsförmedlingen har kvantitativa mål för leddiderna för anvisning och bosättning: anvisning ska ske inom fyra veckor från uppehållstillstånd, och bosättning inom åtta veckor. Enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2011 skulle Arbetsförmedlingen redovisa antalet som anvisades och bosattes inom dessa tider, ett återrapporteringskrav som dock saknas i regleringsbrevet för 2012.

<sup>46</sup> Ett villkor är att de omfattas av etableringsreformen med undantag för dess åldersbegränsning till personer mellan 20 och 65 år. Rätten gäller även innan rätten till etableringsplan har klarlagts. De som inte omfattas är framför allt personer med 25 procents prestationsförmåga eller lägre. Migrationsverket har skyldighet att ordna boende åt dem som inte omfattas av Arbetsförmedlingens skyldighet. 2011 bosatte Migrationsverket 26 personer som inte omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar. Därutöver bosatte verket 1 900 kvotflyktingar. Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 41.

<sup>47</sup> Uppgiften att förmedla kommunplatser ligger organisatoriskt på Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping. Sektionen består av ett 10-tal personer. Den är en del av huvudkontoret och tillhör Enheten för verksamhetsstöd vid Avdelningen för integration och etablering.

Vidare finns ett övergripande mål för etableringsreformen som handlar om att öka individernas egenmakt.<sup>48</sup>

Statskontoret har i en rapport redovisat uppgifter om Arbetsförmedlingens måluppfyllelse avseende ovan nämnda ledtider. Av rapporten framgår att under perioden från december 2010 till och med mars 2012 så uppnåddes anvisningsmålet (anvisning inom fyra veckor från uppehållstillstånd) endast i 8 procent av fallen för personer i ABO. För bosättningsmålet (bosättning inom åtta veckor) var motsvarande andel 11 procent.<sup>49</sup>

Som tidigare framgått av kapitel 2 så uppgår antalet personer med beviljat uppehållstillstånd som väntar på kommunplacering till närmare 5 000. Enligt Migrationsverkets prognoser kan detta antal öka till 9 000 år 2013 om inte kommunerna markant ökar sitt mottagande. För nyanlända i ABO med uppehållstillstånd som väntar på kommunplacering är det ofta stora skillnader i omfattning och kvalitet på den service kommunerna erbjuder. Det gäller såväl samhällsorientering och SFI som övrig kommunal service såsom skola och barnomsorg.<sup>50</sup>

### 3.4 Bosättning ur ett arbetsmarknadsperspektiv

Arbetsförmedlingen har som mål att de nyanlända ska få rätt bosättningsort ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Bosättning ska erbjudas på orter med goda möjligheter till arbete eller utbildning inom pendlingsavstånd där de nyanländas kompetens kan tas tillvara. Vid bosättningen av nyanlända ska Arbetsförmedlingen göra en sammanvägd bedömning av tillgången till lediga bostäder, arbeten samt utbildningsinsatser. Riksrevisionen har genomfört intervjuer med representanter för olika aktörer som har en nyckelroll i bosättningsprocessen för personer som beviljats uppehållstillstånd.<sup>51</sup> I dessa intervjuer framträder dock en förhållandevis samstämmig bild av att det i praktiken är en kommuns bostadssituation och inte dess arbetsmarknad som styr mottagandet av nyanlända som anvisats en plats av Arbetsförmedlingen. I de så kallade länstal, som Arbetsförmedlingen tillsammans med länsstyrelserna och Migrationsverket tar fram, tillmäts visserligen faktorn arbetsmarknad stor vikt men detta anses inte få något större genomslag för det faktiska mottagandet i kommunen. Det konstateras istället att det ofta är

<sup>48</sup> Statskontoret (2012:22), s. 97.

<sup>49</sup> Statskontoret (2012:22), s. 102 f.

<sup>50</sup> E-post från Arbetsförmedlingen 2012-10-10.

<sup>51</sup> Utöver Migrationsverket intervjuades framför allt representanter för Arbetsförmedlingen samt olika kommuner och länsstyrelser.

bostadssituationen som påverkar i vilken kommun den nyanlände bosätter sig. Hur den lokala och regionala arbetsmarknaden ser ut varierar dock beroende på bransch och pendlingsavstånd mellan boende och arbete.

### **3.5 Sammanfattande iakttagelser**

#### **3.5.1 Risk att de nyanländas etablering försenas**

Ett viktigt syfte med etableringsreformen är att påskynda de nyanländas etablering i svenskt arbets- och samhällsliv. Det förutsätter att de som beviljats uppehållstillstånd så snabbt som möjligt får komma igång med sina etableringsinsatser inom ramen för reformen. En stor och ökande andel personer med beviljade uppehållstillstånd blir emellertid kvar länge i mottagningssystemet. Detta kan försena deras etablering i arbets- och samhällslivet. Det finns en betydande risk att problemet blir större under kommande år om ett ökande antal personer som fått uppehållstillstånd blir kvar i mottagningssystemet.

#### **3.5.2 Bristande koppling mellan bosättning och arbetsmarknad**

Möjligheterna till arbete och egenförsörjning är en avgörande faktor för etablering. Enligt Riksrevisionens intervjuer är det emellertid i praktiken andra faktorer än arbetsmarknaden, framför allt kommunens bostadsmarknad, som styr mottagandet av asylsökande och nyanlända.





## 4 Förutsättningar för arbete och egenförsörjning

Arbete och egenförsörjning står i fokus för regeringens integrationspolitiska insatser som utgör en del av regeringens övergripande politik för att förstärka arbetslinjen.<sup>52</sup> Enligt regeringen är de viktigaste indikatorerna på insatsernas effektivitet om de snabbt leder till egenförsörjning, arbete och språkkunskaper.<sup>53</sup> I en skrivelse till riksdagen bedömer regeringen att den utdragna etableringstiden för nyanlända utomeuropeiska invandrare, särskilt skyddsbehövande (asylsökande) och anhöriga är den största enskilda utmaningen för integrationen på arbetsmarknadsområdet. Insatser bör, enligt regeringen, sättas in tidigt och ha en tydlig arbetsmarknadsinriktning.<sup>54</sup> En snabb etablering på arbetsmarknaden står också i fokus för regeringens reform för nyanlända invandrare som trädde i kraft den 1 december 2010.<sup>55</sup>

Av förarbetena till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att den organiserade verksamheten ska ses som ett komplement till arbete och egenförsörjning. Med detta menar riksdagen att det är av stor betydelse att de asylsökande som inte kan finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden har möjlighet till någon annan form av meningsfull sysselsättning under väntetiden.<sup>56</sup> Även i andra sammanhang har det uttalats att mottagandet ska främja de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning såväl under tiden asylansökan prövas som vid ett beviljande av uppehållstillstånd.<sup>57</sup> Arbete och egenförsörjning betonas också i ett faktablad om arbete och praktik i Sverige som Migrationsverket har tagit fram till asylsökande.<sup>58</sup>

<sup>52</sup> Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, s. 26.

<sup>53</sup> Regeringens skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*, s. 35.

<sup>54</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*, s. 19–20.

<sup>55</sup> Regeringens proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandras arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd*, s. 25.

<sup>56</sup> Prop. 1993/94:94, s. 38.

<sup>57</sup> Kommittédirektiv 2007:172 Översyn av mottagandet av asylsökande. Beslutat vid regeringssammanträdet den 13 december 2007. Av intervju med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) framgår att egenförsörjning kan uppnås antingen genom egna sparpengar eller genom att arbeta.

<sup>58</sup> Migrationsverkets faktablad 601 600 från april 2011 *Arbete eller praktik i Sverige om du är eller har varit asylsökande*.

#### 4.1 Ökad rätt att arbeta

Enligt intervjuade företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) gäller regeringens arbetslinje även för asylsökande genom att de har tillträde till arbetsmarknaden från första dagen efter ankomsten, förutsatt att de medverkar till att klarlägga sin identitet. För att ha rätt att arbeta i Sverige under asyltiden måste den asylsökande uppfylla förutsättningarna för att få undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND). Den asylsökande får AT-UND om hon eller han kan styrka sin identitet med id-handlingar eller medverka till att klarlägga den. Vid AT-UND ska den asylsökande kontakta Skatteverket för att få ett samordningsnummer som behövs för att kunna visa att man har arbetat och betalat skatt under asyltiden om man senare skulle vilja söka arbetstillstånd. Vidare måste arbetsgivaren meddela Migrationsverket skriftligt om anställningen och den asylsökande måste anmäla sin inkomst om hon eller han har dagersättning.

Den 1 augusti 2010 fick asylsökande ökade möjligheter att arbeta under asyltiden. Dessförinnan gällde AT-UND endast om Migrationsverket bedömde att beslut i asylärendet skulle dröja mer än fyra månader.<sup>59</sup> Förändringen var, enligt regeringen, viktig för att stärka arbetslinjen och positiv för den enskilde oavsett utgången av asylprövningen.<sup>60</sup> Förändringen skapade också förutsättningar för asylsökande att vid avslag på asylansökan i vissa fall ha möjlighet att "byta spår" och istället ansöka om arbetstillstånd i Sverige.

##### 4.1.1 Arbetsförmedlingens service till asylsökande är begränsad

Asylsökande som har fått undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND) kan skrivas in på Arbetsförmedlingen under tiden deras asylansökan prövas.<sup>61</sup> Asylsökande som skrivs in kan dock inte anvisas ett arbetsmarknadspolitiskt program utan endast få information om lediga arbeten och om svensk arbetsmarknad.<sup>62</sup> Utöver att ge information har Arbetsförmedlingen inget ansvar att erbjuda insatser till asylsökande som inte har beviljats uppehållstillstånd.

<sup>59</sup> Enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Se 3 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

<sup>60</sup> Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 8 Migration, s. 35.

<sup>61</sup> För det krävs att Skatteverket först utfärdar ett samordningsnummer. Om en asylsökande med AT-UND saknar person- eller samordningsnummer kan inskrivningen göras manuellt av Arbetsförmedlingen via en särskild blankett.

<sup>62</sup> Arbetsförmedlingen, Intranätet, Vis, Arbetstillstånd, uppehållstillstånd och inskrivning på Arbetsförmedlingen, 2012-09-12. Regleras i 36 § Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSF5 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

#### 4.1.2 Få asylsökande har ett registrerat arbete

Under 2011 uppfyllde drygt 19 procent av de asylsökande förutsättningarna för att få AT-UND. Av dessa hade 9 procent ett arbete enligt Migrationsverkets statistik. Det innebär att endast drygt 500 av 5 600 asylsökande som haft möjlighet att arbeta hade ett registrerat arbete.<sup>63</sup> Riksrevisionens intervjuer på ett antal mottagningsenheter visar att det finns en upplevd tydlighet om vad det innebär att medverka till att klarlägga sin identitet och att det finns problem med att vissa grupper inte kan få AT-UND. Den asylsökande blir medvetandegjord om undantaget när hans/hennes LMA-kort<sup>64</sup> byts ut mot ett kort där beviset är infört. Vid Riksrevisionens intervjuer har det framkommit att det förekommer att asylsökande inte är medvetna om att de har möjlighet att arbeta trots att detta i så fall ska framgå av deras LMA-kort.

Drygt hälften av respondenterna i Riksrevisionens enkätundersökning anser att det skulle behövas mer samverkan mellan enheter inom Migrationsverkets olika verksamhetsområden när det gäller frågor om asylsökandes möjligheter att praktisera och arbeta under asylprocessen. Det kan exempelvis handla om en närmare samverkan med tillstånds- eller arbetstillståndsenheterna där det finns expertkompetens för frågor med arbetsmarknadskoppling.

## 4.2 Praktik – en möjlig ingång på svensk arbetsmarknad

Asylsökande har möjlighet att göra praktik under tiden deras asylansökan prövas. Det är dock den enskildes ansvar att själv ordna en praktikplats medan Migrationsverket upprättar ett praktikavtal och bedömer praktikplatsens lämplighet.<sup>65</sup> Det finns inget krav på att den asylsökande måste styrka sin identitet för att få en praktikplats. Syftet med praktik är att den asylsökande ska få kunskaper om arbetslivet i Sverige och samtidigt få möjlighet att lära sig svenska.<sup>66</sup>

Migrationsverket hade som mål i regleringsbrevet för 2010 respektive 2011 att verka för att fler asylsökande erbjuds praktikplatser. I regleringsbrevet för 2012 saknas detta mål men verket ska fortfarande, som tidigare, återrapportera antal och andel asylsökande som har praktiserat.

<sup>63</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 23 och 38.

<sup>64</sup> LMA-kortet visar att den asylsökande är inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem.

<sup>65</sup> Exempelvis ska företaget lämna registreringsbevis och F-skattsedel till Migrationsverket.

<sup>66</sup> Migrationsverkets faktablad 601 600 från april 2011 *Arbete eller praktik i Sverige om du är eller har varit asylsökande*. Det tresidiga faktabladet finns översatt till nio olika språk och ska överlämnas av ansökningsenheten när asylansökan görs.

Av Migrationsverkets interna riktlinjer för praktik<sup>67</sup> framgår att alla asylsökande mellan 16 och 64 år som är registrerade i verkets mottagningssystem har möjlighet att göra praktik. Praktikperioden bör omfatta högst tre månader med totalt 40 timmar per vecka (fem arbetsdagar) och kan kombineras med svenskundervisning. Praktik och arbete ska inte erbjudas vid samma företag och arbete ska inte övergå till praktik. Av det praktikavtal<sup>68</sup> som Migrationsverket upprättar framgår att praktiken ska utformas så att den inte hindrar verket att utreda asylärendet eller att verkställa ett eventuellt utvisningsbeslut. Företaget får inte heller betala ut lön eller annan ersättning till praktikanten.

#### 4.2.1 Lokala prioriteringar påverkar omfattningen

Migrationsverket bedriver generellt inget aktivt arbete för att hjälpa asylsökande att få en praktikplats eller förmå arbetsgivare att erbjuda praktikplatser. På några av verkets mottagningsenheter, däribland i Stockholm och Malmö, finns det dock särskilda praktikhandläggare med uppgift att samordna arbetet. Företrädare för mottagningsenheter som Riksrevisionen har intervjuat anser att det finns ett behov av uppsökande verksamhet och arbetsgivarkontakter. Av intervjuerna framgår att antalet asylsökande som har en praktikplats generellt är förhållandevis litet, även om det finns variationer mellan olika mottagningsenheter.<sup>69</sup> Skillnaderna kan bland annat förklaras av hur olika mottagningsenheter väljer att prioritera frågan och av "eldsjälars" nätverksbyggande med lokalsamhället.

#### 4.2.2 Avsaknad av språkintrödktion försvårar praktikmöjligheterna

Den bild som framkommer av intervjuerna är att praktikplatserna framför allt är koncentrerade till vissa branscher, vanligtvis restaurang, städ och bilvård, medan det är mer ovanligt med praktikplatser i större företag och inom offentlig sektor. Av intervjuerna framgår även att fler män än kvinnor har en praktikplats samtidigt som det finns skillnader mellan olika etniska grupper. Det är även vanligt att praktik görs i verksamheter ägda av landsmän och nätverk och kontakter är viktiga för att få en praktikplats. Intervjuade

<sup>67</sup> Migrationsverket, Bilaga 1 VCA 6/2011, protokoll 2011-09-15.

<sup>68</sup> Migrationsverket, Mottagningsenheten i Malmö, *Avtal om praktikplats*, 2012-04-24. För arbetsgivare finns även blanketten *Underlag för avtal om praktikplats för asylsökande*, blankett 160011.

<sup>69</sup> I till exempel Göteborg har ett 30-tal asylsökande av sammanlagt drygt 1 600 inskrivna på mottagningsenheten en praktikplats. I Flen handlar det om uppskattningsvis 15 av 1 200 inskrivna. I Stockholm hade, enligt uppgift, drygt 200 asylsökande av nästan 6 000 inskrivna på de tre mottagningsenheterna en praktikplats, varav hälften hade fått hjälp av Migrationsverket med att ordna en sådan. I Stockholm fanns fram till 2010 en särskild enhet som arbetade med organiserad sysselsättning med ett 20-tal medarbetare. Idag finns det endast en praktiksamordnare kvar.

företrädare för mottagningsenheter, Arbetsförmedlingen och kommuner ger en samstämmig bild av att avskaffandet av den svenskundervisning som Migrationsverket tidigare erbjöd har försvårat asylsökandes möjligheter att få en praktikplats. Grundläggande kunskaper i svenska är i de flesta fall en förutsättning för att få en praktikplats i en verksamhet som inte ägs av en landsman. Det handlar bland annat om att kunna förstå säkerhetsinstruktioner. Från intervjuerna framkommer också en tydlig bild av att många ser en koppling mellan praktik/sysselsättning och välbefinnande.

### 4.3 Ett gemensamt åtagande

För att etableringsprocessen ska fungera effektivt ställs det höga krav på samordning mellan de myndigheter som möter en individ. Det innebär bland annat att kontakter mellan berörda myndigheter och samhällssektorer måste etableras och upprätthållas under asyltiden, både mellan de myndigheter och privata aktörer som möter en asylsökande i mottagningssystemet, och mellan dem som efter beviljat uppehållstillstånd ska överta ansvaret för den fortsatta etableringsprocessen.

#### 4.3.1 Samverkan och informationsöverföring

I samband med de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med ett urval arbetsförmedlingskontor har det bland annat framförts synpunkter om brister i myndigheternas informationsöverföring. Exempelvis framgår det inte av det underlag Arbetsförmedlingen får från Migrationsverket om en asylsökande har haft en praktikplats eller ett arbete under asyltiden. Av intervjuerna framgår också att förmedlingskontoren på vissa orter där Migrationsverket har mottagningsenheter regelbundet inbjuds att presentera sin verksamhet på Migrationsverkets gruppinformation för asylsökande medan man på andra orter inte samverkar kring detta. På vissa orter har samarbetet avbrutits eftersom den tid Arbetsförmedlingen har fått för sin presentation har varit så begränsad att man inte har sett någon mening med att medverka. I andra fall har Migrationsverket slutat bjuda in Arbetsförmedlingen eftersom den information som har getts inte har bedömts vara relevant. Konsekvenserna av dessa variationer är att de asylsökande inte får likvärdig och tillräcklig information om vilka möjligheter som finns att försörja sig själv under asyltiden.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Enligt Migrationsverkets interna riktlinjer (*Handbok Kortare Väntan 2*, reviderad 2012-04-10, s. 94) har Arbetsförmedlingen 20 minuter för att informera om sin verksamhet på gruppinformationen. Med tolkning blir tiden ofta halverad.

En annan bild som har framkommit under intervjuerna är att det råder en konkurrenssituation om tillgängliga praktikplatser mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, etableringslotsarna och kommunerna och att det på många orter förefaller saknas en samverkan kring detta. Dessutom anses det vara generellt svårt att få kommuner, som ofta är de största arbetsgivarna på mindre orter, att ta emot praktikanter.

#### 4.3.2 Kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund

Migrationsverket har i uppdrag att kartlägga de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund samt övrig relevant information.<sup>71</sup> Dessa uppgifter av betydelse för den asylsökandes etablering på arbetsmarknaden ska lämnas vidare till Arbetsförmedlingen.<sup>72</sup> Enligt regeringen bör kartläggningen genomföras systematiskt och vid ett eventuellt uppehållstillstånd kunna utgöra underlag för Arbetsförmedlingens etableringsinsatser.<sup>73</sup> Kartläggningen ska också öka möjligheterna till sysselsättning under tiden asylärendet prövas.<sup>74</sup> Kartläggningen genomförs under mottagningsenhetens utredningssamtal med den asylsökande.

Enligt Riksrevisionens intervjuer på ett urval arbetsförmedlingskontor finns det brister i Migrationsverkets informationsöverföring. Framför allt lyftes brister i informationen om den asylsökandes hälsa och sociala situation upp, men också avsaknaden av information om vilka insatser en asylsökande tagit del av inom ramen för mottagningssystemet. Kvaliteten på Migrationsverkets kartläggning av asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund ansågs också variera mycket mellan enskilda handläggare på olika mottagningsenheter.

Av Riksrevisionens intervjuer med handläggare på Migrationsverket framkom vidare att syftet med kartläggningen är oklart. Intervjuade handläggare har svårt att bedöma vilken användning Arbetsförmedlingen har av deras underlag eftersom de sällan får någon återkoppling. Intervjuade arbetsförmedlare anser att det underlag de får från Migrationsverket i många fall är bristfälligt och att kartläggningen, som är tänkt att fördjupas av Arbetsförmedlingen, istället ofta måste göras om från början. Migrationsverkets kartläggning upplevs däremot vara användbar för att snabbare kunna identifiera asylsökande med högre utbildningsbakgrund.

<sup>71</sup> Enligt uppdrag i regleringsbrev för 2010, 2011 och 2012 för personer som från och med den 1 juli 2010 ansöker om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716).

<sup>72</sup> Enligt 9 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>73</sup> Prop. 2009/10:60, s. 56.

<sup>74</sup> Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 8 Migration, s. 30–33.

Riksrevisionens enkätundersökning visar att var tredje medarbetare anser att Migrationsverkets kartläggning behöver utvecklas och fördjupas för att underlätta den asylsökandes senare etablering vid eventuellt beviljande av uppehållstillstånd. Samtidigt svarar fler än hälften att de inte vet om Arbetsförmedlingen generellt har någon nytta av kartläggningen. En genomgående uppfattning i de öppna svaren på denna fråga är att det är svårt att klassificera utbildning och yrke samt att myndigheternas datasystem inte är kompatibla när det gäller informationsöverföringen. Iakttagelserna ligger även väl i linje med Statskontorets uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen där det bland annat föreslås att Migrationsverkets kartläggning bör upphöra.<sup>75</sup>

#### 4.4 Fler i arbete och praktik?

Riksrevisionens sammanställning (se tabell 4.1 nedan) visar att förhållandevis få asylsökande i arbetsför ålder har haft en praktikplats eller ett registrerat arbete under 2009-2011 även om antalet har ökat under denna tidsperiod. Av Migrationsverkets årsredovisning för 2010 framgår dock att verket inte kan redovisa det totala antalet personer som har haft en praktikplats och att ett utvecklingsarbete pågår för att möjliggöra detta.<sup>76</sup> Varför Migrationsverket inte kan redovisa hur många asylsökande som har haft en praktikplats när det för varje sådan person enligt verkets egna rutiner ska upprättas ett praktikavtal, som rimligtvis borde finnas registrerat, framgår inte. Även i Migrationsverkets årsredovisning för 2011 framgår att ett förbättringsarbete av de interna registreringsrutinerna när det gäller asylsökandes deltagande i praktik har påbörjats under året. De uppgifter som Migrationsverket presenterar, till exempel att antalet asylsökande som har praktiserat har ökat från drygt 600 under 2009 till 1 600 under 2011, bör därför ses som en uppskattning. Detta framgår dock inte av verkets redovisning.

Tabell 4.1. Antalet asylsökande (totalt och i åldern 18–64), beviljade AT-UND, praktikplatser samt registrerade med ett arbete 2009–2011.

År	Asylsökande	18-64 år	AT-UND	Praktik	Arbete
2009	24 194	17 275	2 828	611	314
2010	31 819	20 970	3 761	368	140
2011	29 648	19 495	5 641	1 602	508

Källa: Migrationsverkets årsredovisning för 2011 (fig. 10 och 30) samt bilaga 1 i årsredovisningarna för 2009, 2010 och 2011.

<sup>75</sup> Statskontoret (2012:22) Etableringen av nyanlända – en uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen, s. 12.

<sup>76</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2010, s. 36.

## 4.5 Sammanfattande iakttagelser

### 4.5.1 *Rätten för asylsökande att arbeta har ökat ...*

Asylsökande som kan eller som medverkar till att styrka sin identitet kan få undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige (så kallat AT-UND). Under 2011 uppfyllde drygt 19 procent av de asylsökande förutsättningarna för att få AT-UND.

### 4.5.2 *... men få asylsökande har ett registrerat arbete eller en praktikplats*

Av dem som fick AT-UND hade dock endast 9 procent ett arbete enligt Migrationsverkets statistik. Det innebär att endast drygt 500 av 5 600 asylsökande som getts möjlighet att arbeta hade ett registrerat arbete. Även antalet asylsökande som har en praktikplats är förhållandevis lågt. Det är den asylsökandes eget ansvar att ordna en praktikplats även om vissa mottagningsenheter kan hjälpa till med det.

Avskaffandet av den svenskundervisning som Migrationsverket tidigare erbjöd har dock generellt försvårat asylsökandes möjligheter att få en praktikplats. Grundläggande kunskaper i svenska är i de flesta fall en förutsättning för att få en praktikplats i en verksamhet som inte ägs av en landsman.

### 4.5.3 *Samordningen mellan myndigheter behöver utvecklas*

Samverkan och samordning mellan olika aktörer med ansvar i mottagningsystemet är viktigt för dess effektivitet. Granskningen visar att samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har brister. Inte minst gäller detta den kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund som alla vuxna asylsökande ska genomgå. På grund av att kartläggningen och kommunikationen av resultatet av densamma i många fall är bristfällig innebär det att informationen, som är tänkt att ligga till grund för etableringsplanen, istället för att fördjupas av Arbetsförmedlingen ofta måste göras om från början.



## 5 Etableringsförberedande insatser i mottagningssystemet

I detta kapitel redogörs för Riksrevisionens iakttagelser avseende insatser för asylsökande under den tid som de är inskrivna i mottagningssystemet.

### 5.1 Organiserad sysselsättning

Som framgår i kapitel 2 ska asylsökande få sysselsättning i *lämplig omfattning*. Det innebär att sysselsättningen ska anpassas dels till den enskildes personliga förutsättningar, dels till de praktiska möjligheterna att ordna lämplig sysselsättning.<sup>77</sup> Migrationsverkets bedömning är att sysselsättning i lämplig omfattning under tiden från ansökan till beslut ska fokusera på praktik och möjlighet till arbete.<sup>78</sup>

Under senare år har resurserna för den organiserade sysselsättningen minskat. Enligt Migrationsverket beror detta på de generellt kortare handläggningstiderna inom asylprövningen men även på att verksamhetsområdet Mottagning har fått minskade budgetramar. Det har medfört att mottagningsenheterna inte har kunnat avsätta de resurser som krävs för att de ska kunna följa riktlinjerna för organiserad sysselsättning.<sup>79</sup>

De insatser som idag erbjuds enligt lagen och förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. är framförallt introduktion/gruppinformation.

<sup>77</sup> Prop. 1993/94:94, s. 95, bet. 1993/94:Sfu11, rskr. 1993/94:188.

<sup>78</sup> Migrationsverket Verksamhetsområde Mottagning, Protokoll 2011-12-19, VCA nr 223/2011 om organiserad svenskundervisning för asylsökande.

<sup>79</sup> Migrationsverket Verksamhetsområde Mottagning, Protokoll 2010-12-20, VCA nr 279/2010 om handlingsplan för organiserad sysselsättning. Gäller från och med den 1 januari 2011.

Tabell 5.1. Asylsökandes deltagande i organiserad sysselsättning 2009–2011

	2009	2010	2011
Svenskundervisning	1 831	1 010	2 832
Praktik	611	368	1 602
Arbete	314	140	508
Introduktion	513	543	8 445
Kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund (fr.o.m. 1 juli 2010) <sup>80</sup>		1 255	1 982
Övrigt	503	225	
Totalt	3 772	3 541	15 369

Källa: Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 38.

Av tabell 5.1 ovan framgår att asylsökandes deltagande i organiserad sysselsättning har ökat mellan 2009 och 2011. Migrationsverket redovisar dock i sin årsredovisning för 2011 att det pågår ett arbete för att utveckla registreringsrutinerna för deltagande i olika insatser, däribland praktik.<sup>81</sup> Den redovisade uppgiften om antalet asylsökande som har fått sin yrkes- och utbildningsbakgrund kartlagd under 2011 (1 982) förefaller dock som låg mot bakgrund av att det var drygt 19 500 vuxna som ansökte om asyl under 2011 och som därmed borde ha fått sin yrkes- och utbildningsbakgrund kartlagd. Mot bakgrund av detta bör därför Migrationsverkets redovisade uppgifter om asylsökandes deltagande i organiserad sysselsättning ses som en uppskattning snarare än som ett faktiskt utfall.

#### 5.1.1 Lokal samverkan har betydelse för om insatser erbjuds

Av Migrationsverkets styrdokument framgår att mottagningsenheterna ska arbeta för ökade kontakter med närsamhället.<sup>82</sup> Avsikten med samarbetet är dock inte att enheterna aktivt ska få fram platser för arbete och praktik, utan de ska låta andra aktörer stå för utbudet av aktiviteter till asylsökande som efterfrågar detta. I enlighet med detta menar centrala företrädare för Migrationsverkets mottagningsverksamhet att en av de faktorer som påverkar vilka insatser olika mottagningsenheter kan erbjuda är förekomsten av lokala frivilligorganisationer och andra aktörer på orten. Det gör, enligt Migrationsverkets bedömning, att verket inte kan uttala att det ska finnas generella insatser som alla mottagningsenheter ska kunna erbjuda de

<sup>80</sup> Avser den kartläggning som Migrationsverket ska göra under mottagningens utredningssamtal.

<sup>81</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 37.

<sup>82</sup> Migrationsverket Verksamhetsområde Mottagning, Protokoll 2010-12-20, VCA nr 279/2010 om handlingsplan för organiserad sysselsättning. Gäller från och med den 1 januari 2011.

asylsökande. Att många av de inskrivna i slutändan inte får stanna i Sverige gör, enligt verket, också att man ur ett samhällsekonomiskt perspektiv måste fundera på i vilken utsträckning insatser ska erbjudas. På många orter pågår idag ett samarbete med kommuner och andra aktörer för att bland annat skapa mötesplatser för asylsökande.

### 5.1.2 Kostnader för organiserad sysselsättning

Migrationsverkets kostnader för den organiserade sysselsättningen var 20,7 miljoner kronor under 2011. Det är mindre än hälften jämfört med 2010 (45,3 mnkr). Kostnaderna för svenskundervisning minskade från 28,6 mnkr 2010 till 13,8 mnkr 2011 och övriga kostnader från 16,7 mnkr till 6,9 mnkr.<sup>83</sup>

Tabell 5.2. Kostnader (mnkr) för organiserad sysselsättning (OS) 2007–2011 i förhållande till antalet inskrivna asylsökande.

	2007	2008	2009	2010	2011
OS	162,3	166,2	74,0	45,3	20,7
Varav					
Svenska	116,5	123,8	47,8	28,6	13,8
Övr. kostnader	45,8	42,3	26,2	16,7	6,9
Inskrivna	38 400	38 600	35 700	34 600	35 000

(Genomsnittligt avrundat antal inskrivna asylsökande i mottagningssystemet per dygn)

Tabell 5.2 ovan visar att samtidigt som antalet inskrivna i mottagningssystemet minskat med knappt 10 procent mellan 2007 och 2011 minskade de totala kostnaderna för organiserad sysselsättning med nästan 90 procent under samma period.<sup>84</sup> Av Migrationsverkets årsredovisning framgår att under 2011 gick tre kronor (0,7 procent) av den sammanlagda dygnskostnaden per inskriven i mottagningssystemet på 390 kronor (inklusive förvar) till insatser inom den organiserade sysselsättningen.<sup>85</sup>

## 5.2 Introduktion och gruppinformation

En av de insatser som Migrationsverket erbjuder asylsökande inom mottagningssystemet är gruppinformation med introduktion till och information om det svenska samhället. Även om introduktion inte nämns

<sup>83</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 92.

<sup>84</sup> Sammanställningen är baserad på uppgifter hämtade från Migrationsverkets årsredovisningar för 2009, 2010 och 2011.

<sup>85</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 48.

uttryckligen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) framgår av lagens förarbeten att den organiserade verksamheten ska ge asylsökande orientering om det svenska samhället.<sup>86</sup> Att asylsökande skulle erbjudas att genomgå en introduktion med bland annat samhällsinformation fanns också uttryckt som mål i Migrationsverket regleringsbrev för 2010 respektive 2011 medan det endast finns kvar som ett av flera återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2012. Därutöver fanns det i Migrationsverkets interna styrdokument tidigare mål om att asylsökande skulle ha goda kunskaper om det svenska samhället och vilka skyldigheter och rättigheter som gäller i Sverige.<sup>87</sup>

### 5.2.1 *Hälften påbörjar gruppinformation inom en månad*

I samband med införandet av arbetssättet *Lean* och utvecklingsprojektet *Kortare väntan 2* har Migrationsverket skapat ett standardiserat innehåll för introduktionen/gruppinformation och även satt upp ett mål om att denna ska genomföras inom 30 dagar efter asylansökan.<sup>88</sup>

Uppgifter som Riksrevisionen har fått från Migrationsverket visar att sex av tio asylsökande kallas till gruppinformation inom en månad. Informationen är uppdelad i två block (vanligtvis två halvdagar). Av dem som blev kallade inom en månad påbörjade drygt hälften (52 procent) block 1 inom en månad. För var femte asylsökande tog det minst två månader att påbörja gruppinformationen.<sup>89</sup>

### 5.2.2 *Färre än var tredje asylsökande slutför introduktionen*

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2011 framgår att alla vuxna asylsökande (18–64 år) har erbjudits introduktion, som vanligtvis ska ges vid två grupptillfällen utifrån ett standardiserat nationellt informations- och utbildningsmaterial. Samtidigt framgår att endast drygt 8 400 vuxna asylsökande påbörjade (och knappt 6 000 slutförde) introduktionen under 2011. Det ska ses mot bakgrund av att drygt 19 500 vuxna ansökte om asyl det året, och innebär att färre än var tredje vuxen asylsökande slutförde en introduktion under 2011.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Prop. 1993/94:94, s. 38, bet. 1993/94:5fu11, rskr. 1993/94:188.

<sup>87</sup> Migrationsverket, protokoll 2008-11-11, VC 67/2008, bilaga VC AM 67/2008 *Handlingsplan för organiserad sysselsättning*. Målet var att samtliga nyinskrivna vuxna asylsökande inom en månad från asylansökan skulle ha påbörjat en introduktion omfattandes 20 timmar. Detta styrdokument upphävdes den 20 oktober 2010 och ersattes av VCA 279/2010 som sedan upphävdes den 19 december 2011 och ersattes av VCA 223/2011.

<sup>88</sup> Migrationsverket, *Handbok Kortare väntan 2*, reviderad upplaga 10 april 2012, s. 7.

<sup>89</sup> Avser asylsökande i åldern 18–64 år under perioden januari-september 2012. Uppgifter från Migrationsverket i e-post 2012-10-12.

<sup>90</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 37 samt bilaga 1, s. 98.

Riksrevisionens enkätundersökning till medarbetare inom mottagningsverksamheten visar att drygt var fjärde anser att den nuvarande introduktionen/gruppinformationen inte ger asylsökande en tillräcklig introduktion till det svenska samhället. Drygt var tredje anser att informationen är tillräcklig men att det borde vara ett obligatoriskt moment (med sanktionsmöjligheter). Samtidigt svarar knappt var femte att alla vuxna asylsökande inte erbjuds att delta i gruppinformationen. Det handlar huvudsakligen om asylsökande som hör till mindre språkgrupper men även om ensamstående eller familjer med barn. Av svaren framgår även att det finns mottagningsenheter som inte erbjuder någon gruppinformation.

### 5.2.3 *Oklarheter om innehållet påverkar genomförandet*

Riksrevisionens intervjuer med chefer och medarbetare på olika mottagningsenheter visar att det finns oklarheter om huruvida det standardiserade innehållet ska ses som en miniminivå, rekommendationer eller som instruktioner för genomförandet. Denna oklarhet innebär att det förekommer variationer mellan olika enheters genomförande av introduktionen. Det handlar både om omfattning och innehåll och i vilken utsträckning enheterna upplever att de kan vara flexibla med att ge lokalt anpassad information (om till exempel boende och lokalsamhälle). Vikten av att asylsökande får aktuell och relevant information betonas särskilt, så att inte felaktig information sprids eller orealistiska förväntningar skapas.

## 5.3 **Svenskundervisning**

Av 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att Migrationsverket i lämplig omfattning ska ge asylsökande sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i bland annat svenskundervisning. Den 1 januari 2012 upphörde Migrationsverket att upphandla svenskundervisning för asylsökande i mottagningsssystemet.<sup>91</sup> Istället kommer asylsökande för att klara svenskan i vardagen att få en välkomstmapp som bland annat innehåller en enklare ordlista. Därutöver kommer information att ges om lämpliga webbsidor som via självstudier kan ge en ingång till det svenska språket.<sup>92</sup> Förutom självstudier hänvisas asylsökande till bibliotek och frivilligorganisationer. Tidigare erbjöd Migrationsverket alla asylsökande över

<sup>91</sup> Migrationsverket Verksamhetsområde Mottagning, Protokoll 2011-12-19, VCA nr 223/2011 om organiserad svenskundervisning för asylsökande.

<sup>92</sup> Migrationsverket, Verksamhetsområde Mottagning, 2012-01-10, dnr 111-2012-937, brev till Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Länsstyrelserna gällande *Förändring av organiserad svenskundervisning vid Migrationsverkets mottagningsenheter.*

18 år svenskundervisning om cirka 15 timmar per vecka.<sup>93</sup> Av Migrationsverkets regleringsbrev fram till 2011 framgick att den svenskundervisning som erbjöds skulle utformas på ett sådant sätt att en eventuell senare sfi-undervisning underlättades. Migrationsverket motiverar sitt beslut att upphöra med svenskundervisningen med att handläggningstiderna inom asylprövningen har kortats, att budgetramarna för verksamheten har minskat och att svenskundervisning numera ingår som en insats i den etableringsplan som Arbetsförmedlingen ska fastställa för dem som beviljas uppehållstillstånd.<sup>94</sup>

I Riksrevisionens intervju med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) kom det fram att Migrationsverket har informerat Regeringskansliet om att svenskundervisningen för asylsökande fortfarande finns kvar inom mottagningssystemet, men att den ges i en annan form än tidigare. Som motivering till förändringen har angetts kortare handläggningstider och införandet av etableringsreformen.

### 5.3.1 *Självstudier anses inte kunna ersätta svenskundervisningen*

Riksdag och regering har i olika sammanhang uttryckt att kunskaper i svenska är viktiga för en väl fungerande integration (se avsnitt 1.5). Riksrevisionens enkätundersökning visar också att en klar majoritet (80 procent) av medarbetarna inom mottagandet anser att svenskundervisning inom Migrationsverkets mottagningssystem kan underlätta och påskynda asylsökandes möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Samtidigt anser drygt 60 procent att de verktyg som idag finns att tillgå (till exempel välkomstmapp, självstudier, bibliotek eller frivilligorganisationer) inte alls eller inte i tillräcklig utsträckning kan ersätta Migrationsverkets tidigare upphandlade svenskundervisning. Flera av dem som har lämnat öppna svar betonar att svenskundervisningen, förutom att ge språkkunskaper, också har fyllt en viktig social funktion och medverkat till att skapa vardagliga rutiner.

### 5.3.2 *Vanligt att asylsökande efterfrågar språkintrödn*

Att det är vanligt att asylsökande efterfrågar någon form av introduktion till det svenska språket har framkommit i samband med intervjuer på mottagningsenheterna. Enligt Riksrevisionens enkätundersökning anser 70 procent av medarbetarna inom Migrationsverkets mottagningsverksamhet att det är mycket eller ganska vanligt att asylsökande själva efterfrågar svenskundervisning. Vidare har kritik framförts om att det fanns brister i den tidigare upphandlade svenskundervisningen och att asylsökandes frånvaro var

<sup>93</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2011, s. 37.

<sup>94</sup> Migrationsverket Verksamhetsområde Mottagning, Protokoll 2011-12-19, VCA nr 223/2011 om organiserad svenskundervisning för asylsökande.

hög. Frivilligorganisationerna anses fylla en viktig funktion, men flera av de intervjuade menar att organisationerna borde få ersättning för sitt arbete.

I intervjuer med Arbetsförmedlingen framkommer att asylsökande idag generellt är sämre informerade om vad som gäller i Sverige. Det kan till viss del förklaras av att de i många fall inte har varit så länge i mottagningsystemet innan de kommer till Arbetsförmedlingen och kommunerna. Behovet av svenskundervisning eller annan sysselsättning anses vara särskilt stort för dem med långa vistelsetider i mottagningsystemet.

## 5.4 Hälsoundersökningar

En förutsättning för att asylsökande, precis som andra personer boende i Sverige, ska kunna arbeta och försörja sig själva är att de vid behov kan få tillgång till grundläggande hälso- och sjukvård. Fysiska och/eller psykiska problem som inte identifieras i ett tidigt skede efter asylansökan kan leda till att deltagandet i senare etableringsinsatser försvåras. Under granskningen har det också gjorts iakttagelser att asylsökandes fysiska och psykiska välbefinnande kan påverka deras möjligheter att delta i etableringsförberedande insatser under tiden i mottagningsystemet. Det gäller bland annat tillgången till, och genomförandet av, hälsoundersökningar.

Asylsökandes tillgång till hälso- och sjukvård regleras i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Av lagen framgår att landstingen har skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård åt asylsökande. Medan asylsökande under 18 år ska erbjudas vård i samma omfattning som övriga bosatta inom landstinget gäller för dem över 18 år endast *vård som inte kan anstå*. Med det avses huvudsakligen akut sjukvård.

Landstingen ska också, om det inte är uppenbart obehövt, erbjuda asylsökande en hälsoundersökning.<sup>95</sup> Syftet är att tidigt upptäcka akuta sjukdomar och fastställa vårdbehovet i övrigt. Migrationsverket ska till landstingen lämna uppgifter om asylsökande som har etablerat boende eller som i annat fall vistas inom landstinget.<sup>96</sup> Socialstyrelsen har tagit fram föreskrifter och allmänna råd där det framgår att hälsoundersökningen är frivillig, att tolk ska anlitas vid behov, samt att minst en påminnelse bör skickas ut om den asylsökande inte kommer till inbokat besök.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> 7 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

<sup>96</sup> 2 § förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

<sup>97</sup> Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl. (SOSFS 2011:11).

Undersökningar visar att endast drygt hälften av de asylsökande genomgår en hälsoundersökning.<sup>98</sup> I vilken utsträckning undersökningar genomförs varierar dessutom mellan olika landsting.

#### 5.4.1 *Behov av ökad samverkan kring hälso- och sjukvård*

Granskningen har visat att det finns brister i bland annat information och samverkan mellan berörda aktörer kring hälso- och sjukvårdsfrågor för asylsökande. Av intervjuer och enkätundersökning framgår att många asylsökande inte genomgår en grundläggande hälsoundersökning. De vanligaste orsakerna till detta anses vara att den asylsökande anser att hon eller han inte behöver någon, att hon eller han tror att det kan påverka asylprövningen negativt, samt praktiska svårigheter (med till exempel reseersättning, barnomsorg och tolk). Vidare beror det låga deltagandet, enligt intervjuerna, på svårigheter med att nå fram med information till de asylsökande. Kallelser per post kommer inte fram i tid eftersom det förekommer att asylsökande inte bor på den adress där de är skrivna eller att de redan har hunnit flytta vidare. Det har också framhållits att det upplevs som oklart vad en hälsoundersökning egentligen innebär.

Vid flera intervjuer och i enkätundersökningen har det också påpekats att samverkan i hälso- och sjukvårdsfrågor är komplex. Brister i samverkan och informationsöverföring mellan Migrationsverket, landstingen och de enskilda vårdcentralerna innebär att asylsökande inte kallas, eller att det tar lång tid innan de kallas, till hälsoundersökning. Behov av ökad samverkan mellan anställda inom Migrationsverket, vården, skolan och socialtjänsten efterfrågas också. Enligt medarbetare inom Migrationsverkets mottagningsverksamhet upplevs andra aktörer ha bristande kunskaper om vilket ansvar de har för asylsökande. Många medarbetare upplever också att en betydande del av deras arbetstid går till att informera andra myndigheters anställda om hur deras regelverk ser ut.

## 5.5 Sammanfattande iakttagelser

### 5.5.1 *Få asylsökande slutför introduktionen*

Migrationsverkets mål är att de asylsökande ska få samhällsinformation i form av introduktion/gruppinformation inom 30 dagar efter asylansökan. Enligt uppgifter från Migrationsverket kallas sex av tio asylsökande till gruppinformation inom en månad, och drygt hälften påbörjar denna aktivitet

<sup>98</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2011*, dnr 12/0876, 2012-06-04.



inom en månad. För var femte asylsökande tar det minst två månader innan gruppinformationen påbörjas. Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2011 slutförde endast drygt var tredje vuxen asylsökande sin introduktion under 2011. Detta tyder på att introduktionen som erbjuds idag inte framstår som tillräckligt intressant för de asylsökande. Därmed får de inte tillräcklig information inför den fortsatta etableringsprocessen.

#### 5.5.2 *Tillgången till svenskundervisning har försämrats*

Såväl riksdag som regering har uttryckt att kunskaper i svenska är viktiga för en väl fungerande integration. Enligt Riksrevisionens enkätundersökning till medarbetare inom mottagandet anser 80 procent att svenskundervisning inom Migrationsverkets mottagningssystem kan underlätta och påskynda asylsökandes möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Vidare anser 70 procent att det är mycket eller ganska vanligt att asylsökande själva efterfrågar svenskundervisning. Sedan den 1 januari 2012 upphandlar Migrationsverket inte längre någon svenskundervisning för asylsökande inom mottagningssystemet. Istället erbjuds de asylsökande en välkomstmapp med en enklare ordlista samt information om webbsidor för självstudier i det svenska språket. Därutöver hänvisas asylsökande till bibliotek och frivilligorganisationer.

#### 5.5.3 *Lokal samverkan viktigt*

I och med den stora variation i antalet asylsökande som befinner sig i mottagningssystemet är det en utmaning för Migrationsverket att planera och genomföra insatser inom den organiserade sysselsättningen. En förutsättning för ett effektivt system är att det finns en lokal samverkan mellan inblandade aktörer. Genom centrala styrdokument förespråkas därför lokal samverkan med frivilligorganisationer för att erbjuda den verksamhet som lagen föreskriver. Det finns dock variationer i vilken utsträckning insatser erbjuds beroende på boendeform, bostadsort eller individens egna förutsättningar för deltagande.



## 6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat mottagningssystemet för asylsökande. Granskningen har genomförts med ett integrationsperspektiv. Den övergripande revisionsfrågan har varit: Är statens insatser för mottagande och introduktion av asylsökande effektiva för att underlätta och påskynda deras etablering och integration i Sverige? Granskningen omfattar regeringen, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer.

### 6.1 Riksrevisionens slutsatser och bedömning

En person som anländer till Sverige för att söka asyl tas emot av Migrationsverkets mottagningssystem. Många av de asylsökande får inte uppehållstillstånd och ska därmed återvända. Dessa personer kommer ändå att finnas i mottagningssystemet under relativt lång tid medan beslutsprocessen pågår.

De asylsökande som får uppehållstillstånd ska så snart som möjligt få möjlighet att bosätta sig i en kommun för att etablera sig i samhället. Migrationsverkets mottagning ska ta emot ett stort och kraftigt varierande antal asylsökande. Mottagandet måste vara anpassat så att det kan ta hänsyn till stora variationer när det gäller olika flyktinggruppers och individers förutsättningar och behov. Systemet ska vara likvärdigt – alla asylsökande ska få en rättssäker och likvärdig behandling oavsett bakgrund eller var i landet man hamnar – och samtidigt bör det medge en flexibel anpassning till individuella behov. Insatserna inom mottagningssystemet ska rusta den asylsökande för såväl en framtida etablering i Sverige som för ett eventuellt återvändande.

De nyanlända som får uppehållstillstånd ska genom Arbetsförmedlingens insatser ges möjlighet att så tidigt som möjligt få påbörja sin etablering. För att systemet ska vara effektivt krävs att myndigheterna samverkar med varandra på ett sådant sätt att varje nyanländ som fått uppehållstillstånd så snart som möjligt får möjlighet att bosätta sig i en kommun och fortsätta sin etablering. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det ställs höga krav på flexibilitet och samarbete mellan de två statliga myndigheter som först möter personer som kommer till Sverige för att mottagandet och tiden innan och efter kommunplaceringen ska fungera på ett effektivt sätt som underlättar och

påskyndar integrationen. Granskningen visar också att det finns ett etablerat och fungerande samarbete mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Samtidigt finns det områden där myndigheternas arbete kan utvecklas mot en ökad effektivitet i de tidiga insatser för etablering som sker innan den nyanlände har folkbokförts i en kommun. Ett fokus bör vara att utveckla den lokala samverkan för att öka möjligheterna till arbete och praktik. Att ge insatser som till en början är utformade så att de passar både asylsökande som kommer att få ett uppehållstillstånd och personer som ska återvända kräver flexibilitet och möjlighet till individanpassning. När det gäller personer som beviljats uppehållstillstånd och väntar på att få bosätta sig i en kommun är etableringsåtgärderna i mottagningssystemet viktiga så att den enskildes väntan på att få bosätta sig i en kommun inte leder till en försenad etablering och integration.

#### 6.1.1 *Stora utmaningar och ökat tryck i mottagningssystemet*

Antalet personer som söker asyl i Sverige varierar från år till år. Mellan 2002 och 2011 har antalet asylsökande i genomsnitt varit cirka 27 000 per år. Bland annat på grund av utvecklingen i Mellanöstern är Migrationsverkets prognos att 44 000 personer kommer att söka asyl i Sverige under 2012 och 54 000 under 2013. Det ökande antalet asylsökande kommer att innebära en utmaning och risk för längre vistelsetider i mottagningssystemet, både för personer som väntar på beslut i asylärendet och för personer som väntar på kommunplacering efter beviljat uppehållstillstånd. Migrationsverket bedömer också att antalet personer med uppehållstillstånd som finns kvar i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering kommer att öka från 4 800 under 2012 till 9 000 redan under 2013.

#### 6.1.2 *Boendet under och efter asyltiden bör främja arbetslinjen*

Asylsökande som inte kan ordna eget boende kan få hjälp av Migrationsverket med plats i anläggningsboende. Med några få undantag finns anläggningsboenden inte i storstadsområdena utan huvudsakligen på mindre orter. Var i Sverige den asylsökande hamnar beror i stor utsträckning på var det för tillfället finns lediga platser i anläggningsboende.

Samtidigt som Riksrevisionen är väl medveten om det stora trycket på mottagningssystemet och den svåra bostadssituation som generellt råder är det viktigt att man i så stor utsträckning som möjligt har ett längre perspektiv och tar hänsyn till den lokala och regionala arbetsmarknaden redan när den asylsökande erbjuds boende av Migrationsverket. Många asylsökande som senare beviljas uppehållstillstånd väljer att stanna kvar på den ort där de först har kommit att bo och barn hinner i många fall påbörja förskola och skola. Ett

tidigt fokus på möjligheterna till arbete underlättar för Arbetsförmedlingen som senare ska verka för att den nyanlände vid kommunplaceringen får möjlighet att bosätta sig på en ort där den kan finna ett arbete.

### 6.1.3 *Arbetslinjen i mottagandet behöver stärkas*

Regeringen har i sin rapportering till riksdagen och i regleringsbrevet till Migrationsverket betonat vikten av att asylsökande redan under asyltiden kommer i kontakt med arbetsmarknaden. Av Riksrevisionens granskning framgår emellertid att relativt få asylsökande har ett registrerat arbete eller en praktikplats.

Av granskningen framgår att det i mottagningssystemet erbjuds få insatser som främjar arbete och egenförsörjning. Asylsökande som kan, eller medverkar till att, styrka sin identitet har möjlighet att arbeta i Sverige under asyltiden utan krav på arbetstillstånd. Asylsökande som vill praktisera får ordna sin praktikplats själva. Granskningen visar att asylsökande på vissa mottagningsenheter kan få hjälp med att ordna en praktikplats. Därutöver är Arbetsförmedlingens möjligheter att erbjuda insatser för asylsökande begränsade. Den service Arbetsförmedlingen kan erbjuda asylsökande är huvudsakligen att ge information om hur de kan söka ett arbete.

För att fler nyanlända ska få möjlighet till arbete eller praktik behöver samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen utvecklas. Det gäller både kartläggningen av yrkes- och utbildningsbakgrund som alla vuxna asylsökande ska få men också samordningen i den lokala samverkan med näringsliv och organisationer. Det finns också goda exempel på fördjupad lokal samverkan med näringsliv och frivilligorganisationer som skulle kunna tillämpas på fler platser i landet.

### 6.1.4 *Tidiga insatser ska möta olika behov*

Den tid som en person vistas i Migrationsverkets mottagningssystem kan vara olika lång. De flesta får beslut i sitt asylärende inom ett halvår efter asylansökan men personer som överklagar ett beslut får vanligtvis vänta längre än så. För de personer som har beviljats uppehållstillstånd och väntar på kommunplacering kan tiden i mottagningssystemet överstiga ett halvår och ofta bli längre än så.

Alla asylsökande behöver få viss grundläggande information om hur det svenska samhället fungerar. Asylsökande som väntar länge på beslut från Migrationsverket eller migrationsdomstolarna kan därutöver ha behov av andra insatser som gör tiden i mottagningssystemet meningsfull. Den som har fått uppehållstillstånd och som väntar på att få bosätta sig i en kommun behöver komma igång med de etableringsinsatser som sedan ska fortsätta i kommunen.

Det är således olika behov som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska möta för att kunna ge den enskilde som vistas i mottagningssystemet möjlighet att använda tiden på ett meningsfullt sätt som syftar till tidig etablering för dem som ska stanna i landet.

#### 6.1.5 *Introduktion i svenska språket*

Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska Migrationsverket i lämplig omfattning erbjuda asylsökande sysselsättning i form av bland annat svenskundervisning.

Såväl riksdag som regering har uttryckt att kunskaper i svenska är viktiga för en väl fungerande integration.<sup>99</sup> Sedan den 1 januari 2012 upphandlar Migrationsverket inte längre någon svenskundervisning för asylsökande inom mottagningssystemet. Istället erbjuds de asylsökande en välkomstmapp med en enklare ordlista samt information om webbsidor för självstudier i det svenska språket. Därutöver hänvisas asylsökande till bibliotek och frivilligorganisationer. Granskningen visar att det är vanligt att asylsökande efterfrågar någon form av enklare språkintrouktion för att lättare klara av olika vardagssituationer. Det har också framförts att kunskaper i svenska språket är viktiga för att det ska fungera med arbete eller praktik hos andra än den asylsökandes landsmän.

Det är värdefullt att frivilligorganisationer erbjuder språkstöd. Samtidigt är det viktigt att betona att Migrationsverket fram till beslut om uppehållstillstånd har ett ansvar för att alla asylsökande erbjuds möjlighet att få språkstöd utifrån behov och vistelsetid i mottagningssystemet oavsett var i landet de är inskrivna och oavsett om de bor i eget boende eller i anläggningsboende. De som har beviljats uppehållstillstånd ska erbjudas undervisning i svenska som ett led i etableringen. Det förhållandet att kommunplaceringen kan dröja så att den enskilde av det skälet är kvar i mottagningssystemet kan enligt Riksrevisionen inte innebära någon förändring av vilka insatser som ska erbjudas den nyanlände inom ramen för etableringssystemet.

#### 6.1.6 *Samhällsinformation och kontakter*

Enligt Migrationsverkets riktlinjer är målsättningen att erbjuda alla vuxna asylsökande en introduktion med samhällsinformation inom en månad efter asylansökan. Insatsen omfattar två block som oftast ges under två halvdagar. Drygt hälften av de asylsökande tar del av insatsen inom 30 dagar, men för 20 procent tar det minst två månader innan insatsen påbörjas. Enligt Migrationsverkets årsredovisning slutförde endast drygt var tredje vuxen

<sup>99</sup> Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:AU1, skr. 2011/12:66. Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13, s. 12–16.

asylsökande sin introduktion under 2011. Granskningen visar också att det inom Migrationsverket finns en osäkerhet om informationens omfattning och innehåll. Enligt Riksrevisionens mening innebär detta sammantaget att de asylsökande inte får likvärdiga förutsättningar att skaffa sig kunskap om vilka rättigheter, skyldigheter och möjligheter de har i Sverige.

Ett viktigt sätt att få del av hur det svenska samhället fungerar är kontakter med människor som redan bor och lever i Sverige. Även om varje individ tar ett eget ansvar att aktivera sig och skapa kontakter kan den som är ny i Sverige utan nätverk och kunskaper i svenska behöva särskilda insatser under den första tiden. Migrationsverket bör tillsammans med kommuner och frivilligorganisationer verka för att det på de orter där Migrationsverket har mottagningsenheter finns lokala mötesplatser dit asylsökande kan vända sig för att knyta kontakter och för att på olika sätt få möjlighet att sätta sig in i hur det svenska samhället fungerar.

## 6.2 Riksrevisionens rekommendationer

### 6.2.1 *Rekommendationer till regeringen*

För att skapa förutsättningar för en snabbare arbetsmarknads-etablering för de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd bör regeringen:

- Följa upp att ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerar på ett ändamålsenligt sätt i syfte att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för den som har beviljats uppehållstillstånd.
- Följa upp att asylsökande får likvärdig tillgång till information och att asylsökande som inte har arbete eller praktikplats ges möjlighet att knyta kontakter och på annat sätt introduceras i samhället.
- Följa upp att introduktion i svenska språket erbjuds och anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet.

### 6.2.2 *Rekommendationer till Migrationsverket*

- Migrationsverket bör verka för att stärka arbetslinjen i mottagandet genom att underlätta för fler asylsökande, som uppfyller villkoren, att praktisera eller arbeta under tiden i mottagningssystemet.
- Migrationsverket bör ge asylsökande som inte har ett arbete eller praktikplats språkstöd och andra insatser utifrån den enskildes förutsättningar och tid i mottagningssystemet.

- Migrationsverket bör i ökad utsträckning följa upp att de insatser som ges i mottagningssystemet är likvärdiga och tillgängliga för alla asylsökande oavsett språktillhörighet, bostadsort, boendeform eller vid vilken mottagningsenhet de är inskrivna.
- Migrationsverket bör stärka de sociala aspekterna av mottagandet genom att verka för att fler mötesplatser mellan asylsökande och lokalbefolkning skapas, mer information om boende och lokalsamhälle ges samt utveckla möjligheterna att i större utsträckning erbjuda sociala samtal som komplement till mottagningens utredningssamtal.



## Referenser

### Lagar, förordningar och föreskrifter

Budgetlagen (2011:203).

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utlänningslagen (2005:716).

Förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

Förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utlänningsförordningen (2006:97).

### Direktiv och konventioner

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

Kommittédirektiv 2007:172 *Översyn av mottagandet av asylsökande.*

### **Propositioner, skrivelser, utredningar och remisser**

Proposition 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*

Proposition 2006/07:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2007/08:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2008.*

Proposition 2008/09:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2009/10:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2010/11:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2011/12:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2012.*

Proposition 2012/13:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd.*

Regeringskansliet Faktapromemoria 2010/11:FPM151 *Förslag till ändringar i mottagandedirektivet, Justitiedepartementet, 2011-09-09.*

Skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration.*

Skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration.*

### **Regeringsbeslut**

Regeringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen (A2010/3176/ADM, A2010/3067/A, A2007/6831/A, ÅB 2010-12-16).

Regeringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen (A2011/4002/A, ÅB 2011-11-24).

Regeringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen (A2012/3054/A, ÅB 2012-09-27).

Regeringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket (Ju2010/9806/SIM, Ju2010/8996/SIM, Ju2010/7228/SIM, ÅB 2011-02-10).

Regeringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket (Ju2011/9160/SIM, Ju2012/4227/SIM, ÅB 2012-02-02).

Regeringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket (Ju2012/5945/SIM, Ju2012/458/SIM (delvis), ÅB 2012-11-01).

#### **Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser**

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1 *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1 *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

Socialförsäkringsutskottets betänkande 1993/94:Sfun.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2006/07:SfU2.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2011/12:SfU2.

#### **Arbetsförmedlingens publikationer**

Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2011.

Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSF 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

#### **Migrationsverkets publikationer**

Migrationsverkets årsredovisning för 2009.

Migrationsverkets årsredovisning för 2010.

Migrationsverkets årsredovisning för 2011.

Migrationsverkets månadsrapport för september 2012.

Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos, 26 oktober 2012.

Migrationsverkets faktablad 601 600 (april 2011) *Arbete eller praktik i Sverige om du är eller har varit asylsökande.*

Migrationsverket, Mottagningsenheten i Malmö, *Avtal om praktikplats, 2012-04-24.*

Migrationsverket *Underlag för avtal om praktikplats för asylsökande*, (blankett 160011).

Migrationsverket *Handbok Kortare Väntan 2* (reviderad 2012-04-10).

Migrationsverket, protokoll 2008-11-11, VC 67/2008, bilaga VC AM 67/2008 *Handlingsplan för organiserad sysselsättning.*

Migrationsverket Verksamhetsområde Mottagning, Protokoll 2010-12-20, VCA nr 279/2010 om *handlingsplan för organiserad sysselsättning.*

Migrationsverket, Bilaga 1 VCA 6/2011, protokoll 2011-09-15.

Migrationsverket Verksamhetsområde Mottagning, Protokoll 2011-12-19, VCA nr 223/2011 om *organiserad svenskundervisning för asylsökande*.

Migrationsverket, Verksamhetsområde Mottagning, 2012-01-10, dnr 111-2012-937, brev till Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Länsstyrelserna gällande *Förändring av organiserad svenskundervisning vid Migrationsverkets mottagningsenheter*.

#### **Övriga källor**

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hälsoundersökning av asylsökande m.fl. (SOSFS 2011:11).

Statskontoret (2012:22) *Etableringen av nyanlända – en uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2011*, dnr 12/0876, 2012-06-04.

#### **Elektroniska källor**

Arbetsförmedlingen <http://www.arbetsformedlingen.se>

Migrationsverket <http://www.migrationsverket.se>

Regeringskansliet <http://www.regeringen.se>

Sveriges Kommuner och Landsting <http://www.skl.se>

#### **Otryckt material inom ramen för granskningen**

Riksrevisionen (2012) *Enkätundersökning till medarbetare inom Migrationsverkets Verksamhetsområde Mottagning* (webbenkät).

## Bilaga 1 En asylsökandes väg genom mottagningssystemet

Den asylsökande är inskriven i mottagningssystemet från det att asylansökan lämnats in till dess att ärendet är avgjort och han eller hon är mottagen i en kommun för bosättning och utskrivet från mottagningssystemet eller har lämnat landet. Under denna tid kommer han eller hon i kontakt med olika myndigheter och olika verksamhetsområden inom myndigheterna. Nedan redovisas de huvudsakliga och obligatoriska möten med myndigheterna som en asylsökande, som beviljas uppehållstillstånd, i normala fall genomgår fram till kommunplacering.

### Steg 1: Inskrivning i mottagningssystemet (VO Asylprövning)

En person som söker asyl i Sverige ska göra det på en ansökningsenhet.<sup>100</sup> Där genomförs en kortare ansökningsintervju. Bland annat efterfrågas identitetshandlingar och om den asylsökande avser att ordna eget boende (EBO) eller om Migrationsverket ska bistå med plats i så kallat anläggningsboende (ABO). Den asylsökande skrivs in i mottagningssystemet och bokas in för utredningssamtal med en mottagningsenhet respektive en asylprövningsenhet.

### Steg 2: Mottagningens utredningssamtal (VO Mottagning)

Senast sju dagar efter inskrivning ska mottagningens utredningssamtal (MUS) genomföras.<sup>101</sup> Under MUS ställs frågor om den asylsökandes sociala situation, om familjeförhållanden samt om utbildnings- och yrkesbakgrund.<sup>102</sup> Vidare ställs frågor i syfte att fastställa den asylsökandes identitet. Information av vikt för bosättning och eventuellt återvändande ska också inhämtas.<sup>103</sup> Enligt Migrationsverkets handbok ska samtalet ta cirka en timme för en enskild person och cirka en och en halv timme för en barnfamilj.

<sup>100</sup> Migrationsverket har fyra ansökningsenheter: Malmö, Göteborg, Solna och Märsta. Nattetid bemannas även Arlanda som ansökningsenhet. Organisatoriskt tillhör ansökningsenheterna Migrationsverkets verksamhetsområde Asylprövning som består av fyra avdelningar där det ingår en ansökningsenhet i varje.

<sup>101</sup> Migrationsverket, *Handbok Kortare väntan 2*, reviderad upplaga 10 april 2012, s. 75.

<sup>102</sup> Enligt uppdrag i regleringsbrev för 2010, 2011 och 2012 för personer som från och med den 1 juli 2010 söker om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716).

<sup>103</sup> Migrationsverket, *Handbok Kortare väntan 2*, reviderad upplaga 10 april 2012, s. 79.

### **Steg 3: Asylprövningens Utredningssamtal (VO Asylprövning)**

Asylutredningen ska påbörjas med ett utredningssamtal inom 14 dagar från att asylansökan lämnats in. Innan samtalet görs en bedömning av om ett offentligt biträde ska närvara vid samtalet. Syftet är att få fram den information som behövs för att kunna avgöra om asylskäl föreligger. Kan detta avgöras redan efter första samtalet fattas beslut och ärendet avslutas. Behövs ytterligare utredning inhämtas information genom exempelvis landinformation och språktest innan beslut fattas i ärendet.

### **Steg 4: Samtal om uppehållstillstånd (VO Mottagning)**

Inom sju dagar från beslut om uppehållstillstånd ska Migrationsverket genomföra ett samtal om uppehållstillstånd (PUT-samtal). Samtalet ska innehålla en beslutsgenomgång och viss formalia till följd av uppehållstillståndet. Utskrivningsrutiner ska gås igenom och information om hemutrustningslån ska ges. Vid behov ska även information från MUS kompletteras. Vid PUT-samtal upprättas ett bosättningsunderlag för personer i EBO och för dem som inte omfattas av etableringslagen. Underlaget skickas sedan till Arbetsförmedlingen. Samtalet ska ta cirka 45 minuter enligt Migrationsverkets handbok. Migrationsverket upprättar bosättningsunderlag endast för personer i eget boende (EBO). För personer i anläggningsboende (ABO) upprättar Arbetsförmedlingen ett bosättningsunderlag där uppgifter från Migrationsverket gällande kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund, hälsotillstånd och särskilda behov kan ingå. Bosättningsunderlag för personer som omfattas av etableringslagen upprättas vid Arbetsförmedlingens etableringssamtal.

### **Steg 5: Etableringssamtal (Arbetsförmedlingen)**

En asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, och som omfattas av etableringslagen, ska så snart som möjligt skrivas in vid Arbetsförmedlingen och ett första etableringssamtal ska hållas.<sup>104</sup> En etableringsplan ska upprättas inom två månader från beslut om uppehållstillstånd.<sup>105</sup> Arbetsförmedlingens ambition är att ett bosättningsunderlag tas fram vid etableringssamtalet för dem som behöver hjälp med bosättning. Nyanlända med uppehållstillstånd som bor i ABO stannar kvar i Migrationsverkets mottagningssystem tills de har anvisats en plats i en kommun, flyttat dit och blivit folkbokförda. Folkbokföring kan ske antingen före eller efter utskrivningen från mottagningssystemet. Nyanlända i EBO skrivs ut automatiskt en månad efter beviljat uppehållstillstånd.

<sup>104</sup> Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>105</sup> 3 § 2 p. Förordning (2010:400) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Om det finns särskilda skäl kan detta ske senare, dock senast ett år efter det att den nyanlända första gången folkbokfördes i en kommun.

### **Steg 6: Anvisningssamtal (Arbetsförmedlingen)**

När Arbetsförmedlingen hittat en lämplig bostad till den tidigare asylsökande som bor i ABO genomförs ett anvisningssamtal för personer som omfattas av etableringslagen.<sup>106</sup> Vid anvisningssamtalet ges information om anvisad kommun och bostad samt vad det innebär att tacka ja eller nej till bostaden. Vidare redogörs för rutinerna för utflyttning ur ABO. Syftet med anvisningssamtalet är, förutom att lämna information, att inhämta personens ställningstagande till erbjuden anvisning.

---

<sup>106</sup> Migrationsverket, *Handbok Kortare väntan 2*, reviderad upplaga 10 april 2012, s. 79.





## Bilaga 2 Intervjuförteckning

Riksrevisionen har genomfört följande intervjuer under granskningen:

### *Migrationsverket*

**2012-04-02 Mottagningsenheten i Stockholm/Hallonbergen**

Intervju med teamledare och beslutsfattare.

**2012-04-05 Verksamhetsområde Mottagning**

Intervju med utvecklingsledare för sakområdena *Process och kvalitet, Bosättning och etablering* samt *Boende, barn och särskilt stöd*.

**2012-04-12 Mottagningsenheten i Flen**

Platsbesök och intervjuer med enhetschef, teamledare, handläggare, boendeansvarig och administrativ assistent.

**2012-04-17 Mottagningsenheten i Göteborg/Källered**

Platsbesök och intervjuer med enhetschef, teamledare, projektledare och handläggare. Medsittning på MUS-samtal samt besök i ankomstboende.

**2012-04-24 Mottagningsenheten i Malmö**

Platsbesök och intervjuer med enhetschef, teamledare och handläggare. Medsittning på MUS- respektive PUT-samtal.

**2012-05-07 Mottagningsenheten i Stockholm/Hallonbergen**

Intervju med enhetschef och praktiksamordnare.

**2012-05-09 Projekt Kortare väntan 2**

Intervju med projektledare och projekthandläggare.

**2012-05-10 Mottagningsenheten i Flen**

Deltagande på gruppinformation (heldag) för asylsökande.

**2012-05-14 Mottagningsenheten i Stockholm/Hallonbergen**

Presentation av projektet "Sajds resa" av företrädare för Migrationsverket och Södertälje kommun.

**2012-05-25 Mottagningsenheten i Boden**

Platsbesök och intervjuer med samordnande enhetschef, bitr. enhetschef, teamledare, handläggare samt boendeansvariga. Samtal med asylsökande.

**2012-06-08 Bosättnings- och statsbidragsenheten i Norrköping**

Intervju med enhetschef och handläggare.

**2012-06-12 Mottagningsenheten i Norrköping**

Intervju med enhetschef, teamledare och handläggare. Medsittning på MUS-samtal.

**2012-09-21 Verksamhetsområde Mottagning**

Intervju med verksamhetsområdeschef samt verkets ekonomichef.

*Arbetsförmedlingen*

**2012-04-10 Huvudkontoret Avd. för Integration och Etablering**

Intervju med avdelningschef, samordnare för etableringsuppdraget samt samordnare.

**2012-04-18 Arbetsförmedlingen Integration och Etablering Göteborg**

Intervju med tillförordnad kontorschef och medarbetare.

**2012-04-25 Arbetsförmedlingen Integration och Etablering Malmö**

Intervju med sektionschef och arbetsförmedlare.

**2012-05-24 Boden**

Intervju med kontorschef och arbetsförmedlare.

**2012-06-12 Bosättningssektionen i Norrköping**

Intervju med sektionschef från huvudkontoret, sektionschef för bosättningssektionen samt sakområdesspecialist.

*Länsstyrelsen*

**2012-04-18 Västra Götaland**

Intervju med mångfaldsdirektör samt medarbetare på Enheten för social hållbarhet.

**2012-04-19 Skåne**

Intervju med chef för Samhällsbyggnadsenheten, samordnare för integrationsfrågor samt företrädare för Partnerskap Skåne.

**2012-05-24 Norrbotten**

Intervju med chef för Enheten för social hållbarhet samt integrationshandläggare.

*Kommuner*

**2012-04-18 Göteborgs stad**

Intervju med förvaltningschef, verksamhetschef samt ansvarig för flyktingadministration.

**2012-04-25 Malmö stad**

Intervju med avdelningschef, chef för Sociala resursförvaltningen, ansvarig för Invandrarservice samt medarbetare på Stadskontoret.

**2012-05-24 Bodens kommun**

Intervju med integrationssamordnare och handläggare.

*Regeringskansliet*

**2012-09-03 Justitiedepartementet**

Intervju med departementsråd och kansliråd på Enheten för styrning inom migrationsområdet.

**2012-09-12 Arbetsmarknadsdepartementet**

Intervju med enhetschef, budgetsamordnare och handläggare på Enheten för integration och urban utveckling.

*Smittskyddsinstitutet*

**2012-06-15**

Intervju med projektledare för projekt om hälsoundersökningar för asylsökande i samarbete med Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).



## Bilaga 3 Enkätfrågor med svarsfrekvenser

Enkäten besvarades av 418 medarbetare inom Migrationsverkets verksamhetsområde Mottagning. Svarsfrekvensen var 52,5 procent.

### 1. Vänligen ange den mottagningsenhet du arbetar vid i listan:

#### 2. Nuvarande befattning (roll):

Enhetschef	6%
Biträdande enhetschef	2%
Teamledare	12%
Handläggare	47%
Assistent	23%
Inget svar	1%
Annan, vilken?	9%

#### 3. Vilket team hör du huvudsakligen till?

Enhetsledning/administration	12%
Mottagning/boende	33%
Utredning	21%
Återvändande	23%
Inget svar	1%
Annat, vilket?	10%

#### 4. Har du någon gång under de senaste tre åren specifikt arbetat med något/några av följande moment/insatser (t.ex. i rollen som samordnare eller i ett OS-team eller motsvarande)?

(Flervalsfråga)

Gruppinformation/introduktion	34%
Svenskundervisning	5%
Praktik	15%
Inget svar	55%
Annat, vad?	11%

BÖRJAN PÅ NÅGOT NYTT – ETABLERINGSFÖRBEDANDE INSATSER FÖR ASYLSÖKANDE

<b>5. Hur många år har du sammanlagt arbetat på Migrationsverket (inte bara inom VO Mottagning, inkl. på Statens invandrarverk)?</b>	
0–2 år	20%
2–5 år	20%
5–10 år	26%
10–15 år	19%
Mer än 15 år	14%
Inget svar	0%

<b>6. Anser du att verksamhetsområde Mottagning (bortsett från återvändande och förvar) idag är en prioriterad del av Migrationsverkets verksamhet?</b>	
Ja	28%
Nej	43%
Vet ej	22%
Inget svar	7%

<b>7. På vilket sätt har införandet av Lean och Kortare väntan 2 påverkat mottagningsverksamheten?</b>	
(Flervalsfråga)	
Det har skapat ett mer enhetligt arbetssätt inom enheten	5%
Det har skapat ett mer enhetligt arbetssätt mellan olika enheter	40%
Det har ökat rättssäkerheten i ärendehandläggningen	25%
Det har lett till ökad administration	46%
Det har minskat medarbetarnas utrymme för att erbjuda flexibla och individuella lösningar för den asylsökande	40%
Det har lett till minskat inflytande över den egna arbetsituationen	47%
Det har förbättrat mottagandeprocessen generellt	32%
Inget svar	5%
Annat, nämligen:	13%

<b>8. Anser du att Migrationsverkets mottagningsverksamhet har en ändamålsenlig organisation för att förbereda den asylsökande för en eventuell senare etablering i Sverige?</b>	
Ja	30%
Nej	44%
Vet ej	25%
Inget svar	1%

<b>9. Eventuella kommentarer: 70 öppna svar</b>	
---	--

**10. Anser du att samverkan mellan Migrationsverket (mottagningsenheten) och Arbetsförmedlingen lokalt fungerar tillfredsställande inför och under överlämningen av ärenden för personer som beviljats uppehållstillstånd och som ska in i etableringsreformen?**

Ja	29%
Nej	23%
Vet ej	46%
Inget svar	1%

**11. Om du svarade nej på ovanstående fråga, vilken samverkan anser du skulle behövas?**  
76 öppna svar

**12. Hur lång tid tar det på din enhet i genomsnitt från det att den asylsökande har haft sitt PUT-samtal till dess att Arbetsförmedlingen (Af) har haft sitt första etableringssamtal?**

Representant för Af sitter med under hela eller delar av PUT-samtalet	2%
I ett separat möte samma dag som PUT-samtalet	8%
1–3 dagar efter PUT-samtalet	5%
4–7 dagar efter PUT-samtalet	10%
8–10 dagar efter PUT-samtalet	6%
Mer än 10 dagar efter PUT-samtalet	7%
Vet ej	61%
Inget svar	1%

**13. Vilken form av organiserad sysselsättning finns idag på er enhet?**

(Flervalsfråga)

Praktik	67%
Svenskundervisning	4%
Engelskundervisning	0%
Datorutbildning	1%
Inget svar	18%
Annat, nämligen:	21%

**14. Är det vanligt att personer som är inskrivna i mottagningssystemet efterfrågar någon form av organiserad sysselsättning?**

Ja, mycket vanligt	27%
Ja, ganska vanligt	44%
Nej, ganska ovanligt	9%
Nej, mycket ovanligt	2%
Vet ej	17%
Inget svar	1%

BÖRJAN PÅ NÅGOT NYTT – ETABLERINGSFÖRBEDANDE INSATSER FÖR ASYLSÖKANDE

15. Anser du att det är övervägande positivt eller negativt för den enskilde att den organiserade sysselsättningen erbjuds i mindre utsträckning idag jämfört med tidigare?

	Övervägande positivt	Övervägande negativt	Vet ej	Inget svar
För personer som får uppehållstillstånd inom 4 månader	22%	46%	30%	3%
För personer som får uppehållstillstånd i senare instans	12%	57%	28%	2%
För personer som får av- eller utvisningsbeslut i sista instans	20%	43%	33%	3%
Sammanlagt	18%	49%	31%	3%

16. Finns det frivilligorganisationer som lokalt/regionalt erbjuder någon form av sysselsättning för inskrivna vid er mottagningsenhet?

Ja, och samverkan förekommer	35%
Ja, men samverkan förekommer inte	23%
Nej	15%
Vet ej	26%
Inget svar	1%

17. Har du uppfattat någon skillnad i det övergripande fysiska eller psykiska hälsotillståndet hos dem som är inskrivna i mottagningsystemet i och med minskningen av den organiserade sysselsättningen?

Ja, bättre hälsotillstånd	4%
Ja, sämre hälsotillstånd	32%
Nej, ingen skillnad	19%
Vet ej	44%
Inget svar	1%

18. Eventuella kommentarer om den organiserade sysselsättningen: 75 öppna svar

19. Anser du att de insatser Migrationsverket idag erbjuder de inskrivna rustar dem för etablering i Sverige respektive för ett återvändande?

Både rätt insatser och i tillräcklig omfattning	9%
Rätt insatser men inte i tillräcklig omfattning	22%
Inte rätt insatser men i tillräcklig omfattning	4%
Varken rätt insatser eller i tillräcklig omfattning	28%
Vet ej	36%
Inget svar	1%



20. Om du inte anser att Migrationsverket idag ger rätt och tillräckliga insatser – hur anser du att insatserna borde utvecklas? 96 öppna svar

21. Anser du att mottagningsenheterna i sina insatser borde kunna prioritera en asylsökande som med hög sannolikhet kommer att få uppehållstillstånd?

Ja, det skulle behövas	49%
Ja, det görs redan idag	4%
Nej	25%
Vet ej	22%
Inget svar	1%

22. Vad anser du om Migrationsverkets samlade information om möjligheter, rättigheter och skyldigheter till den enskilde under tiden i mottagningsystemet?

	Både tillräcklig information och rätt tidpunkt	Tillräcklig information men vid fel tidpunkt	Inte tillräcklig information men vid rätt tidpunkt	Varken tillräcklig information eller vid rätt tidpunkt	Vet ej	Inget svar
Enligt standard (handbok m.m.)	40%	16%	9%	6%	25%	4%
Den faktiska information som lämnas	36%	19%	10%	9%	22%	4%
Sammanlagt	38%	17%	10%	8%	24%	4%

23. Vilken typ av information saknas eller tillhandahålls i för liten omfattning? 84 öppna svar

24. Anser du att den gruppinformation/introduktion (vanligtvis två halvdagar) som ska erbjudas den asylsökande ger en tillräcklig introduktion till det svenska samhället?

Ja	22%
Ja, men den borde vara ett obligatoriskt moment (med sanktionsmöjlighet)	33%
Nej	25%
Vet ej	19%
Inget svar	1%

25. Erbjuds samtliga vuxna asylsökande att delta i gruppinformationen?

Vet ej	21%
Ja	61%
Inget svar	1%
Nej, nämligen inte:	17%

BÖRJAN PÅ NÅGOT NYTT – ETABLERINGSFÖRBEDANDE INSATSER FÖR ASYLSÖKANDE

26. Är det vanligt att mottagningsenhetens reception får frågor som egentligen hör till andra myndigheters eller aktörers ansvarsområden (t.ex. Arbetsförmedlingen, Skatteverket, landstinget eller kommunen)?

Ja, mycket vanligt	35%
Ja, ganska vanligt	39%
Nej, ganska ovanligt	8%
Nej, mycket ovanligt	1%
Vet ej	16%
Inget svar	1%

27. Anser du att gruppinformationen, som den förväntas genomföras idag, lämnar tillräckligt utrymme för lokal anpassning och flexibilitet?

Ja	37%
Nej	21%
Vet ej	42%
Inget svar	0%

28. Anser du att man som asylsökande generellt får tillräcklig information om vilka möjligheter man har att komma i kontakt med den svenska arbetsmarknaden under asylprocessen?

Ja	35%
Nej	29%
Vet ej	34%
Inget svar	1%

29. Eventuella kommentarer om information: 50 öppna svar

30. Anser du att svenskundervisning inom Migrationsverkets mottagningssystem kan underlätta och påskynda möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt?

(Flervalsfråga)

Ja, för alla i mottagningssystemet	50%
Ja, för dem som får positivt beslut inom 4 månader	28%
Ja, för dem som får positivt beslut efter överklagande	17%
Ja, för dem som ska återvända	2%
Nej	9%
Vet ej	13%
Inget svar	1%

**31. Är det vanligt att inskrivna i mottagningssystemet efterfrågar svenskundervisning?**

	Ja, mycket vanligt	Ja, ganska vanligt	Nej, ganska ovanligt	Nej, mycket ovanligt	Vet ej	Inget svar
Personer i en asylprövningsprocess hos Migrationsverket	35%	36%	8%	2%	18%	1%
Personer i en överklagandeprocess hos domstolarna	11%	26%	19%	8%	32%	4%
Personer som redan fått uppehållstillstånd	19%	20%	13%	9%	34%	5%
Totalt	22%	27%	13%	6%	28%	3%

**32. Anser du att de verktyg som finns att tillgå idag (t.ex. webbplatser, välkomstmapp, bibliotek på orten, frivilligorganisationer m.m.) kan ersätta Migrationsverkets tidigare svenskundervisning?**

	Ja, helt och hållet	Ja, i stor uträkning	Nej, inte tillräckligt	Nej, inte alls	Vet ej	Inget svar
För personer i en asylprövningsprocess hos Migrationsverket	5%	15%	38%	22%	19%	1%
För personer i en överklagandeprocess hos domstolarna	6%	17%	30%	20%	25%	2%
För inskrivna som redan fått uppehållstillstånd men väntar på kommunplacering	7%	13%	31%	19%	26%	3%
Totalt	6%	15%	33%	20%	23%	2%

**33. Eventuella kommentarer om svenskundervisning: 57 öppna svar****34. Erbjuder er mottagningsenhet praktikmöjligheter för asylsökande?**

Ja, och vi hjälper även asylsökande att ordna praktikplats	5%
Ja, men asylsökande får själv ordna praktikplats	79%
Nej	6%
Vet ej	9%
Inget svar	1%

BÖRJAN PÅ NÅGOT NYTT – ETABLERINGSFÖRBEDANDE INSATSER FÖR ASYLSÖKANDE

**35. Anser du att praktik under asylprövningstiden kan underlätta och påskynda möjligheterna till etablering, och/eller underlätta för ett återvändande eller sk. "spårbyte"?**

(Flervalsfråga)

Ja, underlätta etablering för personer som beviljas PUT i första instans	69%
Ja, underlätta etablering för personer som beviljas PUT i senare instans	62%
Ja, underlätta återvändandet för personer som inte beviljas PUT	24%
Ja, underlätta för personer att senare bli arbetskraftsinvandrare	56%
Nej	4%
Vet ej	16%
Inget svar	1%

**36. Eventuella kommentarer om praktik: 45 öppna svar**

**37. Inom hur lång tid från ansökan och inskrivning har den asylsökande i praktiken möjlighet att kunna arbeta i Sverige givet Migrationsverkets processer (förutsatt att AT-UND beviljas)?**

Samma dag som ansökan lämnas in	8%
Inom en vecka	11%
Inom 1-2 veckor	9%
Inom 2-4 veckor	8%
Efter 4 veckor	6%
Vet ej	56%
Inget svar	2%

**38. Får asylsökande som har fått avslag på sin asylansökan information från Migrationsverket om möjligheten att istället ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige (så kallat "spårbyte")?**

Ja, alltid	36%
Ja, ofta	22%
Nej, sällan	3%
Nej, aldrig	1%
Vet ej	37%
Inget svar	1%

39. Anser du att det skulle behövas mer samverkan mellan enheter inom Migrationsverkets olika verksamhetsområden när det gäller frågor om asylsökandes möjligheter att praktisera och arbeta under asylprocessen?

Ja	53%
Nej	13%
Vet ej	32%
Inget svar	2%

40. Är din bedömning att en asylsökande generellt klarar sin egenförsörjning på den dagersättning som man får idag?

Ja	29%
Nej	56%
Vet ej	14%
Inget svar	1%

41. På vilket sätt (förutom dagersättning och särskilda bidrag) skulle Migrationsverket kunna underlätta för den asylsökande att bli egenförsörjande under tiden i mottagningssystemet?  
112 öppna svar

42. Anser du att den kartläggning av den asylsökandes yrkes- och utbildningsbakgrund som ska göras under mottagningens utredningssamtal (MUS) skulle behöva utvecklas/fördjupas för att underlätta den asylsökandes etablering?

Ja, kartläggningen behöver utvecklas/fördjupas	22%
Ja, kartläggningen behöver utvecklas/fördjupas och göras under PUT-samtalet	8%
Nej, kartläggningen är tillräcklig	18%
Nej, kartläggningen är tillräcklig men bör göras under PUT-samtalet	10%
Nej, kartläggningen är överflödigt	6%
Vet ej	35%
Inget svar	1%

43. Är din uppfattning att Arbetsförmedlingen generellt har nytta av Migrationsverkets kartläggning i sitt arbete för dem som ingår i målgruppen för etableringsreformen?

Ja	31%
Nej	14%
Vet ej	53%
Inget svar	2%

BÖRJAN PÅ NÅGOT NYTT – ETABLERINGSFÖRBEDANDE INSATSER FÖR ASYLSÖKANDE

---

**44. Eventuella kommentarer om kartläggningen:** 69 öppna svar

---

**45. Vad anser du huvudsakligen styr placeringen av asylsökande som behöver hjälp med bösättning (ABO) under asylprövningstiden?**

---

Ange maximalt tre orsaker.

Tillgången till ledig utredningskapacitet på mottagningsenheten	17%
Tillgången till ledig utredningskapacitet på asylprövningsenheten	15%
Tillgången till lediga bostäder	83%
Tillgången till praktik eller arbete	7%
Tillgången till meningsfull sysselsättning	7%
Inget svar	6%
Annat, nämligen:	3%

---

**46. Får inskrivna ABO på er enhet som har beviljats uppehållstillstånd men väntar på kommunplacering möjlighet att ta del av olika typer av insatser?**

---

(Flervalsfråga)

Ja, SFI	13%
Ja, samhällsorientering	6%
Ja, AF:s etableringsinsatser	37%
Ja, landstingets vård på lika villkor som övriga bosatta i Sverige	15%
Nej	7%
Vi har inga ABO på vår enhet	14%
Vet ej	39%
Inget svar	2%

---

**47. Anser du att de asylsökande erhåller den hälso- och sjukvård som de är berättigade till enligt gällande bestämmelser?**

---

Ja	76%
Nej	11%
Vet ej	8%
Inget svar	4%

---

**48. Vad tror du det beror på att inte alla asylsökande genomgår en hälsoundersökning?**

Ange maximalt tre orsaker.

De anser att de inte behöver någon hälsoundersökning	62%
De tror att det kan påverka asylprövningen negativt	31%
Det finns praktiska svårigheter (t.ex. reseersättning, barnomsorg, tolk)	29%
Det är svårt för Migrationsverket att kommunicera innebörden av hälsoundersökningen	19%
Landstinget når inte den asylsökande med kallelse	47%
Inget svar	5%
Annat, nämligen:	10%

**49. Anser du att en grundläggande hälsoundersökning borde vara obligatorisk för alla asylsökande?**

(Flervalsfråga)

Ja, för vuxna	72%
Ja, för barn	76%
Ja, men bara för dem som fått uppehållstillstånd	2%
Nej	13%
Vet ej	6%
Inget svar	1%

**50. Har du några ytterligare kommentarer (om t.ex. andra myndigheters insatser, tolkar, offentliga biträden, barnomsorg, skola, m.m.) får du gärna skriva det här: 83 öppna svar**





## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2012? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materiellsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brottsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?
	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan

BÖRJAN PÅ NÅGOT NYTT – ETABLERINGSFÖRBEREDANDE INSATSER FÖR ASYLSÖKANDE

	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materieförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – när den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – när man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



Riksrevisionen har granskat mottagningssystemet för asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens strategi för granskningar inom området etablering och integration. Utgångspunkten har varit att granska om statens insatser för mottagande och introduktion av asylsökande är effektiva för att underlätta och påskynda deras etablering och integration i Sverige.

Granskningen visar att det ställs höga krav på flexibilitet och samarbete mellan de två statliga myndigheter som har ansvar för att den asylsökande har ett boende och får möjlighet att tidigt kunna arbeta eller praktisera. Granskningen visar också att information och språkin introduktion behöver anpassas efter den asylsökandes behov och vistelse-tid i mottagningssystemet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att följa upp att asylsökande får likvärdig tillgång till information och att asylsökande som inte har arbete eller praktikplats under tiden i mottagningssystemet ges möjlighet att knyta kontakter och på annat sätt introduceras i samhället. Syftet bör vara att skapa förutsättningar för en snabbare arbetsmarknads etablering för de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd. Vidare bör Migrationsverket underlätta för fler asylsökande att praktisera eller arbeta samt stärka de sociala aspekterna av mottagandet.

ISSN 1652-6597  
ISBN 978-91-7086-301-1

Beställning:  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)  
[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)  
Riksrevisionens publikationsservice  
114 90 Stockholm

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM  
08-5171 40 00  
[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 mars 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Billström

---

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:139 Riksrevisionens rapport om etableringsförberedande insatser för asylsökande





