

10 Samhällsinformationen som en del av introduktionen

Att nyanlända invandrare behöver samhällsinformation för att kunna orientera sig i sitt nya hemland konstaterades redan i de utredningar, som under 1960-talet föregick formuleringen av det som då kallades invandrapolitiken. Behovet har sedan dess aldrig ifrågasatts, tvärtom har det framhållits som en närmast självklar ingrediens i de åtgärder som borde riktas till nya invandrare, men det har samtidigt aldrig varit särskilt väl definierat vare sig till innehåll eller form.

10.1 Ökade krav på innehållet i samhällsinformationen

Innehållsmässigt har kraven och förväntningarna på samhällsinformationen blivit allt större. När invandrarnas behov av samhällsinformation uppmärksammades i slutet av 60-talet skedde det i samband med att man konstaterade att det fanns brister. Att få kunskaper om det svenska samhället sågs som en nödvändig förutsättning för den jämlikhet, valfrihet och samverkan som blev målen för invandrapolitiken. Fokus låg på en samhällsinformation av saklig, konkret och praktisk art av typ hur sjukvården är organiserad, skolsystemet uppbyggt, vart man vänder sig som konsument, hur man röstar, hur man larmar polis, brandkår och ambulans osv.

Något decennium senare – i början av 80-talet – hade kraven på samhällsinformationen vuxit. Det räckte inte längre med att presentera hur samhällets service är uppbyggd och fungerar. Det höjdes också krav på att tankarna, idéerna och värderingarna bakom de samhälliga systemen skulle presenteras och förklaras för att därigenom också bli kända och respekterade av invandrarna. De ökade kraven på innehållet i samhällsinformationen speglar förändringen i invandringen från nordisk och europeisk invandring från några få länder till en invandring från många och ofta fjärran belägna länder där erfarenheter av motsvarande samhällsliga system ofta saknas.

Idag har innehållet i det som en gång benämndes samhällsinformation utvidgats ytterligare. Nu ska samhällsinformationen inte bara ge alla nyanlända invandrare kunskap om det demokratiska systemet utan även förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället. I utredningens direktiv pekas dels på invandrades behov av kunskap om demokrati, samhällsorganisation, valsystemet etc., dels på deras behov av att få verktyg för att hantera de existentiella frågor, som mötet med ett nytt land ger upphov till. Direktiven nämner särskilt synen på religion, kvinnors och mäns roller i samhället, barns uppfostran, skolans arbetssätt och arbetslivets organisation. Även i direktiven till den parallellt tillsatta Sfi-utredningen (dir 2002:115) ingår delar som berör samhällsinformationen. Där sägs:

Sfi skall ge, förutom språkkunskaper, även kunskaper om det svenska samhället, om lag och rätt och om normer och värderingar som är centrala i vårt samhälle. Sådana kunskaper utgör en av förutsättningarna för att invandrare skall kunna ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Oavsett vilket yrke eller sysselsättning en invandrare tänkt sig i Sverige, så finns det alltid behov av samhällsinformation. Eftersom många deltagare tidigt avbryter sina studier bör informationen lämnas på ett sätt som garanterar att alla får möjlighet att få del av den. Det kan därför finnas anledning att pröva om samhällsinformationen bör skiljas från språkutbildningen och på vilka andra sätt invandrare skall få kunskap om det svenska samhället.

Bakom direktiven till de två utredningarna skymtar, än en gång, konstaterade brister bl.a. i invandrades delaktighet och deltagande i samhället. Sådana brister har kommit till uttryck i Integrationsverkets uppföljningar av den kommunala introduktionen där det klagas på att de kommunmottagna vet för lite om det svenska samhället när de kommer till kommunerna. I Riksrevisionsverkets revision av flyktningmottagandet 2002 finns liknande klagomål från arbetsförmedlingen, som tycker att de invandrare, som vill ha förmedlingens hjälp för att söka arbete, vet alldeles för lite om hur svenska myndigheter och svenskt arbetsliv fungerar och vilka villkor som gäller. När spektakulära tragedier, som Fadimemordet, inträffar höjs i den allmänna mediedebatten regelmässigt krav på insatser, ofta information, som ska förhindra att det någonsin händer igen.

Förväntningarna på vad som kan åstadkommas med samhällsinformation är stora och motsvaras inte alltid av vad som är möjligt ens med den bästa av informationsinsatser. Både information och

kunskap kan definitionsmässigt inte vara mer än erbjudanden och möjligheter. I vilken utsträckning den som erbjuds informationen också förmår och vill ta till sig innehållet beror ytterst alltid på den enskilda individen. Det går möjligen att ha kontroll över vad som erbjuds men aldrig över vad som tas emot.

10.2 De flesta får information inom sfi-utbildningen

Det finns idag ingen heltäckande bild av innehållet i den samhällsinformation som erbjuds vare sig inom Migrationsverkets organiserade verksamhet, den kommunala introduktionen eller svenska för invandrare. Det finns heller ingenstans fastställt vilket innehåll som bör eller ska ingå om man bortser från den speciella boendeinformation, som berörs i avsnittet 8.1.1 Att styra bosättningen med information. Inom Migrationsverket har under 2003 ett utvecklingsarbete bedrivits som syftar till att skapa ett fastare och enhetligare innehåll i en s.k. "bas-ov", en grundläggande och för hela mottagningsverksamheten gemensam informations- och utbildningsinsats. I det slutliga förslaget har det enhetliga programmet för nya asylsökande benämnts introduktion och den ska påbörjas senast en månad efter att asylansökan gjorts. Introduktionen pågår därefter under en månad och innehåller bl.a. information om

- asylprocessen
- den organiserade verksamheten
- Lagen om mottagande av asylsökande
- rätten till hälso- och sjukvård för asylsökande
- möjligheten att undantas från kravet på arbetstillstånd, dvs. möjligheterna att arbeta under asyltiden
- bosättningen
- återvändande
- föräldrainsformation
- svensk lagstiftning

Inte heller inom den kommunala introduktionen finns det definerat vilken samhällsinformation som skall ges till kommunmottagna. I Integrationsverkets måldokument finns ett par delmål som berör samhällsinformation och som ska vara uppfyllda efter genomförd introduktion. Dessa är att individen har kunskaper om samhällets grundläggande demokratiska värderingar, människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt om jämställdhet

mellan könen och barns rättigheter och om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv.

Kommunernas sätt att ta sig an samhällsinformationen uppvisar stora variationer. I en del kommuner är samhällsinformationen främst eller helt och hållet en uppgift för sfi-utbildningen medan andra har utformat egna program av varierande längd där man systematiskt presenterar och diskuterar angelägna samhällsområden. Tolkning används ofta i dessa sammanhang men flera av de större kommunerna har också övergått till att ge samhällsinformationen på de mottagnas modersmål. Det finns även exempel på hur man – ibland i cirkelform – fördjupat samhällsinformationen med värderingsdiskussioner som berör könsroller och jämställdhet, barnuppfostran, migrationens påfrestningar osv. En förutsättning för att kunna bedriva meningsfulla värderingsdiskussioner är ofta att kommunen har tillgång till dubbelt språk- och kulturkompetenta personer som kan leda eller medverka i samtalen.

Hur vanligt det är med olika former av samhällsinformation har inte närmare kartlagts. I Integrationsverkets kartläggning (Integrationsverket rapportserie 2000:5) framgår bara att närmare 40 procent av kommunerna uppger att de ger ”samhällskunskap utöver den som ges inom sfi”. Enkätundersökningen (Integrationsverkets rapportserie 2002:04) i de 28 kommuner, som tagit emot flest flyktingar m.fl., visar att mellan 30 och 35 procent av de kommunmottagna fått ta del av samhällskunskap utöver vad som ingått i sfi:n under sin introduktion. Majoriteten av de kommunmottagna skulle, om detta stämmer, inte ha fått ta del av någon annan samhällsinformation än den som ryms inom sfi-utbildningen och inte heller i kursplanen för sfi finns något entydigt definierat innehåll.

Sfi-utredningen föreslår emellertid att samhällsinformationens roll och innehåll inom ramen för sfi-utbildningen skall definieras tydligare. Det ska ske genom att Myndigheten för skolutveckling får i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial till kursplanen för sfi där bl.a. innehållet i samhällsinformationen beskrivs. Sfi-utredningen pekar också på möjligheten, enligt lagen om kommunal vuxenutbildning, att bedriva undervisning på annat språk än svenska och menar att det är motiverat att utnyttja den möjligheten när viss samhällsinformation ska ges. Därutöver utgör samhällsförhållanden alltid ett nödvändigt stoff i svenskundervisningen för invandrare.

10.3 Svårt att nå alla nyanlända

Frågan om hur alla nyanlända ska kunna nås med information om det svenska samhället har alltid varit central och är det fortfarande. Ett av skälen till att sfi-utredningen fått i uppdrag att pröva samhällsinformationens anknytning till sfi är oron för att allt för många avbryter svenskstudierna och därmed också går miste om samhällsinformationen.

När invandrarnas behov av samhällsinformation först uppmärksammades i slutet av 60-talet fanns varken någon sfi-utbildning av nuvarande slag eller något kommunalt mottagande av flyktingar m.fl. För den förhållandevis lilla gruppen kvotflyktingar ingick samhällsinformationen i den sammanhållna introduktion som erbjöds på Arbetsmarknadsstyrelsens flyktingföreläsningar. För övriga byggdes successivt olika kanaler upp där invandrare kunde söka och få nödvändig information om det svenska samhället.

- Samlad skriftlig samhällsinformation till alla som fått uppehållstillstånd ("Sverige-paketet")
- Löpande samhällsinformation i Invandrartidningen
- Stöd till invandrarorganisationernas tidskrifter
- Muntlig information via kommunala invandrarbyråer
- Förordning om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. (1986:856).

10.3.1 Samhällsinformation i sfi, introduktion och medborgarkontor

I takt med att sfi-utbildningen utvecklades kom samhällsinformation också att ingå som en ingrediens i svenskundervisningen och när det lokala flyktingmottagandet infördes under 80-talet nämndes samhällsinformation som en självklar del av introduktionen. När det kommunala flyktingmottagandet inrättades – ofta som en del i socialtjänsten – upphörde i många kommuner de tidigare invandrarbyråerna som en separat serviceinrättning för invandrare. I vissa fall slogs invandrarbyrån och flyktingmottagandet ihop till en gemensam organisation, i andra fall samordnades invandrarbyråverksamheten med annan kommunal informationsverksamhet och idag finns bara ett fåtal invandrarbyråer av den ursprungliga sorten kvar. Delvis har invandrarbyråernas samhällsinformerande roll överförts till de medborgar-

kontor som finns i en del kommuner. Inte minst inom ramen för Storstadspolitiken har sådana satsningar gjorts i invandrartäta områden och försöksverksamheten med medborgarkontor, som bedrivits sedan mitten av 90-talet, förlängdes i proposition 2001/02:109 till sista juni 2004.

10.3.2 Sverige-pocket till alla som får permanent uppehållstillstånd

Den samlade skriftliga samhällsinformationen till nyinvandrade lever idag kvar i form av den pocketbok som Integrationsverket producerat och som, förutom på svenska, finns på engelska, franska, arabiska och lätt svenska. *Sverige – en pocketguide* finns även från 1 juli 2003 i uppdaterad version – enbart på svenska – som pdf-fil på Integrationsverkets hemsida på Internet och verket planerar att lägga ut språkversionerna när de har uppdaterats. Boken distribueras fortfarande till alla nyanlända som får uppehållstillstånd på respektive språk där det är möjligt annars oftast på lätt svenska.

10.3.3 Samhällsinformationen i invandrarnas tidningar och Invandartidningen

Det stöd som i invandrarpolitikens barndom gavs till invandrarorganisationernas tidskrifter motiverades bl.a. av att de sågs som en viktig kanal för information om det svenska samhället. Stödet slogs emellertid för mer än 20 år sedan ihop med organisationsstödet, som sedan dess har förändrats vid flera tillfällen. I vilken utsträckning invandrarorganisationerna idag använder sina tidskrifter för samhällsinformation är inte kartlagt. Den löpande samhällsinformation som den statliga stiftelsen Invandartidningen stod för under ett par decennier, i form av veckotidningar på, som mest, ett 10-tal språk, avvecklades i samband med beslutet om den nya integrationspolitiken 1997. Invandartidningen hade också under två år ett projekt SverigeFakta på nätet med information på lätt svenska, engelska och arabiska. Regering och riksdag fann det inte motiverat att fortsätta stödja utgivningen av tidningen som hade en begränsad prenumerantstock bland de utrikes födda. Medlen överfördes istället till det nyinrättade Integrationsverket, som fick ett övergripande uppdrag att uppmärksamma nyanländas särskilda behov av samhällsinformation och se till att sådan finns. För annan samhällsinformation

på olika språk knöts det förhoppningar till ett gryende kommersiellt intresse av att producera sådan information, att utvecklingen inom informationsteknologin, radio- och tevedmedierna skulle bidra samt att medborgarkontoren i framtiden skulle erbjuda samhällsinformation på olika språk och på lätt svenska.

10.3.4 Få myndigheter tar ansvar för samhällsinformationen

Därutöver poängterades de statliga och kommunala myndigheternas stora ansvar också för den invandrade befolkningen. Inom ramen för sina ordinarie uppgifter bör de sträva efter att nå alla samhällsmedborgare med relevant information, slog regeringen fast i den integrationspolitiska propositionen och fortsatte: ”Utöver den generella samhällsinformationen bör det göras särskilda informationsinsatser för att tillgodose nyanlända invandrares behov av samhällsinformation.” Grundläggande samhällsinformation till nyanlända invandrare bör så långt möjligt ges på invandrarens eget språk.”

I vilken utsträckning nya invandrare faktiskt nås av myndigheters information på olika språk eller på lätt svenska är inte kartlagt. Däremot har Integrationsverket 1999 försökt inventera i vilken utsträckning myndigheterna producerar och erbjuder information till invandrare i allmänhet och nyinvandrade i synnerhet. Den projektgrupp som genomförde inventeringen kom fram till att ”endast ett fåtal statliga myndigheter tar sitt ansvar för samhällsinformation till alla i befolkningen” och att ”mycket få tar hänsyn till om individen kan ta emot och förstå informationen”. Hundra statliga myndigheter tillfrågades i inventeringen, 78 av dem besvarade Integrationsverkets enkät och av dessa var det 20 som framställde information med tanke på nyanlända invandare. Bland dessa 20 fanns Invandrartidningen Sesam samt minoritetsspråksredaktionen och RINVA vid Sveriges Radio, med verksamhet som helt och hållet riktade sig till invandrare. Det vanligaste var att den skriftliga informationen gavs på lätt svenska med nästan lika vanligt var att informationen fanns översatt till ”de stora invandraspråken”. Samhällsinformation direkt producerad på mottagarnas modersmål gavs bara på två myndigheter. 14 myndigheter redovisade att information till nyanlända ingick i deras verksamhetsplaner och 11 hade också pengar avsatta för ändamålet.

Vid en jämförelse med den katalog – ”Information till invandrare” – som dåvarande Invandrarverket gav ut 1993 förefaller myndigheternas intresse för att producera tryckt information till

invandrare ha minskat under 90-talet. Då redovisade 40-talet myndigheter och flera fackliga organisationer ett, ibland omfattande, utbud av skrifter på varierande antal språk.

10.3.5 Samordning av samhällsinformationen efterlyses

Ett generellt problem när det gäller att nå nyinvandrade med samhällsinformation på modersmål, eller ett språk som förstås, är att Sverige av integritetsskäl saknar språkregistrering. Det innebär att det för varje myndighet, kommun, organisation – och för den delen också för kommersiella intressenter – är mycket svårt att få underlag för både produktionsbeslut och distribution av information. Visst underlag för att avgöra på vilka språk information behövs finns hos Migrationsverket som registrerar på vilket språk asylsökande önskar tolk och skriftlig information men för majoriteten av de nyinvandrade finns inga motsvarande språkuppgifter och kan heller inte finnas. När målgruppen är svår att nå med direkta metoder blir de allmänna och för alla tillgängliga informationskällorna desto viktigare men det mesta tyder på att de i mycket liten utsträckning är anpassade till invandrare som inte behärskar svenska.

10.3.6 Invandrare ingen målgrupp för myndigheters webbplatser

”En minoritet av statliga myndigheter och bolag har på ett mer seriöst sätt tänkt igenom hur de ska förhålla sig till dem som inte behärskar svenska språket, främst invandrare, samt vilka åtgärder som ska vidtas för att underlätta för dessa att ta del av de tjänster som erbjuds via webbplatsen, sammanfattar RRV i en revisionsrapport 2003.(RRV 2003:11) Deras slutsatser lyder:

Det som gjorts för att underlätta för invandrare är framför allt översättning av viss del av informationen på webbplatsen. Här varierar ambitionsnivån betydligt mellan olika myndigheter, från helt engelska webbplatser till helt svenska webbplatser. Engelsktalande invandrare är en mycket privilegierad grupp i detta sammanhang. I de fall det finns översättningar till flera språk, är den engelska versionen oftast mycket mer omfattande.

Denna bild stämmer väl överens med resultatet av Statskontorets webbplatsundersökning hösten 2002:

Statskontoret har i årets webbplatsundersökning särskilt tittat på hur mycket information som ges på andra språk än svenska. Resultatet är nedslående. De flesta myndigheterna, ca 80 %, har någon form av presentation av sig själva på engelska, tyska eller franska. Men endast var femte myndighet gör någon form av service tillgänglig på något av de vanliga invandarspråken. Även i dessa fall är oftast urvalet mycket begränsat.

Myndigheternas policy mot dem som inte kan svenska språket ger ett rörigt och ogenomtänkt intryck. Det gäller vilken typ av information som översätts, hur mycket som översätts, till vilka språk, hur de anger var språkalternativen finns, hur lätt användare hittar översatt material och så vidare. Det finns en påtaglig brist på enhetlighet i hur språkalternativen utformas på de statliga webbplatserna. Detta kan delvis förklaras av att myndigheter vänder sig till specifika målgrupper, vilket kan påverka språkval och vad det är för information som översätts. De flesta myndigheter uppger dock att allmänheten utgör målgruppen för webbplatsen.

För att komma åt översatt material på myndigheters webbplatser bör man vara en van Internetanvändare och relativt duktig på svenska. Detta drabbar särskilt de invandrare som kommer från länder där den tekniska nivån är låg och datorvanan inte så utbredd som i Sverige.

De åtgärder som invandrare själva föredrar, det vill säga tydlig grundinformation på bra och enkel svenska, begreppsförklaringar samt enhetlig översättningspolicy, saknas till stor del på statliga myndigheters och bolags webbplatser. Det kan hänga samman med det faktum att invandrarna sällan fått komma till tals när myndigheter har byggt upp sina webbplatser. Myndigheter betraktar inte invandrare som en målgrupp eller grupp som har särskilda behov eller förutsättningar då det gäller att kommunicera via myndigheternas webbplatser. Detta kan förklara myndigheternas bristande intresse för att anpassa sina webbplatser för invandrare.

10.3.7 Kommuner informerar nyanlända på hemsidorna

I Integrationsverkets inventering tog både statliga myndigheter och kommuner upp behovet av samordning av samhällsinformationen till nyinvandrade och man efterlyste också stöd och underlag för

sin egen informationsproduktion. Det fanns 1999 också en del planer på Integrationsverket. Bl.a. hade man då inlett ett samarbete med Samhällsguiden och Sverige Direkt och verket planerade att starta en samverkansgrupp med myndigheter och intresseorganisationer som skulle samarbeta och samordna samhällsinformationen till invandrare. Verket planerade även att hålla uppgifter om målgrupper, aktuella språk och kanaler för att nå invandrare tillgängliga på sin hemsida. Därutöver skulle en guide för hur samhällsinformation till nyinvandrade borde produceras, spridas och samordnas.

Något samarbete med Sverige Direkt eller Samhällsguiden har inte utvecklats och inte heller har någon samverkansgrupp med myndigheter och intresseorganisationer etablerats. På verkets hemsida finns inga uppgifter om målgrupper, aktuella språk och kanaler men däremot har en guide tagits fram, *Nå ända fram*, som innehåller råd och tips om vad man bör tänka på när man ska producera information till invandrade. Med anknytning till det boendeinformationsprojekt som behandlats i tidigare avsnitt tog verket även fram en kortfattad guide som ger rekommendationer till kommunerna att inrätta platser på de kommunala hemsidorna som vänder sig till nyanlända.

Integrationsverkets genomförde i januari 2002 en enkät som skickades till dåvarande 289 kommuner där de ställde frågor om kommunens information till nyanlända. 133 kommuner svarade och 22 uppgav att de hade information till nyanlända på sin hemsida. 15 kommuner hade enbart informationen på svenska, tre hade den på lätt svenska och i fyra kommuner fanns informationen på 2–9 språk utöver svenska. 29 kommuner uppgav sig antingen arbeta med eller ha planer på att göra information till nyanlända på hemsidan.

10.4 Samlad skriftlig samhällsinformation

Tanken på att erbjuda nyinvandrade en samlad information om det svenska samhället tog under 70-talet först gestalt i en samverkan mellan ett 10-tal statliga myndigheter där dåvarande Invandrarverket hade ett samordnande uppdrag. Med en gemensam grafisk form som främsta sammanhållande element producerade de berörda myndigheterna informationsbroschyrer på de då vanligaste invandrarspråken. Broschyrerna samlades därefter i ett gemensamt paket – därav beteckningen ”Sverige-paketet” – som lagerhölls och distribuerades av Invandrarverket till alla som beviljats permanent

uppehållstillstånd. Varje myndighet ansvarade för innehåll, produktion och finansiering av sina respektive broschyrer liksom av uppdateringar och nytryck.

Hanteringen av Sverige-paketet innebar en hel del problem. Olika myndigheter tryckte – på grund av medelsbrist eller prioriteringar – olika stora upplagor och uppdateringar skedde när respektive myndighet fann det påkallat. Det medförde att ”paketen” ibland saknade vissa broschyrer och administrationen av Sverige-paketet blev tidvis mycket arbetskrävande. Restnoterade broschyrer skulle i efterhand sändas till de nyanlända som fått ofullständiga paket och i redan färdiga paket skulle ibland någon enstaka broschyr bytas ut eftersom en ny och uppdaterad upplaga tryckts. Problemen ökade också i takt med att invandringen ändrade karaktär och ställde krav på översättningar till flera och nya språk.

Under 80-talet utvecklade de samverkande myndigheterna, som nu också blivit fler, en ny samlad samhällsinformation i form av en enda bok, Sverige-boken. Invandrarverket kunde med särskilda projektmedel och bidrag från de berörda myndigheterna ansvara för redigering, översättning och tryckning liksom för distributionen. Den skedde fortfarande i anslutning till beviljade uppehållstillstånd vilket innebar att i princip alla nyinvandrade rent fysiskt fick tillgång till samhällsinformationen. I vilken utsträckning informationen också användes av mottagarna var svårare att utröna. Olika uppföljningar visade på problem bl.a. med översättningarna – i vissa språk skiljer sig skriv- och talspråk högst väsentligt från varandra – men också med att invandrare från många länder var ovana vid att ta till sig eller lita till tryckt myndighetsinformation. Ytterligare ett problem gällde innehållet i samhällsinformationen och hur helt ny och obekant samhälllig service skulle kunna presenteras på ett sätt som blev begripligt för människor med mycket varierande bakgrund och erfarenheter. Genom rena översättningar var detta knappast möjligt och inför 90-talets fortsatta utveckling av samhällsinformationen började språk- och länderanpassning att diskuteras.

Omfattningen och detaljeringsgraden i samhällsinformationen bjöd även den på utmaningar i synnerhet när det samtidigt tenderade att bli förändringar i samhällsservicen allt oftare. Kostnaderna för totalrevideringar och tryckning av böcker på ett stort antal språk var stora och eftersom invandringen är närmast omöjlig att förutspå kunde inte heller de olika språkupplagorna lätt dimensioneras efter de olika språkgrupper som anlände. Ett sätt att möta svårigheterna blev att minska detaljeringsgraden i samhällsinform-

ationen och resultatet blev därför under 90-talet en bantad, men fortfarande samlad, Sverige-information som i gengäld fanns på flera språk och i något fall också var direkt skriven och anpassad för en viss språkgrupp (finsktalande).

10.4.1 Förberedelser inför 2000-talet med sikte på Internet

IT-utvecklingen under 90-talet innebar att nya medier etablerades och inför den fortsatta utvecklingen av samhällsinformationen till nyinvandrade riktades intresset mot Internet och olika webb-lösningar. En samlad webbaserad samhällsinformation skulle kunna lösa ett av de stora problemen med samlad samhällsinformation, nämligen behovet av löpande uppdateringar. Istället för att skriva, översätta och trycka hela böcker, som med ojämna mellanrum måste makuleras för att uppdateras och nytryckas, skulle samhällsinformation på en hemsida – rent tekniskt – lättare kunna uppdateras och hållas a jour. Samtidigt kvarstår problemen med a jour-hållningen oanfrätta när det gäller att bevaka förändringar, skriva begripliga manus och översätta. Tekniskt sett underlättas också distributionen av informationen när den sker via Internet men i gengäld uppstår ett nytt tillgänglighetsproblem: hur många av de nyanlända har tillgång till och kan söka och hitta information på Internet?

För att möta 2000-talets behov och möjligheter utvecklade Stiftelsen Invandratidningen under andra hälften av 90-talet försöksvis en webbaserad samhällsinformation på flera språk, SverigeFakta på nätet, som baserades på den löpande samhällsinformation, som tidningen producerade och publicerade i tryckt form. Den innehållsmässiga grunden utgjordes av den tryckta Sverigeinformation som Invandrarverket i samverkan med andra myndigheter introducerat i början av 90-talet. Stiftelsen Invandratidningen skulle under loppet av ett år systematiskt arbeta sig igenom hela materialet, uppdatera det och arbeta in de förändringar som gjorts inom de olika samhällsområdena. De skulle också svara för översättningar på de språk som var relevanta för de största nyanlända grupperna. Det uppdaterade materialet publicerades dels löpande i Invandratidningens olika språkversioner men även som en elektronisk webbaserad version av SverigeFakta. Materialet skulle samtidigt kunna användas för produktion av en ny samlad samhällsinformation i tryckt version, som skulle kunna erbjudas de nyanlända, som inte hade tillgång till eller var vana vid att arbeta

med datorer och Internet. Man undersökte möjligheterna att arbeta med en print-on-demand-metod för att därmed undvika problemen med stora upplagor föråldrade trycksaker. Utvecklingsarbetet påbörjades men fick av naturliga skäl avbrytas när dels Stiftelsen Invandartidningen upphörde att existera, dels det övergripande ansvaret för samhällsinformation till invandrare förändrades och överfördes till det nyinrättade Integrationsverket.

10.4.2 Nuläge och framtidsplaner för samhällsinformationen till nyanlända

Integrationsverkets ansvar för samhällsinformationen till nyanlända anger inte klart att verket ska producera samhällsinformation. Enligt instruktionen ska Integrationsverket ”verka för att nyanlända invandrades behov av stöd uppmärksammas samt att behovet av särskild samhällsinformation tillgodoses”. Integrationsverket har emellertid inom ramen för sitt uppdrag utvecklat den tidigare beskrivna boken ”Sverige – en pocketguide” med svensk webbversion i pdf-format på hemsidan. Under 2003 har webbversionen också uppdaterats och verket planerar även att uppdatera de fyra språkversionerna (på lätt svenska, engelska, franska och arabiska), översätta boken till ytterligare språk (serbiska/bosniska/kroatiska) och lägga ut samtliga språkversioner på hemsidan. Därutöver finns planer på att utveckla de elektroniska versionerna så att de blir lättare att söka i och hämta information ur.

10.5 Samhällsinformation föremål för mycket utvecklingsarbete

Parallellt med arbetet med att utveckla samhällsinformation till invandrare har samhällsinformationen och -servicen till alla medborgare varit föremål för många försök och mycket utvecklingsarbete under 90-talet. Ett tidigt exempel på samlad samhällsinformation utgjordes av Samhällsguiden, som från början var ett initiativ från Byråkratiutredningen och publicerades i bokform från slutet av 70-talet. Nya uppdaterade utgåvor av Samhällsguiden publiceras vartannat eller vart tredje år. Efter 1995 har Samhällsguiden getts ut årligen och kan köpas i bokhandeln och den finns också på Internet där den uppdateras löpande. Sveriges Riksdag ansvarar idag för denna samlade samhällsinformation, som har ambitionen

att tjäna som vägledning för dem som vill orientera sig om såväl demokrati som service inom den offentliga verksamheten. Samhällsguiden innehåller emellertid endast information på svenska (och teckenspråk).

Sverige Direkt, är det offentliga Sveriges portal på Internet och fungerar som en gemensam ingång till myndigheters och kommuners egna hemsidor. Sverige Direkt utvecklades ur projektverksamhet med det s.k. Toppledarforum under 90-talet men är sedan årsskiftet 2003 en permanent verksamhet förlagd till Statskontoret, som samtidigt även fick ansvar för Rättsdatabasen, där lagar, förordningar m.m. finns tillgängliga. Den enda information på andra språk än svenska som finns på Sverige Direkt är tills vidare viss elementär information om själva portalen. Sverige Direkt innehåller heller inte någon bearbetad samhällsinformation anpassad till olika målgrupper utan är främst en vägvisare till olika offentliga hemsidor. Dessa hemsidor kan sedan ha helt olika innehåll och struktur och även ha olika målgrupper beroende på varierande inriktning, uppdrag och ambitioner.

De medborgarkontor, som regeringen i den invandrapolitiska propositionen knöt vissa förhoppningar till när det gällde samhällsinformation till nyanlända, har ännu inte fått någon fast form. Tankarna på att etablera lokala kontaktpunkter för information från den offentliga förvaltningen till medborgaren föddes i mitten av 80-talet och riksdagen fattade beslut om försöksverksamhet 1994 (prop.1993/94:187). Därefter har det skett en utveckling mot att även vissa förvaltningsuppgifter skall kunna handläggas på medborgarkontor och att olika myndigheter utför sådana uppgifter för varandras räkning. Den rättsliga möjligheten för myndigheter att utföra förvaltningsuppgifter för varandras räkning tillkom 1997 genom försökslagstiftning (prop. 1996/97:90) om samtjänst vid medborgarkontor.

När riksdagen 2002 på nytt prövade försöksverksamheten med medborgarkontor (prop. 2001/2002:109) redovisade regeringen att det fanns 100-talet medborgarkontor i ca 40 kommuner. De flesta medborgarkontor koncentrerade sig enbart på kommunal verksamhet men det fanns även medborgarkontor där både kommunala och andra myndigheter hade samlokaliserat verksamheter och där var och en hade sin egen personal. På vissa medborgarkontor bedrevs också integrerad verksamhet, där olika myndigheter med stöd av 1997 års försökslag utförde olika förvaltningsuppgifter för varandras räkning. Med hänvisning till en lång rad pågående utredningsuppdrag beslöt riksdagen att förlänga försöksverk-

samheten med medborgarkontor till 31 juli 2004. Medborgarkontorens betydelse för nyinvandrade består främst i att de i viss utsträckning etablerats i utsatta bostadsområden med stor andel utrikes födda bland de boende. De har kunnat fungera som ställen där de boende i första hand kunnat få muntlig samhällsinformation som kunnat stödjas med skriftlig information i den mån sådan funnits tillgänglig för medborgarkontoren. Däremot har inte medborgarkontorens uppgift varit att framställa samhällsinformation.

Till de utredningar och uppdrag som regeringen hänvisade till hörde den pågående utvecklingen med s.k. 24-timmarsmyndigheter, som initierats i regeringens propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136). Där underströks det angelägna i att ta tillvara informationsteknikens möjligheter för att förenkla och förbättra kontakterna med myndigheterna för medborgare och företag. I propositionen *Ett informationssambälle för alla* (prop. 1999/2000:86) slog regeringen bland annat fast att utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter, dvs. myndigheter som är elektroniskt tillgängliga för informationsinhämtande och ärendehantering dygnet runt, bör stimuleras. I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet *En förvaltning i demokratins tjänst* som lades fram i juni 2000 anges bland annat en rad åtgärder som bör vidtas för att förbättra servicen till medborgare och företag genom informationstekniken.

I juni 2001 beslutade regeringen att uppdra åt Statskontoret att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att tillsammans med myndigheterna utveckla och tillhandahålla metoder, vägledning och avtal samt initiera och genomföra samverkansprojekt. Bl.a. har Statskontoret inom ramen för detta uppdrag, som slutredovisades vid halvårsskiftet 2003, undersökt medborgarnas användning av myndigheters elektroniska information och tjänster. Resultatet pekade på en ökande användning i olika befolkningsgrupper, dock har inte de utrikes föddas användning av myndigheternas hemsidor undersökts. I sina förslag till riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter påpekar Statskontoret att elektroniska tjänster inte får utestänga grupper av medborgare och att även traditionella kontaktvägar måste vara tillgängliga och utvecklas. Ännu en studie av elektronisk samhällsinformation presenterades av Statskontoret i slutet av augusti 2003, men inte heller i denna studie har de utrikes föddas – och i synnerhet de nyanländas – användning av samhällsinformation på Internet uppmärksammats.

En nästan fyraårig försöksverksamhet med medborgarterminaler har bedrivits sedan 1999 av sju statliga myndigheter. I detta Projekt Medborgarterminal har den elektroniska informationens och servicens tillgänglighet stått i centrum och myndigheterna har försökt öka tillgängligheten genom att placera ut 140 medborgarterminaler på medborgarkontor, bibliotek och i andra offentliga lokaler. Via terminalerna och en gemensam portal – Medborgartorget – har användarna på ett enkelt sätt fått tillgång till ett brett utbud av myndigheternas informations- och självbetjäningstjänster men även kunnat nå kommunala hemsidor och Sverige Direkt. Under försöksverksamhetens gång, och efter positivt gensvar från allmänheten, menade projektmyndigheterna att medborgarterminalerna borde kunna användas för hela den offentliga sektorns samlade informations- och tjänsteutbud. 2001 föreslog myndigheterna att regeringen skulle ge ett särskilt utredningsuppdrag med denna inriktning.

I avvaktan på regeringens besked drevs försöksverksamheten vidare men vid halvårsskiftet 2003 avslutades Projekt Medborgarterminaler. Projektet menade att MBT-konceptet, förutom att vara en demokratisatsning, också har en integrationsaspekt eftersom den bidrar till att tillgången till myndigheternas e-tjänster i invandratäta bostadsområden förbättras. Projektet har emellertid inte inneburit att innehållet i de i projektet ingående myndigheternas e-tjänster anpassats till utrikes födda. Medborgarterminalerna har varit ett sätt att nå de olika myndigheternas hemsidor men respektive myndighet har själv ansvarat för innehåll och utformning och eventuell anpassning till användare som inte behärskar svenska.

10.6 Ny delegation och försöksverksamhet för e-tjänster

I juni 2003 beslöt regeringen att tillsätta en delegation för utveckling av offentliga e-tjänster (dir. 2003:81). Syftet med delegationen är att den skall vara pådrivande i utvecklingen och användningen av elektroniska tjänster i offentlig sektor. Målet är bl.a. att öka tillgängligheten till viktig samhällsservice och en utgångspunkt för delegationens arbete skall vara att de elektroniska tjänsterna inte får utestänga grupper av medborgare. Alla medborgare, oavsett kön, ålder, eventuella funktionshinder, etnisk och kulturell bakgrund samt bostadsort, skall ha samma förutsättningar att kunna fullgöra sina skyldigheter och tillvarata sina rättigheter

gentemot det allmänna. Delegationen skall arbeta till 1 november 2006.

Ett regeringsuppdrag har också i juni 2003 givits till Statskontoret, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket och Tullverket att gemensamt och med utgångspunkt från modern teknik utveckla och pröva nya former för service- och produktionssamverkan. Arbetet skall genomföras i form av regionala samverkansprojekt i första hand inom Skåne, Västra Götalands, Västerbottens och Norrbottens län.

Arbetet syftar till att dessa myndigheter tillsammans och i samverkan med andra intresserade myndigheter skall utveckla, pröva och etablera gemensamma kanaler för mötet med medborgare och företag. När det bedöms lämpligt bör även berörda kommunala och landstingskommunala organ inbjudas att delta i arbetet. Arbetet syftar också till att myndigheterna skall utveckla, belysa och pröva de långsiktiga möjligheterna att över myndighetsgränserna utveckla service-, organisations- och arbetsformer som tar till vara de effektivitetsvinster som en ökad samverkan kan ge. En utgångspunkt – av flera – för uppdraget är att tjänsterna skall utformas och tillhandahållas på ett sådant sätt att de kan användas av alla; medborgare med särskilda behov, som exempelvis personer med annan etnisk bakgrund, äldre och funktionshindrade, skall ha likvärdig tillgång till de tjänster som erbjuds. I uppdraget ingår att pröva hur ett utvidgat samarbete bättre kan tillgodose medborgare med särskilda behov av service, som exempelvis personer med annan etnisk bakgrund, äldre och funktionshindrade. I september 2005 ska uppdraget slutredovisas.

10.6.1 Stärk användarperspektivet i den elektroniska förvaltningen!

Det finns risk att stora grupper av medborgare utestängs från de nya elektroniska tjänsterna, skriver Riksrevisionsverket efter revisionen 2003 av användbarheten och tillgängligheten hos statliga webbplatser. För att undvika att både en digital klyfta och en informationsklyfta uppstår mellan olika grupper av medborgare krävs ett starkare grepp om utvecklingen av den elektroniska förvaltningen. Det behövs ett förtydligande av ansvaret på olika nivåer och utökade krav på webbplatsernas utformning så att dessa blir

mer användbara och tillgängliga, bl.a. för invandrare. Riksrevisionsverket gav följande rekommendationer:

- Statsmakterna måste klargöra hur myndigheterna ska hantera målkonflikten som uppstår när de ska utveckla den elektroniska förvaltningen utan att dra ner på de traditionella kontaktvägarna
- Det behövs en heltäckande strategi för den elektroniska förvaltningen där statsmakterna pekar ut vem som har ansvaret för olika uppgifter
- Delegationen för utveckling av offentliga tjänster bör få i uppdrag att formulera krav på en mer enhetlig utformning av myndigheternas webbplatser
- Användarperspektivet och webbplatsernas utformning måste ges högre prioritet i statsmakternas, Statskontorets och de enskilda myndigheternas arbete med 24-timmarmyndigheten
- Någon måste ha ett uttalat ansvar för att formulera tydliga krav och riktlinjer på webbplatsernas utformning samt se till att kraven efterlevs
- Någon måste ha ansvar för att ge stöd till webbsideägare avseende användarvänlighet, tillgänglighet och webbplatsernas utformning
- Statskontoret bör få i uppdrag att ta fram en strategi för hur Sverigedirekt ska kunna få dels en mer framskjuten plats som portal för de statliga webbplatserna, dels fungera som kravställare på webbplatserna.

Statsmakterna behöver klargöra vilken strategi som ska väljas när det gäller medborgargrupper som saknar tillgång till Internet. Deras möjligheter att köpa egna datorer begränsas av låga inkomster och dålig kreditvärdighet och eftersom de står utanför arbetslivet får de inte heller del av de skattesubventionerade erbjudanden om HemPC-paket, som hittills kostat skattebetalarna ca 2,5 miljarder. Det strategiska valet står mellan att försöka förse även dessa grupper med egna datorer eller att åtminstone garantera dem tillgång till publika terminaler. Utvärderingar av Medborgarterminalerna visar att 60 procent av användarna saknade tillgång till Internet hemma.

11 Individens försörjning och det statliga ersättningssystemet

Individens försörjning och statens ersättning till kommunerna är centrala frågor i utredningsarbetet. I detta avsnitt tar vi upp sådana aspekter som har relevans för utredningens uppdrag att komma med förslag till en introduktionsersättning och att analysera om det statliga ersättningssystemet kan utgöra hinder för en effektiv introduktion.

11.1 Individens försörjning

Introduktionsinsatserna ska bidra till att de nyanlända flyktingarna och deras anhöriga snabbt ska kunna försörja sig själva och bli delaktiga i samhällslivet, men för väldigt många tar det lång tid innan de kan försörja sig genom eget arbete och en del kommer aldrig att göra det. Statistiken visar att av de flyktingar som kom 1997 var det bara 38 procent av männen och ännu färre kvinnor, bara 20 procent, som hade egen försörjning efter tre år (*Rapport integration 2002*, Integrationsverket). Orsakerna till detta är flera vilket vi visat på andra ställen i betänkandet. För dessa personer liksom för andra som inte klarar sin egen försörjning är försörjningsstödet (tidigare socialbidraget) det yttersta skyddsnetet.

För många nyanlända invandrare har försörjningsstödet blivit den normala försörjningskällan och inte den tillfälliga ekonomiska hjälp som det är tänkt att vara. Det finns också risk för att stödformen hämmar egna initiativ. Eftersom försörjningsstödet är behovsprövat innebär det att en person som anstränger sig för att förbättra sin ekonomi, arbetar extra eller flyttar till ett billigare boende, får stödet reducerat. Det lönar sig alltså inte att försöka förbättra sin situation. Av dessa skäl infördes, som tidigare nämnts, en lag som gjorde det möjligt för kommunerna att i stället för försörjningsstöd betala ut en ny sorts stöd, introduktionsersättning, till flyktingar och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Tanken med er-

sättningen är att den ska uppmuntra till ett aktivt deltagande i introduktionsverksamhet och uppmuntra till att ta ansvar för den egna ekonomin. Kommunerna bestämmer själva hur ersättningen ska utformas och vilken storlek den ska ha och kan dra in ersättningen om den uppgjorda introduktionsplanen inte följs. Ersättningen är inte skattepliktig.

Introduktionsersättningen, som infördes 1993, riktades alltså ursprungligen till dem som omfattas av ersättningsförordningen. Eftersom även andra nyanlända invandrare kunde ha samma behov av verksamhet och stöd i början, tyckte Invandrapolitiska kommittén att alla som deltar i ett introduktionsprogram skulle kunna få introduktionsersättning. Flera kommuner hade också frågat efter den möjligheten. Detta ledde till en lagändring som trädde i kraft 1998 och som gav kommunerna möjlighet att med kommunala medel vidga den personkrets som kan få introduktionsersättning.

Efter de första fem åren hade ett sextiotal kommuner använt sig av möjligheten att införa introduktionsersättning. I den integrationspolitiska propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden* (prop. 1997/98:16) säger regeringen att den statliga myndighet som ska ansvara för uppföljning av introduktionen bör verka aktivt för att fler kommuner väljer introduktionsersättning. Idag, efter ytterligare fem år, är antalet ungefär detsamma. Några nya kommuner har tillkommit, några av de ursprungliga har återgått till försörjningsstöd och några planerar att införa introduktionsersättning. Det är framför allt de större kommunerna som har valt introduktionsersättning. Eftersom det är i de större kommunerna som de flesta bosätter sig, betyder det att det är till antalet många som kan få introduktionsersättning, men det är ändå alltför många som fortfarande har försörjningsstöd som sin normala försörjningskälla. Erfarenheterna har visat att ett långvarigt försörjningsstödsberoende riskerar att passivisera människor. Enligt direktiven ska utredningen därför utgå från att en person som deltar i ett introduktionsprogram ska få sin försörjning genom introduktionsersättning eller på annat sätt än försörjningstöd.

11.1.1 Introduktionsersättningens utformning och lokala variationer

Vikten av att kommunerna själva utformar introduktionsersättningen har understrukits vid ett flertal tillfällen, bland annat för att då bättre kunna ta hänsyn till de lokala förhållandena. Det ingår

också i vårt uppdrag att beakta ”lokala förutsättningar och storlek på flyktningmottagandet”.

Hur har då kommunerna gjort? Vilken nivå läggs ersättningen på och hur administreras den? Vilka krav ställs på den som får ersättningen? Vad är det som bestämmer en kommuns utformning av introduktionsersättning och vilken roll spelar de lokala förutsättningarna?

Det finns bara spridda kunskaper om detta. Integrationsverket ställde några frågor om introduktionsersättningen i en enkät som gick ut till de trettio kommuner där de flesta nyanlända invandrare har bosatt sig de senaste åren. Resultatet, som presenteras i *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002* (Integrationsverkets rapportserie 2003:02), visar att skälen till att man valt introduktionsersättning varierar från kommun till kommun. Bortfallet var mycket stort, men av de svar man fick in framkom att några kommuner hade konstruerat en introduktionsersättning som inte skiljer sig särskilt mycket från försörjningsstödet, egentligen handlar det inte om mycket mer än ett namnbyte. Några kommuner hade valt en mer schabloniserad ersättning, ofta med en högre ersättningsnivå än försörjningsstödet och då med syftet att skapa incitament för egen försörjning. Andra hade valt en behovsprövad modell. De som hade valt en schabloniserad ersättning sade att deras administrativa kostnader hade minskat.

I samband med uppföljningen av den s.k. överenskommelsen tittade Svenska Kommunförbundet lite närmare på några av de kommuner som infört introduktionsersättning. Förutom de kommuner i Integrationsverkets enkät som hade infört introduktionsersättning inkluderade man de tre storstadskommunerna samt ytterligare sju kommuner med introduktionsersättning i sin uppföljning, totalt sexton kommuner. Kommunförbundet fann att fem av kommunerna hade en behovsprövad ersättning med en nivå något över försörjningsstödsnormen. Tio kommuner hade en icke behovsprövad ersättning som, beroende på hushållssammansättningen, varierade runt 6 000 kr i månaden. Den sextonde kommunen hade valt en mix av de båda principerna. Uppföljningen visade också att kommunerna hade valt 18 år som åldersgräns och att 24 månader var en vanlig utbetalningsperiod.

Kommunerna hade också olika sätt att se på extrainkomster. De principer man utgått från när man hade konstruerat sin ersättningsmodell verkade hänga samman med synen på extrainkomster. Kommuner med försörjningsstödsliknande ersättning tenderade att minska introduktionsersättningen med nettoinkomsten medan

kommuner med högre ersättningsnivåer godkände extrainkomster av varierande storlek.

Utredningen har inte kunnat göra någon egen systematisk genomgång av hur kommunerna byggt upp sina introduktionsersättningar och varför de fått den ena eller den andra utformningen, men vi har i våra kontakter med olika kommuner fått både muntliga och skriftliga beskrivningar av hur man resonerat när man tagit fram sin ersättningsmodell. Vi har också tagit del av en del beräkningar och kalkyler som några av kommunerna haft som underlag för hitta den för kommunen lämpliga introduktionsersättningsmodellen. I några fall har vi tagit del av beräkningar och utkast till ersättningsmodeller som ännu inte har realiserats, men som varit intressanta för att de gett exempel på vilka tankar och avvägningar som kan tänkas ligga bakom ett beslut om att införa introduktionsersättning eller reformera ett redan existerande system. Resultatet av våra sonderingar stämmer bra med vad Integrationsverket och Kommunförbundet funnit. Vi anser vidare att vi fått många belegg för att introduktionsersättningen kan vara utformad på väldigt många olika sätt.

När det gäller nivån på introduktionsersättningarna är spannet stort, från drygt 3 000 kr till över 7 000 kr/månaden. Att skillnaden i ersättning kan bli stor beror på vilka grundprinciper kommunerna valt för att konstruera sin modell och på vad de räknat in i ersättningssumman. Många kommuner utgår från riksnormen i försörjningsstödet och lägger sedan på vad de tycker att ersättningen i övrigt ska räcka till. En del kommuner talar om "andra utgifter" utan någon närmare precisering när de konstruerar sin introduktionsersättning, andra har noga övervägt vad som bör ingå och preciserat utgifterna. De kommuner som närmare anger vad ersättningen ska räcka till nämner ofta arbetsresor, läkarvård, glasögon, mediciner och hemförsäkring och, i varierande grad, boende, dvs. sådana "skäliga" kostnader som försörjningsstödet är tänkt att täcka. Nivåerna på introduktionsersättningen påverkar behovet av kompletterande försörjningsstöd. En högre nivå minskar behovet och vice versa. Detta är en aspekt som kommunerna har tagit med i skiftande omfattning i sina kalkyler.

Det vanliga i kommuner som valt en schabloniserad ersättning är att nivån eller snarare nivåerna bestäms av hushållssammansättningen, dvs. den summa som betalas ut till den enskilda individen bestäms av om man är ensamstående eller gift/sambo och om man har barn. Men individbaserad ersättning förekommer också. Även hyresnivåerna i kommunen och om man bor i egen lägenhet eller är

inneboende kan ha varit avgörande för de ersättningsnivåer som en kommun slutligen landar på.

Precis som Integrationsverkets och Kommunförbundets uppföljningar visar växlar synen på vad man får ha för inkomster vid sidan om introduktionsersättningen. Förutom att kommunerna godkänner löneinkomster i olika omfattning har de också olika syn på hur man ska göra med inkomster från de generella bidragssystemen. För det mesta tycks man göra en klar skillnad mellan skattepliktiga inkomster och bidrag som inte är skattepliktiga som t.ex. barnbidrag och bostadsbidrag. Det som inte är skattepliktigt brukar inte påverka ersättnings storlek.

Introduktionsersättningen betalas normalt ut i förskott, men några kommuner har valt att betala ut den i efterskott. Den tid som introduktionsersättningen kan betalas ut för ligger ofta på mellan 18 och 24 månader. Men kortare perioder förekommer och en del kommuner ger också möjlighet till att i särskilda fall förlänga ersättningsperioden. I våra efterforskningar har vi inte funnit någon annan undre åldersgräns än 18 år. I något fall har en kommun undantagit äldre personer från möjligheten att få introduktionsersättning, med hänvisning till att deras introduktionsersättning syftar till att komma ut i arbete och försörjning och det målet är inte relevant för äldre personer.

Den som inte fullföljer det man kommit överens om får avdrag och några kommuner laborerar med krav på återbetalning. Avdraget grundar sig normalt på någon form av närvarorapportering. Närvarorapporteringen kan i sin tur avse olika typer av aktiviteter, mer exakt vad kan bero på vad som står i den individuella introduktionsplanen. Men det verkar som om mycket av rapporteringen handlar om närvaron på sfi-utbildningen.

I vilken utsträckning närvarorapporteringen fungerar bra och faktiskt också används som grund för avdrag har vi begränsade kunskaper om. Vi har fått en del indikationer på att det fungerar bra i kommuner som har lagt introduktionsersättningen på en högre nivå. Sannolikt för att de har mer att förlora på en dålig närvarorapportering och på att inte använda sig av avdragsmöjligheterna. Incitamenten verkar inte vara lika stora om man har en försörjningsstödsliknande ersättning. I våra kommunkontakter har vi fått exempel på att närvarorapporteringen inte alltid fungerar i kommuner med försörjningsstöd eller försörjningsstödsliknande introduktionsersättning och att frånvaro inte alltid har lett till reduktion av ersättningen även om man haft sådana principer fastlagda.

Vad som är giltig frånvaro och om viss typ av frånvaro gör att

introduktionsersättningen reduceras ser olika ut i kommunerna. En del försöker så långt som möjligt sätta regler för frånvaro som liknar arbetslivets. En del lägger in rätt till semesterveckor och då på sommaren, när det normalt inte finns någon sfi-utbildning. Även inskolning av barn, pappaledighet etc. kan vara grund för frånvaro – med eller utan avdrag.

Flera kommuner har öppnat sina introduktionsprogram för andra än de som omfattas av ersättningsförordningen. De menar att den som ändå får sin försörjning tryggad av kommunen genom försörjningsstöd lika gärna kan få introduktionsersättning, eftersom den kopplad till ett introduktionsprogram ger en bättre grund för långsiktig integration.

Några kommuner har ordnat försörjningen genom att anställa de nyanlända och sedan låta dem utföra arbetsuppgifter på en svensktalande arbetsplats på deltid. Resten av tiden är de tjänstlediga för att läsa sfi. En fördel med detta är, menar de, att de kommunmottagna flyktingarna kan inordnas i socialförsäkringssystemet och uppfylla villkoren för att bli medlem i arbetslöshetskassan.

De lokala variationerna

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ingen introduktionsersättningsmodell är den andra riktigt lik. Detta gäller såväl konstruktionen som de tankar och beräkningar som ligger till grund för hur den konstruerats. Frågan är om den variationsrikedomen är betingad av de lokala förutsättningarna eller förhållandena

Lokala förutsättningar kan betyda många olika saker, någon given definition finns inte. Vilka som redan bor i kommunen, och då inte bara begränsat till utrikes födda, och vad de har för bakgrund skulle kunna vara en viktig lokal förutsättning liksom hur in- och utflyttning till kommunen ser ut. Beskrivningar av den sortens förhållanden finns i en del av det underlag vi tagit del av. En del kommuner har också tagit upp storleken på flyktingmottagandet. Dessa lokala förhållanden är emellertid ofta bara med som en bakgrund när ersättningsmodellen ska tas fram. Också när en kommun använder sig av en faktisk eller uppskattad siffra för inflyttning för att kunna räkna på framtida kostnader för kommunen är det svårt att hävda att den ersättningsmodell som man kommer fram till är en modell som tar hänsyn till lokala förutsättningar. Kommunerna använder snarare underlaget för att pröva olika tänkbara varianter för introduktionsersättningen, och den framtagna

modellen skulle med stor sannolikhet fungera på ungefär samma sätt i en annan kommun. Ett undantag är boendekostnaderna och situationen på bostadsmarknaden som i en del kommuner påverkat vilken nivå man slutligen hamnat på. Å andra sidan finns kommuner som tycker att man inte behöver eller ens ska lägga alltför stor vikt vid en detaljerad anpassning till den lokala bostadssituationen. Det är bättre om individen får ett utrymme att fatta egna beslut om boendet.

Att utgå från lokala förutsättningar skulle också kunna betyda att man, i syfte att effektivisera introduktionen, ser närmare på ortens arbetsmarknads- och utbildningsmöjligheter eller tar reda på vilka lokala aktörer som är kompetenta på vad, om och i så fall hur de skulle kunna involveras i introduktionsarbetet. Man skulle t.ex. kunna föreställa sig att en kommun med bra överblick över arbetsmarknads- och utbildningsutbud och med bra samarbete med presumtiva aktörer och huvudmän skulle våga satsa mer initialt än den kommun som inte befinner sig i en sådan situation. Denna typ av diskussioner, verkar emellertid inte i nämnvärd omfattning ha föregått valet av introduktionsersättningsmodell.

Den slutsats vi drar är att behovet av lokala variationer som speglar lokala förutsättningar och förhållanden i realiteten inte är särskilt stort. Om det finns ett sådant behov är det i varje fall svårt att hävda det varit något som fått genomslag i kommunernas introduktionsersättningsmodeller. Olikteterna mellan uppläggen tycks helt eller nästan helt bero på andra mer eller mindre slumpartade faktorer och – inte minst – vilken inriktning på utformningen som de förtroendevalda har velat ha.

11.1.2 Svårigheter och möjligheter med introduktionsersättning

Har det blivit bättre med introduktionsersättning och i så fall i vilken avseenden? Vilka fördelar finns med ersättningen och vilka är nackdelarna? Vad är svårt och vad är möjligt? Även här saknas bra kunskapsunderlag.

De kostnadsuppföljningar som Integrationsverket har gjort har inte haft fokus på detta slags frågor utan på hur kommunernas kostnader för försörjningsstöd har utvecklats, men de bidrar ändå med vissa kunskaper. ”Det finns en svag tendens att kommuner som använder sig av introduktionsersättning i stället för socialbidrag som försörjningsstöd lyckas bättre än de som håller kvar vid

socialbidraget, om man jämför med kommuner som i övrigt har likartad karaktär”, står det i Integrationsverkets rapport *Trenden vänder* (2001:04). Skillnaderna är dock inte så stora, men det kan förklaras av att det handlar om långsiktiga processer och då tar det tid innan man kan se några resultat, menar den ansvarige forskaren, Lars Andersson. Den kostnadsuppföljning som gjordes året därpå *Ett steg bakåt?* (2002:07) visar att kostnaderna är högre i de kommuner som har introduktionsersättning. Den forskare som har gjort den undersökningen, Mats Hammarstedt tror att det kan ha att göra med de olika sätt som ersättningarna utformats på. Men resultaten är osäkra och de båda forskarna är överens om att man behöver studera frågorna närmare för att kunna komma med mer tillförlitliga utsagor.

Kommunerna själva har inte gjort några mer omfattande studier av hur det gått sedan de infört introduktionsersättning och genomtänkta planer för uppföljning och utvärdering saknas i allmänhet. Ambitionerna med introduktionsersättningarna är ofta allmänt beskrivna och det saknas klara och tydliga mål för vad man vill uppnå. Över huvud taget finns mycket lite av konkreta förväntningar på vad som ska uppnås. Det gör det också svårt att hitta referenspunkter för ett uppföljningsarbete. De få uppföljningar som gjorts i kommunerna tyder emellertid på att det går att konstruera ersättningen på ett sätt som snabbare leder till egen försörjning.

Några kommuner har avsatt mycket tid och resurser för att ta fram en modell för introduktionsersättning. Kommuner som valt en högre nivå för sin ersättning tycks vara mycket medvetna om att det handlar om initialt dyra satsningar som inte kommer att ge utdelning förrän längre fram i tiden. Ett problem som dessa kommuner har är således att det tar tid innan de kan avläsa resultatet. Det verkar också som om kommuner som valt en högre ersättningsnivå är mer intresserade av att kunna visa om deras antaganden varit riktiga. De har mer att förlora på om ekvationen inte går ihop.

De samlade erfarenheterna och kunskaperna talar för att om man väljer en schabloniserad ersättning som avviker mer än marginellt från försörjningsstödet leder det till mindre administration. En behovsprövad ersättning som innebär kontroll av kvitton, intyg etc. tar mycket tid. Med enklare administration kan man frigöra personresurser och arbeta mer arbetslivsinriktat. Sedan de infört introduktionsersättning i en av de kommuner som utredningen haft kontakt med arbetar numera bara en av de cirka tio personerna på flyktingmottagningen med försörjningsfrågor medan övriga kan

ägna sig uteslutande åt arbetslivsinriktat arbete Tidigare hade samtliga på flyktningmottagningen använt en stor del av sin tid till behovsprövning. Kommunen har också noterat att den högre ersättningen innebär att den mycket sällan behöver kompletteras med försörjningsstöd, något som också har minskat besöken hos socialtjänstens handläggare.

Flera kommuner har påpekat att en av fördelarna med en ersättning över försörjningsstödsnivå är att det stärker individens integritet, eftersom personen i fråga får ta ett större ansvar för sin egen ekonomi och inte hela tiden behöver be om pengar och bli prövad. Kommunen blir också mer angelägen om att kunna tillhandahålla heltidssysselsättning och utarbeta en bra introduktionsplan, som man sedan också anstränger sig att följa. Några kommuner har också mycket medvetet valt att räkna in bostadskostnaden i introduktionsersättningen på ett sätt som gör att individen kan få mer pengar kvar i plånboken om de väljer ett billigare boende.

Utredningen har i sina kontakter med kommunerna fått höra att det kan vara svårt för politikerna att fatta beslut om en ersättningsnivå som är mer än marginellt högre än försörjningsstödsnormen. De är rädda för negativa reaktioner bland kommuninvånarna. Det skulle därför vara en fördel om ersättningsnivån fastställdes uppifrån. Andra kommuner tycker att det är svårt att hitta rätt nivå på ersättningen. Det krävs en hel del utredningsarbete för det och det är inte alltid man har kompetens och resurser för det. Utredningen har också haft kontakt med kommuner som inte kommer fram till något beslut för att beslutsfattarna inte kan enas om på vilken nivå ersättningen ska läggas.

Även om det hade funnits flera och bättre kommunala uppföljningar skulle det antagligen ha varit svårt att säga något generellt om fördelar och nackdelar med en introduktionsersättning. Eftersom kommunerna valt så olika modeller för introduktionsersättningen skulle det knappast gå att jämföra den ena kommunen med den andra och det skulle vara svårt att över huvud taget säga något om effekterna. En enhetlig ersättning skulle göra det lättare att följa upp vad som uppnåtts och varför. För de kommuner, ofta mindre, som ännu inte har infört introduktionsersättning, skulle det sannolikt också vara en fördel med en statligt – ”uppifrån” – beslutad ersättningsmodell. Då skulle de slippa avsätta resurser för att ta fram en lokal variant, när det mesta tyder på att en ersättningsmodell som är densamma för hela landet skulle fungera lika bra.

11.2 Den statliga ersättningen till kommunerna

Som tidigare nämnts ersätter staten kommunerna med ett särskilt bidrag som är tänkt att täcka de initiala kostnaderna för flyktingmottagandet. För andra invandrare än de som omfattas av ersättningsförordningen finns inget specialdestinerat statsbidrag, den invandringen har inte betraktats som ett statligt ansvar på samma sätt som flyktinginvandringen. Men de särskilda behov av samhällets stöd som personer med utländsk bakgrund kan tänkas ha beaktas i fyra av de modeller för kommunala verksamheter som ligger till grund för kostnadsutjämnningen mellan kommunerna, nämligen de som rör individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, grundskola respektive barn och ungdom med utländsk bakgrund. I modellen för individ- och familjeomsorg ingår, för att nämna ett exempel, faktorn utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige 0–19 år.

I september 2001 tillkallade regeringen en kommitté, Utjämningskommittén (dir. 2001:73), för att utreda delar av det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet. Utredningen ska bland annat ta reda på om målen för utjämningsystemet uppnås när det gäller strukturella kostnadsskillnader och undersöka möjligheterna att förenkla statsbidrags- och utjämningsystemet. Utjämningskommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2003. I en kartläggning och analys av statsbidragen som Statskontoret gjort på uppdrag av Utjämningskommittén (*Statsbidraget till kommuner och landsting* 2003:5), kommer man fram till att flertalet av de verksamhetsanknutna bidragen kan inordnas i det generella statsbidraget, men att man kan behöva göra förändringar i kostnadsutjämnningen. Det skulle kunna ske genom att man inför ytterligare modeller eller modifierar befintliga så att man minskar risken för över- eller underkompensation.

11.2.1 De nuvarande ersättningarna till kommunerna

Beskrivningar av det nuvarande statliga ersättningsystemet för flyktingmottagande och dess föregångare finns på flera ställen i kapitlet om flyktingmottagande och introduktion, så här ges bara en kort översikt.

Det nuvarande systemet för statlig ersättning började användas år 1991. Tidigare ersattes kommunerna för en stor del av sina fak-

tiska kostnader, nu infördes en schabloniserad form av ersättning vars syfte var att stimulera kommunerna till effektiva introduktionsinsatser. Det var bland annat med individualisering av introduktionen och samverkan med andra ansvariga aktörer som insatserna var tänkta att effektiviseras.

Den statliga ersättningen för flyktingmottagande och introduktion består av flera delar och betalas ut till både kommuner och landsting. De kommuner som har en överenskommelse om flyktingmottagande med Integrationsverket, den myndighet som också har hand om utbetalningarna, får varje år en grundersättning. Beloppet är detsamma för alla kommuner oavsett av hur många flyktingar som kommer att bosätta sig i kommunen. Grundersättningen är tänkt att täcka en del av kommunens administrativa kostnader för flyktingmottagandet. För varje flykting och övriga som omfattas av ersättningsförordningen får kommunen sedan en schabloniserad ersättning som är olika stor för vuxna, barn under 16 år respektive äldre som fyllt 65 år. Schablonersättningen är konstruerad för att täcka kommunernas ökade kostnader under tre och ett halvt år.

Förutom dessa två typer av ersättningar kan en kommun ansöka om ersättning för särskilda kostnader för äldre, sjuka eller funktionshindrade och för barn utan vårdnadshavare. Dessutom kan en kommun ansöka om ersättning för extraordinära kostnader som inte täcks av andra ersättningar. Integrationsverket kan också efter ansökan från en kommun eller ett landsting lämna ersättning för vissa hälsoundersökningar och för vissa vårdkostnader. Samtliga dessa ersättningar regleras i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Inom ramen för anslaget för extraordinära kostnader har Integrationsverket under några år kunnat ge ekonomisk kompensation vid organiserad flytt från storstadsregionerna.

Från och med januari 2003 infördes ett särskilt äldreförsörjningsstöd (prop. 2000/01:136) för personer som är 65 år och äldre som inte kan få sin försörjning tillgodosedd inom pensionsystemet. Eftersom en stor del av dem som kan komma ifråga för det nya stödet är invandrare minskar kommunernas kostnader för försörjningsstöd, något som ledde till att schablonbeloppet för äldre sänktes samtidigt som det nya äldreförsörjningsstödet infördes.

Flyttningar från en kommun till en annan har inneburit problem för systemet med schablonersättning. Till en början betalades halva beloppet ut när flyktingen i fråga bosatte sig i kommunen och den

andra halvan efter ett halvår. Om flyktingen flyttade till en annan kommun efter det första halvåret fick den nya kommunen ingen ersättning från staten. Detta ledde till förändringar av utbetalningarna. Idag betalas 20 procent av summan ut vid mottagandet och 10 procent kvartalsvis till dess att två år gått från första mottagandet. Under de första 18 månaderna får inflyttningskommunen en extra ersättning på 20 procent av schablonbeloppet.

Förutom det som ingår i den statliga ersättningen för flyktingmottagande har det från och till förekommit andra särskilda bidrag till kommunerna som direkt eller indirekt haft den invandrade befolkningen som målgrupp. Ett exempel på det är storstadspolitikerna, eller storstadssatsningen som den också har kallats, vars syfte är att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för tillväxt och att "bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen" (prop. 1997/98:165). Under perioden 1999–2003 har staten avsatt 2 miljarder kronor som sju storstadskommuner kunnat använda för finansiering av insatser i tjugofyra bostadsområden som har betecknats som särskilt utsatta för en negativ segregation. I samtliga dessa bostadsområden bor en stor andel invandrare och flera av de projekt som satts igång i bostadsområdena har haft nyanlända invandrare som målgrupp. Via Integrationsverket har det också funnits särskilda medel som kommunerna kunnat få för att i projektform utveckla verksamhet som riktar sig till nyanlända invandrare. Tidigare har det också funnits särskilda konjunkturbidrag som kommunerna kunna få då arbetsmarknadschanserna bedömts som särskilt dåliga för de som invandrat.

11.2.2 Räcker ersättningen?

Vilka kostnader har kommunerna? Räcker statens ersättning? Detta är frågor som varit föremål för stundom mycket livlig diskussion ända sedan sjuttioalets senare hälft, när det stod klart att flyktinginvandring inte var någon tillfällig företeelse och utan något som både stat och kommun måste räkna med i framtiden. Sedan mitten av nittioalet har det gjorts sju nationella uppföljningar av kommunernas kostnader. Integrationsverket har sedan sin tillkomst haft ansvaret för uppföljningarna, tidigare var det först regeringskansliet och sedan Invandrarverket som genomförde undersökningarna. Den första uppföljningen avsåg de flyktingar som kom år 1991. I den senaste undersökningen analyserades kostnaderna för 1998 års flyktingkontingent. Kostnaderna har följts

och analyserats under de tre och ett halvt år som den statliga ersättningen är tänkt att täcka.

De första uppföljningarna gjordes som urvalsundersökningar, vars resultat man sedan viktade för att kunna uppskatta den totala kostnaden för alla kommuner. I de första uppföljningarna hade man ambitionen att fånga in alla aktiviteter och verksamheter som en kommun kunde tänkas ha för de nyanlända. Undersökningsmetoden visade sig vara mycket tidskrävande både för urvalskommunerna och för de som gjorde undersökningarna och det var svårt att få in de data som behövdes, bland annat för att det var svårt att hitta kostnaderna i de kommunala redovisningssystemen. Efter de första uppföljningarna började man därför utnyttja registerdata som kompletterades med andra typer av data.

Vid Integrationsverkets uppföljning av de flyktingar som kom 1995 och 1996 (*Räcker ersättningen?* 2000:13) gjordes för första gången en totalundersökning som baserades på registerdata. Med den metoden kunde den del av kostnaderna som rör försörjningen anges exakt. Resterande kostnader, som visade sig utgöra ungefär en tredjedel det året, fick man göra kvalificerade uppskattningar av. Vid en jämförelse med tidigare betydligt krångligare och mer tidskrävande uppföljningar konstaterar den ansvarige forskaren, Lars Andersson, att tillförlitligheten med den nya metoden var lika stor som med den tidigare använda metoden. Han tar också upp problemet med att använda registerdata för andra kostnadsposter än försörjningen. Man kan inte utläsa kostnaderna för ett visst års flyktingkontingent ur den kommunala finansstatistiken, eftersom en kommuns kostnader för flyktingmottagandet ett visst år innefattar flera års flyktingkontingenter. Kostnadsanalyserna visade att andelen kostnader som inte går till försörjning är tämligen konstant över tiden, något som ledde till att de två senaste årens uppföljningar begränsades till en analys av försörjningskostnadernas utveckling. Den begränsningen motiverades också med att försörjningsstöds-kostnaderna är en så viktig och bra indikator på integration, eftersom behovet av försörjningsstöd speglar graden av egen försörjning.

Uppföljningarna visar att fram till mitten av nittiotalet fick kommunerna i princip full kostnadstäckning för flyktingmottagandet. Med de flyktingar som kommer 1995 och 1996 blev det en stor försämring för kommunerna, en försämring som helt och hållet berodde på att försörjningsstöds-kostnaderna ökade. Kostnadsökningen drabbade storstäderna med förortskommuner och andra större städer medan övriga kommuner fick ett överskott. De flykt-

ingar som kom året därpå, 1997, bröt den uppåtgående trenden. Den genomsnittliga försörjningskostnaden för den kontingenten är reallt sett den lägsta under hela nittioalet. En gynnsam åldersstruktur hos dem som kommit och en förbättrad egen försörjning förklarade en stor del av förändringen. Särskilt gynnsam var utvecklingen i industrikommuner och mindre och medelstora kommuner. Storstäderna och deras förorter låg fortfarande över kostnadsgenomsnittet.

I den senaste kostnadsuppföljningen som vi har kunnat ta del av (*Ett steg bakåt?* 2002:07), visar analysen som titeln på rapporten antyder att trendbrottet i föregående års kostnadsuppföljning inte var bestående. I jämförelse med 1997 års flyktingkontingent visade nämligen resultatet på ett ökat behov av försörjningsstöd. Däremot minskade behovet av försörjningsstöd snabbare för de flyktingar som kom 1998 jämfört med dem som kom 1997. Precis som tidigare undersökningar hade visat bärs de största kostnaderna av storstäderna och deras förortskommuner, både genomsnittligt och i absoluta tal. Industrikommunerna har också i denna uppföljning en högre andel i egen försörjning, vilket förklaras med en bättre arbetsmarknad. Studien visar att de som flyttar under undersökningsperioden kan förbättra sina möjligheter till egen försörjning. Det gäller både de som flyttar från storstäderna och de som flyttar från andra kommuntyper, industrikommunerna undantagna. Det intressanta är att också de som flyttar till storstäderna klarar sig bättre på egen hand, i motsats till dem som initialt bosätter sig där och bor kvar hela undersökningsperioden. Mats Hammarstedt, ansvarig för undersökningen, tycker att man måste fråga sig vad det är som gör att nyanlända flyktingar som bosätter sig i storstäderna inte får arbete när det finns efterfrågan av på arbetskraft och när städerna drar till sig såväl infödd som invandrad arbetskraft från andra delar landet. ”Den samlade lärdomen av studien”, menar Hammarstedt, ”är därför att arbetsmarknadsläget så långt som möjligt bör var vägledande i de fall myndigheter medverkar vid bosättning av flyktingar”. Den lärdomen går väl ihop med många andras – forskares och praktikers.

Kostnadsuppföljningarna ger många viktiga kunskaper om kostnadsutvecklingen, men de ger inte alla svar på frågan om ersättningen räcker. De senaste kostnadsuppföljningarna har inte fördjupat sig i intäkterna och kostnadsanalysen har begränsats till försörjningen. De avgränsningar av kostnadsuppföljningarna som vuxit fram med åren är väl motiverade, men det kan finnas behov av att kompletterande studier. Man skulle t.ex. kunna titta lite när-

mare på hur kostnaderna förhåller sig till de olika typer av ersättningar som en kommun kan erhålla. Även kostnaderna för kvotflyktingar och personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle behöva granskas närmare. Det skulle också vara intressant att jämföra kostnadsutvecklingen för flyktingkategorin jämfört med andra kategorier invandrare samt hur kostnaderna förhåller sig till intäktssidan under en längre tidsperiod.

Med de resurser som utredningen haft till sitt förfogande har det inte funnits möjligheter att formulera och genomföra några kompletterande undersökningar. Om de förslag som utredningen lägger realiserats finns anledning att se över behovet av studier som kompletterar kostnadsuppföljningarna. Det skulle också vara intressant att göra en mer övergripande, samhällsekonomisk uppföljning av de tidiga insatserna, något som Integrationsverket tidigare har haft planer på att initiera.

11.2.3 Fördelar och nackdelar med ett riktat bidrag

Den riktade statliga ersättningen kom till för att kommunerna skulle kunna utveckla en bra verksamhet för de flyktingar som de tog emot i kommunen. Det är emellertid svårt att se på vad sätt den riktade ersättningen bidragit till att utveckla verksamheten. Helt visst bidrog ersättningen till en början till att introducerande insatser för nyanlända kom i blickpunkten på ett sätt som de inte annars skulle ha gjort. De flesta kommuner tyckte också till en början att det nya statsbidragssystemet hade lett till nya idéer för introduktionsarbetet, efter dryga tio år kan emellertid flera negativa effekter iakttas.

För att schablonersättningen ska betalas ut måste kommunen ha upprättat en introduktionsplan tillsammans med den enskilda individen. Sedan flera år tillbaka sker utbetalningen av ersättningen emellertid med automatik vilket gör att Integrationsverket, bara kan göra stickprovskontroller. I vissa fall finns det dessutom goda skäl att göra undantag från kravet på introduktionsplan, enligt handläggare på Integrationsverket, t.ex. för äldre dementa personer eller sådana som placeras direkt på ett sjukhem.

Både utredningens och andras erfarenheter ger många belägg för att existensen av en introduktionsplan inte är någon garanti för bra introduktionsinsatser och en långsiktigt hållbar integration. Det mesta tyder istället på att det är helt andra saker som leder till att flyktingar och andra nyanlända invandrare blir självförsörjande. Det

finns inte heller några belägg för att det riktade statsbidraget leder till bra introduktionsplaner och en effektiv integrationsprocess. I stället har introduktionsplanen blivit ett dokument som kommunen måste ha för att de ska få schablonersättningen utbetald.

Den fråga en del ställer sig är om introduktionen skulle bli bättre om staten kunde kräva tillbaka en redan utbetald schablonersättning om det visar sig att introduktionsplanen inte är tillräckligt bra, något som inte går att göra i dag. Följdfrågan blir då hur en bra, eller godkänd, introduktionsplan skulle se ut, hur detaljerad den skulle behöva vara och vilken kompetens som skulle behövas för att ta ställning till om planerna håller måttet.

Om man tror att individualisering är viktigt för integrationsprocessen och vid upprättandet av introduktionsplaner blir det sannolikt svårt att formulera generella kriterier för vad som är en godkänd plan. Alternativet är att staten tar ställning till varje individuell plan. Utredningen tycker inte att staten ska lägga sina resurser på den nivån. Om man till det lägger att det för vissa kommuner antagligen inte skulle spela så stor roll om de fick betala tillbaka en och annan schablonersättning – vi utgår då från att flertalet kommuner kommer att kunna åstadkomma planer som blir godkända – medan det för andra kommuner skulle bli mycket kännbart och kanske få negativa spridningseffekter, t.ex. att sfi-kursen får läggas ner på grund av resursbrist, kan vi inte dra någon annan slutsats än att man måste hitta andra incitament för en effektiv introduktion.

Ett annat problem är den uppdelning av schablonen som görs mellan kommuner när en person flyttar. Administrationen blir krånglig och dessutom utgår schablonersättningen ibland för en vistelse som är så kort att kommunen knappast hinner göra någon introduktionsplan. Många personer är bokförda i en viss kommun bara några dagar eller någon vecka. I flera sådana fall har Integrationsverket i dialog med den aktuella kommunen kunnat stoppa utbetalningen av schablonen med hänvisning till att det inte funnits någon introduktionsplan.

Den som skriver en överenskommelse med Integrationsverket får en grundersättning även om man skriver ett så kallat nollavtal. Det betyder att grundersättningen inte fungerar som ett incitament att teckna en överenskommelse om mottagande utan en ersättning för något som båda parter är överens om kommer att vara ett faktum, nämligen att det inom det kommande året kommer att bo ett antal personer som har fått uppehållstillstånd i kommunen. Grundersättningen tycks inte heller på något påtagligt sätt ha ökat

intresset för att ingå en överenskommelse med Integrationsverket, inte ens i de mindre kommunerna där grundersättningen bör ha en större betydelse ekonomiskt sett än i de större.

I den utsträckning som utredningen funnit exempel på regionalt och interregionalt samarbete har det inte varit tack vare det riktade statsbidraget. Det finns inga sådana incitament inbyggda i ersättningssystemet. Ersättningen uppmuntrar inte till samarbete och samverkan på något annat eller bättre sätt än andra medel som kommunen förfogar över. För att få igång ett regionalt och interregionalt samarbete behöver andra vägar prövas. Vi återkommer till det i våra förslag.

Eftersom det är helt upp till en kommun hur och till vad man vill använda den riktade ersättningen, föreställde sig staten att det skulle inspirera kommunerna till ett effektivt resursutnyttjande, och blev det pengar över kunde kommunerna använda dem till annat. Så enkelt fungerar det emellertid inte. Hindren är många. Vi har sett exempel på hur ett effektivt samarbete mellan kommunala enheter förhindras av det enkla faktum att var och en ser till sina egna intressen i första hand. Finns det en flyktingmottagning med egna resurser behöver andra enheter inte släppa till sina resurser även om det sammantaget skulle visa sig vara mindre kostsamt och leda till bättre resultat. De ettåriga budgetarna gör också långsiktigare satsningar till en illusion. Varje enskild handläggare måste hålla sig till de för året tilldelade medlen även om han eller hon skulle se fördelar med att göra en större insats under pågående budgetår. Dessutom verkar många politiker och tjänstemän i kommunerna ha förväxlat den tvååriga utbetalningsperioden för ersättningen med de tre och ett halvt år som ersättningen är tänkt att räcka för. Många kommuner talar om introduktionen som något som pågår i två år och som vi sett är det också en vanlig tidsperiod för utbetalning av introduktionsersättning.

Vi har således inte funnit att utformningen av det nuvarande ersättningssystemet har lett till den effektivisering som en gång var syftet. I stället blir det riktade bidraget ofta ett hinder på så sätt att det gör det legitimt för andra aktörer än kommunala att inte medverka i introduktionsarbetet, aktörer vars professionella kompetens skulle behövas. Det går utmärkt att avhända sig ansvaret genom att hänvisa till att kommunen har fått särskilda pengar för att ta hand om de nyanlända flyktingarna. Utredningen menar att ersättningssystemet därigenom också bidrar till att vidmakthålla ett synsätt som gör invandrare till några som avviker i stället för att se deras kompetens och resurser.

Det står helt klart att kommunerna behöver ett tillskott för att klara de inledande kostnader som en inflyttning av flyktingar medför. Men vi menar att systemet behöver förenklas så att resurserna kan läggas på annat än krånglig administration och att effektiviseringen av de introducerande insatserna måste ske på annat sätt. Vi ser inte att förbättringar kan ske bara genom att göra vissa ändringar i det nuvarande regelsystemet för den statliga ersättningen. Vi återkommer till detta i våra förslag.

Bilagor

Under den här tiden har jag lagt ut minst tusen kronor på bara frimärken och jag har säkert skickat ansökningshandlingar och meritförteckning tillsammans med personliga brev till 30 olika ställen. Men jag har inte fått några reaktioner tillbaka. Jag tror att det enda raka är jag får någon som rekommenderar mig men hur ska jag få det när jag aldrig ens får en chans att visa vad jag går för?

Citat hämtade från utredningens intervjuer med invandrare.

Kommittédirektiv



Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar

Dir.
2001:87

Beslut vid regeringssammanträde den 1 november 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att, utifrån ett helhetsperspektiv, göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande.

Huvudinriktningen för utredaren skall vara att

- identifiera, analysera och förklara hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration, såväl i mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation som i relevanta lagar och förordningar,
- undersöka hur kommunerna hittills använt introduktionsersättning och om ersättningens utformning haft någon betydelse för introduktionsresultaten samt föreslå hur en obligatorisk introduktionsersättning kan utformas,
- analysera om det statliga ersättningssystemet kan utgöra hinder för en effektiv och individuellt anpassad introduktion, samt
- föreslå författnings- och regeländringar och fortsatt utvecklingsarbete på de områden där utredaren anser att det behövs.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

Nuvarande mål, riktlinjer och regler för mottagandet och introduktionen av flyktingar

Ansvar för att ta emot asylsökande, flyktingar och andra invandrare och för olika insatser för dem är delat mellan stat och kommun. Under tiden en asylansökan prövas har Migrationsverket ett ansvar enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). När asylsökande beviljats permanent uppehållstillstånd eller sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som kan ligga till grund för bosättning i Sverige, är det kommunerna som svarar för och samordnar introduktionen för dem och deras anhöriga i det svenska samhället. För andra nyanlända invandrare än flyktingar finns som regel inte särskilda introduktionsinsatser. Svenskundervisning för invandrare (sfi) är kommunerna dock skyldiga att ordna för dem som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket.

Mottagandet av asylsökande

Migrationsverket lämnar med stöd av LMA ekonomiskt bistånd till asylsökande som saknar medel för sitt uppehälle under tiden asylansökan prövas. Asylsökande har sedan den 1 juli 1994 möjlighet att själva välja om de vill bo på någon av Migrationsverkets anläggningar eller ordna boende på egen hand (s.k. eget boende). De som väljer att ordna boende på egen hand får förutom dagersättning en viss boendeersättning.

Under tiden asylansökan prövas, skall vuxna asylsökande delta i viss organiserad verksamhet som Migrationsverket ansvarar för. Barn till asylsökande har rätt att delta i kommunernas grundskoleundervisning. Kommunerna får statlig ersättning för detta.

För den som ordnat boende på egen hand i en kommun under tiden asylansökan prövas, gäller enligt LMA att Migrationsverket har kvar det ekonomiska ansvaret i en månad från den dag personen har beviljats uppehållstillstånd. Därefter övergår ansvaret till den kommun där personen vistas.

Integrationsverket träffar överenskommelser om mottagande av flyktingar med ett antal av landets kommuner. För asylsökande som bott på anläggning medverkar verket normalt till bosättning i en av dessa kommuner när uppehållstillstånd meddelats. Personen behåller sin dagersättning fram till det faktiska inflyttningsdatumet för bosättning i kommunen. Integrationsverket medverkar däremot inte vid bosättning av personer som ordnat boende på egen hand utom när de, inom den månad Migrationsverket betalar ut ersättning, anmäler behov av hjälp med bosättning i en annan kommun än vistelsekommunen.

Introduktion för flyktingar och vissa andra nyanlända invandrare för vilka statlig ersättning lämnas

Riktlinjer för introduktionen för flyktingar m.fl. finns i propositionen Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. (prop. 1989/90:105) och i den integrationspolitiska propositionen Sverige, mångfalden och framtiden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16).

I propositionen om samordnat flyktingmottagande slogs det fast att samhällets samlade insatser under den första tiden skall syfta till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad en reguljär sysselsättning med normal försörjning, goda svenskkunskaper samt förutsättningar för att bli delaktig i samhällslivet. Vidare betonades att det krävs helhetssyn och samordning mellan olika myndigheter som är delaktiga i introduktionen och det fastställdes att kommunerna skall ha ett samordnande ansvar för introduktionsinsatser för nyanlända flyktingar.

Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagandet och introduktionen av flyktingar och deras anhöriga enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Huvuddelen av den statliga ersättningen är en schablonersättning som lämnas med ett fast belopp per mottagen person. Tjugo procent av schablonbeloppet betalas ut i samband med bosättningen i en kommun. Därefter betalas resterande delar av ersättningen ut i tremånadersperioder till den kommun där flyktingen är bosatt vid utgången av respektive period. Därutöver kan ersättning lämnas för vissa andra kostnader för olika kategorier av personer

som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. En kommun som träffar en överenskommelse med Integrationsverket om att ta emot flyktingar får även en grundersättning, som är oberoende av antalet mottagna flyktingar.

En förutsättning för att kommunen skall få schablonersättning är att den, tillsammans med den berörda personen, upprättar en individuell introduktionsplan. Samråd skall alltid ske med andra myndigheter som deltar i arbetet med introduktionen. Det övergripande målet med introduktionsplanen är att genom en individuellt anpassad introduktion ge individen goda förutsättningar att bli självförsörjande och delaktig i det svenska samhället.

Undervisning i svenska för invandrare (sfi) är en viktig del av introduktionen. Av stor betydelse är också insatser i övrigt inom utbildningsväsendet samt olika praktikmöjligheter och de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som Arbetsmarknadsverket svarar för.

Under den första tiden i en kommun får de nyanlända flyktingarna sin försörjning tillgodosedd genom introduktionersättning eller försörjningsstöd (socialbidrag) enligt socialtjänstlagen (1980:620). Introduktionersättning lämnas i enlighet med de normer som varje kommun fastställt. Möjligheten för kommunerna att bevilja introduktionersättning infördes den 1 januari 1993 genom lagen (1992:1068) om introduktionersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

De som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet kan också ansöka om ett särskilt hemutrustningslån. Lånet söks hos Centrala Studiestödsnämnden (CSN).

Den integrationspolitiska propositionen

I propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16) föreslog regeringen mål och inriktning för en nationell integrationspolitik. Riksdagen har beslutat om följande mål för politiken:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att:

- ge förutsättningar till individers egen försörjning och delaktighet i samhället,
- värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter, samt
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Inriktningen för integrationspolitiken bygger på att de som invandrar så snart som möjligt skall kunna skaffa sig en god grund för sitt fortsatta liv i Sverige. I propositionen framhålls därför att statliga och kommunala myndigheter bör uppmärksamma alla nyanlända invandrare i syfte att vid behov ge stöd och underlätta deras försörjning och delaktighet i samhället.

De mål och riktlinjer för introduktionen för flyktingar m.fl. som angavs i propositionen om samordnat flyktingmottagande ligger fast. I den integrationspolitiska propositionen betonas dock att introduktionen för skyddsbehövande behöver förbättras i flera avseenden. Bland annat bör introduktionen i större utsträckning än hittills utgå från individens behov och förutsättningar samt i högre grad utformas tillsammans med den enskilde. Vidare redovisas mer ingående än tidigare vad ett introduktionsprogram bör innehålla. Detta ledde till ett förtydligande i 11 § ersättningsförordningen om vad ett introduktionsprogram för personer som fyllt 16 år skall innehålla.

Ett resultat av propositionen var att Integrationsverket bildades den 1 juni 1998. Verket har ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden och skall aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Bland annat skall verket särskilt verka för att nyanlända invandrades behov av stöd uppmärksammas och följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning samt återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen.

*Problem i mottagandet och introduktionen av flyktingar**Tiden före beslut i asylärendet*

Under den tid de asylsökande väntar på beslut i sitt tillståndsärende är vuxna och ensamstående ungdomar över 16 år skyldiga att i lämplig omfattning delta i Migrationsverkets organiserade verksamhet. Verksamheten har till syfte att motverka passivitet och skall kunna vara till nytta för den asylsökande, oavsett utgången i asylärendet.

Den många gånger långa handläggningstiden för asylärenden är ett problem som kan påverka förutsättningarna för integration. Den asylsökandes tillvaro och kontakt med det svenska samhället under väntetiden är av betydelse. Innehållet i organiserad verksamhet, liksom förutsättningar för att delta i verksamheten, kan variera beroende på om den asylsökande vistas på en anläggning eller har ordnat boende på egen hand. Den osäkerhet för framtiden som väntetiden kan innebära, gör att många flyktingar och andra skyddsbehövande kan vara dåligt rustade för att snabbt komma igång i introduktionsinsatser när uppehållstillstånd har beviljats.

Boendet under den tid asylansökan prövas och bosättning vid uppehållstillstånd

Av dem som fått uppehållstillstånd under senare år och väntat på beslutet i Sverige, har knappt två tredjedelar ordnat boende på egen hand och drygt en tredjedel bott på Migrationsverkets anläggningar under tiden asylansökan prövats. Av dem som ordnat boende på egen hand har huvuddelen bott inneboende hos släktingar och landsmän. Ca en fjärdedel av dem som bott på anläggning har också löst sitt boende själva i samband med att uppehållstillstånd beviljats.

Det s.k. egna boendet har många gånger inneburit positiva effekter för de asylsökandes förutsättningar att tillgodogöra sig och medverka till sin introduktion. Flera kommuner menar att de som ordnat sitt boende själva snabbare kan komma i gång med introduktionen. Närheten till sociala nätverk i form av släkt och andra landsmän har stor betydelse i detta sammanhang. Många väljer att bosätta sig i storstäderna där man uppfattar att utrymmet kan vara större för olika livsstilar och kulturella uttryck än på mindre orter.

Boendeformen är emellertid också förknippad med vissa problem som kan påverka förutsättningarna för integrationen.

Detta gäller inte minst i storstäderna och deras kranskommuner där det råder bostadsbrist. Särskilt besvärligt kan det bli för barnen. Asylsökande barns skolgång kan hämmas av såväl trångboddhet som att familjen ibland tvingas flytta runt mellan släkt och bekanta och vara beroende av deras välvilja. Medlemmarna av värdfamiljen kan ibland dras in i en asylproblematik som de själva lämnat bakom sig sedan kanske flera år.

När asylsökande som ordnat boende på egen hand får uppehållstillstånd, är det inte alltid möjligt för vistelsekommunen att anvisa en bostad. De får då ofta bo kvar i det tidigare boendet med en allmän osäkerhet i boendesituationen som följd, när introduktionen skall påbörjas. Särskilt i storstadsområden är detta vanligt. Erfarenheterna i storstäderna och i andra större kommuner av dessa boendelösningar är att såväl nyanlända flyktingar som värdfamiljer kan påverkas negativt av denna boendesituation. För flyktingarna kan introduktionen både försvåras och försenas och för barnen kan bl.a. de ovan beskrivna problemen med skolgången kvarstå.

För de personer som har sin familj kvar i hemlandet kan boendet i regel fortfarande fungera efter att uppehållstillstånd beviljats. Det är ofta när familjen kommer hit som problem kan uppstå genom att det ofta provisoriska boendet inte längre fungerar tillfredsställande. Förutom boendesituationen kan även den tid det tar innan familjen kan återförenas många gånger vara lång och därmed påverka den nyanlända flyktingens möjligheter att tillgodogöra sig introduktionen.

Enligt LMA lämnar Migrationsverket ersättning i en månad efter datum för beviljat uppehållstillstånd till de personer som ordnat boende på egen hand under tiden asylansökan prövas. Därefter övergår ansvaret till den kommun där personen vistas. Inom denna månad skall personen bl.a. få information om förutsättningar för bosättning och introduktion i det svenska samhället. Migrationsverket aviserar normalt den aktuella kommunen om att personen fått uppehållstillstånd men någon för planering i övrigt, i likhet med vad som sker för dem som bor på Migrationsverkets anläggningar, förekommer som regel inte. Förutsättningarna för flyktingen att få bra information om bosättning och introduktion i vistelsekommunen eller på andra orter kan vara begränsade, vilket i sin tur kan påverka möjligheterna för flyktingen att snabbt och effektivt tillgodogöra sig introduktionen.

Otillräcklig anpassning av introduktionen till individuella behov och förutsättningar

Uppföljningar har visat att det inte tas tillräcklig hänsyn till flyktingarnas individuella förutsättningar och behov när det gäller introduktionsinsatser. I rapporten *Individuell mångfald* (Statens invandrarverk, 1997), som innehåller en omfattande utvärdering och analys av det samordnade flyktingmottagandet under åren 1991 till 1996, konstateras bl.a. att introduktionen i allt för stor utsträckning har präglats av ett kollektivt synsätt. De nyanlända flyktingarna går igenom en introduktion som allt för lite tar hänsyn till varje individs förutsättningar och behov. En fråga som ställs i rapporten är om det statliga ersättningssystemet för flyktingmottagandet, med utbetalning av ett lika stort schablonbelopp för alla, har förstärkt ett sådant kollektiviserat arbetssätt.

I den integrationspolitiska propositionen betonades behovet av mer individanpassad introduktion. Vidare pekade regeringen på bristande samordning mellan huvudmännen för olika delar av introduktionen, och på ett behov av regional och interkommunal samverkan i olika delar av introduktionen.

I rapporten *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare* (Integrationsverkets rapportserie 2000:5, maj 2001) visar Integrationsverket att det finns behov av fortsatt utveckling och förbättring av introduktionsverksamheten. I rapporten konstateras att det fortfarande är en majoritet av kommunerna som inte i tillräckligt hög grad erbjuder en individuellt anpassad introduktion och att det fortfarande finns brister i samverkan mellan kommun, arbetsförmedling, sfi-anordnare och andra aktörer inom introduktionen.

I nästan hälften av kommunerna fanns det inte någon möjlighet för de nyanlända att få en individuell inriktning på introduktionsprogrammet. En majoritet av kommunerna anger att arbetsförmedlingen i alltför liten utsträckning deltar i introduktionen. Samarbete med andra aktörer (t.ex. trossamfund, frivilligorganisationer och invandrarorganisationer) sker i liten omfattning. I sfi delar de flesta av kommunerna in deltagarna efter förkunskaper och erfarenheter, men endast i ca en femtedel av kommunerna har man utbildningsnivåer för högskole- och universitetsutbildade.

Integrationsverket redovisade i juli 2001 i en delrapport, *Förbättrad introduktion för nyanlända invandrare* (INT-19-01-

1578), till regeringen resultatet av en kartläggning av de 30 största flyktingmottagande kommunerna. Av rapporten framgår att det finns en stark förändringsvilja i många kommuner med en tydlig inriktning på arbetslivet i ett tidigt skede av introduktionen. Verket menar att arbetsmarknadsperspektivet nu är tydligare, men det är fortfarande vanligt med försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen som försörjning till flyktingar. Integrationsverket gör ändå bedömningen att processen – från socialtjänstperspektiv till arbetsmarknadsperspektiv – går åt rätt håll.

Arbetsförmedlingens insatser i initialskedet är fortfarande begränsade och kommunerna samverkar sällan. Hos kommunerna finns en ökad medvetenhet om vikten av att nyanlända får ett yrkesspråk genom svenskundervisningen.

Bristerna som verket sammantaget pekat på kan också påverka hur man som ny i landet kan bli delaktig i samhällslivet och ha möjlighet att påverka sin egen situation. Detta förutsätter inte bara kunskaper i t.ex. språket. Det är också viktigt att man får tydlig information och kunskap om det svenska demokratiska systemet och dess grundläggande normer, liksom vilka möjligheter det finns att aktivt delta i och påverka demokratiska processer. Enligt en undersökning som Kommundemokratikommittén genomfört är det svårt att inom ramen för ett introduktionsprogram förmedla kunskap om demokrati, samhällsorganisation, valsysteem etc., så att alla som deltar kan ta till sig och förstå detta.

Dåligt tillvaratagande av flyktingarnas kompetens och bakgrund

Många flyktingar och andra personer som invandrar till Sverige har motsvarande gymnasie- eller högre utbildning från sitt hemland. De kan också ha arbets- och yrkeserfarenheter från verksamhetsområden som är relevanta i Sverige och kompetens det kan råda efterfrågan på.

Erfarenheter pekar på att bedömning och validering av såväl utbildnings- som yrkeskompetens brister. Resultatet av det är att kompetens, som med anpassade insatser skulle kunna komma till sin rätt i Sverige, inte i tillräcklig grad tillvaratas. Enskilda projekt under senare år visar att rätt värdering av personers kompetens, i kombination med möjligheten för dem att få visa vad de kan, i stor utsträckning kan leda till arbete. När arbetsmarknadsläget under senare år successivt förbättrats, har de som inte kunnat få sin

kompetens prövad och validerad haft ett sämre utgångsläge på arbetsmarknaden.

Ersättning vid deltagande i introduktionsprogram

Sedan år 1993 har kommunerna möjlighet att betala ut introduktionsersättning i stället för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen till flyktingar och vissa andra nyanlända invandrare som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet och som deltar i ett introduktionsprogram. Ett sextiototal kommuner har valt att införa introduktionsersättning. Kommunerna fastställer själva introduktionsersättningens utformning och storlek. De modeller som utvecklats i olika kommuner är uppbyggda efter lokala förutsättningar.

I den integrationspolitiska propositionen anförde regeringen att det inte är bra att försörjningsstöd (socialbidrag) utgör normalförsörjningen för nyanlända invandrare. Erfarenheter har visat att långvarigt beroende av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen riskerar att bryta ner människors egen kraft och förmåga och därigenom försvåra för dem att få arbete. En introduktionsersättning som är kopplad till ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram är lämpligare. Denna ersättningsform rekommenderas också av Integrationsverket. Om ersättningen handläggs utanför socialtjänsten och prövas i mer schabloniserad form, ökar sannolikt motivationen att delta i ett introduktionsprogram och att även på andra sätt vara aktiv i det svenska samhället. Integrationsverkets kartläggningar visar att ca hälften av kommunerna handlägger introduktionsersättningen på samma sätt som försörjningsstöd.

Systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet

Schablonbeloppet är avsett att täcka kostnader för ekonomisk hjälp till försörjning och vissa andra merkostnader i samband med flyktingmottagandet. Före 1991 kunde kommunerna återsöka och få ersättning för de faktiska kostnaderna för försörjningsstöd för det år flyktingen togs emot och för ytterligare tre år. När det nya ersättningssystemet konstruerades var utgångspunkten att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun skulle vara oförändrad.

Avsikten med schablonbeloppet är att ge kommunerna större frihet och motivation att lägga upp introduktionen för de nyanlända flyktingarna, så att de snabbt kan få förutsättningar att bli självförsörjande och delaktiga i samhällslivet. Schablonbeloppet betalas ut oberoende av hur snabbt flyktingen kan börja försörja sig själv. En effektiv, individuell introduktion kan alltså ge kommunen möjligheter att, genom den totala schablonersättningen, täcka kostnaderna såväl för dem som endast behöver en kortare tids introduktion som för dem som har behov av insatser under en längre tid.

Uppföljningar av kommunernas kostnader för flyktingmottagandet har skett kontinuerligt fr.o.m. de flyktingar som togs emot år 1991. Uppföljningarna har utgått från att schablonbeloppet skall täcka kommunernas kostnader för flyktingmottagandet på motsvarande sätt som innan schablonbeloppet infördes. Med den utgångspunkten visar uppföljningarna att den statliga ersättningen inte täckt kostnaderna tillräckligt väl. Kommunernas olika sätt att kunna redovisa kostnader för flyktingmottagandet gör att uppföljningarna måste tolkas med viss försiktighet. För vissa mottagningsår har regeringen kompenserat kommunerna med särskilda konjunktur- och stimulansbidrag. Ett tjugotal kommuner har även kompenserats i särskild ordning med anledning av ett högt flyktingmottagande.

Integrationsverkets senaste uppföljning av kommunernas samlade kostnader för flyktingmottagandet, Räcker ersättningen? (Integrationsverkets rapportserie 2000:13), avser flyktingar som togs emot år 1995 och 1996. Enligt denna rapport har storstäder med förortskommuner samt de större och medelstora städerna inte fått full täckning för försörjningsstöd och andra kostnader i samband med flyktingmottagandet. Detta bedöms bl.a. bero på ökade kostnader för försörjningsstöd. Även i dessa uppföljningar har utgångspunkten varit att den statliga ersättningen skall täcka kostnaderna för försörjningsstöd i tre och ett halvt år.

En förklaring till de ökade försörjningskostnaderna för 1995 och 1996 års mottagna flyktingar är att dessa flyktingar haft svårt att komma in på arbetsmarknaden efter avslutad introduktion. Det förbättrade arbetsmarknadsläget hade ännu inte fått genomslag för flyktingar de aktuella uppföljningsåren. En nyligen presenterad rapport från Integrationsverket om kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottagits 1997, Trenden vänder – kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de

flyktingar m.fl. som mottagits 1997 (Lars Andersson, Växjö Universitet 2001) visar däremot att de förbättrade möjligheterna för egenförsörjning under slutet av 1990-talet har minskat försörjningskostnaderna. Problemen på arbetsmarknaden i början och i mitten av 1990-talet kan därför ha inneburit att schablonersättningen inte har lett till de incitament för att effektivisera introduktionen som avsågs när det nya ersättningssystemet infördes år 1991. Den som fram till nu fått en snabb och effektiv introduktion har ändå haft små möjligheter att få arbete och därmed ändå belastat kommunen med kostnader för försörjningsstöd.

De kostnadsuppföljningar som gjorts innehåller ingen analys av hur behovet av och kostnaderna för försörjningsstöd eller kostnaderna för själva introduktionen har påverkats av hur kommunen valt att organisera och utforma verksamheten. Som nämnts ovan gäller en av frågorna i rapporten Individuell mångfald om ersättningssystemet, med utbetalning av samma schablonbelopp för olika individer till en kommun, har förstärkt ett kollektiviserat arbetssätt. Det har också framförts synpunkter på att ersättningssystemets och utbetalningsreglernas utformning inte stimulerar, eller kanske t.o.m. motverkar, samverkan i introduktionen mellan mottagningskommuner och andra organ. Inte heller har uppföljningarna analyserat och diskuterat om kommunerna kompenseras på något annat sätt för kostnader som schablonersättningen ursprungligen avsåg att täcka.

De förändringar i reglerna för utbetalning av schablonersättningen som gjorts under 1990-talet i bl.a. syfte att förenkla administrationen, har inneburit att schablonbelopp kan betalas ut till en kommun även för personer för vilka det inte finns någon introduktionsplan. Med nuvarande regler är det inte möjligt att kräva återbetalning i sådana fall.

Ersättningssystemet innehåller också vissa andra problem av mer administrativ karaktär. Detta gäller bl.a. i de fall Migrationsverket eller Utlänningsnämnden beviljar tidsbegränsade uppehållstillstånd. Vidare kan vissa bestämmelser vara svårtolkade.

Pågående förändringsarbete

Inom Regeringskansliet och på myndighetsnivå har ett antal initiativ tagits med anknytning till de problem som redovisats ovan. Även i kommuner och i övrigt på lokal nivå sker insatser för att utveckla verksamheten.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) avsatte regeringen 100 miljoner kronor per år för perioden 2001–2003 för att öka sysselsättningen bland invandrare. Medlen skall bl.a. användas för att utveckla introduktionen för flyktingar och andra nyanlända invandrare. Som ett led i utvecklingsarbetet har en överenskommelse träffats mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Överenskommelsen skall utgöra en plattform för ett samordnat förändringsarbete och syftar till att stärka samarbetet mellan berörda myndigheter. Strategin är att asylsökande, flyktingar och andra nyanlända invandrare skall kunna tillvarata och utveckla sina resurser bättre genom att myndigheterna genom ett samordnat arbete blir effektivare.

Integrationsverket har också fått möjlighet att under år 2001 och 2002 stimulera kommuner utanför storstäderna att organiserat ta emot flyktingar från storstäderna. Insatsen skall bl.a. kunna ge utrymme för en bra information om alternativa bosättningsmöjligheter för dem som bor i storstäderna.

Regeringen har i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) lämnat ett antal förslag om förbättringar av sfi. Statens skolverk har fått i uppdrag att bl.a. utveckla nya kursplaner för sfi samt i samråd med Högskoleverket och Svenska Kommunförbundet undersöka hur sfi för högutbildade invandrare kan anordnas i högskolemiljö och därvid också uppmärksammat frågan om samverkan mellan kommuner. Skolverket har även uppdrag att stödja projekt som rör nya samsamarbetsformer mellan sfi och andra aktörer inom verksamheten för integration av invandrare.

Regeringen beslutade vidare den 31 maj 2001 propositionen Äldreförsörjningsstöd (prop. 2000/01:136). I propositionen föreslås att ett statligt äldreförsörjningsstöd införs för invandrare och andra personer över 65 år som inte kan få sin försörjning tryggad genom pensionssystemet eller på annat sätt.

Behov av utredning

Pågående arbete för utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare i samarbete mellan olika myndigheter, i kommuner och i övrigt på lokal nivå, är enligt regeringens bedömning mycket väsentligt för att underlätta en långsiktigt hållbar integration. Detta arbete skall stimuleras och uppmuntras och kan dessutom behöva kompletteras.

Det är angeläget att undersöka om det finns hinder för egenförsörjning och delaktighet som inte kan lösas genom pågående utvecklingsarbete på myndighets- och lokal nivå. Det kan finnas behov av mer strukturella åtgärder i form av t.ex. författnings- och regeländringar. I överenskommelsen mellan myndigheterna och Kommunförbundet pekas också på ett antal områden där man gemensamt anser att det finns behov av översyn och regelförändringar. Propositionen om äldreomsorgsstödet aktualiserar också behov av ändringar i ersättningsförordningen.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det behövs en samlad översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar i syfte att identifiera, analysera och förklara hinder för en effektiv och individuellt anpassad introduktion. En sådan översyn bör utgå från ett helhetsperspektiv och även omfatta systemet för statlig ersättning för flyktingmottagandet och i relevanta delar den tid en asylsökande vistas i landet och väntar på beslut i asylärendet.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att, utifrån ett helhetsperspektiv, göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande.

Huvudinriktningen för utredaren skall vara att

- identifiera, analysera och förklara hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration, såväl i mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation som i relevanta lagar och förordningar,

- undersöka hur kommunerna hittills använt introduktionsersättning och om ersättningens utformning haft någon betydelse för introduktionsresultaten samt föreslå hur en obligatorisk introduktionsersättning kan utformas, analysera om det statliga ersättningssystemet kan utgöra hinder för en effektiv och individuellt anpassad introduktion, samt
- föreslå författnings- och regeländringar och fortsatt utvecklingsarbete på de områden där utredaren anser att det behövs.

Integrationsprocessen i relation till tiden före beslut i asylärendet. Utredaren skall analysera i vilken mån förutsättningarna för integration påverkas av individens situation och samhällets insatser under den tid asylansökan prövas. Utgångspunkt för analysen skall vara att den som beviljas uppehållstillstånd skall ges goda förutsättningar för att snabbt komma ut i arbetslivet och bli självförsörjande.

Boendet för asylsökande och bosättning för nyanlända flyktingar

Utredaren skall analysera i vilken mån koncentrationen av asylsökande och nyanlända flyktingar till vissa kommuner och bostadsområden påverkar integrationsprocessen. Barns och ungdomars situation skall uppmärksammas liksom eventuella skillnader mellan kvinnor och män i fråga om integrationsprocessen. Utredaren skall också analysera hur de som upplåter bostad för asylsökande påverkas av situationen. Analysen av barns och ungdomars situation bör bl.a. utgå från hur boendet under tiden asylansökan prövas påverkar barn och ungdomar och i vilken utsträckning kommunerna ger dem det stöd de har behov av. Situationen för barn som kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare bör uppmärksammas särskilt.

Utredaren skall med utgångspunkt från bl.a. denna analys överväga om det finns behov av åtgärder för att få asylsökande och flyktingar att välja ett boende som innebär så goda förutsättningar som möjligt, både under tiden asylansökan prövas och för en individuellt anpassad introduktion och en långsiktigt hållbar integration. I detta sammanhang skall betydelsen av individens egna sociala nätverk och av stöd och insatser från olika frivilligorganisationer etc. vägas in. Även den effekt de ökade informationsinsat-

serna från Migrationsverket och Integrationsverket om bl.a. tillgång på bostäder, arbete och utbildning på olika orter haft för flyktingars bosättning skall analyseras. Om utredaren finner att det finns behov av att i ökad utsträckning söka påverka boendet, bör olika alternativ övervägas. Utredaren skall analysera förmodade effekter och konsekvenser av redovisade alternativ.

Utredaren skall även analysera om hemutrustningslånets utformning och syfte har någon betydelse för bosättningen och introduktionen.

Utredaren skall också ta del av erfarenheterna av den ekonomiska kompensation som Integrationsverket under 2001 och 2002 kan lämna till kommuner som organiserat tar emot flyktingar från storstadskommunerna. Utredaren skall överväga om denna typ av åtgärd bör användas i framtiden och hur den i så fall bör utformas. Utredaren bör också analysera i vilken utsträckning som ökat mottagande av flyktingar och andra nyanlända invandrare i kommuner utanför storstadsregionerna kan få positiva effekter för regional utveckling och tillväxt i olika delar av landet.

Om utredaren mot bakgrund av sin analys av bl.a. boende- och bosättningsproblematiken anser att det finns skäl till det, skall utredaren analysera och överväga om samarbetsformerna eller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om mottagandet av asylsökande behöver förändras. Vidare skall utredaren analysera ansvars- och arbetsfördelningen mellan Migrationsverket och Integrationsverket behöver förändras vad avser medverkan vid bosättning av flyktingar efter beviljande av uppehållstillstånd samt vid behov föreslå författningsändringar.

Effektivare och individuellt anpassad introduktion

Utredaren skall identifiera hinder för att nå målen om egenförsörjning och delaktighet i det svenska samhället vad avser såväl mottagande- och introduktionsverksamhetens organisation och innehåll som relevanta lagar, andra författningar och myndighetsföreskrifter, samt analysera och förklara orsaker till dessa hinder.

En parallell och viktig process för utredaren är det utvecklingsarbete som sker inom ramen för samverkansöverenskommelsen mellan Integrationsverket, andra myndigheter verksamma inom integrations- och migrationsområdet och Svenska Kommunförbundet. Utredaren skall nära följa och ta del av resultaten av de

insatser som görs inom ramen för denna samverkan. Respektive myndighet skall kunna uppmärksamma utredaren på hinder för en effektiv verksamhet som kan finnas i författningar, regler, praxis, etc. Utredaren skall även ta del av Integrationsverkets uppföljning och utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända flyktingar.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas de olika aktörerna inom introduktionsverksamheten och fördelningen av ansvar mellan dem samt formerna för samverkan kring introduktionsprogram. Till aktörerna hör även näringsliv och privata arbetsgivare liksom företrädare för sjuk- och hälsovård. Utredaren skall uppmärksamma möjligheter till samordning och samverkan över kommungränser och regionalt för att introduktionen skall kunna svara mot varje individs behov och förutsättningar.

Hur samverkansformerna inverkar på individens möjlighet att ta ansvar för sin introduktion samt hur individens eget inflytande på insatserna ser ut är vidare av intresse att beskriva och analysera. I detta sammanhang bör utredaren uppmärksamma betydelsen och behovet av olika frivilliga stödfunktioner (t.ex. trossamfund, frivilligorganisationer och invandrarorganisationer). Även betydelsen av individens egna sociala nätverk för introduktionen bör uppmärksammas. Så långt möjligt skall utredaren belysa och dra slutsatser av vad olika samverkansformer och nätverksarbete gett för resultat med utgångspunkt i individens möjligheter till egenförsörjning och delaktighet.

Utredaren skall särskilt uppmärksamma vad flyktingar själva tycker om sin introduktion. Det är också viktigt att undersöka om det finns skillnader i inriktning i introduktionen mellan kvinnor och män och även mellan olika grupper av kvinnor och män. Vidare bör insatser för barn och ungdomar ägnas särskilt intresse. Insatser för barn utan vårdnadshavare bör här uppmärksammas.

Att flytta till ett nytt land aktualiserar en mängd existentiella frågor hos den enskilde samtidigt som djupt förankrade värderingar ifrågasätts. Praktiska frågor måste lösas parallellt med försöken att förstå det nya samhällets normer. Det kan bl.a. röra synen på religion, kvinnors och mäns roller i samhället, barns uppfostran, skolans arbetssätt och arbetslivets organisation. Utredaren skall särskilt överväga hur alla nyanlända invandrare, genom introduktionen eller på annat sätt, skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet.

Att lära sig det svenska språket utgör ett centralt inslag i introduktionen. Utredaren skall studera och analysera svenskundervisningens roll och betydelse inom ramen för ett introduktionsprogram. Utredaren bör följa Skolverkets uppdrag att bl.a. utveckla kursplanen för sfi-undervisningen och att stödja en utveckling av nya samarbetsformer mellan sfi och andra aktörer inom integrationsarbetet.

Utredaren skall utreda om de förslag till författnings- och regeländringar som är relevanta för introduktionen som samsamarbetsmyndigheterna och Kommunförbundet föreslagit i samsamarbetsöverenskommelsen, och som inte behandlas eller åtgärdas i annat sammanhang, bör genomföras.

Deltagande i ett introduktionsprogram utgör normalt en förutsättning för att i dag få försörjningsstöd eller introduktionsersättning. En utgångspunkt för utredaren skall vara att den person som deltar i ett introduktionsprogram inte skall få sin försörjning genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen utan genom introduktionsersättning eller på annat sätt. Utredaren skall mot denna bakgrund lämna förslag om hur en obligatorisk introduktionsersättning kan utformas. I sin redovisning bör utredaren beakta förutsättningarna för tillämpning av introduktionsersättning med hänsyn till lokala förutsättningar och storlek på flyktingmottagandet i olika kommuner.

Som underlag för sina överväganden om introduktionsersättning skall utredaren undersöka och analysera hur kommunerna hittills har använt och redovisat introduktionsersättning och hur ersättningen relateras till innehåll och kvalitet i introduktionsprogrammen. Vidare bör utredaren undersöka om introduktionsersättningens utformning har betydelse för introduktionsresultatet.

Utifrån de slutsatser utredaren kommer fram till när det gäller en effektivare introduktion, bör utredaren även överväga ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och andra organ.

Det statliga ersättningsystemet för flyktingmottagandet

Den statliga ersättningen för flyktingmottagandet skall stimulera individualisering, samverkan och en effektiv introduktion.

Utredaren skall identifiera och analysera om det finns regler och bestämmelser i det nuvarande ersättningsystemet som motverkar eller hindrar samverkan eller genomförande av nya idéer och

metoder inom introduktionsverksamheten. Utredaren skall i detta sammanhang undersöka i vilken utsträckning ett regionalt eller interkommunalt samarbete förekommer inom introduktionen och särskilt analysera om systemet för den statliga ersättningen för flyktingmottagandet behöver förändras för att stimulera ett sådant samarbete. Utifrån de slutsatser utredaren kommer fram till skall vid behov förslag till förändringar i ersättningssystemet redovisas. Utredaren bör vidare överväga om och hur den statliga ersättningen kan kopplas till innehåll i introduktionsprogram eller till de introduktionsresultat som uppnås.

Utredaren skall på lämpligt sätt undersöka och analysera kommunernas kostnader för flyktingar mottagna efter år 1996 och vilka intäkter i form av statliga bidrag eller genom andra system som dessa flyktingar genererat. Utredaren skall också analysera och redovisa orsaker till eventuella skillnader i kostnader mellan olika kommuner. Om det är nödvändigt bör utredaren genomföra en fördjupad studie i ett antal kommuner. Utredningens undersökning av kommunernas kostnader och intäkter skall, tillsammans med annat underlag, kunna ligga till grund för regeringens överväganden om den statliga ersättningen. Utredaren skall dock inte lämna något förslag vad gäller nivån på ersättningen.

Vidare bör utredaren överväga den nuvarande konstruktionen med en grundersättning kopplad till en överenskommelse om flyktingmottagande. För- och nackdelar med den nuvarande ordningen bör redovisas. Utredaren bör också överväga introduktionsplanens roll och betydelse för utbetalandet av den statliga ersättningen samt om det bör finnas möjlighet att i vissa situationer återkräva utbetalad ersättning.

Regeringens förslag om ett särskilt äldreförsörjningsstöd medför behov av ändringar i den statliga ersättningen fr.o.m. den 1 januari 2003 i den del som avser ersättning för kostnader för flyktingar äldre än 65 år. Detta, samt andra eventuella behov av förändringar av teknisk karaktär i ersättningssystemet som bör genomföras vid samma tidpunkt, kommer att hanteras i särskild ordning. Utredaren bör ta del av detta arbete och om det finns skäl för det, överväga om det även behövs mer långsiktiga förändringar av de ersättningsregler som gäller äldre eller är relaterade till särskilda kostnader för vissa flyktingar.

I övrigt skall utredaren uppmärksamma specifika problem i ersättningsförordningen i relation till lagar, andra författningar och praxis för att underlätta tolkning och tillämpning.

Ekonomiska konsekvenser av förslag till förändringar

Utredaren skall redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas. Utgångspunkten skall vara att kostnader för föreslagna insatser och åtgärder skall rymmas inom gällande ramar för mottagande av asylsökande och kommunersättningar vid flyktingmottagande.

Utgångspunkt för utredaren är att förslag till förändringar skall syfta till en effektivare introduktion och på sikt kunna medföra minskade kostnader för både stat och kommun. Kostnadsbesparande effekter inom andra utgiftsområden skall uppmärksammas, t.ex. inom arbetsmarknadspolitik och hälso- och sjukvård etc.

Uppdragets genomförande

Utredaren bör ta del av befintlig kunskap och forskning om introduktion och mottagande av flyktingar samt samverka med myndigheter och andra utredningar m.fl. som kan bidra med underlag. Bland annat bör utredaren samråda med Kommittén för översyn av det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet (dir. 2001:73). Utredaren bör särskilt samarbeta med Integrationsverket, Migrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Statens skolverk samt med Svenska Kommunförbundet och vid behov direkt med berörda kommuner. I övrigt bör utredaren ha kontakt med de organisationer som är engagerade i mottagandet och introduktionen av flyktingar. Invandrarorganisationer är exempel på detta.

Vidare bör utredaren ta del av erfarenheter av hur de övriga nordiska länderna valt att organisera mottagandet av flyktingar samt beakta det arbete som sker på området inom EU.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
flyktingmottagande och introduktion
(N 2001:11)**

**Dir.
2003:9**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 november 2001 (dir. 2001:87) tillkallade statsrådet Mona Sahlin en särskild utredare med uppdrag att, utifrån ett helhetsperspektiv, göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar. Översynen skall även omfatta systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet av asylsökande. Utredaren skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003. Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2003.

(Justitiedepartementet)

Sammanställning av svar på
brevförfrågan till 13 kommuner
angående sociala utredningar bland
asylsökande i eget boende (ebo)
under 2002

<i>Kommun</i>	<i>Antal utredningar</i>	<i>Skäl till utredning/åtgärd</i>	<i>Övriga problem</i>
Huddinge	4	Anmälan om att barn far illa, värdfamiljen vräkt/Placering i HVB-hem	
Norrköping	9	Bristande omsorgsförmåga pga. av psykisk ohälsa/Två barn omhändertogs	15 ärenden om bedrägerier med uthyrning av lägenheter till asylsökande
Borås	7	Anmälan från bl.a. BUP/vuxenpsyk om att barn far illa/Kontaktperson, tillfällig placering på institution, i jourfamilj, på kvinnojour, familjehemsplacering	Utredningarna har varit omfattande och tidskrävande för socialsekreterarna.
Botkyrka	13	Anmälan från barnpsyk, BUP, Förlossningsvården, MVC rörande oro för barns fysiska och psykiska hälsa och omvårdnad, hot om våld och misshandel, ett barn övergivet/Inskrivning på institution,	Fastighetsägare har klagat på ökad belastning på tvättstugor, sophantering, ventilation och städning. Ökad belastning på Medborgarkontor, skola, barnomsorg, elevvårdsteam.

		familjepedagog, kontaktperson, jourhem, samordning BUP-MVC-BVC-SOC, lösa akuta bostadsproblem med jourbostad, vandrarhem, hotell	
Göteborg(endast en av tre invandartäta stadsdelsnämnder har lämnat svar)	3	Anmälan om att barn far illa pga. av vårdnadshavarens sjukdom/ Placering på institution	Uppgifter saknas om hur ofta ebo-familjer som behöver förebyggande eller stödjande insatser men det händer "ofta"
Eskilstuna	4	Anmälan om att barn far illa/l ett fall omhändertagande enl. LVU	Socialjouren har också 10-12 ärenden/år oftast gällande återresa till förläggning efter besök på akuten. En natts logi plus återresa för flyktingar som hittats sovande på olämpliga platser eller personer som vill bo i kommunen men har kommunplats på annat håll. Hjälptill asylsökande som behöver psykiatrisk vård
Järfälla	2(3)	Anmälan om att barn far illa pga. av bostadssituationen i två fall och tre personer har (eller behöver) psykologkontakt.(oklart om det avser barn) Tre barnfamiljer bor med svarta kontrakt, en	Skolan rapporterar att barn i värdfamiljer har koncentrations- svårigheter pga. bostadssituationen.Pe rsoner i ebo har rapporterat om ockerhyror(1500kr/ pers) och "svartarbete på slavkontrakt" hos

		med kroniskt psyksjuk tonåring/Stödsamtal, placering på vandrarhem och hotell	landsmän
Malmö	–	Inga uppgifter om anmälningar men kommunen beskriver en allmänt svår boendesituation samt en ökning av antalet personer i ebo från 850 för 2-3 år sedan till 1 500 2002, varav drygt 300 är barn/Hotell får "inte sällan" tillgripas (oklart om det rör asylsökande eller personer med PUT)	"Barn och ungdomar i de berörda familjerna får inte den utbildning och de uppväxtförhållanden de har rätt att kräva", skriver kommunen.
Sundsvall	3 (9)	Nio ärenden rörande tre familjer i ebo aktualiserades av oro för barnen. Sex personer var gömda hos svenska familjer./ Stöd eller tvångsåtgärder	I kommunen finns en stor mottagningsenhet och det förekommer att Migrationsverket anmäler när de uppfattar att barn på förläggningen far illa. Det rör "få fall" relaterat det till stora antalet asylsökande.
Södertälje	2		Socialtjänsten har startat ett uppsökarprojekt efter signaler om svåra boendeförhållanden bland asylsökande. Svårt att hitta de mest utsatta och de man nått vill inte flytta till förläggning trots att kommunen inte kan hjälpa dem.
Uppsala	–		Inga uppgifter har

			lämnats. Problemen med ebo upptäcks ofta i efterhand, efter PUT, när de kommunmottagna inte står ut längre med boendesituationen.
Örebro	–	Inga uppgifter går att få fram. Vid "några tillfällen" har flyktningmottagningen gjort anmälan till socialtjänsten. Socialtjänsten kan inte söka fram "ebo-ärenden" men har "kännedom om att dessa förekommer".	Kommunen redovisar i övrigt erfarenheter av flera av de problem som redovisats bl.a. i avsnittet Överväganden och förslag..

Något svar inkom inte från Stockholms kommun p.g.a. svårigheter att lokalisera de efterfrågade ärendena; ansvaret är spritt på stadsdelsnämnderna.

Tidsprofiler och personkretsar

Periodvisa kostnader

I betänkandet har vi uppskattat kostnaderna för en kohort flyktingar under 3,5 år, vilket är den tid som schablonersättningen är beräknad att täcka. I det följande uppskattas hur dessa kostnader fördelas halvårsvis över dessa år. En periodisering av kostnaderna är inte nödvändig för den förändring av statsbidragen som utredningen föreslår och som bygger på antaganden om stabila förhållanden. Periodiseringen har sitt värde vid eventuella försök att periodisera kostnader vid instabila förhållanden, till exempel vid kraftiga variationer i invandringen, och om man vill försöka koppla utredningens resultat till årsstatistik, t.ex. kommunernas räkenskaper.

Vi utgår från att tidsprofilen för samtliga ingående kostnadslag (försörjning, sfi, annan verksamhet) är sådan att huvuddelen av kostnaderna är koncentrerade till början av perioden. Nedan redovisas alternativa tidsprofiler för i tur och ordning försörjningsstöd eller introduktionsersättning, sfi och annan verksamhet.

Halvårsvisa kostnader för försörjningsstödet

De största kostnaderna utgörs av introduktionsersättning/försörjningsstöd. Med stöd i beräkningarna ovan kommer försörjningsstödet att kosta strax över 1 000 miljoner kronor för hela perioden på 3,5 år. Hur dessa fördelas över perioden beror på i vilken takt de aktuella personerna övergår till annan försörjning och hur vanligt det är att personer fastnar i långvarigt beroende av försörjningsstöd.

De alternativa kalkylresultat nedan ger olika tidsprofiler för avtrappningen av försörjningsstöds/introduktionsersättningskostnaderna. Vid beräkningarna har perioden delats in i sju halvårsperioder. I den första tidsprofilen har kostnaderna bestämts med hjälp av en försörjningsstödsmodell som finns närmare beskriven i bilagan till betänkandet (Flyktingmottagande och introduktion. Perspektiv och beräkningar). Därefter visas två alternativa tidsprofiler som samtliga resulterar i en samlad försörjningsstödskostnad på 1 000 miljoner för hela perioden.

Tidsprofil 1

Den enklaste tidsprofilen är en linjär nedskrivning av kostnaderna. Den förutsätter att de kommunmottagna flyktingarna i en jämn och stadig takt övergår till egen försörjning. Med givna restriktioner fördelar sig kostnaderna enligt följande:

<i>Halvår</i>	<i>Kostnader miljoner kronor</i>	<i>Procent av totalkostnaden</i>
Första	240	24 %
Andra	208	21 %
Tredje	177	17 %
Fjärde	145	14 %
Femte	113	11 %
Sjätte	82	8 %
Sjunde	50	5 %

Tidsprofil 2

I denna tidsprofil har utredningen prövat att låta kostnaderna falla snabbare i början av tidsperioden och långsammare i slutet av perioden, dvs. förhållandevis många kommunmottagna kommer snabbt ut i egen försörjning men dem som blir kvar blir inträdet på arbetsmarknaden allt långsammare.

<i>Halvår</i>	<i>Kostnader miljoner kronor</i>	<i>Procent av totalkostnaden</i>
Första	240	24 %
Andra	198	20 %
Tredje	163	16 %
Fjärde	135	13 %
Femte	111	11 %
Sjätte	92	9 %
Sjunde	76	7 %

Tidsprofil 3

I den tredje tidsprofilen har vi låtit kostnaderna falla snabbt mot en nivå där de förväntas ligga stabilt under längre tid.

<i>Halvår</i>	<i>Kostnader miljoner kronor</i>	<i>Procent av totalkostnaden</i>
Första	240	24 %
Andra	181	18 %
Tredje	148	15 %
Fjärde	127	13 %
Femte	114	11 %
Sjätte	105	10 %
Sjunde	98	10 %

Socialbidrag som försörjningskälla

Det finns ett begränsat empiriskt material som visar i vilken takt kommunmottagna lämnar försörjningssystemet och övergår till att försörja sig själva. För att få fram den verkliga tidsprofilen har vi gjort vissa bearbetningar av Integrationsverkets statistik. Bearbet-

ningarna avser de flyktingar som togs emot år 1996 och deras inkomstförhållanden under 1997–2000. I tabellen nedan redovisas den andel av dessa flyktingar 17–64 år gamla som hade socialbidrag som huvudsaklig försörjningskälla under åren efter 1996.

År	Andel socialbidrag
1997	70 %
1998	55 %
1999	43 %
2000	29 %

Av tabellen framgår det att andelen med försörjningsstöd fortsätter att sjunka också efter 1998. Det är inte uteslutet att den goda arbetsmarknaden under dessa år spelar en roll för resultatet. Om dessa resultat får vägleda valet av tidsprofil, talar de för att tidsprofil 2 används.

Halvårsvisa kostnader för sfi

Vi har tidigare antagit att drygt 290 miljoner kronor, av de samlade kostnaderna för vår antagna kohort på 10 000 individer, utgör kostnader för sfi. En fullständigt jämn fördelning av kostnaderna skulle innebära en kostnad för sfi på 38 miljoner per halvårsperiod. Även dessa kostnader kan dock förväntas ha en tidsprofil som innebär högre kostnader i början av perioden på 3,5 år. Utifrån de mål som finns för verksamheten och den normalprocess man kan se framför sig, är det rimligt att tro att kostnaderna koncentreras till periodens början. Endast mycket små kostnader bör kvarstå vid periodens slut.

Tidsprofil 1

I det första alternativet väljer vi att beskriva en tidsprofil för kostnaderna som speglar något av en idealprocess, dvs. de kommunmottagna klarar sin svenskundervisning på ett och ett halvt år. Kostnaderna koncentreras då till de tre första halvårsperioderna.

<i>Halvår</i>	<i>Kostnader miljoner kronor</i>	<i>Procent av totalkostnaden</i>
Första	97	33 %
Andra	97	33 %
Tredje	97	33 %
Fjärde	0	0 %
Femte	0	0 %
Sjätte	0	0 %
Sjunde	0	0 %

Tidsprofil 2

I den andra tidsprofilen antar vi att det kan ta tid innan sfi-utbildningen påbörjas och att det tar tid innan man är klar med den. Kostnaderna blir därmed mer jämnt spridda över tidsperioden.

<i>Halvår</i>	<i>Kostnader miljoner kronor</i>	<i>Procent av totalkostnaden</i>
Första	50	17 %
Andra	65	22 %
Tredje	60	21 %
Fjärde	41	14 %
Femte	35	12 %
Sjätte	25	9 %
Sjunde	15	5 %

Det råder stor brist på underlag som beskriver hur det ser ut i verkligheten. Utifrån det som berättas om sen start och långa studietider med avbrott och återkomster väljer utredningen tidsprofil 2 som huvudalternativ för beskrivning av de rådande förhållandena.

Halvårsvisa kostnader för annan verksamhet

Annan verksamhet blir något av en restpost. I den ingår, som vi tidigare sagt, administration, tolkverksamhet, barnomsorg m.m. Enligt våra beräkningar ovan rör det sig om vad som är kvar av den statliga ersättningen för kohorten på 146 miljoner kronor. Vi antar att kostnaderna för den här verksamheten är jämnare fördelad över

tiden än försörjningsstödet, men fortfarande med en tyngdpunkt i början av perioden. Eftersom kostnaderna är förhållandevis små finns det ingen anledning att pröva mer än en schablonmässig fördelning av kostnaderna.

<i>Halvår</i>	<i>Kostnader miljoner kronor</i>	<i>Procent av totalkostnaden</i>
Första	22	15 %
Andra	22	15 %
Tredje	27	18 %
Fjärde	24	16 %
Femte	17	12 %
Sjätte	17	12 %
Sjunde	17	12 %

Halvårsvisa kostnader för samtliga tre kostnadsslag

I nedanstående tabell läggs de tre kostnadsslagen samman halvårsvis.

<i>Halvår</i>	<i>Kostnader miljoner kronor</i>	<i>Procent av totalkostnaden</i>
Första	313	22 %
Andra	286	20 %
Tredje	250	17 %
Fjärde	200	14 %
Femte	162	11 %
Sjätte	132	9 %
Sjunde	106	7 %

Om modeller

Det är viktigt att komma ihåg att beräkningarna är gjorda med antagandet att 10 000 flyktingar ingår i den kohort som beräkningarna gjorts för. Ett större antal ger naturligtvis högre kostnader. Kostnaderna ökar dock inte linjärt eftersom den grund ersättning som utgår till kommunerna är ett fast belopp.

Det är också i princip möjligt att beräkna modellbestämda kostnader, dvs. kostnader så som de bestämts i detta avsnitt, genom att

utgå ifrån flyktingmottagandet varje år och därefter låta varje kohort påverka respektive års kostnader. Det är slutligen också i princip möjligt att jämföra de på ovan sätt modellbestämda kostnaderna mot de kostnader som t.ex. anges i kommunernas räkenskaper. Av flera skäl finns det dock anledning att ifrågasätta relevansen av statistiken om kommunernas räkenskaper. Ett skäl är att flyktingmottagandet och det som ingår i det ofta definieras på så många andra sätt än den definition som statsbidragssystemet utgår ifrån och som vi har använt oss av här.

För bedömningar av statsfinansiella konsekvenser av utredningens förslag förefaller det slutligen också rimligt att använda modellbestämda kostnader just med tanke på att de modellbestämda kostnaderna sannolikt är den bästa uppskattningen av statens kostnader.

Svenska för invandrare och personkretsen

Sfi-verksamheten är en viktig del av flyktingmottagandet och har delvis behandlats ovan. Sfi vänder sig emellertid till fler än flyktingar enligt ersättningsförordningen. Målgruppen för sfi består också av andra invandrare som behöver kunskaper i svenska.

Kostnaderna för sfi-verksamheten är mycket svårångade. Verksamheten är heterogen och eleverna har väldigt olika förutsättningar t.ex. beroende på utbildningsbakgrund. Vilket kostnadsunderlag som behövs beror också på hur det ska användas, i ett system för statsbidrag eller på annat sätt. Ett riktat statsbidrag som ska betalas ut i förhållande till verksamhetsvolymen, kräver uppgifter om antalet elever, antalet undervisningstimmar eller liknande. Sådana uppgifter finns exempelvis i Skolverkets statistik över vad varje elev som når sfi-nivå kostar. År 2002 kostade en sfi-elev, beroende på utbildningsbakgrund, mellan 40 000 och 60 000 kronor. Ett strukturellt statsbidrag, däremot, som ges till en grupp med ett visst behov, kräver istället uppgifter om kostnader i förhållande till den aktuella personkretsen, dvs. de i kommunen som är berättigade till sfi-utbildning. I denna personkrets ingår då personer som ännu inte påbörjat någon utbildning, de som vid mättilfället genomgår den, de som avbrutit den eller tagit studieuppehåll och, slutligen, de personer som genomgått den med betyget godkänd.

Med hjälp av kombinationer av statistik från Integrationsverket och statistik från kommunernas räkenskaper presenterar utredningen i det följande en enkel beräkning över den genomsnittliga kostnaden för dem som deltar i sfi. För att räknas med i statistiken behövs bara ett mycket begränsat deltagande i undervisningen, vilket innebär att genomsnittet beräknas på en mycket varierande omfattning av studier. År 2000 kostade den totala sfi-verksamheten i Sveriges kommuner 687 miljoner kronor. Samma år fanns 34 129 personer registrerade i sfi-utbildning. Bland dessa finns både de som endast deltagit en timme och de som genomgått utbildningen med betyget godkänd. Kostnaden per studerande baserad på det underlaget var det året 20 130 kronor.

Kostnader i förhållande till relevant personkrets

I statsbidrags- och utjämningsystemets delmodeller för kostnadsutjämning är utgångspunkten för utjämnningen oftast genomsnittliga kostnader för relevanta personkretsar. Exempelvis är kostnadsutjämnningen för grundskolan relaterad till andelen barn i åldern 7 till 15 år i varje kommun. För att kunna lägga grunden för en delmodell för utjämning för sfi gör utredningen i det följande ett försök att ange kostnaderna relaterade till personer som ingår i en för sfi-verksamheten relevant personkrets.

Av statistiken om kommunernas räkenskaper kan man utläsa att en tredjedel av sfi-verksamheten finansieras av statsbidraget till flyktingmottagandet. Förutsatt att denna finansiering täcker kostnaderna för de mottagna flyktingarna innebär det att två tredjedelar av kostnaderna rör övriga invandrare.

Vi har ovan bedömt att kostnaderna för en kohort flyktingar på 10 000 individer uppgår till drygt 290 miljoner kronor under 3,5 år. En över åren konstant verksamhetsvolym skulle alltså innebära årliga kostnader strax över 580 miljoner kronor för andra invandrare som saknar kunskaper i svenska.

En möjlig metod om man ska relatera kostnaderna till relevant personkrets är att använda de samband som används för beräkningarna i avsnittet om flyktingmottagandet. Om vi antar en fördelning mellan barn och vuxna som är densamma som i den totala utlandsfödda befolkningen, får vi en vuxen befolkning på 7 400 av kohorten på 10 000. Sett över hela introduktionsperioden blir den genomsnittliga kostnaden då 39 300 kronor per vuxen.

Med beräkningarna ovan har vi kunnat bestämma kostnaderna per person i en väldefinierad delmängd av den relevanta personkretsen, nämligen mottagna flyktingar. För att inlemma också andra invandrare behöver vi ringa in utlandsfödda som varit en viss kortare tid i Sverige. För att relationen mellan andelen flyktingar respektive andra invandrare ska stämma bör personkretsen vid varje mättillfälle innefatta ca 30 000 individer, dvs. 10 000 flyktingar och 20 000 övriga invandrare. Den berörda personkretsen skulle kunna definieras som utomnordiska och finska invandrare, eftersom de senare har rätt till sfi, över 20 år och som varit kortare tid i Sverige än tre eller fyra år.

En svaghet med denna metod är att det naturligtvis kan förekomma otillräckliga kunskaper i svenska bland personer med längre tid i Sverige. Om man förlänger tiden för att inlemma fler i personkretsen, och behåller en konstant total ersättningsnivå, måste dock statsbidraget per person sänkas.