

# Till statsrådet Mona Sahlin

Regeringen beslutade den 1 november 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (dir. 2001:87). Översynen omfattar även systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt i relevanta delar mottagandet för asylsökande. I januari 2003 förlängde regeringen utredningstiden till senast den 1 september 2003 (dir. 2003:9).

Den 20 december 2001 förordnade statsrådet Mona Sahlin Lars Rådth som särskild utredare. Birgitta Ornbrant förordnades som sekreterare den 15 januari och Wiwi Samuelsson den 18 mars 2002.

Departementssekreterarna Gunnar Sallstedt, Anna Santesson, Anna Gralberg, kanslirådet Jan Erlandsson, ämnessakkunniga Inger Laudon, samordnare Stig Kattilakoski, experten Ewa Lidström och sekreterare Karl-Axel Johansson förordnades som experter den 15 januari och departementssekreteraren Kerstin Molander den 30 januari 2002.

Den 27 maj 2002 entledigades Inger Laudon och samma dag förordnades departementssekreterare Mårten Arnberg som expert. Den 14 februari 2003 entledigades Mårten Arnberg och departementssekreterare Evert Kroes förordnades som expert. Den 15 januari 2003 entledigades Karl-Axel Johansson och efterträddes av sekreterare Qaisar Mahmood.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (N2001:11).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75). Till betänkandet hör bilagan Flyktingmottagande och introduktion. Perspektiv och beräkningar. Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i september 2003

Lars Rådth

/Birgitta Ornbrant  
/Wiwi Samuelsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>1 Inledning och uppdrag.....</b>	<b>21</b>
1.1 Uppdraget.....	23
1.1.1 Hur vi arbetat med uppdraget.....	23
1.1.2 Målgruppen .....	25
1.1.3 Utgångspunkter, avgränsningar och begrepp .....	26
1.2 Hur vi lagt upp betänkandet.....	29
<b>Överväganden och förslag</b>	
<b>2 En väg till egen försörjning och delaktighet.....</b>	<b>33</b>
2.1 Asyltiden – boende, verksamhet och försörjning.....	37
2.1.1 Boendet under asyltiden.....	40
2.1.2 Verksamheten under asyltiden.....	54
2.1.3 Kommunernas och landstingens roll under asyltiden.....	61
2.1.4 Försörjningen under asyltiden.....	65
2.2 Planeringsperiod med bosättning .....	68
2.2.1 Bosättningen .....	72
2.2.2 Planering med inriktning på arbete och försörjning.....	75
2.2.3 Regionalt och interregionalt samarbete.....	83
<b>3 Ersättningsfrågor .....</b>	<b>87</b>
3.1 Individens försörjning .....	90
3.2 Det statliga ersättningsystemet .....	93

3.3	Kostnader.....	95
3.3.1	Kostnadsbedömning med hjälp av reglerna för statsbidrag.....	96
3.3.2	Bedömning av kostnadsfördelningen mellan försörjning, sfi och verksamhet.....	97
3.3.3	Periodvisa kostnader.....	98
3.3.4	Kostnaderna för en statlig etableringsersättning .....	98
3.3.5	Kvarstående försörjningsstöd.....	99
3.3.6	Ökade kostnader för samhället i dess helhet.....	100
3.3.7	Kostnader för en förlängd dagersättning.....	101
3.4	En framtida finansiering.....	101
3.4.1	Finansiering och styrning.....	102
<b>4</b>	<b>Riktade insatser och generella system.....</b>	<b>111</b>
4.1	Sektorsansvar för vissa statliga myndigheter.....	113
4.2	Ytterligare stöd för nyanländas etablering.....	117
4.2.1	Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program.....	117
4.2.2	Utbildning i svenska .....	119
4.2.3	Samhällsinformation .....	120
4.2.4	Högskoleverket och högskolorna.....	127
4.2.5	Validering.....	129
4.2.6	Barn och ungdomar.....	130
4.2.7	Hälso- och sjukvård och rehabilitering .....	131
4.3	Uppföljning och utvärdering.....	133
<b>5</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser och behov av författningsändringar.....</b>	<b>137</b>
5.1	Ekonomiska konsekvenser och finansiering .....	137
5.1.1	Kostnader och resursbehov .....	138
5.1.2	Finansiering.....	139
5.2	Behov av författningsändringar .....	140
<b>Bakgrund och underlag</b>		
<b>6</b>	<b>En statistisk bakgrund.....</b>	<b>145</b>
6.1	Befolkning och befolkningsutveckling .....	146
6.1.1	Migrationen .....	146
6.1.2	Grund för invandring.....	147

6.1.3	Väntetiden på uppehållstillstånd.....	147
6.1.4	Köns- och åldersfördelning.....	149
6.2	Bosättningsmönster.....	151
6.2.1	Födelseland .....	151
6.3	Arbete och försörjning.....	152
6.3.1	Regionala skillnader.....	153
6.3.2	Skillnader efter födelseland.....	154
6.3.3	Utvecklingen av försörjningsläget för 1996 års flyktingar.....	155
6.3.4	Inkomster.....	157
6.4	Utbildning.....	158
6.5	Hälsa- och sjukvård.....	161
<b>7</b>	<b>I väntan på beslut – asyltiden .....</b>	<b>163</b>
7.1	Boende och försörjning.....	163
7.1.1	Nytt flykting- och asylmottagande utreds i början av 1980-talet .....	164
7.1.2	Lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande .....	164
7.1.3	Genomförande med ändrade förutsättningar .....	165
7.1.4	Samordnat asylmottagande i Invandrarverkets regi.....	165
7.1.5	Asylbidrag och väntan på förläggningar.....	166
7.1.6	Långa väntetider kräver normalt boende.....	167
7.1.7	Eget boende förändrar situationen .....	167
7.1.8	Det ekonomiska ansvaret för asylsökande.....	168
7.1.9	Socialbidrag blir asylbidrag blir dagersättning... ..	169
7.2	Verksamheten under asyltiden förändras .....	170
7.2.1	Lång väntan kräver meningsfull sysselsättning.....	170
7.2.2	Förlägningsverksamheten utvecklas.....	171
7.2.3	Meningsfull sysselsättning och arbetsmarknadsförberedelser .....	172
7.2.4	Förändrad syn på asyltidens betydelse .....	173
7.2.5	Aktiviteter med dubbla syften .....	174
7.3	Problem och möjligheter under asyltiden .....	175
7.3.1	Hur påverkas integrationen av asyltiden? .....	175
7.3.2	Från så lite som möjligt till åtta timmar per dag.....	178

7.3.3	Hur påverkas integrationen av boendet under asyltiden.....	184
7.3.4	Ersättningen till kommunerna otillräcklig .....	189
7.3.5	Eget boende – kortvarig plåga eller långsiktigt integrationshinder .....	191
7.3.6	Asylsökande föredrar eget boende – trots påfrestningar.....	192
7.3.7	Alla har rätt att ha inneboende.....	194
<b>8</b>	<b>Bosättningen.....</b>	<b>197</b>
8.1	Var ska de som fått uppehållstillstånd bo? .....	197
8.1.1	Jämnare fördelning av flyktingar eftersträvas .....	198
8.1.2	Försök att hejda koncentrationen av invandrare .....	210
8.1.3	Hur påverkar segregationen integrationen? .....	218
8.1.4	Introduktionen och kommunstorleken.....	224
8.1.5	Ansvarsfördelning och rutiner för bosättningen .....	226
8.1.6	Överenskommelser för ett fåtal .....	229
8.2	Problem och möjligheter i bosättningsarbetet .....	231
8.2.1	Väntetider på bosättning .....	231
8.2.2	Överenskommelser en dubbel förhandlingsfråga .....	234
8.2.3	Spridnings- och segregationsproblemen.....	238
8.2.4	Andra verktyg för att åstadkomma spridning.....	240
<b>9</b>	<b>Flyktingmottagande och introduktion .....</b>	<b>243</b>
9.1	Från invandrapolitik till integrationspolitik.....	243
9.1.1	Mer omfattande introduktion för flyktingar.....	244
9.1.2	Introduktionsperiodens längd preciseras .....	245
9.1.3	Varierande innehåll i introduktionen.....	247
9.1.4	De asylsökande förändrar introduktionens innehåll.....	248
9.1.5	Den individuella introduktionsplanen tar form .....	249
9.1.6	Utvärderingar förändrar introduktionen.....	250
9.1.7	Ingen lag men förbättringar och mer delaktighet .....	251
9.1.8	Färre invandrare får rätt till den nya introduktionen .....	252
9.2	Innehållet i introduktionen idag.....	253
9.2.1	Tvåårig heltidsintroduktion för alla rekommenderas .....	254

9.3	Uppföljningar 1991–1998 pekar på brister.....	254
9.3.1	Barn och gamla saknar introduktionsplaner .....	255
9.3.2	Brist på individualisering och myndighetsmedverkan .....	255
9.3.3	Nya idéer om uppföljning av introduktionen.....	256
9.3.4	Stora skillnader i kommunernas introduktion.....	257
9.3.5	Mycket ligger utanför kommunernas kontroll.....	259
9.3.6	Uppföljning av 1 000 individer i 28 kommuner 2001.....	260
9.4	RRV:s revision 2002.....	263
9.4.1	Flera svaga länkar i kedjan.....	264
9.4.2	Gamla ”glapp” består .....	266
9.5	Vad tycker flyktingarna själva om sin introduktion? .....	268
9.6	Att komma överens om förändringar.....	270
9.6.1	Omfattande och långtgående förpliktelser .....	271
9.6.2	Överenskommelsen följs upp och utvecklas.....	272
9.6.3	Planering för framtida utvecklingsarbetet.....	275
9.7	Problem och möjligheter i introduktionen .....	276
9.7.1	Introduktionsplan saknas fortfarande för vissa.....	277
9.7.2	Introduktionsplaner ingen garanti för samverkan....	279
9.7.3	Introduktionsplanen som grund för uppföljning .....	280
9.7.4	Individens delaktighet ännu inte uppnådd.....	280
9.7.5	Avveckla eller utveckla introduktionsplanerna? .....	281
9.7.6	Arbetsförmedlingens medverkan – ett gammalt problem .....	282
9.7.7	Svåråtgångade orsaker bakom bristerna.....	284
9.7.8	Svårtillgänglig arbetsmarknadsstatistik .....	286
9.7.9	Få säråtgärder inom arbetsmarknadspolitiken.....	288
9.7.10	En alltför liten grupp? .....	291
9.7.11	Hotande arbetskraftsbrist sätter fokus på invandrare.....	294
9.7.12	Personalförstärkning och samverkan under 2003.....	295
9.7.13	Arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunerna ....	297
9.7.14	Ett nymornat intresse för valideringens möjligheter .....	297
9.7.15	Socialtjänsten som möjlighet och hinder i introduktionen.....	302
9.7.16	Hälsa- och sjukvårdens roll i introduktionen.....	310

<b>10</b>	<b>Samhällsinformationen som en del av introduktionen ...</b>	<b>317</b>
10.1	Ökade krav på innehållet i samhällsinformationen .....	317
10.2	De flesta får information inom sfi-utbildningen.....	319
10.3	Svårt att nå alla nyanlända.....	321
10.3.1	Samhällsinformation i sfi, introduktion och medborgarkontor.....	321
10.3.2	Sverige-pocket till alla som får permanent uppehållstillstånd .....	322
10.3.3	Samhällsinformationen i invandrarnas tidningar och Invandrartidningen .....	322
10.3.4	Få myndigheter tar ansvar för samhällsinformationen.....	323
10.3.5	Samordning av samhällsinformationen efterlyses.....	324
10.3.6	Invandrare ingen målgrupp för myndigheters webbplatser.....	324
10.3.7	Kommuner informerar nyanlända på hemsidorna ....	325
10.4	Samlad skriftlig samhällsinformation.....	326
10.4.1	Förberedelser inför 2000-talet med sikte på Internet .....	328
10.4.2	Nuläge och framtidsplaner för samhällsinformationen till nyanlända .....	329
10.5	Samhällsinformation föremål för mycket utvecklingsarbete.....	329
10.6	Ny delegation och försöksverksamhet för e-tjänster .....	332
10.6.1	Stärk användarperspektivet i den elektroniska förvaltningen! .....	333
<b>11</b>	<b>Individens försörjning och det statliga ersättningssystemet .....</b>	<b>335</b>
11.1	Individens försörjning.....	335
11.1.1	Introduktionsersättningens utformning och lokala variationer .....	336
11.1.2	Svårigheter och möjligheter med introduktionsersättning.....	341
11.2	Den statliga ersättningen till kommunerna .....	344
11.2.1	De nuvarande ersättningarna till kommunerna.....	344

11.2.2 Räcker ersättningen? .....	346
11.2.3 Fördelar och nackdelar med ett riktat bidrag.....	349
<b>Bilagor</b>	
<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv .....</b>	<b>355</b>
<b>Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....</b>	<b>375</b>
<b>Bilaga 3 Sammanställning av svar på enkät .....</b>	<b>377</b>
<b>Bilaga 4 Tidsprofiler och personkretsar .....</b>	<b>381</b>



# Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att identifiera, analysera, förklara och undanröja hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration, såväl i mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation som i relevanta lagar och förordningar. Bakgrunden är oron för den utrikes födda befolkningens låga förvärvsfrekvens, jämförelsevis stora arbetslöshet, omfattande och långvariga biståndsberoende och svårigheter att bli delaktiga i det svenska samhället.

Uppdraget är brett och mångfacetterat och med den tid och de resurser som stått till utredningens förfogande har det inte varit möjligt att genomlysna alla aspekter av mottagande, introduktion och långsiktig integration. Bortsett från det underlag vi hämtat in i våra kontakter med kommuner, myndigheter, organisationer m.fl. har vi varit så gott som helt hänvisade till de undersökningar och studier som andra gjort. Målgruppen för vårt uppdrag har varit flyktingar och vissa anhöriga till dem, men i vårt utredningsarbete har vi hela tiden prövat att inkludera också andra nyanlända. Några av våra förslag är primärt begränsade till vår målgrupp, men vi öppnar för en framtida möjlighet att inkludera en större grupp nyanlända. I en del av våra överväganden och förslag gör vi ingen distinktion mellan olika kategorier nyanlända. Normalisering, professionalisering, kontinuitet och tilltro till individens förmåga att fatta förnuftiga beslut har varit viktiga ledstjärnor i utredningsarbetet. För att markera individens eget ansvar och förmåga talar vi i betänkandet om "etablering". Att etablera sig måste man göra själv. Men man kan få stöd av andra för sin etablering.

## Asyltiden

Synen på innehållet i asyltidens har successivt förändrats från att göra så få insatser som möjligt för de asylsökande, över strävan att göra väntetiden meningsfull till ett medvetet utnyttjande av asyltiden för integrationsförberedande verksamheter för vissa grupper av asylsökande. Utredningens förslag när det gäller boende och verksamhet under asyltiden är i linje med det och delvis också en fortsättning på det förändringsarbete som redan pågår.

När det gäller boendet föreslår utredningen att

- asylsökande även fortsättningsvis ska ha möjlighet att välja om de vill bo i Migrationsverkets anläggningar eller hos släktingar eller vänner,
- det inte utgår någon särskild bostadsersättning till dem som väljer eget boende.
- informationen till både värdfamilj och dem som väljer eget boende förbättras
- en skriftlig bekräftelse av att båda parter är medvetna om boendearrangemangens villkor ska utgöra förutsättning för att kallelser och beslut ska kunna sändas till bostadsadressen.

När det gäller verksamhet och försörjning föreslår vi att

- asyltiden blir integrationsförberedande men utan att återvändandeperspektivet förloras. De väntetider som uppstår i väntan på beslut ska utnyttjas så att de som får stanna har fått en god grund för sin etablering i landet och de som måste återvända kan göra det med värdefulla erfarenheter och kunskaper.
- Migrationsverket har fortsatt ansvar för den organiserade verksamheten och kan upphandla delar av verksamheten av externa anordnare,
- asylsökande i arbetsför ålder ska få tidigare utbildning och yrkeserfarenhet kartlagd av Migrationsverkets handläggare och få information om möjligheterna att arbeta under asyltiden.
- företrädare för Arbetsmarknadsverket ska ge dem som bedöms stå nära arbetsmarknaden fördjupad yrkes- och arbetsmarknadsrådgivning, förmedla arbete till dem som har rätt att arbeta samt bistå vid anskaffning av praktikplatser.
- en svenskundervisning som erbjuds ska följa kursplanen för sfi och de studerande ska ha möjlighet att avlägga prov på ett sådant

sätt att de kan ligga till grund för tillträde till fortsatta studier. Svenskundervisningen ska förutom språkstudierna innehålla arbetslivs- och samhällslivsorientering i enlighet med förslaget från Sfi-utredningen.

- dagersättning utgår på samma grunder för boende inom Migrationsverkets anläggningsystem och i eget boende och kan också reduceras av samma skäl.

### Planeringsperiod med bosättning

Utredningen har funnit att flera förändringar är nödvändiga för att öka nyanlända invandrares möjligheter att snabbare komma ut i arbete och försörjning. Det finns flera orsaker till att stora andelar nyanlända hamnar i arbetslöshet och långvarigt försörjningsstödsberoende. Bland annat har kommunernas ansvar för flyktingmottagandet kommit att uppfattas som ett totalansvar, inte ett samordningsansvar, något som lett till att andra aktörer inte känt ansvar för de nyanlända eller haft åtgärder avpassade för dem och de har inte heller klart definierade uppdrag för målgruppen.

Utredningen föreslår

- att alla asylsökande som beviljas uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring ska erbjudas en planeringsperiod på som längst tre månader
- att även andra nyanlända under vissa förutsättningar ska kunna erbjudas en planeringsperiod
- att planeringsperioden ska ha en tydlig inriktning på arbete, försörjning och bosättning
- att perioden ska ha karaktären av ett flerpartssamtal som blir ett flerpartsavtal och där Arbetsmarknadsverket, företrädare för olika skolformer och sjukvård är viktiga parter,
- att när perioden är slut ska individen ha en handlingsplan för sin fortsatta etablering och en meritportfölj som han eller hon kan fortsätta att fylla på.

Den viktigaste utgångspunkten planeringsperioden ska vara

- individens egna livsval och förutsättningar.

Utredningen föreslår att Migrationsverket får huvudansvaret för bosättningen och för att börja planeringsperioden. Detta ansvar innebär att

- att Migrationsverket ska kalla den som fått uppehållstillstånd samt företrädare för Arbetsmarknadsverket och den kommun där personen till ett bosättningsamtal. Den kommun där individen tidigare bott i eget boende kan då klargöra vilka alternativ till boende, arbete, utbildning etc. som finns i kommunen, i regionen eller på annat håll. Även en kommun med anläggningsboende kan ha intresse av att delta i bosättningssamtalet, t.ex. för att fånga upp arbetskraft som de har behov av.
- att Migrationsverket betalar ut dagersättning tills bosättningen är klar.

Så snart bosättningen har skett får den kommun där den nyanlände bosatt sig ett övergripande samordningsansvar för planeringsperioden. Utredningen understryker i betänkandet vikten av att varje individs arbetsförmåga identifieras – inte anställningsbarheten och att individens roll och ansvar är centralt under planeringsperioden. Vi poängterar också att vägledning, kartläggning och bedömning, som är centrala delar under perioden, görs med professionellt stöd.

Utredningen konstaterar också att det bör finnas en regional bas för planerings- och bosättningsarbetet och att både ett regionalt och interregionalt samarbete behövs och förslår

- att länsstyrelserna får i uppdrag att i samverkan med kommunförbundet på länsnivå föreslå hur ett regionalt och interregionalt arbete kan utvecklas
- att resurser avsätts för att uppmuntra utvecklingsarbetet

### Ersättningsfrågorna

Utredningen har kommit fram till att det nuvarande systemet med en riktad statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet har spelat ut sin roll. Den riktade ersättningen fungerar inte som det incitament som man ursprungligen hade tänkt och dessutom är systemet krångligt att administrera. När det gäller individens försörjning har vi funnit att det av flera skäl skulle vara bättre med en ersättning som är densamma för hela landet och att det enklaste och bästa är om ersättningen betalas ut direkt till individerna utan mellanliggande kommunal administration.

När det gäller individens försörjning föreslår vi att

- en statlig individbaserad etableringsersättning införs, som betalas ut direkt till den som är berättigad att erhålla den, dvs. till den som har en handlingsplan.
- etableringsersättningen betalas ut månadsvis (ca 7 000 kr/mån) under som längst ett år
- etableringsersättningen reduceras för den som inte följer handlingsplanen.
- Centrala studiestödsnämnden får ansvar för att fatta beslut och betala ut ersättningen på underlag från kommunerna.

Vårt förslag är att statens ekonomiska ansvar för flyktingar m.fl. kvarstår i samma omfattning som hittills men utredningen föreslår förändringar i sättet att kompensera kommunerna. Vi anser att ersättningen till kommunerna för den verksamhet som riktas till nyanlända flyktingar m.fl. på sikt bör inordnas i det generella kommunala statsbidrags- och kostnadsutjämningsystemet. Utredningen har i en modell visat hur det kan göras genom en kombination av ökat statsbidrag till kommunerna och justeringar i kostnadsutjämningsen så att den beräknas på antalet flyktingar m.fl. som vistats 1–9 år i landet.

Vi föreslår

- att det riktade statsbidraget till kommunerna tas bort
- att kommunerna får ersättning via det generella statsbidragsystemet och med kostnadsutjämningsen för det som återstår sedan det som går till försörjning under det första året tagits bort.

Eftersom förändringen av ersättningsystemet är en komplicerad operation, som kräver mer ingående beräkningar och överväganden än utredningen har haft möjlighet att göra, föreslås övergångsvis – och för att förbereda genomförandet – ett riktat, strukturellt bidrag till kommunerna avsedda att täcka kostnaderna dels för svenska för invandrare, dels för övrig verksamhet för flyktingar m.fl.

## Riktade insatser och generella system

Den statliga etableringsersättning som utredningen föreslår omfattar ett år och innebär inte att nyanländas integration därmed förväntas vara avslutad. Hur lång tid det tar att nå egen försörjning och delaktighet är i hög grad individuellt betingat och dessutom beroende av arbetsmarknadssituationen och lokala faktorer. Utredningens vision är att en planeringsperiod med professionellt stöd

tillsammans med möjligheten att få ta del av olika aktörers och huvudmäns utbud med den statliga etableringsersättningen som försörjningskälla inte bara ska leda till arbete utan också in i de normala arbetsmarknads-, utbildnings-, hälso-, sjukvårds- och sociala systemen. För att förverkliga detta krävs förändringar både när det gäller de intensiva såråtgärderna under den första tiden och en fortsatt anpassning till en mångnetnisk, mångspråkig och mångkulturell befolkning inom viktiga politikområden. Utredningen menar att denna konkretisering av integrationspolitiken måste ske i en process med de berörda fackmyndigheternas medverkan och samverkan.

Utredningen förslår därför

- att Arbetsmarknadsverket, Högskoleverket, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket Socialstyrelsen, Verket för skolutveckling, Skolverket och NUTEK får ett sektorsansvar för nyanlända invandrares etablering,
- att ett nytt icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända bör tas fram och att det ska utformas så att det kan kombineras med sfi och andra aktiviteter under det år etableringsersättning utbetalas.

Vi anser vidare att

- att utbildning i svenska måste kunna erbjudas i olika miljöer och att utbildningen ska kunna kombineras med arbete, utbildning m.m.
- att högskolornas utbud måste anpassas bättre till nyanländas behov och kompletteringsutbildningarna blir fler
- att nyanlända måste uppmärksammas i den fortsatta försöksverksamheten med validering
- att en särskild utredning bör få i uppdrag att utreda hur grund- och gymnasieskolan kan förbättra insatserna för nyanlända elever
- former för hälso- och sjukvårdens medverkan i rehabiliteringen av nyanlända måste utvecklas liksom metoder och verksamhet inom socialtjänsten.

Vi tar också upp vilket innehåll samhällsinformationen ska ha, genom vilka kanaler den förmedlas så att alla nås, vilken utformning den ska för att nå fram och vem som ska ansvara för att den produceras, ekonomiskt och praktiskt. Förutom den samhällsinformation

som bör ges till nyinvandrade inom ramen för sfi och på det sätt och med det innehåll som föreslås av Sfi-utredningen anser vi

- att det bör finnas en sammanhållen internetbaserad respektive skriftlig samhällsinformation för nyanlända
- att myndigheterna inom sina respektive områden måste ta ett större ansvar för att nå ut med information till nyanlända och andra som inte har svenska som modersmål

Vi föreslår vidare att Statskontoret och Integrationsverket ska få i uppdrag att utarbeta förslag till hur en sammanhållen grundläggande Internetbaserad samhällsinformation till nyanlända ska kunna etableras och vidmakthållas och att Integrationsverket ska verka för att en sammanhållen och för nyanlända invandrare producerad skriftlig samhällsinformation tas fram. Vi föreslår också att Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster bör få tilläggsdirektiv att särskilt beakta och överväga hur nyinvandrades behov av offentliga e-tjänster ska kunna tillgodoses och att Integrationsverkets ansvar när det gäller att följa upp myndigheternas efterlevnad av förordningen (1986:856), bör preciseras, eventuellt genom en ändring av verkets instruktion.

I betänkandet har vi också förslag till hur man genom uppföljning och utvärdering kan få bättre kunskaper om hur nyanländas etablerings fortskrider och vilka effekter utredningens förslag leder till. Vi föreslår

- att uppföljnings- och utvärderingsmodeller som visar på effekterna av de tidiga och samlade insatserna för nyanlända bör utvecklas som gör det möjligt att följa nyanländas etablering över tiden
- att tydliga mål formuleras och indikatorer tas fram
- att SCB:s riktlinjer för redovisning av statistik för personer med utländsk bakgrund bör vara vägledande för all statistikredovisning i den offentliga sektorn och att de måste följas av de för nyanlända invandrare mest relevanta myndigheterna.

# 1 Inledning och uppdrag

Arbetsförmedlingen har lurat mig. De säger att jag ska klara sfi-prov och körkort och sedan ska de hjälpa mig att få jobb men sedan hänvisar de mig bara till Kunskapslyftet och SAS. De gör ingenting – de vill att du själv ska ta reda på allting och söka jobb själv. De vill in i det längsta undvika att betala för någon utbildning och de hänvisar mig till CSN och till Kunskapslyftet. Jag förstår inte hur det här landet fungerar – är det Gud som styr eller är det någon annan?

Jag insåg att vägen till snickaryrket var lång här i Sverige trots att jag redan arbetat många år. Först var jag tvungen att lära mig svenska – klara sfi-provet – och därefter skulle jag behöva studera 3 år på en specialkurs innan jag kunde arbeta som snickare i Sverige.

Jag upplevde att det fanns ett stort kulturellt problem med den här undervisningen och själv kände jag mig som en verklig outsider. Jag fick inte heller någon känsla av att de flesta elever egentligen var där för att lära sig svenska. De var där för att de var skickade dit och en del ville inte heller sluta för då fick de på något sätt mindre pengar.

Citaten ovan och på andra ställen i betänkandet är hämtade från intervjuer vi gjort under utredningstiden. De ger några ögonblicksbilder av Sverige sett genom en handfull invandrades ögon. Intervjuerna ger bilden av ett Sverige som vill väl men inte ger reella möjligheter till människor som vill försörja sig själva, där myndigheter har svårt att samarbeta, och där den invandrade blir förklarad som ”omyndig”, som en som inte kan ta hand om sig själv och inte vet sitt eget bästa. Vi får bilden av ett land som har svårt att ställa rimliga och tydliga krav, men som heller inte erbjuder adekvata möjligheter. Ett land där det tar månader innan grannen hälsar på en och där man trots utbildningar och mångårigt yrkesarbete i det gamla landet inte duger hos svenska arbetsgivare. Ett land som accepterar att människor med arbetsförmåga med eller mot sin vilja stannar i arbetslöshet och försörjningsstöd – trots brist på arbets-



kraft – och som erbjuder svenskutbildningar där man i samma klass blandar människor med helt olika bakgrund, förutsättningar och ambitioner.

Självklart är detta inte hela bilden eller hela sanningen. Trots alla brister finns möjligheter och resurser. Många får jobb – trots allt. Det finns många exempel på framgångsrika etableringar, bra utbildningar och god samverkan i kommunerna. Men det räcker inte – ska de nyanlända – och Sverige – ha en verklig chans måste mycket ändras. Det räcker inte att putsa på detaljer, vi måste helt enkelt tänka till och – om. Förvärvsfrekvensen måste öka bland utrikes födda och fler måste kunna ta ansvar för sitt eget liv – och det får inte ta årtal innan de kommer dithän.

Även med de allra bästa resurser kommer det att ta tid för många innan de har en egen försörjning och några kommer aldrig att nå det målet. Men med en bra början ökar chanserna. För att starten ska bli bra krävs en konkret samverkan och gemensamma insatser och åtaganden från kommuner, myndigheter, arbetsgivare och företrädare för det civila samhället.

Det behövs också ett annat synsätt. Det är hög tid att de invandrade ”myndigförklaras”, betraktas som individer och som fullt kapabla att ta ansvar för sina liv, försörja sig och bidra till samhällsutvecklingen. De ska så snart som möjligt på samma sätt som andra få tillgång det vi har i form av utbildning, arbetsmarknadsutbildningar och inte annat än inledningsvis hänvisas till särskilda invandrarurkurser eller program. För att markera individens eget ansvar och förmåga talar vi i betänkandet om ”etablering”. Att etablera sig måste man göra själv. Men man kan få stöd av andra för sin etablering.

De som kan försörja sig ska göra det, de som är arbetslösa ska få tillgång till samma utbud som alla andra av reguljära arbetsmarknadsutbildningar och åtgärder, de som behöver utbilda sig ska få tillgång till komvux, folkhögskola och högskola. De som behöver rehabilitering ska få hjälp av hälso- och sjukvård, med samma rättigheter och skyldigheter som de som är uppväxta i landet. De ska också kunna få tillgång till samma försörjningsmöjligheter. När man studerar ska man exempelvis få möjlighet till studiestöd och är man sjuk ska man kunna få sjukersättning. Med några justeringar och undantag finns redan en stor del av detta utbud.

De som är nyanlända har emellertid inte kvalificerat sig till de svenska systemen. Har de inte haft något arbete i Sverige så är de inte berättigade till arbetslöshetsersättning och har de inte haft någon inkomst i Sverige så har de inte rätt till sjukpenning. De har

sämre kunskaper om samhället, arbetslivet, utbildningssystemet, bostadsmarknaden, de pratar sällan svenska. Särlösningar är därför nödvändiga under en begränsad övergångsperiod för att man rimligt snabbt ska kunna tillgodogöra sig den kunskap och de ”nycklar” man behöver för att på egen hand kunna ta ansvar för sitt fortsatta liv i Sverige.

## 1.1 Uppdraget

Utredningsuppdraget består i att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagandet av och introduktionen för flyktingar. Översynen ska också omfatta relevanta delar av Migrationsverkets mottagande av asylsökande. Enligt direktiven ska utredningen bland annat identifiera, analysera och förklara hinder för egenförsörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration. Såväl mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation som relevanta lagar och förordningar ska vara föremål för utredningens granskning. Vidare ska utredningen undersöka hur kommunerna använt sig av introduktionsersättning och om utformningen av den har haft någon betydelse för vad som uppnåtts med introduktionen samt ge förslag till hur en obligatorisk introduktionsersättning skulle kunna utformas. I översynen ingår också att se över systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet samt analysera om ersättningssystemet förhindrar en effektiv och individuellt anpassad introduktion. (Direktiven, se bilaga 1 och 2)

### 1.1.1 Hur vi arbetat med uppdraget

Även om uppdraget är begränsat till flyktingar och till deras första tid i Sverige är direktiven till utredningen omfattande och spänner över flera stora samhällspolitiska områden. Vi ska bedöma vad verksamhet under asyltiden och därefter, samhällsinformation, boendet, organisations- och ansvarsfrågor, introduktionsersättning, det statliga ersättningssystemet, lagar och författningar och, slutligen, individens egen situation betyder för ett effektivt flyktingmottagande och en effektiv introduktion. Det innebär att stora delar av arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken, utbildningspolitiken och hälso- och sjukvårdspolitiken hamnar i fokus för utredningsarbetet. Även delar av migrationspolitiken berörs. Andra om-

råden med anknytning till utredningsuppdraget är regionalpolitiken, tillväxtpolitiken, bostadspolitikerna och relationerna stat-kommun. För att kunna identifiera hinder och överväga förbättringar på alla dessa områden krävs i flera fall en specialistkompetens som bara de som arbetar professionellt med frågorna har. Detta faktum präglar en del av våra förslag, som i vissa fall kräver ett fördjupat eller fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete.

Underlaget för våra överväganden och våra förslag har vi fått genom att ta del av en flora av utredningsbetänkanden, propositioner, myndighetspromemorior, årsredovisningar, forskningsrapporter och projekt- och arbetsgruppsrapporter. Till de kunskaper vi inhämtat på detta sätt kommer den information som vi fått genom kontakter med företrädare för kommunal och statliga verksamhet. Vi har besökt ett tjugotal kommuner och deltagit i flera regionala träffar, där vi haft möjlighet att träffa företrädare för ytterligare flera tiotal kommuner. Vid dessa besök har vi mött representanter för skilda verksamheter, även statliga, på både lokal och regional nivå. Vi har också träffat representanter för landsting och länsstyrelser. Genom våra kontakter och studiebesök har vi bekantat oss med såväl reguljär verksamhet som aktiviteter som bedrivs i projektform eller som försöksverksamhet.

Utredningen har också träffat representanter för fackliga och andra organisationer, diskuterat med forskare och deltagit i konferenser som tagit upp för utredningsarbetet relevanta frågor och träffat projektgrupper och arbetsgrupper. Vi har också haft flera kontakter med Svenskt Näringsliv. Utredningen har också besökt Norge och Danmark för att informera oss om hur dessa länder arbetar för att ge nyanlända invandrare en bra start i det nya landet. När det gäller utvecklingen inom EU, är det i första hand EU-direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande som varit föremål för vårt intresse.

Förutom Utjämningskommittén, vars sekretariat vi har haft flera kontakter med, har vi haft kontakter med bland annat Utredningen om rörelsestimulanser (dir. 2002:80), Verkställighetsutredningen (dir. 2002:43) och Studiesociala utredningen (dir. 2002:120). Vi har haft ett mycket nära samarbete med Sfi-utredningen (dir. 2002:05), vars uppdrag på flera sätt griper in i vårt. Båda utredningarna har ansett det viktigt att ha ett gemensamt synsätt på de delar av våra uppdrag som är mest förbundna med varandra, och vi har strävat efter att lägga förslag som harmonierar med varandra.

Möjligheterna att göra egna undersökningar har varit starkt begränsade, men med hjälp av ett par mindre enkäter har vi fått in en

del ytterligare information om det egna boendet. För att få fler infallsvinklar på de frågor vi skulle ge oss i kast med, har vi också intervjuat en några invandrade och låtit dem berätta om sina första kontakter med flyktingmottagande och introduktion.

För att vidga våra kunskaper och testa våra tankar har vi också anordnat fem seminarier av arbets- och utfrågningskaraktär. Det första var ett idémöte om flyktingmottagande och introduktion. De följande tre hade grundläggande villkor för integration, matchningen arbetssökande – arbetsgivare och hur arbetsgivare hittar sin arbetskraft som teman. Det sista seminariet anordnades tillsammans med Sfi-utredningen och handlade om demokrati, samhällsinformation och värdegrund.

Utredningen har haft tretton möten med sin expertgrupp. Experterna har därutöver bistått oss med material och synpunkter på våra texter. För vissa delar av arbetet har vi anlitat extern hjälp. Tom Nilstierna har tagit fram underlag för arbetet med ersättningsfrågorna. En del av det han bidragit med finns samlat i en separat bilaga till betänkandet, *Flyktingmottagande och introduktion – perspektiv och beräkningar*. Thomas Liljegren har gjort bearbetningar av Integrationsverkets statistik och gett oss ett underlag för vårt statistiska bakgrundskapitel. Anne Harju, studerande vid universitetet i Lund, har tagit fram ett underlag om flyktingars försörjningskällor och Rafael Bermejo har hjälpt oss att anordna ett av våra seminarier, Hur kan arbetsgivare hitta sin arbetskraft bland nyanlända invandrare? Karl-Axel Johansson har sedan han entledigades som expert, bistått utredningen på flera sätt, bland annat med underlag i anslutning till arbetet med ersättningsfrågor. Slutligen har West Studios AB hjälpt oss med ett par grafiska framställningar av våra förslag.

### 1.1.2 Målgruppen

Flyktingar och i vissa avseenden asylsökande är utredningsuppdragets målgrupp. I direktiven används inte bara benämningen flyktingar utan formuleringar som flyktingar m.fl. och flyktingar och andra nyanlända invandrare som kommunerna får statlig ersättning för, förekommer också. Det växlande språkbruket avslöjar att termen flyktingar är ett samlingsnamn för personer som fått uppehållstillstånd på olika grunder. I direktiven ryms flera kategorier i begreppet ”flyktingar”, s.k. kvotflyktingar, asylsökande som fått uppehållstillstånd av flyktingskäl eller av humanitära skäl samt an-

höriga till dessa tre kategorier, förutsatt att de ansökt om uppehållstillstånd inom två år efter det att den har anknytning togs emot i en kommun. För samtliga dessa kategorier får kommunerna ersättning enligt *Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.* När kommunerna skriver överenskommelser med Integrationsverket om flyktingmottagande är det dessa "flyktingar" som avses. Överenskommelserna om mottagande har lett till att de också har kommit att kallas för kommunmottagna, eller bara mottagna, ibland också kommunplacerade eller bosatta, även om de aldrig "placerats" eller "bosatts" utan själva valt sin bosättningsort. När vi talar om flyktingar, flyktingar m.fl., flyktingar och vissa anhöriga och liknande i betänkandet, är det alltid de kategorier som anges i ersättningsförordningen som avses, om inte annat sägs.

Direktiven öppnar också för att inkludera andra nyanlända invandrare i uppdraget, nämligen i de delar som rör normer och värderingar. Enligt integrationspolitiken är nyanlända invandrare, oavsett på vilken grund de fått sina tillstånd att bosätta sig i Sverige, en grupp som sannolikt har behov av särskilda insatser under den första tiden. Att behoven ofta är desamma oavsett på vilken grund man fått stanna, är något som bekräftas av många kommuner. Vi har därför prövat möjligheterna att inkludera också andra nyanlända än de som omfattas av ersättningsförordningen i en del av våra överväganden och förslag.

### 1.1.3 Utgångspunkter, avgränsningar och begrepp

#### Normalisering och professionalisering

En grundtanke i integrationspolitiken är att politik och åtgärder som riktar sig specifikt till invandrare som grupp, bara är motiverade under den allra första tiden i Sverige. Att få hjälp att snabbt orientera sig i det nya samhället, få lära sig svenska och få stöd att komma igång med arbete och utbildning är exempel på behov som många nyanlända sannolikt har. Utöver det är det den generella politiken som ska tillgodose de behov en person har. Det betyder att den generella politiken måste vara formulerad och utformad så att den passar alla i samhället, även den som invandrat. Denna "normaliseringstanke" har varit en ledstjärna i utredningsarbetet och det vi kallar normalisering har varit en viktig utgångspunkt i våra överväganden och förslag.

Professionalisering är något som hänger nära samman med normaliseringstanken. Den som normalt har en viss uppgift eller roll ska också ha den gentemot den som invandrat. Speciallösningar som byggs upp parallellt med befintlig, professionell verksamhet och bara vänder sig till invandrare, bör undvikas, arbetsförmedling ska skötas av arbetsförmedlare, osv. Bara om det finns mycket välgrundade skäl bör man avvika från professionaliseringstanken.

### Att analysera

I uppdraget läggs stor tonvikt på analys. I en strikt, vetenskaplig, mening har vi givetvis inte kunnat göra egna analyser. Det skulle kräva att vi gjorde egna undersökningar och hade helt andra resurser. För våra bedömningar – snarare än analyser – har vi därför varit hänvisade till andras analys- och utvärderingsarbete. De befintliga analyserna och utvärderingarna har emellertid inte alltid kunnat svara på allt som efterfrågas i utredningsuppdraget. Det har inte heller funnits statistik och andra data som vi kunnat använda för att på ett tillfredsställande sätt kunna göra alla de beskrivningar som efterfrågas. I uppdraget ingår också att identifiera hinder. Men, som framgår av vår genomgång av forskning och andra studier, har vi inte bara försökt hitta hinder eller problem utan också aktivt sökt efter möjligheter.

### Flyktingmottagande och introduktion

Flyktingmottagande och introduktion är två centrala begrepp i direktiven, men någon entydig eller given definition finns inte. Begreppen har olika innebörd beroende på i vilket sammanhang de används och vem som använder dem. Flyktingmottagande handlar ibland om den kommunala organisationen för mottagande av flyktingar och ibland om aktiviteter för flyktingar m.fl.. Ibland används det som en synonym till introduktion. Förvirringen är ännu större när det gäller begreppet introduktion. En del har tiden i tankarna – den tid som statens ersättning till kommunerna är tänkt att räcka, dvs. 3,5 år eller den tvåårsperiod under vilken den statliga ersättningen utbetalas. Andra talar om introduktionen som den tid som kommunen betalar ut introduktionsersättning till en person eller som den tid en persons introduktionsplan omfattar, vilket kan variera. Somliga har innehållet i tankarna och då kan det vara allt från

bara sfi till en kombination av verksamheter (sfi, samhällsinformation, vägledning, praktik, utbildning, m.m.).

Begreppet introduktion har alltså ett begränsat informationsvärde. I betänkandets andra del, där vi redovisar vad vi fått fram i vårt efterforskningsarbete, i huvudsak använt de båda begreppen så som de används i de rapporter, betänkanden etc. som vi tagit del av. I våra förslag använder vi inte begreppet introduktion. Vi har valt att inte klumpa ihop skiftande verksamheter och aktiviteter under något samlingsnamn.

### **Egen försörjning, delaktighet och långsiktigt hållbar integration**

Egen försörjning, delaktighet och en långsiktigt hållbar integration är tre nyckelord i direktiven. En person kan få sin försörjning på många olika sätt, genom löneinkomst, studiestöd, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning, etc. Med egen försörjning brukar man för det mesta avse försörjning genom arbete eller eget företagande. Det är också den innebörd vi lagt i begreppet. Det finns flera vedertagna sätt att ta reda på om en person har en egen försörjning eller inte.

Delaktighet är svårare att fånga in. Definitionerna är många och sätten att mäta delaktigheten på likaså. Utredningen har inriktat sig på den delaktighet man kan få genom att arbeta och få ekonomiska förutsättningar att styra över sitt eget liv. De vuxnas möjligheter att arbeta och försörja sig har också betydelse för barnens framtida möjligheter och integration i samhället. Vägen till egen försörjning går för många av via utbildning.

Om våra förslag leder till en långsiktigt hållbar integration kan vi bara göra antaganden om, men vi utgår från att en koncentrerad och större satsning under den allra första tiden ökar sannolikheten för att människor får jobb och kan försörja sig – även på längre sikt.

### **Att vara nyanländ**

Direktiven talar om nyanlända flyktingar, men definierar inte vem som är att betrakta som nyanländ. Eftersom det är innehållet i den s.k. introduktionen som är föremål för utredningsarbetet, har det fått bestämma vad vi tolkat in i att vara nyanländ. Det betyder att, om inget annat sägs, handlar det om personer som befinner sig i en

”introduktionsprocess” och som bott i landet upp till tre–fyra år efter det att de fått sitt uppehållstillstånd. Eftersom det kan finnas behov av olika tidsgränser beroende på syfte och sammanhang, har vi inte tagit definitiv ställning i betänkandet till vad som bör avses med nyanländ eller första tiden i Sverige, men vi anser att ingen ska behöva bli sedd och bemött som nyanländ efter 4–5 år. Det skulle innebära att de två första av de tidsintervall som Statistiska centralbyrån rekommenderar för redovisning av bosättningsstid i Sverige, (0–2 år, 3–4 år, 5–9 år, 10–19 år och 20– år) skulle avse nyanlända invandrare.

## 1.2 Hur vi lagt upp betänkandet

Vi har valt att efter detta inledande kapitel, börja vårt betänkande med att presentera det vi kommit fram till, dvs. våra överväganden och förslag. Det gör vi i kapitel 2, En väg till egen försörjning och delaktighet, kapitel 3, Ersättningsfrågor och kapitel 4, Normalisering – från riktade insatser till generell politik. Det femte och sista kapitlet i denna del av betänkandet tar upp de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag och behovet av författningsändringar.

I den andra huvuddelen av vårt betänkande har vi samlat det som bildar bakgrund och underlag för våra överväganden och förslag. I det första kapitlet i den delen, kapitel 6 Statistisk bakgrund, finns en översiktlig beskrivning av flyktingar och andra invandrare med hjälp av demografiska och andra statistiska data. I de följande kapitlen redovisas vad vi funnit i vårt utredningsarbete under kapitlrubrikerna I väntan på beslut – asyltiden (kapitel 7), Bosättningen (kapitel 8), Flyktingmottagande och introduktion (kapitel 9), Samhällsinformationen som en del i introduktionen (kapitel 10) och Individens försörjning och det statliga ersättningssystemet (kapitel 11). Vart och ett av dessa kapitel innehåller också en bakgrund till och en beskrivning av de nuvarande förhållandena och regelsystemen.



# Överväganden och förslag

*Jag vet faktiskt inte vad det är som sätter käppar i hjulen för mig och andra arbetslösa invandrare. Det är som något slags oskrivna lagar som på alla håll och kanter hindrar invandrare från att släppas in.*

*Arbetsgivare är rädda för att släppa in oss på företagen och facken är rädda för att släppa in oss i a-kassan och arbetsförmedlingen kan bara erbjuda projekt. Jag skulle önska att det någonstans fanns hjälp att få...*

*Det vore säkert nyttigt för svenskar att leva utomlands en tid – de personer som har egen utlandserfarenhet har en helt annan inställning har jag märkt. De kan faktiskt behandla en som en normal människa och är det något man behöver som nykomling så är det att bli sedd...*

Citat hämtade från utredningens intervjuer med invandrare.

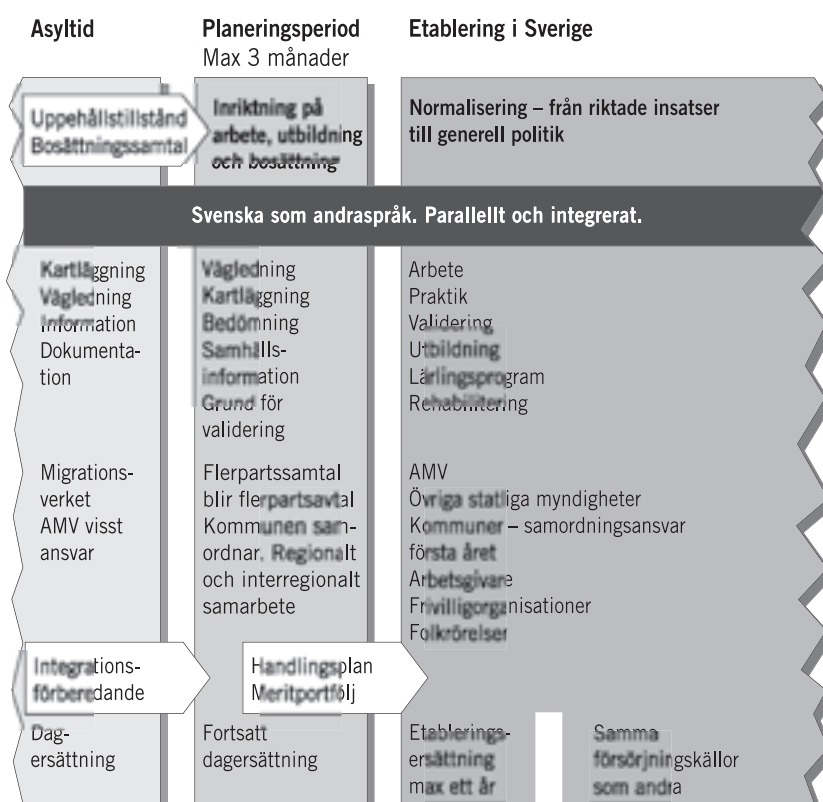
## 2 En väg till egen försörjning och delaktighet

- Asyltiden bör för asylsökande, som passerat initialprocessen och som inte befinner sig i verkställighetsstadiet, bli integrationsförberedande utan att återvändandeperspektivet förloras,
- en planeringsperiod på normalt tre månader som inkluderar bosättning ska erbjudas alla f.d. asylsökande som fått ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, kvotflyktingar samt anhöriga som kommer inom två år,
- under vissa förutsättningar bör planeringsperioden även kunna erbjudas andra nyanlända invandrare,
- under planeringsperioden betalar Migrationsverket ut dagersättning tills bosättningen är klar,
- nyanlända invandrare ska kunna ansöka om statlig etableringssättning som kan utgå under tolv månader efter planeringsperiodens slut för de aktiviteter som ingår i individens handlingsplan.

Till de mänskliga rättigheterna hör inte bara rätten till liv, frihet och personlig säkerhet. Envar har också rätt till arbete, till fritt val av sysselsättning, till rättvisa och tillfredställande arbetsförhållanden och till skydd mot arbetslöshet. För många som invandrar till Sverige tar det idag allt för lång tid innan de kommer i arbete och kan försörja sig själva. Därmed fördröjs ofta också deras integration i det nya hemlandet och deras frihet att själva välja hur de vill leva och planera för sin egen och sina barns framtid blir beskuren. Ur samhällets perspektiv är det ett slöseri med både mänskliga och ekonomiska resurser och stora grupper utrikes födda som står utanför arbets- och samhällsgemenskapen skapar också nya samhällsproblem. Detta blir särskilt allvarligt i en situation när prognoserna entydigt pekar på att alla arbetsföra i befolkningen kommer att behövas för att möta de demografiska utmaningar, som en åldrande befolkning innebär. Att inte ta vara

på den tillgång som människor med erfarenheter och utbildning från andra länder utgör är både inhumant och irrationellt. Men för att göra det krävs beredvillighet och beredskap att granska och ompröva befintliga institutioner, lagar, regler och rutiner. De flesta system – både samhällseliga och inom den privata sektorn – är i stor utsträckning uppbyggda och anpassade till en infödd befolkning, som vuxit upp och fått sin utbildning inom landet. Syftet med integrationspolitiken är att både anpassa den generella politiken till en mångetnisk befolkning och utforma och erbjuda sådana säråtgärder till nyanlända invandrare att de så snart som möjligt kan leva på samma villkor som de inrikes födda och i samma utsträckning bidra till sin egen och samhällets utveckling.

Bild 1. En väg till egen försörjning och delaktighet



Huvuduppdraget för utredningen har varit att, utifrån ett helhetsperspektiv, "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". Spontant anlända asylsökande och flyktingar m.fl. som överförts till Sverige för vidarebosättning (flyktingkvoten) samt deras anhöriga, som anslutit inom två år, har stått i fokus för utredningen men även andra nyinvandrade berörs i vissa delar.

Utredningen har funnit att flera förändringar är nödvändiga för att öka nyanlända invandrares möjligheter att snabbare komma ut i arbete och egen försörjning. Bakom de svårigheter som mött, i synnerhet, 90-talets flyktingar m.fl. ligger både långsiktiga strukturförändringar på den svenska arbetsmarknaden och den djupa konjunktursvackan, som drabbade invandrare hårdare än befolkningen i övrigt. Förändringar i antalet invandrare och nya nationaliteter med varierande bakgrund och förväntningar har också spelat en roll men även sättet att organisera och genomföra mottagandet av flyktingar m.fl. har sannolikt bidragit. Den organisation som funnits, och de såråtgärder, som stått till buds i initialskedet, har inte fungerat som den målinriktade och effektiva "avspark" som avsetts. Allt för många nyanlända har allt för länge blivit sittande på (skol)bänken i väntan på att bli "spelklara" trots att vi vet att det är genom att vara med på plan och spela som vi lär oss spelets regler och blir bra medspelare. Av den forskning och de uppföljningar som gjorts framgår att det är en faktor, förutom tid i Sverige, som har betydelse för flyktingars arbetsmarknadsinträde och egna försörjning, nämligen en tidig kontakt med den svenska arbetsmarknaden. Andra faktorer som ålder, nationalitet, utbildning i hemlandet, utbildning i Sverige, väntetid i mottagningssystemet och civilstånd har mindre betydelse. En konsekvens måste därför bli att försöka förbättra och intensivifiera de tidiga insatserna och att ge dem en klar och entydig arbetsmarknadsinriktning så att "nyrekryteringen" till arbetslöshet och försörjningsstödsberoende kan brytas. Erfarenheten visar att utrikes födda, som blir försörjningsstödsberoende löper väsentligt större risk än inrikes födda att också bli långvarigt biståndsberoende; ju längre arbetslösheten varar desto större blir sannolikheten för att många förblir arbetslösa och tidig arbetslöshet tenderar att ge långtidseffekter.

Dagens system har lett till att stora andelar nyanlända varje år hamnar helt utanför arbetskraften eller i arbetslöshet och därmed

också i långvarigt försörjningsstödsberoende. Bidragande orsaker är att

- väntetiden i mottagningssystemet inte utnyttjats för målinriktade integrationsinriktade åtgärder,
- det ansvar som kommunerna tagit på sig för flyktingar m.fl. har kommit att uppfattas som ett totalansvar under den s.k. introduktionsperioden och inte som ett samordningsansvar,
- andra aktörer därmed inte känt sig ansvariga för de nyanlända och heller inte haft ett klart definierat uppdrag eller åtgärder avpassade för dem,
- det kommunala ansvaret varit oklart och varierat från kommun till kommun,
- en ”en sak i taget-filosofi” varit förhärskande och blivit inbyggd i regelsystemen, vilket bidragit till att förlänga introduktionstiden,
- nyanländas arbetsmarknadsinträde och framtida försörjningsmöjligheter inte stått i självklart fokus för alla berörda parter,
- målen för introduktionsperioden varit för allmänna och övergripande för att fungera styrande.

Arbete och egen försörjning är – och måste vara – det primära målet för nyanlända invandrare och en väg till delaktighet. Äldre personer, föräldrar med många barn, funktionshindrade och andra, som kanske aldrig kommer att komma ut på arbetsmarknaden, måste kunna bli delaktiga på andra sätt. Delaktighet är också ett mål för barn och unga och för dem är det skolan som måste kunna ge dem en god grund för den framtida försörjningen.

Ett sätt att korta vägen till arbete och försörjning för dem som får tillstånd att stanna i landet är att ta vara på asyltidens studier och aktiviteter och bygga vidare på dem. För att de ska bli möjligt att länka samman asyltidens verksamhet med det som sker efter att en person fått uppehållstillstånd, föreslår utredningen att innehållet i asyltiden blir tydligt integrationsförberedande och arbetsmarknadsinriktat för dem som befinner sig i normalprocessen. För dem som befinner sig på transitenheterna eller har ett avvisningsbeslut som ska verkställas måste verksamheten självklart ha en annan inriktning.

Utredningen föreslår vidare att de asylsökande, som får ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, ska erbjudas en planeringsperiod som i normalfallet bör vara högst tre månader lång. Även kvotflyktingar och anhöriga ska erbjudas den möjligheten. Förslaget tar således sikte på i princip samma målgrupp som utredningsuppdraget avser, men vi menar att under vissa

förutsättningar bör även andra nyanlända invandrare kunna erbjudas motsvarande planeringsmöjligheter. Efter periodens slut och när bosättningen är klar ska de nyanlända under de första tolv månaderna kunna delta i utbildningar, praktisera, lära sig svenska, delta i rehabilitering m.m. med en ny typ av statlig ersättning som försörjningskälla. För att denna etableringsperiod ska bli så nyttig och effektiv som möjligt för både individen och samhället behöver flera fackmyndigheters kompetens tas i anspråk och nya samverksformer och åtgärder anpassade till de nyanländas behov utvecklas. I ett längre perspektiv behöver också den generella politiken fortsätta att anpassas till en befolkning där många har sitt ursprung i andra länder.

## 2.1 Asyltiden – boende, verksamhet och försörjning

Det saknas i stor utsträckning underlag för att med någon visshet uttala sig om hur individens situation och samhällets insatser under asyltiden påverkar förutsättningarna för integration. Få studier av f.d. asylsökandes försörjningsförmåga eller delaktighet i samhället har satt den i relation till just längden på, villkoren under och innehållet i asyltiden och de som finns är motstridiga. Däremot finns åtskilliga massmedierapporter om enskilda fall av asylsökande som farit mycket illa under asyltiden. Det ligger emellertid inte inom ramen för utredningens direktiv att föreslå ändringar i utlänningslagstiftningen, som eventuellt skulle kunna bidra till kortare väntetider. All allmän mänsklig erfarenhet av eländet med långa avbrott i det normala livet talar för att ansträngningarna att förkorta väntetiderna i asylprövningen alltid måste komma i första hand. För de väntetider som ändå, från tid till annan, uppstår i asylsystemet måste målet vara att de blir så innehållsrika, aktiverande och nyttiga som möjligt för både individerna och samhället.

Den förändrade inriktningen av villkor och innehåll i asyltiden, som utredningen föreslår, kan ses som en fortsättning på de förändringar som skett i mottagandet av asylsökande under de senaste åren och det utvecklingsarbete som bedrivits inom Migrationsverket och inom ramen för Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Traditionellt har en skarp gräns gått mellan asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd, när det gäller samhällets insatser, men denna gräns har successivt mjukats upp. Medan det under 70- och början av 80-talen var en uttalad ambition att inte erbjuda asyl-

sökande mer än livets nödtröft under väntetiden så växte, med ökande antal asylsökande och längre väntetider, behovet av att göra väntetiden mera meningsfull. Det ledde bl.a. till utvecklingen av den s.k. organiserade verksamheten men ända fram till idag har skillnaden mellan asylsökande och personer med uppehållstillstånd markerats bl.a. genom att svenskundervisningen för asylsökande varit en annan – och mindre avancerad – än den som erbjudits personer med uppehållstillstånd inom ramen för skolformen svenska för invandare (sfi).

Den verksamhet som funnits under asyltiden har hittills främst motiverats av behovet av att skapa meningsfullhet och struktur i en väntetid, som annars hotat att bli rent destruktiv för de asylsökande. Aktiviteterna har också haft det dubbla syftet att vara ett stöd för både fortsatt liv i Sverige och återvändande till hemlandet. Utredningen föreslår nu att väntetiden mera systematiskt utnyttjas för integrationsförberedande insatser och aktiviteter för de asylsökande, som inte befinner sig i initialprocessen eller i verkställighetsskedet.

Begränsningarna i de insatser som riktats till asylsökande har motiverats av ambitionen att:

- inte lägga stora resurser på personer som inom kort kommer att lämna landet,
- inte invagga de asylsökande i falska förhoppningar om att uppehållstillstånd kommer att beviljas,
- inte erbjuda ett så attraktivt innehåll att asyltiden i sig skulle kunna locka personer utan asylskäl att söka sig till Sverige.

Migrationsverkets pågående arbete med att utveckla initialprocessen i kombination med de begränsningar, som eventuellt blir resultatet av Verkställighetsutredningens förslag, kommer sannolikt att innebära att en mindre andel av de sökande än tidigare kommer att erbjudas organiserad verksamhet. Personer med uppenbart orgrundade asylansökningar och sökande som enligt Dublinkonventionen ska prövas i annat konventionsland, kommer i mindre utsträckning in i mottagningssystemet och normalprocessen; deras ansökningar prövas redan under den initiala vistelsen på transitenheterna. Verkställighetsutredningens förslag syftar till att påskynda och underlätta självmant återvändande och bör leda till att färre personer i mottagningssystemet väntar på hemresa. Dessutom förordar Verkställighetsutredningen att den organiserade verksamheten ses över för dem som har lagakraftvunna av- eller utvisnings-

beslut och som inte samarbetar för att genomföra utresan. I likhet med Verkställighetsutredningen menar vi att det, för denna grupp, är tvetydigt att fortsätta med exempelvis svenskundervisning när förberedelserna för utresa pågår. Tvetydigheten blir ännu större när den organiserade verksamhetens integrationsinriktning förstärks.

En förhållandevis stor andel av de asylsökande som befinner sig i normalprocessen kommer dock, med nuvarande utveckling av tillståndsgivningen, även fortsättningsvis att nekas uppehållstillstånd. Trots det menar utredningen att det är motiverat att man använder asyltiden för dem på ett sätt, som bättre än idag stödjer en framtida integration i det svenska samhället i enlighet med den inriktning som finns i Överenskommelsen. Den höga avslagsandelen gör det emellertid fortfarande lika angeläget och nödvändigt att de asylsökande får klart för sig att deltagande i aktiviteterna under asyltiden eller arbete inte kan påverka utgången av tillståndsprövningen.

De asylsökande som får avslag på sin asylansökan kan, till synes, ha fått ta del av "onödiga" samhälls- och språkkunskaper och arbetsmarknadserfarenheter under asyltiden i Sverige. Utredningen bedömer emellertid att de positiva effekterna av studier, arbete, deltagande i mottagningsenheternas förvaltning och andra aktiviteter överväger. Personer, som under asyltiden varit aktiva och fått nya kunskaper och erfarenheter, är säkert bättre rustade att möta både integrationen i Sverige och återvändandet till hemlandet än de som tillbringat asyltiden i passiv väntan. Redan idag har den organiserade verksamheten en dubbel inriktning på att både stödja den asylsökandes eventuella fortsatta liv i Sverige och samtidigt vara en tillgång för den enskilde som återvänder till sitt hemland. Det dubbla syftet innehåller visserligen en pedagogisk utmaning men utredningen menar att det finns anledning att hålla fast vid det även när den integrationsförberedande inriktningen slås fast och förstärks.

Verkställighetsutredningen har uppmuntrat en översyn av den organiserade verksamheten och en utveckling av återvändandearbetet. En tanke att pröva vid en sådan översyn vore att i analogi med utvecklingen av en "bas-ov" också utveckla en "bas-av", dvs. ett särskilt program för de personer som fått av- eller utvisningsbeslut i sista instans.

När det gäller farhågorna att förstärkta insatser under asyltiden skulle locka många människor utan asylskäl att söka sig till Sverige, är det utredningens övertygelse att eventuella falska förhoppningar främst har sin grund i asylprövningens längd och resultat. För människor med önskan att lämna sitt hemland erfarenhet av att landsmän sökt sig till Sverige och inte återvänt, inger det sannolikt



större förhoppningar och utgör en starkare dragningskraft än en temporär möjlighet att studera svenska eller eventuellt få ett tillfälligt arbete. Även av det skälet är det angeläget att strävan att förkorta väntetiderna i asylprövningen inte mattas.

### 2.1.1 Boendet under asyltiden

- Ingen särskild bostadsersättning utgår till asylsökande som väljer eget boende,
- information ska ges muntligt och/eller skriftligt, och på språk som personerna förstår, om boendevillkoren under asyltiden,
- en skriftlig bekräftelse på att både asylsökande i eget boende och den som upplåter bostad har tagit del av informationen införs, ställs som krav för att en ebo-adress ska gälla som adressat för dagarsättning, kallelser, beslut m.m.

En fråga som ägnats stor uppmärksamhet i direktiven till utredningen gäller de asylsökandes möjlighet att välja boendeform under asyltiden. Möjligheten infördes 1994 då regeringen menade att det fanns ”anledning att uppmuntra eget boende för asylsökande” och att strävan borde vara att mottagningssystemet ”så långt som möjligt främjar att asylsökande i första hand bor utanför förläggningssystemet.” Bakom ställningstagandet låg en önskan att komma ur ”omhändertagandefällan” i asylsystemet, behandla de sökande som de vuxna, mogna och ansvarstagande människor de är och att undvika att passivisera dem med för mycket omhändertagande. Den utredning som föregick propositionen uppskattade att ca 10 procent av de asylsökande skulle välja att bo hos släkt eller vänner men när möjligheten till eget boende med bostadsersättning infördes växte andelen snart till uppåt 60 procent. Under 2002 hade den sjunkit till i genomsnitt 47 procent och i mitten av 2003 bodde lika många i eget respektive anläggningsboende.

Redan innan eget boende och bostadsersättning infördes hade det varit möjligt för asylsökande att bo hos släktingar eller vänner dels för dem som var ekonomiskt oberoende och inte begärde något asylbidrag, dels för dem som fick kommunernas tillstånd. De som med kommunens goda minne bodde hos släktingar fick också sitt asylbidrag via kommunen. I den situation då det egna boendet och boendebidraget lanserades var det förhållandevis många som bodde ute i kommunerna, bl.a. till följd av den stora flyktingin-

vandringen från det sönderfallande Jugoslavien. Dåvarande Invandrarverket redovisade under budgetåren 91/92 till 93/94 att 6 208, 5 251 respektive 9 250 tagits emot i kommunerna utan att de passerat någon förläggning (kvotflyktingar oräknade).

Ganska snart efter införandet av det egna boendet och bostadsersättningen började i synnerhet storstäderna redovisa stora problem, med det egna boendet. Senare har även flera större kommuner sällat sig till kritikerna och bl.a. i flera skrivelser till regeringen begärt förändringar i reglerna eller återgång till det tidigare systemet. Frågan prövades 1997 i samband med att den integrationspolitiska propositionen behandlades men individens rätt att själv välja sitt boende redan under asyltiden tillmättes så stort värde att regering och riksdag beslöt att behålla systemet med eget boende och bostadsersättning. Kritiken mot det egna boendet har kvarstått och utredningen har därför ägnat problemen stor uppmärksamhet, bland annat vid de kommunbesök, som genomförts under utredningsarbetet och genom ett par egna undersökningar. Utredningen menar också att det finns anledning att göra förändringar i regelsystemen för att komma till rätta med en del av problemen utan att därför i onödan beskära de asylsökandes rätt att fritt välja boende.

Det främsta skälet till att asylsökande väljer eget boende är närheten till släkt, vänner och landsmän; ett väl känt universellt – och kanske evigt – inslag i migrationsmönstret, som är ytterligt svårt att förändra på något genomgripande sätt utan att tillgripa tvångsåtgärder. Nackdelarna med det egna boendet, som redovisas från storstads- och större kommuners sida, är av två slag:

1. de asylsökande – och framför allt deras barn – far illa under asyltiden och värdfamiljernas integration försenas och försvåras,
2. de som bor i eget boende stannar, sedan de fått uppehållstillstånd, i ebo-kommunen och bidrar där på ett olyckligt sätt till sitt eget utanförskap och den ökande etniska segregationen som också utgör ett samhällsproblem.

Utredningen har studerat båda dessa negativa aspekter av det egna boendet och behandlar dem var för sig.

## Problemen under asyltiden

De problem för de asylsökande och deras värdfamiljer som redovisas av kommuner, Migrationsverket och landstingen är av flera slag. Trångboddhet, konflikter med värdfamilj och inneboende, vräkningar av värdfamiljer för att de stör grannar eller det har blivit skador på lägenheten. Värdfamiljens påbörjade integration försenas när de konfronteras med de asylsökandes oro under provningstiden och de asylsökande får svårigheter att delta i organiserad verksamhet. Även barnen far illa. De får ingen studiero och flyttningar mellan olika värdfamiljer leder till skolbyten och ibland lång väg till skolan.

En annan sorts problem handlar om fingerade adresser, som uppges för att undvika nedsättning av försörjningsstöd, oseriös uthyrning till asylsökande och kriminell "försäljning" av ebo-adresser. Slutligen talar kommuner och landsting också om svårigheterna att nå asylsökande i eget boende med erbjudande om skolgång respektive hälsoundersökningar.

Utredningen har vid sina besök i och kontakter med kommuner, mottagningsenheter och landsting fått konkreta exempel på i stort sett alla dessa problem. Däremot har det varit mycket svårt att få något stabilt underlag för att bedöma omfattningen av problemen. I vissa fall är det av naturliga skäl närmast omöjligt att få någon helhetsbild; kriminella aktiviteter av typ oseriös uthyrning, försäljning av ebo-adresser och bedrägerier med försörjningsstöd uppmärksammas ju bara i de fall som upptäcks. Inte ens för upptäckta fall har det varit möjligt att hitta någon redovisning och att dessutom uppskatta mörkertalen har inte varit möjligt.

## Få ingripanden för att barn far illa

Eftersom uppgifterna att asylsökande barn far illa i eget boende framstod som de mest alarmerande begärde utredningen in underlag från 13 kommuner. När barn far illa är det kommunerna som har den lagenliga möjligheten att utreda omständigheterna och vid behov ingripa, även om de formellt är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. I ett brev till de kommuner som utredningen redan besökt eller haft kontakt med på annat sätt efterlystes en redovisning av hur många asylsökande barn, som varit föremål för utredning under 2002. Tolv av kommunerna har lämnat underlag men flera påtalar svårigheterna att samla in uppgifterna och Stockholms kommun har inte besvarat brevet. Vid telefonkontakt-

er med Stockholm har det framkommit att dessa ärenden är spridda på de olika stadsdelsnämnderna och därför svåra att samla ihop.

Resultatet sammanfattas i bilaga 3. Kommunernas redovisningar visar att merparten av kommunerna har gjort sociala utredningar i mindre än en handfull fall under 2002 och i tre kommuner i 7–13 fall. Efter anmälningar från exempelvis flyktingmottagningen, barn- och ungdomspsykiatri, vuxenpsykiatrisk vård, förlossnings- eller mödravården har sociala utredningar gjorts som lett till omhändertagande, placering i jourfamilj, kvinnojour, familjehem och institution eller stöd i form av samtal eller kontaktpersoner. I några fall har kommunerna erbjudit boende på hotell, vandrarhem eller jourbostad, i ett fall sedan värdfamiljen vräkts. Ett ingripande motiverades av att barnet hade övergivits och något fall gällde hot om våld och misshandel men vanligare var att det var psykisk ohälsa eller annan sjukdom hos vårdnadshavarna som gjorde att de inte förmådde ge sina barn tillräcklig omsorg.

Utredningen hade också gett kommunerna möjlighet att redovisa andra problem med det egna boendet och de som tagits upp gäller bedrägerier i samband med uthyrning till asylsökande, klagomål på slitage från fastighetsägare, ockerhyror och svartarbete och ökad belastning på skola, barnomsorg och annan kommunal service.

Det underlag som utredningen fått från de tillfrågade kommunerna är varken fullständigt eller uttömmande. Detta beror bland annat på att kommunerna haft svårt att hitta och särskilja de sociala utredningar som har med asylsökande i eget boende att göra. De ingripanden som rapporteras kan heller inte alltid hänföras till boendesituationen. Att vårdnadshavare blir sjuka och inte kan ta hand om sina barn inträffar även i anläggningsboende och även där kan familjeproblem, trångboddhet och andra påfrestningar leda till att ingripanden måste göras för att barn inte ska far illa.

### **De flesta nöjda med det egna boendet och inga skolbyten**

Eftersom det underlag, som kommunerna försett utredningen med, inte var tillräckligt för att få en bild av i hur stor utsträckning barn far illa i eget boende, gjorde utredningen ytterligare ett försök att få fram underlag. I samarbete med Migrationsverket gjordes en enkätundersökning under april månad 2003. På fyra mottagningsenheter (Stockholm, Flen, Malmö och Uppsala) ställdes frågor till personer i eget boende i samband med det s.k. PUT-samtalet, dvs.

då de beviljats uppehållstillstånd och stod i begrepp att bosätta sig permanent i Sverige.

Sammanlagt 30 enkäter besvarades och skickades in till utredningen. 17 av dem som svarat hade kommit ensamma till landet och 13 enkäter rörde familjer. I tio fall väntade man på att flera familjemedlemmar skulle ansluta senare. Två tredjedelar av de intervjuade hade bott i lägenheter, som medgav två personer per rum (köket oräknat) eller färre, dvs. samma standard som tillämpas i anläggningsboendet (abo). I tio fall hade det bott fler än två personer per rum i bostaden under ebo-tiden. Tre av dem som besvarade enkäten hade bott hos en maka eller en far, som redan hade uppehållstillstånd i Sverige och två familjer hade bott i egen lägenhet.

Av de intervjuade förklarade 22 personer sig nöjda med det egna boendet även om sex tyckte att det hade varit lite eller för trångt. Sju uppgav att de var missnöjda med det egna boendet, merparten på grund av att det varit trångt, ett par för att det känts jobbigt och osjälvständigt och en rapporterade om bråk med värdfamiljen. I enkäten fanns frågor som tog upp tänkbara problem med värdfamilj, grannar, husvärden, kontakt med handläggare på Migrationsverket och deltagande i organiserad verksamhet. Ingen mer angav att de haft sådana problem med anledning av det egna boendet. Nio intervjuade hade bytt eget boende varav en hade flyttat till en institution. En familj som bytt många gånger hade gjort det till följd av att de hade avvikit och hållit sig gömda och en person som bott i eget boende i Södertälje flyttade till eget boende i Solna när han fått klart för sig att han inte hade någon möjlighet att få en lägenhet i Södertälje.

De intervjuade hade sammanlagt elva barn i skolåldern och samtliga hade gått i skolan. En elev hade bytt skola men inte på grund av boendet utan därför att eleven bytt stadium. 22 av de intervjuade hade för avsikt att bo kvar sedan de beviljats uppehållstillstånd medan sju tänkte flytta. En visste inte.

För mer än hälften var närheten till familj, släkt och tidigare vänner ett skäl för att välja eget boende. Bekvämligheten och oberoendet lyftes fram av de två familjer som bott i egen lägenhet och i fyra fall hänvisades till behov av att ha nära till sjukvård. En ensamstående kvinna menade att hon inte kunde bo ensam på en förläggning och en familj var rädd för att få dåligt rykte om de bodde på förläggning och "klumpades ihop" med personer som snattat eller gjort sig skyldiga till brott. Tre uppgav att de valt eget boende därför att de ville stanna i Stockholm respektive en annan storstad för att kunna arbeta och försörja sig. För några föreföll

valet av eget boende mest vara en slump. De hade stött ihop med landsmän på transitenheten som rekommenderat dem eget boende och t.o.m. hjälpt dem att hitta ett.

Enkätundersökningen kan på inget sätt anses ge en heltäckande bild av boendesituationen för alla i eget boende. Utredningen har i direktiven varit hänvisad till befintligt material och har varken haft tid eller resurser till egna undersökningar av vetenskaplig halt. Undersökningen syftade främst till att försöka få ytterligare indikationer på omfattningen av de problem som beskrivits i olika sammanhang. Utredningen tvingas emellertid konstatera att varken brevförfrågan till kommunerna eller enkätundersökningen har givit något underlag för att dra slutsatsen att problemen är av stor eller alarmerande omfattning.

Mot de rapporterade problemen med eget boende ska också ställas de många positiva omdömen som de boende själva ger, ibland även då de plågas av trångboddheten. Det faktum att det alltid är ett fritt val och att möjligheten att flytta till anläggningsboende alltid finns måste rimligen också tolkas som att det egna boendet uppskattas av de asylsökande. I det forskningsprojekt om Hälsofrämjande introduktion som pågår understryks att en av de faktorer som befrämjar hälsa och välbefinnande är att man kan påverka sin livssituation. Att själv kunna välja, om man vill bo i anläggningsboende och kanske dela lägenhet med främlingar eller hos släkt och vänner som man känner, måste vara något som bidrar till upplevelsen av att kunna påverka sin livssituation och därmed välbefinnandet.

Någon dokumentation – utöver muntligt eller skriftligt refererade exempel – när det gäller påverkan på de familjer som haft släktingar och vänner boende hos sig har utredningen inte kunnat finna.

### **Utnyttjande och bidragsfusk i bostadsersättnings spår?**

Ytterligare en typ av problem med det egna boendet som ofta tagits upp, är försöken att utnyttja både bostadsersättningen och de asylsökande. Det handlar dels om de värdfamiljer, som själva är beroende av försörjningsstöd och som får minskat försörjningsstöd om de uppger bostadsersättningen som en inkomst, och dels om personer som tar oskäligt hög ”hyra” för att hysa in asylsökande. I de värsta fallen, som också varit föremål för rättsliga prövningar, har det dessutom handlat om uthyrning av lokaler, som varit avsedda för

annat än bostäder och det förekommer även uppgifter om att de asylsökande tvingats betala för sig genom svart arbete. Omfattningen av dessa problem har det av naturliga skäl inte heller varit möjligt att belägga. Alla dessa former av utnyttjande av bostadsbidraget eller de asylsökande är i varierande grad brottsliga och ska självklart angripas med de normala brottsbekämpande medel som står till samhällets förfogande. Samtidigt måste man konstatera att det inte är lätt utredda brott eftersom inte heller de förfördelade har anledning att göra myndigheterna uppmärksamma på vad som försiggår. När det gäller asylsökande som nyligen kommit till landet och är helt obekanta med svensk lag och svenska samhällsförhållanden är det inte heller uteslutet att de är omedvetna om det lagstridiga i det de är inblandade i. Deras möjligheter att bedöma konsekvenserna för egen del av en anmälan eller vägran att medverka är troligen små.

Detta kan i viss utsträckning också gälla de biståndsberoende värdfamiljer, som undanhåller de sociala myndigheterna upplysningar om att de tar emot bostadsersättning från inneboende asylsökande släktingar. Det kan framstå som obegripligt att staten å ena sidan ger en ersättning för ett inneboende, som kommunen därefter räknar som en inkomst som minskar försörjningsstödet (och försörjningsstödskostnaderna). Metoden att ändå få del av ersättningen blir då att den asylsökande uppger en fiktiv adress och det förekommer, enligt uppgiftslämnare inom socialtjänsten, att de asylsökande också tvingas hålla sig borta från bostaden under dagarna, för att inte ett oannonserat besök från socialtjänsten ska avslöja de inneboende.

Förutom det lidande som de asylsökande utsätts för under sådana förhållanden kan de fiktiva adresserna leda till att både Migrationsverket, kommuner och landsting får problem med att nå de asylsökande med kallelser till fortsatt asylutredning, erbjudande om skolgång för barnen och hälsundersökning. Problemet med felaktiga adresser är ett av de skäl som landstingen menar ligger bakom den låga andelen genomförda hälsundersökningar. (37 procent 2002.) Med gällande lagstiftning har Migrationsverket inte några möjligheter att närmare kontrollera de adresser som asylsökande i eget boende uppger. Däremot kan verket vägra betala ut fortsatt dagersättning om den asylsökande inte går att nå för fortsatt utredning och andra angelägenheter, som har med boendet och den organiserade verksamheten att göra. Några uppgifter om i vilken omfattning sådana problem uppstår och får följder i form av indragen dagersättning har emellertid inte gått att finna.

## Slopad bostadsersättning och förbättrad information

Det framgår av förarbetena inför införandet av det egna boendet och bostadsersättningen att det uppfattades som en väntjänst att upplåta bostad åt asylsökande; förutom släktingar menade utredningen *Mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133) att det fanns andra "människor som egentligen är intresserade av att hjälpa enskilda flyktingar med logi". Den bostadsersättning som fastställdes avsågs heller aldrig att täcka hela kostnaden utan var närmast att se som ett "stimulansbidrag" till bostadsupplåtaren, även om det av administrativa skäl betalades ut till den asylsökande.

Det verkar sannolikt att de flesta asylsökande, som väljer att bo hos släkt och vänner, också är tillfreds med arrangemangen. När släkten eller vännerna upplåter sin bostad åt asylsökande sker det troligen också för det mesta som ett uttryck för familjekärlek, släktgemenskap eller vänskap även om det också har påståtts att det i vissa fall snarare skulle handla om en mer eller mindre tvingande plikt. För de asylsökande, som tillbringar sin asyltid i en gemenskap präglad av kärlek och vänskap, är det svårt att tro att det skulle vara till skada för vare sig en framtida integration eller ett återvändande.

Däremot är det olyckligt om värdfamiljerna för bostadsersättningens skull lockas in i åtaganden vars konsekvenser de inte kan överblicka och som kan leda till att de själva förlorar sina hyreskontrakt eller trasslar in sig i oegentligheter. Det är också djupt beklagligt om barn missar sin rätt till skolgång och asylsökande sin rätt till hälsoundersökning på grund av att de inte kan nå på de uppgivna adresserna. Och det allra mest upprörande är självklart när samvetslösa personer utnyttjar asylsökandes utsatta situation för egen vinning.

Utredningen har prövat olika förslag som framförts om att sätta upp normer för standarden på eget boende och att ge Migrationsverket ett kontrolluppdrag för att på det sättet komma till rätta med dåliga boendeförhållanden och fiktiva adresser. Utredningen har emellertid inte funnit det vara en framkomlig väg. Det finns ingen reglering av hur många svenskar som får bo tillsammans och inte heller hur många inneboende som det är tillåtet att ha. Att införa en sådan särlagstiftning för en liten grupp utländska medborgare förefaller inte rimligt helt bortsett från svårigheterna att fastställa relevanta normer. Att dessutom införa en kontrollfunktion, där en myndighet med helt andra uppdrag än att kontrollera bostäder,



skulle ägna betydande tid och resurser åt att resa runt och besiktiga hur asylsökande bor, framstår inte heller som meningsfullt.

För att undvika en del av de negativa konsekvenserna av eget boende som påtalats – utan att förlora de goda delarna – föreslår emellertid utredningen att det egna boendet återgår till att vara den rena väntjänst det var före 1994, dvs. att den särskilda bostadsersättningen tas bort. Därmed bortfaller i de flesta fall skälen till att uppge fiktiva adresser och de som försöker utnyttja asylsökande kan åtminstone inte hänvisa till bostadsersättningen, som en grund för att locka in asylsökande i ett dåligt eget boende. Utredningen har därmed inga illusioner om att företeelsen helt skulle försvinna lika lite som eventuella bedrägerier från enstaka bidragsberoendes sida. De, som av olika skäl vill hyra ut ”svart”, kan sannolikt alltid finna andra hyresgäster men asylsökande blir därmed inte längre en lika lockande ”kundkrets”.

För att öka tryggheten, framför allt för barnen, föreslår utredningen vidare att en skriftlig bekräftelse av boendeadressen införs som villkor för att den ska kunna användas för utskick av kallelser, beslut och utbetalning av dagersättning. De som inte kan eller vill lämna en sådan skriftlig bekräftelse får istället själva hämta sin post på mottagningsenheten och infinner de sig inte på kallelser minskas dagersättningen enligt gängse regler. Migrationsverket får i uppdrag att ta fram ett bekräftelseformulär och i anslutning till detta, information på relevanta språk om de villkor som gäller vid uthyrning och inneboende i allmänhet och de asylsökandes boendevillkor i synnerhet. Det bör framgå av informationen att den asylsökande inte får någon bostadsersättning och att det alltid finns möjlighet att istället bo i anläggningsboende. Hyreslagstiftningens regler bör framgå liksom konsekvenserna för både hyresrättsinnehavare och inneboende om exempelvis grannar blir störda eller lägenheten och gemensamma utrymmen utsätts för onormalt slitage. Det är också rimligt att informationen klargör hur lång väntetiden kan bli och vikten av att inneboende barn kan genomföra sin skolgång utan avbrott och med studiero. Ett inneboende ger inget besittningsskydd för den inneboende och även detta bör framgå. Informationens syfte ska vara att ge både asylsökande och värdfamiljerna ett bra beslutsunderlag så att de själva kan bedöma vilka möjligheter och risker som är förknippade med eget boende/inneboende. Samtalen om inneboendet kan också användas för att redan i asyltidens inledningsskede ge en första information om villkoren för en eventuell framtida bosättning; att eget boende

exempelvis inte är någon garanti för att få en fast bostad i samma kommun om asylprövningen resulterar i ett uppehållstillstånd.

Effekterna av att bostadsersättningen tas bort är inte lätta att överblicka. Om det leder till att andelen asylsökande i anläggningsboende ökar så ökar också Migrationsverkets mottagningskostnader eftersom eget boende är billigare än anläggningsboende. Om lika många fortsätter att välja eget boende minskar kostnaderna eftersom bostadsersättningen då bortfaller helt. Bostadsersättningen uppgick 2002 till drygt 73 miljoner kronor. Utredningen bedömer att förändringen får en marginell effekt på andelen asylsökande i eget boende.

### Skapar eget boende etnisk segregation?

Representanter för storstäderna och större kommuner har vid upprepade tillfällen kritiserat det egna boendet och menat att det på ett olyckligt sätt bidrar till – eller t.o.m. ger upphov till – boendesegregation på etnisk grund. Eftersom en sådan boendesegregation redan existerar innebär rätten till eget boende att många asylsökande söker sig till sina släktingar, vänner och landsmän, som redan bor i dessa områden. I de fall asyltiden slutar med ett permanent uppehållstillstånd vill de ofta stanna kvar och gör det också även i tider av bostadsbrist. Det har också sagts att boende i invandrartäta bostadsområden i förlängningen leder till att integrationen i det svenska samhället förhindras eller försenas. De nyanlända träffar bara landsmän – eller andra invandrare – får inga kontakter med svenskar och lär heller inte känna svenskt vardags- och samhällsliv. De lär sig inte svenska och blir därmed hänvisade till arbetslöshet och biståndsberoende. Mot dessa beskrivningar av avigsidorna med segregerade storstadsområden ställs ofta en vision av ett möjligt alternativ, som skulle bestå av att asylsökande och nyanlända invandrare sprids till fler och mindre kommuner där närheten och värmen mellan människor är större och svenskinläring och integration går snabbare. De krav eller önskemål, som framförs är ofta att eget boende för asylsökande ska förbjudas och/eller regler införs, som sprider dem som fått uppehållstillstånd jämnare över landet eller åtminstone hindrar dem att fylla på invandrabefolkningen ytterligare i redan segregerade bostadsområden.

Det är lätt att konstatera att problemet inte är nytt. Praktiskt taget alla reformer, som gjorts inom flykting- och/eller invandrapolitiken under de senaste 25 åren, har innehållit ambitioner att

minska den etniska boendesegregationen och under hela tiden har den samtidigt bestått och t.o.m. ökat. Det finns idag fler etniskt segregerade bostadsområden än tidigare och andelen utrikes födda i många av dessa områden har ökat trots invandrar- eller integrationspolitiska ambitioner och insatser för att förhindra det. Det går heller inte att visa att denna utveckling på något avgörande vis beror på de asylsökandes rätt att välja eget boende. Segregationen ökade även under den tid då eget boende inte fanns i nuvarande form. Den tog sig då uttryck i sekundärflyttningar där personer som kommunplacerats i mindre kommuner, ibland redan under introduktionstiden, flyttade till större och invandrantätare kommuner. Sådana flyttningsrörelser finns fortfarande bland dem som kommunplacerats men är idag av mindre omfattning.

Statistik som visar bosättningsmönstren länsvis för flyktingar och andra invandrare pekar snarare på att det i första hand är anknytningsinvandrarna, som ökar den invandrade befolkningen i storstäderna. Medan Stockholms län 2001 hade 21 procent av rikets befolkning var det 27 procent av de flyktingar som kom 1996–2001 som bosatt sig i Stockholms län. Bland dem som kom 1986–1995 var det 26 procent. Bland anknytningsinvandrarna var det emellertid 40 procent som bosatte sig i Stockholms län. Också i kategorin övriga invandrare, som bland annat omfattar arbetskraftsinvandrare från 1960- och 70-talen, var överrepresentationen också större, 33 procent av dessa bodde 2001 i Stockholms län. Invandringen av andra än flyktingar m.fl. är också sedan mitten av 1990-talet större än flyktinginvandringen. År 2002 utgjordes ungefär två tredjedelar av invandringen av andra än flyktingar och deras anhöriga som anslutit inom två år.

De avgörande mekanismerna bakom den pågående etniska segregationen måste istället sökas i den rådande bostadsmarknadssituationen, bostadspolitiken och marknadens funktionssätt. Utredningen har inte kunnat hitta belägg för att segregationen nämnvärt går att hejda med tvångsåtgärder riktade mot asylsökande eller den minoritet av de nyinvandrade som utgörs av flyktingar m.fl. och inte själva förmår ordna sitt boende. Att inskränka människors rätt att bosätta sig var de vill och kan – sedan de beviljats permanent uppehållstillstånd – är svårt att förena med grundlagens stadgande om likabehandling av alla med hemortsrätt i landet. Det är lika svårt att acceptera att utländska medborgare, som är inneboende i storstäder, skulle ha företräde framför andra bostadssökande i attraktiva kommuner med svår bostadsbrist. Någon sådan ”gräddfil” finns heller inte, men det faktum att många kommuner i tidigare

skeden – när de hade gott om tomma lägenheter – gärna såg att personer i eget boende bosatte sig i ebo-kommunen, har givit det intrycket. Det har tagit lång tid att förändra den bilden men idag ökar medvetenheten bland asylsökande om den svåra bostadssituationen i attraktiva kommuner. Även om släktingar, som anlände för 5–6 år sedan, kunde få kommunens hjälp att få en bostad i storstaden så finns oftast inte längre den möjligheten.

De svart-vita bilderna av för- och nackdelarna med nyinvandrades bosättning i storstads- och stora kommuner respektive små kommuner har också nyanserats av flera utvärderingar och uppföljningar som utredningen studerat. De stödjer inte någon entydig slutsats om att boende i invandratäta bostadsområden alltid är till nackdel för de nyanlända och de ger heller inte underlag för förhoppningen att en första tid i en mindre kommun alltid är till fördel. De flyttningsbeslut, som nyinvandrade själva har fattat, ibland i strid mot myndigheternas önskan, och som inneburit att de lämnat små och invandrarglesa kommuner för större och mera invandratäta, har snarast visat sig lyckosamma ur integrationssynpunkt. Många som valt att flytta har därmed förbättrat sina försörjningsmöjligheter. Samtidigt har de som hittat arbete och försörjning i mindre kommuner ofta valt att bo kvar och det finns mindre kommuner med goda arbetsmarknadsmöjligheter som också lockat till inflyttning.

Utredningens slutsats är att ambitionerna att påverka de nyanländas bosättning och få en större spridning över landet måste utgå från de nyinvandrades framtida försörjningsförutsättningar och samhällets arbetskraftsbehov och, inte minst, individernas egna val. Det är utredningens övertygelse att små kommuner som, förutom goda bostäder, kan erbjuda nyanlända goda utbildnings- och försörjningsmöjligheter kan vara väl så attraktiva för nyanlända, som storstäder med stora problem på bostadsmarknaden. Men förutsättningen är att de nyanlända får en klar bild av alternativen och ser en möjlig och trovärdig väg till oberoende och egen försörjning. Om framtiden ter sig oklar och hopplös är det naturligt att den enda säkerhet, som finns att ty sig till, är den som erbjuds av närheten till släktingar, vänner och landsmän. Vi återkommer till frågeställningen i samband med den planerings- och bosättningsperiod som utredningen föreslår ska ingå i flyktingmottagandet.

När det gäller asylsökande är det självklart möjligt att återinföra anläggningsboende under asyltiden som ett villkor för att få dagsättning, men så länge asylsökande har rätt att röra sig fritt i landet är det svårt att förhindra att de vistas hos släktingar eller vänner.

Sådana erfarenheter gjordes på förläggningarna under den tid då anläggningsboende var det normala. Och även om Migrationsverket med en fullspäckad organiserad verksamhet med närvaroplikt och rigorös kontroll skulle kunna hålla de asylsökande kvar i anläggningsboendet under asyltiden så skulle det inte hindra någon från att söka sig till släkt och landsmän sedan uppehållstillstånd beviljats. Utredningens bedömning är att sådana åtgärder på sin höjd kan fördröja flyttningarna till attraktiva orter men inte i längden förhindra dem. Tidigare försök, med mer eller mindre tvingande kommunplaceringar av dem som fått uppehållstillstånd, kunde ju inte heller förhindra att utrikes födda koncentrerades till vissa kommuner och bostadsområden.

En teoretisk möjlighet vore att i större omfattning ha anläggningsboende på de orter där de bofasta invandrarna finns; därmed skulle kanske en del av trångboddhetsproblemen undvikas, men koncentrationen av utrikes födda till vissa kommuner skulle inte minska. I praktiken har det hittills inte heller varit möjligt eftersom bostadsbristen på sådana orter idag gör det omöjligt för Migrationsverket att hitta lägenheter att hyra för anläggningsboende. I realiteten har bostadsbristen i storstäder och större städer i stor utsträckning förverkligat visionen om att låta asylsökande möta Sverige i mindre kommuner, inte minst i de norra delarna av landet. Det är där Migrationsverket i stor omfattning fått söka de lägenheter som behövs för att bygga upp ett mottagningssystem, som vid halvårsskiftet 2003 härbärgerade ca 20 000 asylsökande medan ungefär lika många fanns i eget boende. Vid årsskiftet 2002/2003 fanns det asylsökande i 260 kommuner och i de tre storstäderna vistades 9 (Stockholm), 5 (Göteborg) respektive 4 (Malmö) procent av de asylsökande. Huruvida spridningen på så många kommuner så småningom också kommer att sätta spår i bostättningsmönstren återstår att se. Det har inte varit möjligt att få fram någon statistik som visar om det finns något samband mellan en asyltid i en liten kommun och benägenheten att också bosätta sig i den eller en annan jämnstor kommun.

Utredningen vill också fästa uppmärksamheten på att inte heller anläggningsboende i mindre och invandrarglesa kommuner är problemfritt, även om de problemen fått mindre publicitet än storstädernas svårigheter. De problem som kan uppstå i mindre kommuner, när anläggningsboende etableras där, är exempelvis svårigheter att snabbt öka den kommunala servicen så att de asylsökande kan erbjudas den skolgång, sjukvård och andra kommunala insatser som kan bli aktuella. Det har påpekats att de nödvändiga utökning-

arna kan bli mer kostnadskrävande i mindre kommuner och att de gällande statliga ersättningarna inte alltid täcker kostnaderna. Det har inte varit möjligt för utredningen att i detalj studera problemen men en översyn av ersättningarna kan vara motiverad.

### **Spritt anläggningsboende är att föredra**

En annan förändring, som inträffat under de senaste åren, är att anläggningsboendet allt oftare har övergått till att vara insprängt och spritt i det normala lägenhetsbeståndet från att tidigare ha varit samlad antingen i f.d. sjukhus, vårdhem, militärförläggningar och liknande institutioner eller i sammanhängande delar av bostadsområden. Utvecklingen började 2000 och kan ses som en fortsättning på de förändringar, som skedde under 1990-talet då anläggningsboendet övergick från att vara ett institutionsboende med kollektiv utspisning till att vara boende i egna lägenheter med självhushåll. Idag strävar Migrationsverket i första hand efter att hyra lägenheter för asylsökande utspridda i det vanliga lägenhetsbeståndet på flera orter inom en radie av ca 5 mil från ett mottagningskontor. Detta sätt att bygga upp anläggningsboendet syftar till att normalisera de asylsökandes tillvaro så långt det är möjligt, men det ställer samtidigt nya krav på Migrationsverkets personal och de asylsökande. Det innebär mera resande både för de asylsökande när de ska träffa handläggare och delta i organiserad verksamhet och för Migrationsverkets personal. Kostnaderna för det spridda anläggningsboendet har också visat sig något dyrare än det samlade anläggningsboendet. Trots detta vill utredningen förordas ett fortsatt spritt anläggningsboende i den utsträckning situationen på bostadsmarknaden gör det möjligt.

Efter att ha tagit del av erfarenheterna från spritt boende, menar utredningen att detta ger de asylsökande ett mera normaliserat och självständigt boende än det samlade anläggningsboendet. Det ger vidare de asylsökande konkreta erfarenheter av svenskt samhälls- och vardagsliv. Det har ofta påpekats hur viktigt det är att informera de asylsökande om att det svenska samhället erbjuder samma och lika bra samhällsservice i både små och stora kommuner och i alla delar av landet eftersom detta inte alltid är självklart i de asylsökandes ursprungsländer. Det spridda boendet kan ge egna erfarenheter av detta, vilket gör väsentligt större intryck än muntlig eller skriftlig information om samma sak. Utredningen bedömer också att ett spritt boende kan göra nödvändiga volymförändringar

i mottagningssystemet mindre dramatiska än etablerandet och avvecklingen av stora samlade anläggningar. Dessutom ger det både svenskar och asylsökande tillfällen till kontakter; på gott och ont, för inte heller det spridda boendet är, som påpekats tidigare, problemfritt. Ett avgörande problem för möjligheterna att åstadkomma ett spritt anläggningsboende utgörs av förhållandena på bostadsmarknaden. Ytterst är det återigen tillgången på bostäder som avgör vad som är möjligt att åstadkomma.

### 2.1.2 Verksamheten under asyltiden

- Verksamheten ska vara integrationsförberedande för dem som befinner sig i normalprocessen, dvs. de som har passerat transitförfarandet och inte fått lagakraftvunnet avvisningsbeslut,
- Migrationsverket har även fortsättningsvis huvudansvar för den organiserade verksamheten men kan upphandla hela eller delar av den av kommuner och/eller andra utförare,
- undervisning i svenska ska ske enligt de nya kursplanerna för sfi,
- samhällsinformation bör om möjligt ges på modersmål eller genom tolk,
- en första kartläggning av de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund ska göras av Migrationsverkets personal och på ett sätt som gör att det kan utgöra grund för en framtida handlingsplan,
- Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket ska tillsammans utarbeta struktur och former för inledande kartläggning av de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund,
- arbetsförmedlingen ansvarar för allmän information om förhållanden och villkor på den svenska arbetsmarknaden, förmedling av praktikplatser till asylsökande samt fördjupad individuell kartläggning, studie- och yrkesrådgivning och, när det är motiverat, för att skriva in arbetssökande på arbetsförmedlingen samt förmedla arbete till dem som har rätt att arbeta,
- Riksförsäkringsverket får i uppdrag att utreda de påtalade problemen med de asylsökandes arbetsbaserade försäkringar så att de får de ersättningar de enligt lagen har rätt till.

Den organiserade verksamheten under asyltiden ska vara integrationsförberedande för dem som ingår i normalprocessen och de kunskaper och erfarenheter de asylsökande får, måste vara möjliga att

bygga vidare på för dem som får tillstånd att stanna. Det gäller att ta vara på tiden och undvika att gå på gång "börja om från början" och det innebär också att de asylsökandes aktiviteter kontinuerligt ska dokumenteras. Betyg från sfi och intyg om deltagande i andra aktiviteter, liksom betyg/intyg från praktikplatser/arbetsgivare bör samlas i en individuell portfölj och utgöra underlag för en eventuell kommande handlingsplan. Det är angeläget att snabbt etablera en inriktning på arbete och egen försörjning och att hela tiden hålla det i sikte och undvika att det uppstår långa tider utan mål och innehåll. Det är också ett konkret och påtagligt sätt att göra de nyanlända bekanta med det svenska samhällets sätt att fungera.

Eftersom både antalet asylsökande, de länder de kommer från liksom orsakerna till att de söker asyl förändras från tid till annan kommer sannolikt alltid en del – just nu merparten – av de asylsökande att avvisas. För dem som har fått lagakraftvunna avvisningsbeslut bör den organiserade verksamheten istället förbereda för ett självmant återvändande. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att utreda återvändandefrågorna men, med tanke på svårighetsgraden i det arbetet, menar utredningen att det finns anledning att överväga om inte ett särskilt program behöver utvecklas för dessa personer

### **Svenskundervisning och samhällslivsorientering**

Migrationsverket ansvarar för den organiserade verksamheten men kan upphandla hela eller delar av den av kommuner och andra utförare. Både inom den organiserade verksamheten för asylsökande och introduktionen för personer som fått uppehållstillstånd är innehållet till stora delar likartat så till vida att i båda fallen ska undervisning i svenska ges liksom samhällsinformation. Sfi-utredningen föreslår att samhälls- och arbetslivsorientering ska utgöra en del av sfi-utbildningen. Kommunen har en skyldighet att tillhandahålla sfi med samhälls- och arbetslivsorientering för de invandrare som är folkbokförda i kommunen och utredningen menar att det vore rationellt att använda de resurser som kommunerna redan byggt upp även för de asylsökande som bor i kommunen. Inte minst med tanke på dem som bor i eget boende och spritt anläggningsboende borde en samverkan med kommunerna kunna öka tillgängligheten och förkorta resvägarna. Om de asylsökande läser sfi tillsammans med andra studerande får kommunen tidigare kontakt med dem.



Det kan spara tid och underlätta de fortsatta kontakterna med dem som senare får uppehållstillstånd.

Utredningens förslag att svenskundervisningen under asyltiden ska följa kursplanen gör det också naturligt att asylsökande och invandrare med uppehållstillstånd studerar tillsammans. Erfarenheter från Norge visar inte på några nackdelar och ett större elevunderlag ökar också möjligheterna att sätta samman elevgrupper med varierande studievana, utbildning m.m. Förslaget till förändrad svenskundervisning för asylsökande är en anpassning till en förändring som i praktiken redan skett eller pågår inom I likhet med Migrationsverket menar vi att det bör leda till en bättre kontinuitet i språkinläringen och färre ”omstarter”. Oavsett om de asylsökande blir kvar i kommunen eller ej så kan de fortsätta språkstudierna på den nivå där de befann sig när uppehållstillståndet beviljades. Men för att de som får uppehållstillstånd ska kunna tillgodoräkna sig de resultat de uppnått inom ramen för svenskundervisningen vid en eventuell följande introduktion krävs också att de examineras av behörig myndighet, såvida undervisningen inte tillhandahålls av kommunen.

En del av dagens ”glapp” mellan asyltiden och tiden efter uppehållstillstånd beror på att personer som inte får sin asylansökan beviljad kommer in med en ny ansökan och går under jorden i förhoppningen att så småningom få ett positivt beslut. Att asylsökande deltar i en genomtänkt introduktion och läser svenska enligt de nya kursplanerna m.m. kommer därför inte att lösa alla problem med glappen i kedjan.

Förutom svenskundervisning med samhälls- och arbetslivsorientering bör den organiserade verksamheten kunna omfatta i princip detsamma som den kan göra idag, dvs. information med anknytning till asyltiden, annan utbildning, praktik och självförvaltning för dem som bor på anläggning. Den organiserade verksamheten bör så långt som möjligt ha en individuell inriktning där utbildning och yrkeserfarenheter från hemlandet samt framtidsplanerna beaktas. Det utvecklingsarbete som pågår inom Migrationsverket med att fastställa ett program för en månadslång introduktion – dvs. ett program, som är gemensamt till innehåll och omfattning för hela mottagningssystemet, som ibland benämns ”bas-ov” – ser utredningen som ett viktigt steg för att höja kvaliteten på den organiserade verksamheten.

Till kvaliteten i den organiserade verksamheten hör också att den information som ges blir förstådd, dvs. att den ges på ett begripligt språk. Modersmålet är alltid det ”bästa språket” och information

måste därför så långt det är möjligt ges på modersmål och helst av lärare som behärskar både språk och innehåll. När detta inte är möjligt kan tolkning eller användning av något annat fungerande kommunikationsspråk tillgripas. För moment som berör djupt liggande värderingar, som barnuppfostran och könsroller är det önskvärt med dubbelt kultur- och språkkompetenta lärare men nära samverkan mellan svensk- och modersmålstalande lärare kan också vara en lösning. Ren tolkning måste däremot betraktas som en nödlösning.

### Frivilligorganisationer kan ge mervärde

Frivilligorganisationer bör kunna engageras i större utsträckning än i dag för vissa delar av den organiserade verksamheten, exempelvis i frågor som rör mänskliga rättigheter (MR), och då inte enbart genom ideella insatser utan också som utförare av köpta tjänster. När det gäller köpta tjänster begränsar dock resurstilldelningen för organiserad verksamhet Migrationsverkets möjligheter. Utredningen menar att kontakter med det omgivande samhället i form av företrädare för frivilligorganisationer kan ge ett mervärde för båda parter. De asylsökande möter ”vanliga” människor utan myndighetsuppgifter och frivilligorganisationernas företrädare ökar sina kunskaper om de grupper som kommer till Sverige, deras bakgrund och kultur. Detta kan både leda till att frivilligorganisationerna i sin verksamhet kan dra nytta av de asylsökandes kompetens och att de som får uppehållstillstånd har fått en värdefull och konkret erfarenhet av en vanlig och möjlig väg in i den svenska samhällsgemenskapen.

Vissa frivilligorganisationer som bygger sin verksamhet på MR-frågor (Röda korset, Rädda Barnen m.fl.) kan på ett självklart sätt behandla frågor om mänskliga rättigheter och barns rättigheter utifrån ett universellt perspektiv. Dessa, på internationella konventioner grundade, rättigheter har relevans både som delar i det svenska samhällets grundläggande värderingar och för asylsökande som senare återvänder till hemlandet. Ytterligare ett område som är till nytta, oavsett i vilket land de asylsökande kommer att leva, är grundläggande sjuk-, hälso- och barnvård. Det ligger också helt i linje med vissa frivilligorganisationers normala verksamhet och kan samtidigt ge de asylsökande en beredskap att hantera en del av de problem som ett liv i väntan på asyl alltid kommer att innebära.

### Arbetsmarknadsinriktning redan från asyltiden

En första kartläggning av de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund ska göras av Migrationsverkets handläggare och på ett sätt som gör att det kan utgöra grund för en framtida handlingsplan. Syftet är både att så tidigt som möjligt markera arbetsmarknadsinriktningen och att ge arbetsförmedlingen ett grepp om vilken kompetens och vilka resurser som sannolikt kommer att finnas att ta till vara på den svenska arbetsmarknaden. Kartläggningen kan även utgöra en grund för att kunna påbörja förberedelser för eventuell validering och värdering av utländska utbildningar och tidigare yrkeserfarenheter och ge en grund för individualisering av innehållet i den organiserade verksamheten.

För den asylsökande startar kartläggningen en process som bör leda till att han/hon får en klar bild av hur han/hon på bästa sätt kan förbereda ett framtida arbetsmarknadsinträde. Med kartläggningen påbörjas också sammanställningen av den portfölj, som den sökande bör ha och där studieresultat och andra aktiviteter under asyltiden dokumenteras och samlas tillsammans med eventuell dokumentation från studier och arbete i hemlandet.

I dag är det möjligt att arbeta under asyltiden men förhållandevis få asylsökande har hittills gjort det. I den arbetsmarknadspolitiska propositionen (Prop. 2002/03:44) ges signaler om förstärkta informationsinsatser riktade till asylsökande om möjligheten att arbeta under asyltiden. Samtidigt föreslår Verkställighetsutredningen att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet inte ska kunna beviljas undantag från arbetstillstånd. Utredningen har samrått med den arbetsgrupp som regeringen tillsatte 2003 om närmare samverkan med näringslivet i arbetet för integration av invandrare på arbetsmarknaden. I dessa överläggningar har bl.a. ett arbetsgivarintresse framförts om att lättare kunna komma i kontakt med asylsökande och kunna dra nytta av den kompetens de har redan under asyltiden. Utredningen bedömer att kartläggningen kan bli till gagn både för de asylsökandes möjligheter att arbeta under väntetiden, deras framtida arbetsmarknadsanknytning och för arbetsgivare, som via arbetsförmedlingen vill söka arbetskraft bland de asylsökande. Utredningens utgår därmed från att en större andel kommer att arbeta under asyltiden om arbetsförmedlingens stöd till dem förbättras dels genom kartläggningen, dels genom att de som vill ha arbete registreras på arbetsförmedlingen och blir sökbara för arbetsgivarna.

## Ökat ansvar för Arbetsmarknadsverket

Det är angeläget att Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket tillsammans utarbetar struktur och former för den inledande kartläggningen av de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund. Kartläggningen måste nämligen ha en sådan kvalitet och struktur och ett sådant innehåll att arbetsförmedlingen har en möjlighet att bedöma hur nära eller långt ifrån ett arbetsmarknadsinträde personen står och vilka kompletteringar som bör göras. Därför är det nödvändigt att arbetsmarknadsmyndigheterna och Migrationsverket tillsammans utarbetar kartlägningsinstrumentet. Ett sådant gemensamt arbete är också delvis påbörjat inom ramen för Överenskommelsen om utveckling av introduktionen.

I de fall det är motiverat bör den första kartläggningen följas av direkta kontakter med arbetsförmedlingen på den ort där den sökande bor för fortsatt kartläggning, studie- och yrkesrådgivning, inskrivning som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Individens eget uttalade intresse bör vara en viktig och självklar utgångspunkt för arbetsförmedlingskontakterna. Formerna för kontakterna mellan mottagningsenheten och arbetsförmedlingen bör de båda myndigheterna utveckla i samverkan. Att bli inskriven på arbetsförmedlingen är emellertid viktigt för att personerna ska kunna komma ifråga för matchning och praktik. Utredningen menar också att arbetsförmedlingens bransch- och arbetsgivarkontakter bör användas för att hitta praktikplatser som stärker de asylsökandes yrkesinriktning. Arbetsförmedlingen bör också förmedla arbete till dem som har rätt att arbeta.

Idag är det många som försöker hitta praktikplatser åt både kommunmottagna, andra invandrare och asylsökande – de kommunala flyktingmottagningarna, sfi-anordnarna och även Migrationsverkets förläggningar. Dessutom försöker ofta också de asylsökande eller kommunmottagna själva att hitta praktikmöjligheter. De olika aktörerna konkurrerar delvis med varandra om samma praktikplatser och det blir också mycket dubbelarbete när alla aktörer ska bygga upp sina egna bransch- och arbetsgivarkontakter. Utredningen menar att det vore rimligare att den professionella arbetsmarknadsmyndigheten ansvarade för de praktikplatser, som har arbetsförberedande inriktning eftersom de redan har arbetsgivar- och branschkontakter uppbyggda. Vilken tonvikt som bör läggas på praktik under asyltiden kan också behöva bestämmas utifrån tillgången på praktikplatser och vilken sorts praktik som avses.

Men också möjligheterna att arbeta under asyltiden och anställningsbarheten efter ett eventuellt uppehållstillstånd bör spela in.

Utredningen ser över huvud taget Arbetsmarknadsverkets medverkan, i både allmän arbetsmarknadsinformation och individuell rådgivning, som mycket angelägen och verkets ansvar för asylsökande bör förtydligas. Tidigare har det varit mycket begränsat men inom ramen för Överenskommelsen om utveckling av introduktionen har en utveckling påbörjats som nu bör läggas fast. För att ge en professionell och realistisk information om arbetsmarknadsförhållanden och -möjligheter krävs, som vi bedömer det, medverkan från Arbetsmarknadsverket. Det är svårt för mottagningshandläggare på Migrationsverket att vara så kunniga och hålla sig så å jour med arbetsmarknadsfrågorna att de kan fördjupa informationen inom alla de områden som kan aktualiseras vid sådana informationstillfällen. Seriositeten i arbetsmarknadsinriktningen betonas också av att det är de som yrkesmässigt arbetar med frågorna som också ger informationen. Uppfattas den som tillförlitlig av de asylsökande kan den även motverka myter och tro, som annars riskerar att bli den viktigaste informationskällan för de asylsökande.

Arbetsmarknadsverket har ytterligare skäl att ägna arbetssökande asylsökande ett särskilt intresse. De asylsökande, som senare får uppehållstillstånd, blir med utredningens förslag om en ny planerings- och bosättningsperiod ofta ett ansvar för arbetsförmedlingen. Ju tidigare arbetsförmedlare och yrkesrådgivare kommit i kontakt de asylsökande och kunnat påverka de arbetsmarknadsinriktade insatserna under asyltiden, desto större blir förmedlingens möjligheter att på bästa sätt ta till vara de nyinvandrades resurser. Vägen till arbete för de nyanlända kan bli kortare och Arbetsmarknadsverkets möjligheter att förse arbetsmarknaden med efterfrågad arbetskraft förbättras. Med tanke på de aktuella prognoserna om kommande arbetskraftsbehov är detta ytterst angeläget men framför allt ger det arbetsmarknadsmyndigheterna verktyg för att förhindra att nyanlända hamnar i en långtidsarbetslöshet, som senare kräver mångdubbla ansträngningar och resurser för att häva.

Ett problem som uppmärksammas när det gäller de asylsökande som arbetar, berör de arbetsbaserade förmånerna i Socialförsäkringslagen och problemet kan komma att bli större med fler asylsökande i arbete. Konstruktionen med undantag från kravet att ha uppehållstillstånd för vissa asylsökande har lett till att försäkringskassorna tolkat lagstiftningen som att asylsökande som arbetar inte har rätt till t.ex. sjukpenning. Såvitt utredningen kan finna är

emellertid lagstiftningen klar på denna punkt, man har den rätten i och med att man arbetar och betalar skatt, och problemen förefaller snarare bottsna i att försäkringskassorna har svårigheter att i sina datasystem registrera försäkrade som inte är folkbokförda i landet eller saknar personnummer. Utredningen har inte lyckats klarlägga exakt vad det är för lagar, förordningar, riktlinjer eller rutiner som orsakar problemen men menar att Riksförsäkringsverket snarast bör få i uppdrag att bringa klarhet i frågan så att de asylsökande som arbetar också kommer i åtnjutande av de förmåner de har rätt till.

### 2.1.3 Kommunernas och landstingens roll under asyltiden

- Migrationsverket ska regelbundet underrätta kommunerna om vilka asylsökande barn i skolåldern som bor i kommunen – i anläggningsboende eller eget boende – och på vilken adress de kan nås för att få erbjudande om skolgång,
- Migrationsverket ska regelbundet underrätta landstingen om vilka asylsökande som bor inom landstingsområdet och på vilken adress de kan nås för att få erbjudande om hälsoundersökning,
- en konsekvensändring i sekretesslagen bör övervägas med hänvisning till förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. och förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

De kommuner och landsting där de asylsökande bor – oavsett om det är i anläggnings- eller eget boende – har viktiga om än begränsade uppgifter och skyldigheter i förhållande till de asylsökande. Asylsökande barn har tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i stort sett samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. För ensamkommande barn har kommunerna ett särskilt ansvar bl.a. för att utse god man för barnet och för barnets omvårdnad. Frågan om de ensamkommande asylsökande barnen har under de senaste åren varit föremål för flera utredningar och förslag till förbättringar. Eftersom reformarbetet ännu inte är slutfört har utredningen inte funnit anledning att just nu ytterligare utreda frågorna.

Ekonomisk ersättning till asylsökande lämnas som regel enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och inte enligt socialtjänstlagen. Däremot kan asylsökande komma i fråga för andra insatser enligt socialtjänstlagen och enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Det kan handla om att ingripa vid missbruk, om barn far illa och om kommunernas yttersta ansvar för alla som vistas inom kommunen motiverar stöd och hjälp.

Asylsökande erbjuds hälso- och sjukvård med stöd av en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Denna överenskommelse går utöver landstingens skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagens genom att den, förutom akut sjuk- och tandvård, även inkluderar sjuk- och tandvård som inte kan anstå, mödrhälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort och vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (1985:1472). Dessutom erbjuds barn, som inte fyllt 18 år, i princip samma vård som barn som är bosatta i landet. Det är den behandlingsansvarige läkaren som avgör vad som är att betrakta som akut sjuk- och tandvård och vilken vård som inte kan anstå. Ännu finns oklarheter när det gäller akut vård och psykisk ohälsa. Svåra traumatiska upplevelser som tortyr och påtvingad separation från anhöriga är riskfaktorer för psykisk ohälsa som måste uppmärksammas i ett hälsosamtal. Landstingen får statlig ersättning för den vård de ger enligt överenskommelsen liksom för de hälsoundersökningar och hälsosamtal som genomförs och som alla asylsökande ska erbjudas.

### **Personuppgifter som underlag för kommuner och landsting**

För att både kommunerna och landstingen ska kunna leva upp till sina förpliktelser måste de få underlag från Migrationsverket med namn och adresser till dem som ska erbjudas skolgång och hälsoundersökning och hälsosamtal. Därutöver har kommuner ibland velat få förteckningar över alla asylsökande som bor, framför allt i eget boende, i kommunen. Rutinerna för att överföra nödvändiga uppgifter till kommuner och landsting har kritiserats och de har också komplicerats av de begränsningar som finns i sekretesslagstiftningen och personuppgiftslagen. Problemet har behandlats av Utlänningsdatautredningen, som i sitt betänkande Utlänningsdatalag (SOU 2003:40), föreslagit att Migrationsverket får en författningsreglerad uppgiftsskyldighet när det gäller namn, födelse datum och bostadsadress för de barn som ska erbjudas utbildning,

förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Skyldigheten föreslås bli införd i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. För uppgiftslämnandet till landstingen föreslås att motsvarande skyldighet för Migrationsverket att lämna personuppgifter införs i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Utredningen ifrågasätter om de hittillsvarande problemen med personuppgifter till kommuner och landsting undanröjs helt i och med dessa förändringar. En konsekvensändring i sekretesslagens första kapitel bör övervägas, där en uttrycklig hänvisning görs till de berörda förordningarna. Utredningen anser inte att det finns skäl att föreslå en utvidgning av uppgiftsskyldigheten avseende samtliga asylsökande i eget boende. Kommunerna har inte mer omfattande ansvar för dessa personer än för vilken annan person som helst som befinner sig i kommunen utan att vara folkbokförd där och för dessa personer finns ingen uppgiftsskyldighet i förhållande till kommunerna. De uppgifter om antalet asylsökande i eget boende, som kommunerna redan får, är tillräckliga för att kommunerna ska ha ett underlag för att bedöma eventuella framtida bosättningsbehov. Med utredningens förslag till planeringsperiod ges de kommuner som vill medverka vid det första bosättningsmötet ytterligare möjligheter att få information om den som just fått sitt uppehållstillstånd.

### **Asylsökandes sjukvård, hälsoundersökningar och hälsosamtal**

Men underlag i form av personuppgifter är bara en sida av förutsättningarna för att de asylsökande ska få del av den skolgång, omsorg och sjukvård de har rätt till. Det krävs också personalresurser, en beredskap och bra rutiner inom kommuner och landsting för att möta de asylsökandes behov. Inte minst när det gäller de asylsökandes sjukvård har flera problem påtalats både med hälsoundersökningarna och med den omedelbara sjukvård de har rätt till. Hälsoundersökning och hälsosamtal ska enligt överenskommelsen mellan staten och landstinget erbjudas alla asylsökande men enligt Landstingsförbundets senaste redovisning av sjukvård åt asylsökande 2002 var det bara 37 procent som faktiskt genomgått hälsoundersökning. Skälen till att de inte är flera uppges vara dels svårigheter att hitta de asylsökande, dels problem för landstingen att få tid och resurser för verksamheten. Den bild av övrig sjukvård åt de asylsökande, som Landstingsförbundet ger, innebär att de asylsökande



2002 gjorde något fler besök i öppen vård än den bosatta befolkningen, att de var kraftigt underrepresenterade när det gäller tandvårdsbesök och hade betydligt större behov av sluten somatisk vård. För den slutna psykiatriska vården redovisar Landstingsförbundet stora öknings under 2002 men samtidigt uppseendeväckande skillnader mellan landstingen. Statistiken är emellertid inte fullständig och jämförelserna bygger delvis på uppskattningar.

De asylsökandes – och senare de kommunmottagnas hälsotillstånd – är en fråga som ofta aktualiserats både inom mottagnings-systemet, den kommunala flyktingmottagningen och svenskundervisningen och hälsoproblemen uppges ofta vara ett stort hinder i integrationsprocessen. Utredningen noterar samtidigt att en hel del arbete pågår inom området. Förutom de förändringar som Utlänningsdatautredningen föreslagit pågår inom Socialstyrelsen en översyn av riktlinjerna för hälsoundersökningarna och hälsosamtalen. Mottagandevillkorsutredningen har i uppdrag att pröva behovet av obligatoriska hälsoundersökningar. Integrationsverket har under det gångna året påbörjat samtal med berörda myndigheter med sikte på att före årets slut få till stånd en central överenskommelse för integration och hälsa som bl.a. syftar till att komma till rätta med de hinder för integration som ohälsa skapar. Parallellt pågår det 4-åriga forskningsprojektet Hälsofrämjande introduktion vid Karolinska Institutet i samverkan med Institutet för psykosocial medicin. Landstingsförbundet har aviserat att de kommer att ha överläggningar med Migrationsverket för att förbättra rutinerna avseende hälsoundersökningarna. Utredningen exempelvis från flera håll blivit uppmärksam på att hörselskador i stor utsträckning inte upptäcks vilket dels kan leda till att handikappet inte beaktas vid bosättningen, dels att de hörselskadade inte kan tillgodogöra sig sfi-utbildningen.

Utredningen har inte haft möjlighet att detaljstudera hälso- och sjukvården för vare sig asylsökande eller kommunmottagna flyktingar m.fl. men vill understryka vikten av det arbete som pågår. Inte minst finner vi det ytterst angeläget att alla asylsökande verkligen nås med både information och erbjudande om hälsoundersökning och hälsosamtal och att dessa sedan görs på ett tillitsfullt och etiskt försvarbart sätt, så att viktiga för integrationen aspekter kan uppmärksammas och åtgärdas. Med tanke på att Landstingsförbundet redovisar betydligt mindre problem med att nå asylsökande barn för kontakter med barnvårdscentralerna förefaller det inte omöjligt. Utredningen har samrått med Mottagandevillkorsutredningen och delar deras preliminära bedömning att

obligatoriska hälsoundersökningar inte är motiverade. Erfarenheterna från mottagningsenheter där de asylsökande får både god information och erbjudande om hälsoundersökning visar att den stora majoriteten då också gärna accepterar erbjudandet. Vi återkommer till hälso- och sjukvårdsfrågorna i ett senare kapitel.

### Ersättningar till kommuner och landsting

Utredningen har fått vissa signaler om att kommuner anser att ersättningarna för de asylsökande barnens förskola, skolgång och skolbarnsomsorg inte täcker kostnaderna men utredningen har inte något underlag för att bedöma förekomsten och omfattningen av problemen. Även när det gäller ersättningarna till kommunerna, för exempelvis sociala utredningar därför att barn misstänks fara illa, har utredningen fått påpekanden om att kommuner belastas av orimligt stora kostnader. Inte heller på denna punkt har utredningen haft möjlighet till fördjupade undersökningar och saknar därför underlag för att bedöma behovet av förändringar. Dessutom har utredningen erfarit att flera överklaganden avseende ersättningar av detta slag är föremål för pågående beredning i regeringskansliet.

Landstingsförbundet redovisar i sin uppföljning *Sjukvård till asylsökande, omfattning och kostnader 2002* (Dnr 156/02) ett underskott, dvs. de statliga ersättningarna täcker inte de faktiska kostnaderna. Statens ersättningar till landstingen regleras i en särskild överenskommelse som kontinuerligt följs upp och blir föremål för omförhandlingar och utredningen har därför inte närmare studerat ersättningsfrågorna (se också ovan under rubriken Skapar eget boende etnisk segregation).

#### 2.1.4 Försörjningen under asyltiden

- Nuvarande dagersättning till asylsökande bibehålls,
- Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att övergången från dagersättning till statlig etableringsersättning kan ske i och med bosättningen och normalt senast efter 3 månader.

Utredningen har diskuterat nuvarande konstruktion av dagersättningen till asylsökande sedan det påpekats att den har vissa nackdelar. Den är konstruerad som en fast ersättning som bl.a. förut-

sätter att den asylsökande deltar i den organiserade verksamheten i viss omfattning och dessutom medverkar i utredningen av sitt asyl-ärende och – om asylansökan avslagits – i förberedelserna för själv-mant återvändande. När en asylsökande inte deltar i organiserad verksamhet, utredning och verkställighet kan nedsättning av dag-ersättningen göras enligt vissa regler. För personer som av hälso-eller andra skäl inte kan delta i organiserad verksamhet görs ingen nedsättning. Det är ett administrativt komplicerat system som är svårt att få att fungera enhetligt och som innehåller svårigheter när det gäller att motivera de asylsökande till aktiviteter. En person som exempelvis fått dagersättning för att han deltagit i svensk-undervisningen förväntas senare delta i ytterligare aktiviteter men det förändrar inte ersättningen.

De medel som hittills avsatts för organiserad verksamhet har heller inte räckt för att erbjuda ett utbud, som täcker heldagssyssel-sättning vilket leder till att asylsökande under perioder bara deltar under kortare tid. Eftersom personen i fråga inte varit avog till att medverka finns det ingen grund för en nedsättning och dag-ersättningen utgår följaktligen utan reduktion

Utredningen menar i princip att ett omvänt ersättningsystem vore mera tilltalande, dvs. på en grundersättning, som alltid utgår och avser att täcka grundläggande behov, skulle tilläggsersättning utgå i förhållande till den tid, som den asylsökande lägger ner på svenskundervisning, självförvaltning och andra aktiviteter inom den organiserade verksamheten. Detta förutsätter emellertid ett brett och heltidstäckande utbud av organiserad verksamhet så att individen kan fylla på sin dagersättning upp till den högre nivån. Eftersom utredningen inte ser att detta skulle vara möjligt inom nuvarande ekonomiska ramar och att även detta system skulle kräva avsevärda administrativa insatser – för att fördela mycket an-språkslösa summor av varierande storlek – har utredningen stannat vid att behålla nuvarande system. Det kan dock komma att modi-fieras med anledning av Verkställighetsutredningens förslag liksom av de konsekvenser som EU:s direktiv om mottagandevillkor av asylsökande (dir. 2002:104) eventuellt innebär.

I kommande avsnitt föreslår utredningen bl.a. att en planerings-och bosättningsperiod och en ny statlig etableringsersättning in-förs. Om dessa förslag genomförs krävs att Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ändras så att övergången från dagersättning till den enhetliga statliga ersättningen sker i och med bosättningen och senast efter 3 månader.

Idag gäller olika regler för personer som beviljas uppehållstillstånd och bor i anläggningsboende respektive eget boende avseende övergången från dagersättning till kommunalt försörjningsstöd eller introduktionsersättning. För personer i anläggningsboende kan dagersättning fortsätta att betalas ut "om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun". Målet för kommunplacering är 8 veckor. För personer i eget boende kan däremot dagersättning bara fortsätta att betalas ut under en månad efter beviljat uppehållstillstånd, därefter träder kommunen automatiskt in med den form av stöd till försörjning som den valt. Systemet fungerar inte bra. I ena fallet blir de som fått tillstånd ibland kvar i anläggningsboende längre tid för att bostad inte kunnat erbjudas (t.o.m. maj månad 2003 hade hälften väntat 3 månader eller längre på sin kommunplacering) och i det andra tvingas kommuner ibland med mycket kort varsel överta försörjningen.

Med en tre månaders planeringsperiod för alla skulle kommunerna få bättre möjligheter att förebereda mottagandet eller bidra till en bosättning i någon annan kommun. Individen skulle få en rimligare tid på sig att tillsammans med Migrationsverket och andra berörda parter hitta en permanent bostadslösning. Under planerings- och bosättningsperioden förändras inte individernas boendeförhållanden jämfört med asyltiden och utredningen bedömer det som rimligt att även ersättningen förblir densamma, nämligen dagersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. När bosättningen är klar kan statlig ersättning börja betalas ut liksom eventuellt hemutrustningslån vilket gör att den ekonomiska situationen blir väsentligt bättre. Med bibehållen dagersättning under planerings- och bosättningsperioden finns det också en ekonomisk drivkraft för den som fått uppehållstillstånd att försöka lösa sin boendesituation. Den permanenta bosättningen, en handlingsplan för framtiden och den statliga ersättningen markerar därmed tydligare att en ny fas i livet har börjat.

## 2.2 Planeringsperiod med bosättning

- Den planeringsperiod som erbjuds den nyanlände ska ha en tydlig inriktning på arbete, egen försörjning och bosättning,
- planeringsperioden börjar vid det bosättningsamtal som Migrationsverket kallar till så snart en person beviljats uppehållstillstånd. Den kommun där personen befinner sig när uppehållstillståndet beviljas ska tillsammans med AMV kallas till samtalet,
- vid periodens slut ska var och en ha en handlingsplan och en meritportfölj,
- individens förutsättningar och ambitioner ska vara viktiga utgångspunkter för planeringen och handlingsplanen ska så långt som är möjligt vara resultatet av individens egna beslut.

De som just fått veta att de fått uppehållstillstånd har med stor sannolikhet en hel del funderingar på hur deras framtid i det nya landet ska gestalta sig. Hur blir det med bostad och arbete? Är min utbildning användbar? Hur blir det med barnens skolgång? Vad händer när min familj kommer? Om frågorna är många så är svaren sannolikt färre. En hel del har säkert klart för sig var de vill bo, några har ordnat sitt boende på egen hand, andra vet inte vart de ska ta vägen och behöver någon som hjälper dem. På liknande sätt är det med arbete och utbildning. En del är klara över vad de vill göra och har kanske redan under asyltiden tagit reda på en del om vad som finns och är möjligt för dem, men väldigt många har, som vi sett, en bra bit kvar innan de hittar ett arbete och kan försörja sig själva. Vi vet också att valet av eller önskan om en viss bostadsort inte alltid är så bra ur arbets- och utbildningssynpunkt och vice versa. Även om många har släkt och vänner i Sverige som kan bistå med information och kontakter måste det självklart vara svårt för den som är nyanländ att veta vad som finns och vad som är möjligt.

För att kunna fatta kloka beslut för sin framtid skulle det underlätta för många nyanlända om de så snart som möjligt efter det att de har fått uppehållstillstånd fick professionell hjälp med att planera sitt boende och sin försörjning. Utredningen föreslår därför att f.d. asylsökande som fått ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, kvotflyktingar samt anhöriga som kommer inom två år ska erbjudas en koncentrerad planeringsperiod som inkluderar frågan om bosättning.

Planeringsperioden ska ha en tydlig och konkret inriktning på arbete och egen försörjning och bosättning och ska vara till gagn för både individ och kommun. Den som har fått uppehållstillstånd ska få tid och möjligheter att orientera sig om villkor och förhållanden när det gäller bosättning och försörjning och få professionell hjälp med att planera för sin framtid. Det betyder att perioden måste innehålla samhällsinformation, kvalificerad vägledning, bedömning av yrkeskunskaper och utbildningsbakgrund etc. Vid periodens slut ska var och en ha en handlingsplan som för flertalet ska vara inriktad på arbete samt en meritportfölj.

Den nyanlände ska ha ett reellt inflytande över planeringsprocessen och hans eller hennes beslut ska vara avgörande för innehållet i handlingsplanen. Detta är en viktig förutsättning för att den enskilda individen ska ta handlingsplanen på allvar och ta ansvar för den. Studier visar att kommuner som låter invandrare bli reellt delaktiga i planeringen av sin introduktion kommer snabbare ut i egen försörjning. Så detta är något som alla tjänar på. Kommunerna i sin tur kan under perioden diskutera bosättning och försörjning med den nyanlände ur ett kommunalt perspektiv. De kan redogöra för de förutsättningar för framtida boende och försörjning som finns i den egna kommunen och – beroende på hur det regionala och interkommunala samarbetet ser ut – vad som kan tänkas finnas i andra kommuner samt diskutera vad av detta som kan tänkas passa den enskilda individen.

Utredningen föreslår att Migrationsverket får ansvar för att sätta igång planeringsperioden och att den börjar vid det samtal som Migrationsverket alltid har med den som just har fått ett uppehållstillstånd och som bland annat handlar om bosättning (det som brukar kallas PUT-samtal, men som vi fortsättningsvis kallar för bosättningsamtal). Den kommun där en person befinner sig när hon eller han får uppehållstillstånd, vistelsekommunen, bör vara med i ett tidigt skede i planeringsprocessen och ska därför kallas till samtalet. Till samtalet ska även AMV kallas.

För några av de grupper som omfattas av utredningens förslag om planeringsperiod och etableringsersättning, måste ytterligare utredning och överväganden göras innan de föreslagna förändringarna genomförs. Det gäller dels de som överförs inom ramen för flyktingkvoten, dels de som har tillfälliga uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, dvs. är längre än ett år.

Numera placeras kvotflyktingarna direkt i en kommun när de kommer till Sverige. De passerar alltså inte först Migrationsverkets mottagningssystem och det kallas inte till något bosättningsamtal.

Frågan blir då hur planeringsprocessen ska initieras. Det naturliga är, enligt vår uppfattning, att kommunen där personerna är bosatta tar vid, på samma sätt som vi föreslår att de ska göra för asylsökande så snart deras första bosättning är klar. Eftersom Migrationsverket sitter inne med kunskaper om kvotflyktingarnas bakgrund och behov bör de medverka åtminstone i planeringsperiodens inledande skede. En annan fråga som behöver lösas är försörjningen under planeringsperioden. Ett alternativ skulle kunna vara att Migrationsverket blir ekonomiskt ansvarig för kvotflyktingarna på samma sätt som för f.d. asylsökande, ett annat att den föreslagna etableringsersättningen betalas ut med start redan under planeringsperioden. Det senare skulle innebära att staten tar ett tidsmässigt kortare ekonomiskt ansvar för en grupp flyktingar, som ofta har speciella behov till följd av att de har långa lägervistelser bakom sig och som inte har någon tidigare svenskundervisning och bekantskap med det svenska samhället att bygga vidare när de ska börja sin etablering i Sverige. Om utbetalningen av den föreslagna etableringsersättningen förlängs med tre månader, och då på den lägre ersättningsnivån, skulle både individens, kommunens och övriga medverkande aktörers möjligheter att åstadkomma något förbättras. Utredningen har emellertid inte haft möjlighet att se närmare på dessa eller andra alternativ.

En annan grupp som det finns anledning att se ytterligare på är de som av olika skäl beviljas tillfälliga uppehållstillstånd, trots att de inte har asyl- eller andra skäl för uppehållstillstånd. Utredningen har föreslagit att de ska omfattas av möjligheten att söka och få etableringsersättning om deras tillfälliga tillstånd ger grund för folkbokföring, dvs. gäller för minst ett år. Ett tillfälligt uppehållstillstånd syftar oftast inte till bosättning utan till återvändande. Det kan emellertid finnas fall där det tillfälliga uppehållstillståndet ger grund för folkbokföring och för denna lilla grupp bör ytterligare överväganden göras huruvida de ska få etableringsersättning eller ej. Utredningen har inte haft möjlighet att fördjupa sig tillräckligt i denna problematik.

Planeringsperioden ska vara så kort om möjligt. Normalt bör den inte ta mer än tre månader. Detta är den gräns som bör gälla för alla oavsett om man har valt eget boende eller inte. Men om man under planeringsperioden kommer överens om att en flyttning från en bosättningskommun till en annan är det bästa för den nyanländes framtida etablering bör det vara möjligt att förlänga den med som längst ytterligare tre månader. Detta förutsatt att planeringen absolut kräver en förlängning. När det tar extremt lång tid att hitta

boende för dem som bor på anläggning kan det också vara befogat att förlänga perioden så att en del av individens planering kan ske tillsammans med det som blir bosättningskommunen.

Som sagts inledningsvis i detta betänkande är behoven många gånger desamma för alla nyanlända oavsett på vilken grund man fått tillstånd att stanna. Flera kommuner har också, som vårt arbete visat, funnit fördelar med att erbjuda sina introduktionsprogram till andra nyanlända än de som omfattas av ersättningsförordningen. Mot den bakgrunden anser utredningen att den föreslagna planeringsperioden bör kunna erbjudas alla nyanlända invandrare som inte kan försörja sig själva som har behov av en planeringsperiod och en handlingsplan. En förutsättning för det bör emellertid vara att individens försörjning under både planeringsperioden och därefter är ordnad, genom försörjningsstöd eller på annat sätt. Mer om detta i kapitlet Ersättningsfrågor.

Arbetsmarknadsmyndigheter, försäkringskassor, landsting och skolmyndigheter hör till de huvudmän och aktörer som utredningen anser måste delta i planeringsperioden och vara beredda att ta på sig ett verksamhetsansvar, i enlighet med vad man kommit överens om i handlingsplanen. Utredningen har diskuterat om denna samverkan och detta ansvar skulle behöva författningsregleras. Även individens rätt att få delta i planeringsperioden och få en handlingsplan skulle kunna regleras i en författning. En författningsreglering skulle sannolikt kräva sanktionsmöjligheter för att få någon verkan. Erfarenheterna av de nuvarande överenskommelserna om flyktingmottagande tyder på att sanktioner riskerar att bli tämligen tandlösa för så vitt man inte vill lägga ner mycket tid och kraft på en återrapportering och granskning på detaljnivå, något som måste vägas mot vad som kan uppnås med ett sådant förfaringsätt. Vi har inte funnit tillräckligt starka skäl för att ålägga vissa huvudmän och aktörer (av vilka somliga dessutom bör komma från den privata sektorn) att medverka i planeringsperioden och ta ansvar för den kommande verksamheten. Vi anser att man först bör pröva att använda uppföljning och utvärdering som styrinstrument innan man överväger en författningsreglering.



### 2.2.1 Bosättningen

- Migrationsverket ska ha huvudansvaret för bosättningen under planeringsperioden,
- Migrationsverket ska kalla berörda kommuner och AMV att vara med i det bosättningsamtal som verket har med den som fått ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring,
- bosättningsdiskussionen ska vara tydligt inriktad på arbete och försörjning.

Bosättningsansvaret ligger i dag på Integrationsverket som tog över det från det dåvarande Invandrarverket år 1998. När Invandrarverket hade ansvaret hade de som begärde hjälp med bosättningen personlig kontakt med handläggarna på mottagningsenheterna. Sedan Integrationsverket tog över ansvaret sker bosättningsarbetet indirekt och via Migrationsverkets handläggare, något som leder till onödigt administrativt krångel och tidspillan.

Det är på Migrationsverkets mottagningsenheter som alla som kan behöva hjälp med bosättningen finns inskrivna och det är handläggarna på mottagningsenheterna som haft mest personlig kontakt med dem som fått uppehållstillstånd. Dessutom har handläggarna, som nämnts ovan, till uppgift att kalla till det samtal där beslutet meddelas och bosättningsfrågan initieras. Till detta kommer att det är Migrationsverket som får ta konsekvenserna och kostnaderna om bosättningsarbetet inte fortlöper på ett bra sätt i form av att personer med uppehållstillstånd blir kvar i anläggnings-systemet. Av dessa skäl anser utredningen att Migrationsverket har bättre förutsättningar att sköta bosättningen än Integrationsverket och därför bör få huvudansvaret för den första bosättningen. Därefter är boendet en fråga för den enskilda individen, ensam eller med stöd av dem som är involverade i planeringsprocessen.

I dag är det i huvudsak personer i anläggningsboende (abo) som inte själva kan ordna sitt boende, som får hjälp med bosättningen. De asylsökande som valt eget boende (ebo) betraktas efter en månad automatiskt som bosatta i den kommunen och får normalt ingen bosättningshjälp. Det är alltså bara en mindre del av dem som får tillstånd som i dag får hjälp att överväga sin bosättning och när det sker är det med boendet i fokus. Undersökningar och erfarenheter visar emellertid att möjligheterna till arbete alltid bör vägas in i bosättningsbeslutet. Utredningen anser därför att fokuseringen på

arbete och försörjning aldrig får släppas i bosättningsdiskussionerna. Att väga in utbildnings- och försörjningsmöjligheter när man ska välja bosättningsort, måste bli lika självklart och naturligt att göra för dem som just fått uppehållstillstånd som för alla andra människor.

Utredningen föreslår att Migrationsverket regelmässigt ska kalla den berörda kommunen och en representant för AMV (sannolikt en arbetsförmedlare) att delta i bosättningssamtalet. Arbetsmarknadsmyndigheternas närvaro ska garantera inriktningen på arbete och försörjning. Om arbetsförmedlarna har haft kontakt med personerna under asyltiden, något som vi föreslår, har de kanske redan ett underlag för sin vägledning och rådgivning. Om Migrationsverket bedömer att t.ex. utbildning eller hälsa är frågor som är viktiga att ta upp i bosättningsamtalet, kan de överväga att be någon med sådan kompetens delta i samtalet. Formen för mötet kan variera beroende bland annat på vad som bedöms som mest ändamålsenligt i de enskilda fallen, i vilken utsträckning som arbetsmarknadsmyndigheterna medverkat under asyltiden och på hur Migrationsverkets samarbete med kommuner och arbetsmarknadsmyndigheter ser ut i olika delar av landet.

Den kommun som kallas till bosättningsamtalet kan vara antingen en s.k. abo-kommun eller en ebo-kommun. Vid samtalet får ebo-kommunen möjlighet att i ett tidigt skede informera om bosättnings- och arbetsvillkoren på orten, vilka utbildningsmöjligheter som finns m.m. Hittills har detta varit en uppgift för Migrationsverkets handläggare som knappast har en möjlighet att vara tillräckligt informerade om förhållandena i en mängd kommuner. Utredningen menar att kommunerna själva med all den kunskap de besitter är de bästa informatörerna.

Några kommuner har haft särskilda medel och möjligheter att arbeta med att ge personer med eget boende i storstadsområden ett bra underlag för att välja att flytta till andra kommuner. Hittills är det något som skett först efter den första bosättningen, när egentligen all kraft borde vara koncentrerad på etableringen i det svenska samhället. Utvärderingen av Stockholmsprojektet visar att människor kan välja att exempelvis bosätta sig utanför Stockholm om de får de olika villkoren helt klara för sig, men dessa insatser bör ske innan en bosättning redan är ett faktum. Att bli erbjuden att delta i det första bosättningsamtalet skulle således ge de berörda ebo-kommunerna en chans att diskutera och eventuellt erbjuda andra möjligheter för både bosättning och arbete i stället för att vänta tills bosättningen redan skett. Med de förslag som

utredningen lägger skulle en ekonomisk kompensation av det slag som nämns tidigare inte behövas.

Utredningen anser att även abo-kommuner, som ofta är mindre kommuner, bör erbjudas att delta i samtalet eftersom de kan ha intresse av att en del av dem som fått uppehållstillstånd i kommunen också stannar kvar. Flera mindre kommuner ser redan framför sig att de kommer att få brist på arbetskraft. Vid bosättningsamtalet kan de erbjuda personer att stanna på orten och de kan redogöra för vilka utbildnings- och arbetsmöjligheter.

De kommuner som samarbetar regionalt eller har interkommunala överenskommelser kan använda bosättningsamtalet för att presentera vad som finns i den egna regionen eller, om man också har ett interregionalt samarbete, vad som finns i andra regioner. Här kan den som kommer från arbetsmarknadsmyndigheterna komplettera med information om de eventuella pendlingsbidrag som kan bli aktuella liksom om möjligheter till flyttningsbidrag vid anställning på annan ort osv.

Utredningen har också funnit att de kommunala överenskommelserna om mottagningsplatser kraftigt minskat i betydelse och därför bör upphöra. Utbetalningen av den grundersättning som kommunerna kan få för flyktningmottagandet är i dag direkt kopplad till en överenskommelse medan schablonersättningen betalas ut på andra grunder. Utredningens förslag till nytt ersättningssystem innebär att kommunerna får kompensation för sina kostnader på annat sätt än genom schablonersättning och grundersättning. Vi förslår därför att överenskommelserna avvecklas och att avvecklingen anpassas till ett eventuellt nytt ersättningssystem.

Som vi kommer att ta upp längre fram i detta avsnitt anser vi att det behövs ett regionalt samarbete för att nyanlända invandrare ska få ett bra stöd för sin etablering. I takt med att ett sådant samarbete utvecklas kan regionala avtal om bosättning och arbets- och utbildningsmöjligheter, rehabiliteringsmöjligheter, m.m., komma att bli ett sätt för regioner att samla ett bra utbud av bostäder och verksamheter för de nyanlända. Det är möjligt att Migrationsverket, som ansvarig myndighet för att få igång bosättningsarbetet och planeringsprocessen, bör finnas med som en part i ett sådant regionalt avtal. Då det inte finns några regioner med ett samlat utbud än och då det framtida ersättningssystemets utformning kan få viss betydelse för ett regionalt avtalsskrivande, anser vi att frågan om regionala avtal bör tas upp i ett senare skede.

Bosättningsfrågan är, som vi har sett, problematisk i flera avseenden och det finns inga enkla lösningar. Under planeringsfasen

skulle det underlätta för alla inblandade, inte minst för den som står i begrepp att välja var hon eller han ska bo, om det gick att få en samlad bild av de bostäder som är tillgängliga i den egna regionen och gärna också i andra regioner. Utredningen anser att det bör vara en angelägen uppgift för dem som bestämmer sig för att arbeta tillsammans regionalt att hitta en form för ett samlat regionalt bostadsutbud. En sådan ”bank” skulle kunna vara internetbaserad och även kunna byggas ut med information om de utbildningsplatser, praktikplatser och arbetsmöjligheter som finns i regionen för att kunna kombinera det utbudet med bosättningen. Integrationsverket och Migrationsverket håller tillsammans på att utveckla ett förslag i den riktningen.

### 2.2.2 Planering med inriktning på arbete och försörjning

- Den kommun där den som fått uppehållstillstånd bosätter sig ska ha ett övergripande samordningsansvar för planeringsperioden,
- människors arbetsförmåga ska identifieras och personer med arbetsförmåga ska skrivas in på arbetsförmedlingen,
- vägledning, kartläggning och bedömning är centrala aktiviteter under perioden och måste kunna förenas med utbildning i svenska,
- den handlingsplan som blir resultatet av planeringen ska vara resultatet av ett flerpartsamtal och ha status av ett flerpartsavtal,
- individen ska ha en central roll i framtagningen av handlingsplanen och hans eller hennes ansvar för de kommande aktiviteterna ska vara tydliga.

Den tydliga arbets- och försörjningsinriktningen kräver att de nyanlända invandrarna får en kvalificerad vägledning och att en fördjupad kartläggning och bedömning kan göras. När perioden är slut, normalt efter ca tre månader, ska varje individ ha en handlingsplan som är inriktad på arbete och med de studiebehov, rehabiliteringsinsatser, m.m. angivna som arbetet och den framtida försörjningen kräver.

De som inte redan är inskrivna på arbetsförmedlingen och som är arbetsförmögna bör skriva in sig så snart som möjligt under perioden. Det är antagligen inte aktuellt att påbörja en validering redan under planeringsperioden – om vi använder den etablerade

definitionen på validering – men kartläggning och bedömning kan göras så att en grund läggs för validering i ett senare skede. Praktik, utbildning och kompetensutveckling är viktiga instrument för att nå målen arbete och därmed egen försörjning.

### Ansvar under planeringsperioden

Så snart bosättningen är klar bör bosättningskommunen få ett övergripande samordningsansvar för den fortsatta planeringen. Om den nyanlände flyttar under planeringsperioden bör samordningsansvaret föras över till den nya kommunen.

Det övergripande samordningsansvaret skulle i princip kunna ligga på någon annan än bosättningskommunen, t.ex. på arbetsförmedlingen på orten. Men om kommunen får ansvaret för att hålla samman den information som ska bilda underlag för beslut om den statliga ersättningen, som vi föreslår ska införas (se kapitel 3 Ersättningsfrågorna), anser vi att det mest praktiska är om kommunen har samordningsansvaret både för planeringsperioden och under den tid därefter som den statliga ersättningen betalas ut. Det bör dessutom vara av intresse för bosättningskommunen, som enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för sin befolkning, att genom samordningsansvaret kunna följa vad som sker med de aktiviteter som olika aktörer åtagit sig enligt handlingsplanen.

Att kommunen får ett övergripande samordningsansvar är inte liktydigt med att kommunen ska ha, eller ska ta, hela det framtida verksamhetsansvaret, dvs. för det som enligt handlingsplanen ska ske efter planeringsperioden. Det är tvärtom angeläget att verksamhetsansvaret fördelas och läggs där det professionellt hör hemma och inte hela tiden bollas tillbaka till kommunen, som så ofta sker i dag. För att nå dithän måste planeringsperioden få karaktären av ett flerpartssamtal. Professionella aktörer och huvudmän ska tillsammans med den nyanlända invandraren bedöma vilket stöd hon eller han behöver och komma överens om ett konkret program för hur den nyanlända ska gå vidare efter planeringsperioden. Det måste framgå tydligt av handlingsplanen vem som tar ansvar för vad efter planeringsperiodens slut och produkten, handlingsplanen, bör få formen av ett flerpartsavtal.

I flerpartssamtalet bör alltså inte bara företrädare för den berörda kommunen delta utan också andra aktörer, statliga och kommunala, med kompetens på olika områden. AMV:s roll under asyltiden har redan poängterats. Under planeringsfasen är den ännu

viktigare. För en bra och professionell kartläggning, vägledning etc. måste arbetsförmedlare finnas med under perioden. AMV måste också vara med för att garantera att handlingsplanen får ett arbetslivsinriktat innehåll och att det är av ett slag som är realiserbart. Utredningen återkommer i det kommande kapitlet till AMV:s roll och verksamhet efter planeringsperioden. Andra viktiga parter i samtalet är representanter för olika skolformer och sjukvården. Om man i flerpartssamtalet kommer fram till att merparten av den föreslagna verksamheten ligger på en viss huvudman kan den huvudmannen ta huvudansvaret för verksamheten. Om t.ex. arbete är huvudspåret för en person är det rimligt att AMV tar över ansvaret för verksamheten och ser till att koordinera sina insatser med andras, t.ex. sfi-anordnarens. Andra viktiga aktörer och huvudmän under planeringsperioden är landsting, försäkringskassor, skolmyndigheter m.fl.

Folkrörelser, frivilligorganisationer, fackliga organisationer och organisationer bildade på etnisk grund, trossamfund och föreningsliv bör kunna spela en större roll än i dag, men deras medverkan måste baseras på deras egna förutsättningar och vilja. Aktiva och intresserade organisationer och föreningar bör erbjudas att delta i planeringen och med sitt arbete bidra till de nyanländas fortsatta etablering. Under planeringsperioden bör även en persons fritidsintressen tas upp. Om det finns barn med i bilden är det viktigt att barnens fritidsintressen också tas med i samtalet. Här skulle exempelvis idrottsföreningarna och andra föreningar kunna spela en viktig roll.

Trots att det lokala näringslivets betydelse poängterats så många gånger har det sällan funnits med i det hittillsvarande introduktionsarbetet. Utan näringslivets och arbetsgivarnas medverkan kommer det bli svårt att korta vägen till den egna försörjningen. Utredningen hoppas därför att den arbetsgrupp som regeringen tillsatt tillsammans med Svenskt Näringsliv kommer med förslag som leder till att näringslivet blir mer involverat i arbetet med nyanlända. Det är över huvud taget viktigt att få med personer i planeringsarbetet som kan den lokala marknaden, som har kontakter med näringsliv och branscher. Även bemanningsföretagen med sina kontaktytor och sina kunskaper om arbetsgivares behov kan vara intressanta att få med i planeringsprocessen.

## Handlingsplanen – ett flerpartsavtal

Handlingsplanen ska vara individuell, men när den görs måste hänsyn tas till personens familjesituation – den nuvarande och den kommande. Planeringen för en man eller fru som väntar på sin maka/make och barn ska ansluta bör bli en annan än för den som ingen familj har eller redan har sin familj på plats. Behov som är relaterade till kön och ålder måste också tydligt uppmärksammas. Om arbete och egen försörjning inte är realistiska mål måste alternativen vara tydliga och eventuella sjukvårds- och rehabiliteringsbehov anges.

När behoven av utbildning, praktik, validering, kompetensutveckling, rehabilitering etc. är fastställda ska det framgå tydligt av handlingsplanen hur behoven ska tillgodoses och vem eller vilka som tar ansvar för de olika delarna. Det räcker alltså inte med att man medverkar till att föreslå planen. Planeringen får inte stanna vid ett flerpartssamtal. Handlingsplanen måste bli en form av flerpartsavtal som binder upp olika aktörer till att göra olika saker. På så sätt kan handlingsplanen få en legitimitet som dagens introduktionsplaner saknar. Det måste givetvis också tydligt framgå i planen vilket ansvar som ligger på den enskilda individen. I studier som gjorts av individens behov av utbildning i svenska måste alltid framgå av planen.

Eftersom handlingsplanen ska ha arbete och egen försörjning som huvudinriktning kommer tidsperspektivet att skifta, beroende på hur nära eller långt ifrån målet den aktuella personen bedöms vara. För en ung människa som har en lång utbildningstid framför sig torde dock målet om arbete vara underordnat eller mindre precist beskrivet i planen. För dem är sannolikt utbildningsmålet det primära på samma sätt som för andra unga människor. En persons kompetens och karriärmöjligheter måste alltid kartläggas. Om en person väljer en annan yrkesinriktning än den som hon eller han har utbildning eller kompetens för, ska det beslutet vara baserat på saklig information om vad som krävs för att utbildningen och kompetensen ska komma till användning i Sverige.

Det faktum att handlingsplanen och dess innehåll är en grund för utbetalning av den föreslagna ettåriga ersättningen får alltså inte styra mål och innehåll i planen. Det är de enskilda individernas önskemål, behov och möjligheter som bestämmer mål och innehåll. Men eftersom det som står i handlingsplanen, tillsammans med annan information, kommer att behövas som grund för utbetalning av den statliga ersättningen bör ettårsaspekten finnas med vid upp-

rättandet av den. Om det visar sig nödvändigt måste handlingsplanen också kunna revideras om under utbetalningsåret. Formerna hur det ska gå till bör antagligen också framgå av handlingsplanen.

Även för den som är under 18 år och alltså inte får någon statlig ersättning (se kapitlet Ersättningsfrågor) är det viktigt med en plan, men då är det sannolikt skolgång, familjesituation och hälsoaspekter som står i centrum för planeringen. Utredningen har förstått att skolan sällan finns med som en aktör i dagens introduktionsarbete, men anser att skolan på samma sätt som andra måste kunna finnas med under planeringsprocessen när yngre personer finns med i bilden.

## Meritportföljen

Framtagningen av en meritportfölj är en process som tar tid. Den är inte ”klar” eller fullständig efter några månader utan behöver kompletteras och justeras både under planeringsperioden och senare. Allteftersom personen ifråga får betyg översatta, får intyg på genomgångna kurser, bedömningar av yrkeskunskaper görs etc. ska meritportföljen fyllas på. Erfarenheterna av att arbeta med en meritportfölj för nyanlända invandrare visar att den också kan behöva rensas och justeras, eftersom det är svårt för såväl individen själv som andra att i ett tidigt skede veta säkert vad dokumenten står för och vilka som bör finnas med i meritportföljen. Innehållet i meritportföljen bör byggas upp så att det kan användas som ett underlag vid exempelvis en validering och för att söka arbete.

Meritportföljen är den enskilda individens, men under planeringsperioden och under den tid som en person uppbär den statliga ersättningen, bör hon eller han få hjälp av de olika involverade aktörerna med att bygga upp den.

## Med arbetsförmågan i fokus

För att nå målen arbete och försörjning är det viktigt att skilja på arbetsförmåga och anställningsbarhet. Till skillnad från anställningsbarhet som utgår från de krav en arbetsgivare har eller förmodas ha tar arbetsförmågan sin utgångspunkt i individen. Vi har i vårt utredningsarbete funnit att det finns en stor risk för att man missar människors arbetsförmåga genom att i första hand koncentrera sig på om en person kommer att kunna bli anställd eller



inte. Att man är sjuk, har många barn, har kommit upp i åren eller saknar utbildning behöver inte betyda att man inte har någon arbetsförmåga. Det är också viktigt att upptäcka funktionshinder så snabbt som möjligt. I vissa fall skulle ett tidigt upptäckande kunna bli vägledande för valet av bosättningsort, t.ex. för döva. Vi anser att ett viktigt syfte med planeringsperioden måste vara att identifiera de nyanlända invandrarnas arbetsförmåga och att den arbetsförmågan sedan ska tas tillvara även om den är begränsad.

Att identifiera människors arbetsförmåga kräver ett positivt förhållningssätt, man måste utgå från att alla har en arbetsförmåga av något slag. Men det är inte tillräckligt, man måste också ha metoder för att identifiera den. Det tycks emellertid inte finnas några beprövade metoder för detta ändamål, däremot har WHO utarbetat ett klassifikationssystem för hälsorelaterad funktionsförmåga, kallat ICF (International Classification of Functioning), som enligt utredningens kontakter med dem som varit med i det arbetet, skulle kunna ge idéer och strukturer för hur man skulle kunna gå tillväga.

Vi har också noterat att det finns ett synsätt i AMS och Riksförsäkringsverkets pågående arbete med att minska sjukskrivningarna och satsa mer på med rehabilitering, som stämmer väl överens med det som utredningen förordar, nämligen att fokusera vad som är möjligt trots ohälsa och nedsatt förmåga. Erfarenheterna av detta arbete kan vara värda att ta del av även om deras målgrupp är en annan än nyanlända flyktingar. Arbetsförmedlingen Rehabilitering, som finns representerad i alla län och har mångårig erfarenhet av att göra funktions- och andra bedömningar av arbetsförmåga, bör för övrigt också ha kompetens, metodik och arbetsformer som kan komma väl till användning även för de nyanlända invandrarna.

### **Sfi-utbildning**

Det normala under planeringsperioden bör vara att den nyanlända läser svenska parallellt med de olika planeringsaktiviteterna. Den som börjat läsa svenska under asyltiden, och gjort det enligt kursplanerna i sfi som utredningen föreslår, fortsätter på den nivå han eller hon befann sig på när uppehållstillståndet gavs.

Sett ur utredningens perspektiv skulle det bästa vara om den som har läst sfi under asyltiden och som blir kvar på samma ort efter det att hon eller han fått sitt uppehållstillstånd kan fortsätta att läsa

svenska utan att först behöva vänta på att vistelse- eller bosättningskommunen anvisar en studieplats. Eftersom asyltidens svenska och den kommunala svenskutbildningen är åtskilda finns risk för att det blir glapp i övergången från asyltidens svenska till kommunens, något som inte hade skett om utbildningsansvaret inte hade varit delat. Ett annat hinder är kravet på folkbokföring för att få delta i den kommunala sfi-utbildningen. Utredningen föreslår ingen formell ändring av folkbokföringskraven men tycker att kommuner som medverkar i planeringsprocessen på alla sätt bör försöka bidra till en smidig övergång till den kommunala svenskutbildningen.

Det som föreslås i handlingsplanen måste givetvis kunna kombineras med sfi. Det gäller både det kortare perspektivet i handlingsplanen, dvs. det första året, och i ett längre perspektiv. Sfi-utredningen går närmare in på behovet av att kombinera sfi med andra aktiviteter i sitt betänkande.

### Samhällsinformation

Den som ska börja ett nytt liv i ett nytt land har behov av information av många olika slag. För att handlingsplanen ska kunna upprättas måste de nyanlända i första hand få veta något om framtida försörjnings- och bosättningsmöjligheter. Det betyder att planeringsperioden måste innehålla samhällsinformation med en tydlig inriktning på arbete, utbildning och bosättning. I detta tidiga skede är den muntliga informationen betydelsefull. De som är ansvariga för planeringsfasen bör också vara uppmärksamma på att informationen kan behöva ges på modersmålet eller något annat språk som den nyanlände behärskar. Den som nyligen börjat lära sig ett nytt språk har, hur motiverad hon eller han än är, begränsade möjligheter att ta till sig information på det nya språket. Erfarenheter säger också att det underlättar om informationen ges av någon som är dubbelt kulturkompetent eller av två personer med förankring i var sin kultur. Som en komplettering till den muntliga informationen bör det också finnas en sammanhållen skriftlig information för nyanlända. (Ytterligare aspekter på samhällsinformationen tas upp längre fram).

De som läser sfi samtidigt som planeringen pågår kommer förutom den arbets- och bosättningsinriktade informationen som behövs för att upprätta handlingsplanen att få samhällsinformation

som en del av svenskundervisningen. Mer om det tas upp i Sfi-utredningens betänkande.

### Praktik

Att få en praktikplats kan vara ett viktigt steg på vägen till en anställning och vi har förstått att efterfrågan på praktikplatser är stor. Men i likhet med Sfi-utredningen har vi konstaterat att det råder stor förvirring om vad praktik egentligen är och innebär och att det finns behov av ett klagörande.

Tillsammans med Sfi-utredningen har vi kommit överens om att vika ordet praktik för vad som väl egentligen var det ursprungliga syftet, nämligen att komma ut på en arbetsplats för att pröva på ett visst arbete eller yrke, visa upp vad man kan och kanske få en anställning. Praktiken kan också ge meriter och referenser för en framtida anställning, dvs. arbetspraktik. Inom sfi brukar också språkträning och arbetslivsorientering som sker på en arbetsplats kallas för praktik. Sfi-utredningen anser att man ska skilja denna från arbetspraktiken och föreslår därför att man i stället ska tala om lärande i samhälls- respektive arbetsliv.

Förutom den förvirring kring praktikbegreppet som vi stött på, har vi också fått många exempel på hur praktik börjat användas som sysselsättning i brist på annat. Många är de flyktingar och andra invandrare som för längesedan har tröttnat på att vandra från praktikplats till praktikplats utan att det leder till något annat än möjligen en praktikplats till. I våra kontakter med olika kommuner, har vi också fått åtskilliga beskrivningar av problemen med att hitta praktikplatser för olika ändamål och om konkurrensen om de som finns. Den slutsats vi drar av detta är att de praktikplatser som går att få fram måste användas på det mest effektiva sättet och inte bara blir en "sysselsättning". När konkurrensen om praktikplatser är stor anser vi vidare att de i första hand ska vikas för dem som behöver arbetspraktik.

### 2.2.3 Regionalt och interregionalt samarbete

- Det bör finnas en regional bas för planerings- och bosättningsarbetet,
- Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i samverkan med kommunförbundet på länsnivå eller i förekommande fall regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan utarbeta förslag till hur ett regionalt och ett interregionalt samarbete med fokus på nyanlända kan utvecklas,
- resurser bör avsättas för att uppmuntra till utveckling av det regionala och interregionala samarbetet.

Kommunerna har och kommer fortsatt att ha huvudansvaret för en stor del av de insatser och den verksamhet som nyanlända flyktingar och andra invandrare är i behov av. Utredningen har emellertid funnit att en kommun inte alltid kan erbjuda ett tillräckligt varierat utbud för att på ett effektivt sätt kunna medverka till att nyanlända invandrare snabbt kommer i arbete och kan försörja sig. Detta gäller även stora kommuner. Också andra aktörer på lokal nivå som är, eller bör vara, involverade i verksamhet för nyanlända invandrare, kan ha svårt att erbjuda verksamhet som passar de skiftande bakgrunder och behov som nyinvandrade har.

Att introduktionen inte är tillräckligt individualiserad, en beskrivning som det finns belägg för i många rapporter och utredningar och som vi också fått bekräftad vid våra kontakter med skilda kategorier yrkesutövare, är till en del en följd av ett alltför smalt utbud för de nyanlända. Oftast är det undervisningen i svenska (sfi) som bristen på individualisering syftar på. Mera sällan har önskemålen om individualisering handlat om möjligheterna att finna ett arbete, få en praktikplats som leder till arbete, få sin yrkeskompetens bedömd eller validerad eller få adekvata sjukvårds- och rehabiliteringsinsatser.

Genom Överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare har viss samverkan över kommungränser och mellan olika statliga och kommunala aktörer kommit till stånd. Det finns också exempel på att projekt, finansierade på ett antal olika sätt, bidragit till att regionalt och ibland även interregionalt samarbete utvecklats. En fördel med projektformen är att den kan befrämja framväxten av nya grupperingar av aktörer och ge utrymme för nytänkande. En nackdel är

bristen på kontinuitet och svårigheten att få in projektverksamheterna i ordinarie verksamhet. Också i de fall när det har varit ett övergripande mål att införliva projektverksamheten i reguljär verksamhet, tycks det vara mer undantag än regel att det blivit så. Ett annat vanligt problem med ett samarbete över kommungränser och mellan olika myndigheter – statliga och kommunala – är att var och en av de samarbetande parterna har sina egna mål och uppdrag och att resurserna är uppbundna till att förverkliga dessa mål och genomföra dessa uppdrag.

För att möjliggöra ett bra utbud av arbete, praktik, utbildning, rehabilitering m.m. och för att kunna erbjuda bosättningsmöjligheter är ett regionalt – och ett interregionalt – samarbete nödvändigt. Ett bra utbud ökar nyanlända invandrades möjligheter till egen försörjning. I en tid när de yrkesverksamma blir allt färre till följd av den demografiska utvecklingen blir invandrare en allt större tillgång, eftersom de kan bidra till Sveriges och regionernas utveckling. De regioner som har en ambition och en strategi för sin utveckling bör vara särskilt intresserade av nyanlända invandrare och av att erbjuda arbetsmarknads- och utbildningsprogram som passar dem. De bör också ha ambitioner och strategier för bosättning i regionen. Utredningens förslag gör det fullt möjligt för en kommun att agera på egen hand, men mot bakgrund av vad vi funnit under vårt utredningsarbete, anser vi att ett samordnat agerande är att förordas. Det skulle bli betydligt mer kraftfullt och gagna både kommun, region och individ.

Det borde således redan nu finnas tillräckliga incitament för att det önskade regionala samarbetet ska komma igång i en större skala och att interregionala kontakter utvecklas. Utredningen har emellertid kommit fram till att dessa drivkrafter inte är tillräckliga och föreslår därför att länsstyrelserna får i uppdrag att tillsammans med kommunförbundet på länsnivå eller i förekommande fall regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan utarbeta förslag till hur ett regionalt respektive ett interregionalt samarbete med fokus på nyanlända kan utvecklas.

Intresset för regionala baser och regional utveckling är stort i landet och det finns många former av regional samverkan. I vissa fall handlar det om samverkan mellan enbart kommuner, i andra handlar det om samverkan mellan statliga och kommunala aktörer. Samarbetet rör i flera fall samhällsområden som är av intresse för nyanländas etablering i samhället, t.ex. arbete, utbildning, kompetensutveckling, validering, regional tillväxt och rehabilitering. Ibland, men inte ofta, finns integrations- och introduktionsaspek-

ter nämnda i de dokument som styr samarbetet, men när de förekommer är det som så ofta en udda fråga och som inte får något större genomslag i arbetet. Vi anser att det bör ingå i uppdraget att se närmare på hur man i de befintliga varianterna av samarbete kan vidga perspektiven och inkludera nyanlända invandrare. Bland annat bör de regionala tillväxtprogrammets möjligheter belysas.

Utredningen ser varken fördelar eller möjligheter med en obligatorisk eller för alla påtvingad form av regionalt samarbete och föreslår därför en successiv etablering av regionala baser. Samarbetet inom och mellan regioner bör utvecklas efter varje regions egna förutsättningar, behov och intresse. På så sätt ges också möjlighet att pröva sig fram till de bästa formerna. Det är inte heller självklart att länet ska utgöra basen i ett samarbete, men erfarenheterna av olika regionala samverkansformer, talar för att länsstyrelserna kan vara utmärkta nav i ett samarbete, inte minst för att de redan har en samordnarroll inom många områden i ett län. Att vara nav i ett samarbete betyder emellertid inte att de ska ta över kommunernas roll och uppgifter. En regional bas skulle i princip kunna bestå enbart av kommuner, men för att få till stånd ett för målgruppen ändamålsenligt samarbete är det sannolikt nödvändigt att inte bara statliga huvudmän utan också branschorgan, företagarorganisationer och fackliga organisationer deltar i det.

Utredningen föreslår vidare att särskilda resurser avsätts för att få igång samarbetet. Vi återkommer till detta i kapitlet om ekonomiska konsekvenser. Dessa resurser ska vara möjliga att få del av för dem som uppfyller vissa villkor. Ett villkor bör vara att de berörda aktörerna själva bidrar till finansieringen av den föreslagna verksamheten. De lokala utvecklingsavtalen in om storstadspolitiken och de tidigare regionala tillväxtavtalen skulle kunna vara en modell för hur detta skulle kunna gå till. Regeringen skulle, precis som i de nämnda exemplen, kunna teckna avtal direkt med intresserade och intressant regionala och interregionala sammanslutningar eller ge Integrationsverket i uppdrag att göra det. De som får del av de särskilda resurserna ska ha krav på att verksamheten följs upp, på liknande sätt som i storstadsavtalen och de regionala utvecklingsavtalen.

### 3 Ersättningsfrågor

I utredningens uppdrag ingår att se närmare på den invandrades försörjning under den första tiden i Sverige och på det statliga ersättningsystemet för flyktningmottagandet, två frågor som hänger intimt samman. Enligt direktiven ska utredningen komma med förslag till hur en obligatorisk introduktionsersättning kan utformas. En utgångspunkt för förslaget ska vara att försörjningsstöd inte bör vara den normala försörjningskällan. När det gäller det statliga ersättningsystemet ska utredningen ta reda på hur det nuvarande systemet fungerar, bland annat när det gäller samverkan och utveckling av introduktionsverksamheten, och utifrån vad vi kommer fram till föreslå förändringar. Om det är nödvändigt ska utredningen göra fördjupade studier i ett antal kommuner.

Med de tidsramar och resurser utredningen haft har vi inte kunnat göra några egna studier, utan varit hänvisade till befintliga studier och rapporter som vi kompletterat med muntlig och skriftlig information från i första hand kommuner. En redovisning av vad vi på detta sätt fått fram finns i kapitel 11, Individens försörjning och det statliga ersättningsystemet. Sammanfattningsvis visar vi där att det nuvarande systemet med en riktad statlig ersättning (grundersättning och schablonersättning) till kommunerna för flyktningmottagandet spelat ut sin roll. Den riktade ersättningen, fungerar inte som det incitament som det ursprungligen var tänkt och administrationen av systemet är onödigt tillkrånglad. När det gäller individens försörjning kommer vi fram till att det på flera sätt skulle vara bättre med en ersättningsmodell som är densamma för hela landet och att lokala varianter på en introduktionsersättning inte behövs.

Enligt propositionen om samordnat flyktningmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. (prop. 1989/90:105) är den statliga ersättningen tänkt att täcka kommunernas genomsnittliga kostnader för ekonomisk hjälp till försörjning och för viss verk-

samhet. I verksamheten ingår kostnader för sfi och vad som kallas ”normala extra kostnader”. I de senare ingår bland annat kostnader för administration, barnomsorg, social service och tolkverksamhet, fortsättningsvis kallat kostnader för annan verksamhet. Ersättningen är tänkt att täcka kostnaderna under ankomståret och de följande tre åren, tillsammans 3,5 år. Merparten (i våra beräkningar längre fram utgår vi från 70 procent) av den statliga ersättningen går till individens försörjning. Resten går till sfi och annan verksamhet. Sfi-utredningen föreslår i sitt betänkande *Vidare vägar och vägen vidare* (SOU 2003:77) att den del som går till sfi ska lyftas ut från den statliga ersättningen för flyktingmottagande och administreras i annan ordning. Om det som går till försörjning och till sfi lyfts bort ur bidragssumman återstår en så liten del av det riktade bidraget att det finns anledning att överväga förändringar av det nuvarande ersättningssystemet.

Det statliga ersättningssystemet är utformat så att den kommun som en person först blir mottagen i har rätt till 20 procent av ett schablonbelopp. Beloppet betalas ut månaden efter det att personen bosatt sig i kommunen. Under de kommande 24 månaderna betalas den resterande delen av schablonbeloppet ut kvartalsvis i tiondelar till den kommunen. Utbetalningen till kommunerna sker således under en tvåårsperiod men ersättningen är tänkt att räcka för tre och ett halvt år. Om en person flyttar under de första 18 månaderna och folkbokför sig i en annan kommun får den nya kommunen rätt till en extra ersättning på 20 procent. Den kommun som personen flyttar från har rätt till 10 procent av ett schablonbelopp förutsatt att flyttningen sker inom 24 månader efter det första mottagandet. Utredningen anser att detta är ett onödigt krångligt system. Eftersom försörjningsstödet utgör en så stor andel av kommunernas kostnader skulle det vara enklare om en statlig ersättning betalades ut direkt till individen. Det problem vi identifierat i vår genomgång av det nuvarande systemet – en krånglig administration, bristen på incitament, floran av introduktionsersättningsmodeller och svårigheterna att följa upp vad som uppnåtts med dem samt hur den särskilda ersättningen till kommunerna gör det legitimt för andra aktörer att avhända sig ansvar för introducerande insatser – visar på ett behov av förändringar både när det gäller det statliga ersättningssystemet och individens försörjning.

En ständigt återkommande fråga under åren har varit om statens ersättning till kommunerna täcker deras kostnader eller inte. Vi har också stött på den många gånger under utredningsarbetets gång.



De kostnadsuppföljningar som gjorts visar att kommunernas kostnader varierar över åren och att det finns flera orsaker till det. Arbetsmarknadsläget, hur många som kommer och vad de har för bakgrund och var de bosätter sig är några viktiga faktorer. Till detta kommer att det inte alltid är så lätt att identifiera och följa kostnaderna i systemen och att intäktssidan ibland kan behöva inkluderas i analyserna. Utredningen ska emellertid inte komma med förslag till nivå på ersättningen till kommunen, vilket betyder att vi i våra förslag inte tar ställning till om den ersättning som kommunerna får av staten är tillräcklig eller inte utan vi utgår från att de nuvarande ersättningsnivåerna gäller.

Det vi föreslår som rör ersättningsfrågorna har vi tagit fram i nära samarbete med Sfi-utredningen, som har haft i uppdrag att lämna förslag till ansvars- och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för sfi-utbildning och introduktion. Den konsult som bistått oss med kostnadsberäkningar och annat underlag för vårt förslag har också bistått Sfi-utredningen och vi har haft flera kontakter med den person från Finansdepartementet som ingått i Sfi-utredningens expertgrupp samt de övriga konsulter som arbetat åt dem. Eftersom sfi utgör en så pass stor del av de kostnader som inte går till försörjning har det varit nödvändigt för oss att inkludera en del diskussioner och överväganden om sfi i vårt beräkningsunderlag. I viss utsträckning har vi också använt sfi för att illustrera våra resonemang om kostnader och finansiering, resonemang som är överförbara också på annan verksamhet än sfi.

Utredningen har också haft flera kontakter med Utjämningskommitténs (dir. 2001:73) sekretariat och diskuterat inriktningen på våra förslag. Kommittén kommer emellertid inte, vad vi förstått, att ta med det riktade bidraget för flyktingmottagande i sin översyn av de specialdestinerade bidragen. Utjämningskommittén ska lämna sitt betänkande den 1 oktober 2003. Vi anser att vårt förslag till nytt ersättningssystem bör beaktas i regeringens fortsatta hantering av Utjämningskommitténs förslag. Vi har också haft kontakt med personer på kommunförbundets finanssektion för att få ett kommunalt perspektiv på inriktningen på våra förslag.

### 3.1 Individens försörjning

- En statlig skattefri etableringsersättning införs som betalas ut direkt till den person den som är berättigad och är mellan 18 och 65 år,
- etableringsersättningen ska vara individbaserad och betalas ut under maximalt ett år så snart bosättning skett och en handlingsplan föreligger,
- 7 000 kr per månad bör vara ett riktmärke för vad som ska betalas ut för den som följer handlingsplanen,
- det ska finnas en reducerad nivå på ersättningen för den som avviker från handlingsplanen,
- ersättningen betalas ut av CSN som också fattar det formella beslutet.

Utredningen föreslår att en statlig, skattefri, ersättning, införs som betalas ut direkt till den person som har fått uppehållstillstånd och som inte kan försörja sig själv. Vi föreslår att ersättningen kallas etableringsersättning. Endast den som har en handlingsplan som är upprättad enligt utredningens förslag är berättigad till ersättningen. De aktiviteter och den verksamhet som man får etableringsersättning för ska framgå av handlingsplanen. Ersättningen betalas ut så snart som en person har fått sin handlingsplan upprättad. För tiden fram dess, i normalfallet högst tre månader, föreslår vi att Migrationsverket, som enligt vårt förslag bör få huvudansvaret för planeringsperioden, betalar ut fortsatt dagersättning. Som vi tagit upp i kapitel 2.2 Planeringsperiod med bosättning, bör man ytterligare överväga på vilket sätt kvotflyktingar bäst får sin försörjning tryggad under planeringsperioden.

Den undre åldersgränsen bör sättas vid 18 år, som är myndighetsåldern. Det är också den åldersgräns som finns i barnkonventionen och numera också i utlänningslagen. Samma åldersgräns gäller också för att få söka hemutrustningslån. Det bör emellertid finnas en begränsning i rätten att erhålla etableringsersättning för dem som är mellan 18 och 20 år och går i gymnasieskola och får utbildningsbidrag, så att förutsättningarna blir desamma som för andra gymnasieelever. Vi har funnit att en del kommuner är tveksamma till att personer som är i 55-årsåldern och uppåt, men ännu ej nått pensionsåldern, ska ha rätt att få introduktionsersättning eftersom sannolikheten att de kommer ut på arbetsmarknaden är så liten. Någon kommun har också satt en gräns vid 55 år. Utred-

ningen anser att det behövs ett bättre underlag än det vi haft tillgång till, för att föreslå någon annan övre åldersgräns än 65 år.

De som kan få en etableringsersättning begränsas i vårt förslag till dem som fått uppehållstillstånd av flyktingskäl och anhöriga till dessa enligt den definition som tidigare angivits. Utredningen hade gärna velat komma med ett förslag som också omfattar andra nyanlända då vi ser att förslagen både för individ och samhälle skulle innebära fördelar, men kan inte göra det på grund av de direkta kostnader det skulle medföra. Som ett alternativ föreslår vi därför att kommunerna får möjligheten att betala ut en ersättning som motsvarar etableringsersättningen till personer som inte har rätt till den statliga ersättningen. Men, enligt utredningens uppfattning bör denna ersättning betalas ut på samma grunder som etableringsersättningen, dvs. personen i fråga ska gå igenom en planeringsprocess som leder till att en handlingsplan upprättas. Av den ska individens ansvar framgå liksom vilka aktörer som tar ansvar för de olika delarna i den kommande verksamheten. Kommunen bör själv bestämma nivån på motsvarigheten till den etableringsersättningen, men rekommendationen bör vara att den läggs på samma nivå som den statliga ersättningen.

De svenska bidragssystemen är normalt individbaserade, därför föreslår utredningen att den nya ersättningen blir individbaserad och densamma oavsett var i landet man bor. Etableringsersättningen måste konstrueras så att den inte påverkar framtida möjligheter att få studiestöd. En grundförutsättning för att kvalificera sig för etableringsersättningen är att man inte har en löneinkomst som man kan försörja sig på. När det gäller övriga inkomstkällor bör det vara i princip samma regler som gäller för studiestöd. På samma sätt som inom studiestödssystemet bör viss inkomst av arbete tillåtas, hur stor inkomsten får vara bör anpassas till att ersättningen betalas ut under årets alla månader. Det bör också vara möjligt för en person som har eller kan få ett arbete på halvtid att få en halv ersättning. Detta förutsatt att personen på den andra halvan av sin tid läser svenska, kompletteringsutbildar sig, genomgår ett rehabiliteringsprogram eller liknande och att dessa aktiviteter är angivna i handlingsplanen. Det ska inte gå att spara hela eller delar av ersättningen till ett senare tillfälle.

Utredningen anser att det bör finnas två nivåer på den statliga ersättningen. En normal nivå som förslagsvis bör ligga kring 7 000 kr per månad, en nivå som vi valt för att minimera behovet av kompletterande försörjningsstöd. Den nivån ska gälla för den som följer den plan man kommit överens om. Som erfarenheterna från

kommunerna visar finns det flera fördelar med en ersättning som ligger mer än marginellt över försörjningsstödsnivån. Förutom att den minskar behovet av kompletterande försörjningsstöd blir socialtjänsten mindre belastad, något som i sin tur leder till att resurserna kan läggas på arbetslivsinriktat arbete i stället för att hantera försörjningsstödsfrågor. Det finns också en tendens till att människor väljer ett billigare boende, något som skulle kunna gynna kommuner som önskar en ökad inflyttning och kan locka med lägre bostadskostnader. För den som avviker från den uppgjorda planen ska den finnas en reducerad nivå. Den bör ligga nära nivån för ett försörjningsstöd.

Utredningen föreslår att Centrala studiestödsnämnden (CSN) får i uppgift att fatta de formella besluten och betala ut ersättningen. CSN ska också kunna stoppa utbetalningar och återkräva dem. Myndigheten har redan i dag kontakt med merparten av de personer som skulle komma i fråga för en statlig ersättning, i första hand genom myndighetens ansvar för hemutrustningslånen. Myndigheten har också väl uppbyggda kontakter med Migrationsverket och kommunerna samt en teknisk och administrativ infrastruktur som kan användas som utgångspunkt för att utveckla rutiner för utbetalning av ersättningen. Bland annat kan myndigheten utveckla en liknande webbaserad lösning för etableringsersättningen som för rekryteringsbidraget. Grundtekniken kan vara densamma men måste utvecklas och anpassas till etableringsersättningen.

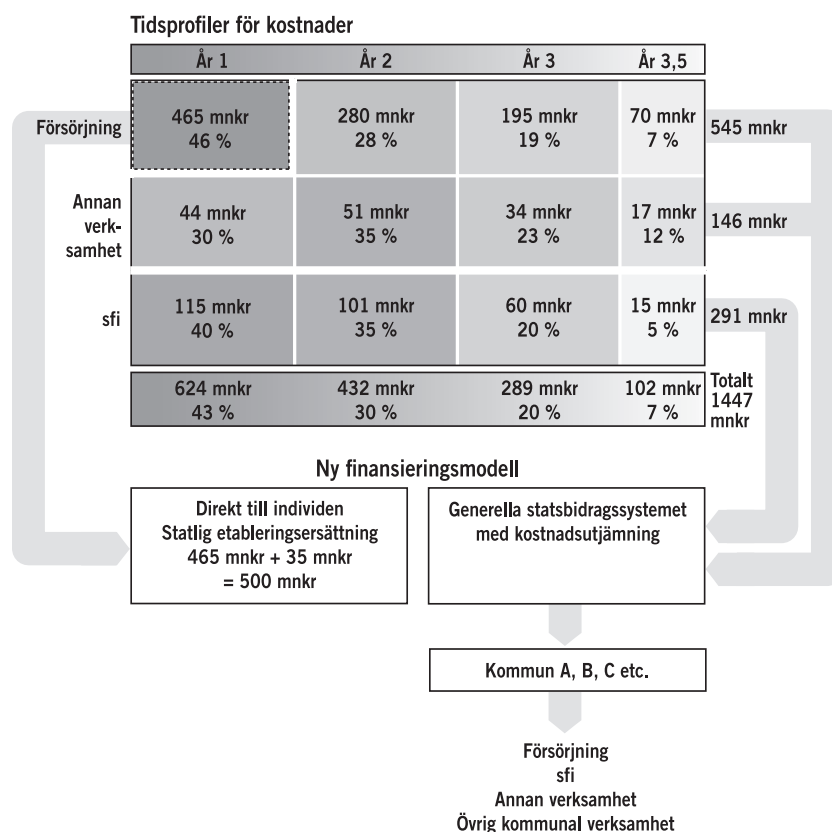
Ersättningen bör betalas ut månadsvis och i förskott. För att kunna fatta beslut om de fortsatta utbetalningarna måste CSN få rapporter om avvikelser från den fastställda handlingsplanen. För detta behöver det finnas kontaktpersoner i kommunerna som ansvarar för att leverera avvikelserapporterna. CSN arbetar redan i dag med kommunala kontaktpersoner och, som vi tagit upp i samband med förslaget till en planeringsperiod, bör det vara en fördel ur kommunal synvinkel att genom kontaktpersonerna få möjlighet till en övergripande kontroll på hur det går för enskilda individer. Eftersom det sannolikt är mer än en aktör som tagit ansvar för det som står i handlingsplanen har kommunen också möjlighet att se var i verksamheten det inte fungerar. Utredningen föreslår att CSN får i uppdrag att precisera hur utbetalningssystemet bör se ut, samt ta fram en plan för kostnader och genomförande.

### 3.2 Det statliga ersättningssystemet

- Det riktade statsbidraget till kommunerna tas bort,
- kommunerna får ersättning via det generella statsbidragssystemet och med kostnadsutjämning för de delar som återstår sedan det som går till försörjning tagits bort, dvs. för sfi och annan verksamhet,
- sfi och annan verksamhet blir två separata verksamhetsgrenar men med likartad finansieringslösning,
- under en övergångsfas, innan en inordning i det generella statsbidragssystemet kan ske, får kommunerna ett riktat strukturellt bidrag för att täcka kostnaderna för annan verksamhet.

Mot bakgrund av vad vi funnit i vårt arbete och vad som sagts i inledningen till detta kapitelavsnitt föreslår utredningen att det riktade statsbidraget till kommunerna (grundersättning och generalschablon/schablonersättning) tas bort och att den mindre summa som blir kvar när ersättningen för försörjningskostnader och sfi lyfts bort, vilket Sfi-utredningen föreslår, överförs till kommunerna via det generella statsbidragssystemet. Utredningen anser att detta, förutom de skäl i övrigt som finns för en förändring, är att se som en anpassning av systemen till vad som bör betraktas som en normal situation. Inflyttning av nyanlända invandrare i landets kommuner är ingen udda eller temporär företeelse. Innan en inordning i det generella statsbidragssystemet kan ske behöver en del ytterligare analyser och ställningstaganden göras. Under en övergångsfas bör därför ett riktat bidrag finnas kvar, men då i en något förändrad form. Sfi-utredningens förslag liknar vårt i detta hänseende. Sfi-utredningen föreslår vidare att sfi för flyktingar och annan sfi ses som en egen verksamhetsgren skild från det vi kallat annan verksamhet. För en närmare beskrivning av Sfi-utredningens förslag och bakgrunden till dem hänvisar vi till deras betänkande *Vidare vägar och vägen vidare* (SOU 2003:77).

Bild 1. Ett nytt ersättningssystem



Bilden visar kommunens modellbestämda kostnader fördelade över 3,5 år uppdelade på försörjning, annan verksamhet och sfi samt hur medlen för det första årets försörjningskostnader går direkt till individen som etableringsersättning och hur resterande medel går till kommunerna via det generella statsbidragssystemet.

Utöver det riktade schablonbidraget för flyktningmottagande har kommuner och landsting möjlighet att ansöka om ersättning för särskilda respektive extraordinära kostnader. Som en följd av att äldreförsörjningsstödet infördes (SFS 2001:853) reducerades schablonbeloppet för personer över 65 år. Skälet var att kommunerna slapp försörjningsansvaret för dessa personer. Även personer som inte omfattas av ersättningsförordningen kan emellertid få äldreförsörjningsstöd, vilket innebär att kommunerna numera avlastas försörjningsstöds-kostnader för en större grupp äldre jämfört

med tidigare. Av den anledningen bör kommunernas möjligheter att ansöka om ersättning för särskilda kostnader för åldersgruppen 60-64 år kunna begränsas. Antalet personer som är 65 år eller äldre som får äldreförsörjningsstöd är med stor sannolikhet fler än de som är mellan 60-64 år och som omfattas av ersättningsförordningen. Möjligheten till ersättning för särskilda kostnader enligt nuvarande regler skulle, enligt utredningens uppfattning, därmed kunna begränsas till kostnader som uppkommer till följd av sjukdom eller funktionshinder som en person har vid ankomsten till Sverige, men inte till kostnader som uppkommer till följd av hög ålder.

Utredningen har inte haft möjlighet att fördjupa sig i dessa ersättningsfrågor, än mindre att göra beräkningar som kan ligga till grund för förslag. Men vi anser att en närmare granskning av ersättningsmöjligheterna bör göras, eftersom det sannolikt skulle leda till att medel kan frigöras som kan användas för att förverkliga utredningens förslag till nyanländas etablering. Vad som kan göras beror givetvis på hur stor summa som kan frigöras, men en grov bedömning ger vid handen att ca 80 miljoner bör kunna frigöras om återsökningsmöjligheten för den aktuella åldersgruppen begränsas enligt ovan. Förutom att en del av medlen kan användas för att slutligen bestämma nivån på den föreslagna etableringsersättningen behövs också resurser för att få igång ett regionalt och interregionalt samarbete. I möjligheten för kommuner och landsting att återsöka kostnader enligt nuvarande förordning ingår även andra ersättningslag som vid en närmare granskning också bör övervägas.

I schablonbidraget utgår ersättning till kommunerna för barn som är under 16 år. Att utredningen föreslår en individbaserad ersättning för personer som fyllt 18 år, innebär inte att utredningen glömt att beakta kommunernas kostnader för de yngre. Förutom att vi utgår från att de flesta barn har en vårdnadshavare med försörjningsansvar, ingår barn, som visas nedan, i den kohort om 10 000 personer, och som vi sedan använder som grund för att ta fram ett förslag till finansiering.

### 3.3 Kostnader

De totala kostnaderna för kommunernas flyktingmottagande varierar mellan åren beroende på hur omfattande verksamheten är och hur många som får uppehållstillstånd. De bedömningar som görs av de totala kostnaderna i detta avsnitt bygger på ett tänkt genomsnittså. Beräkningarna i avsnittet görs med hjälp av schablonis-

erade bedömningar av kostnadsstrukturen som i sin tur bygger på offentlig statistik. Underlaget till detta avsnitt har tagits fram för att också kunna användas som underlag för Sfi-utredningen. I deras målgrupp ingår inte bara nyanlända flyktingar m.fl. utan också invandrare som varit kortare eller längre tid i Sverige. Eftersom kostnads- och finansieringsfrågorna för de olika målgrupperna hänger så intimt samman och för att ge en helhetsbild av kostnader och finansiering har också den del av Sfi-utredningens målgrupp som inte utgör målgrupp för vår utredning inkluderats i redovisningen nedan.

### 3.3.1 Kostnadsbedömning med hjälp av reglerna för statsbidrag

En möjlig väg att beräkna kostnaderna för kommunernas flyktingmottagande är att använda statsbidragsreglerna. Den beräkningsmetoden förutsätter att dessa regler är utformade så att statsbidragen faktiskt täcker kommunernas kostnader för flyktingmottagandet. De uppföljningar som gjorts visar att statsbidragen knappt täcker kommunernas samlade kostnader, något som kommunerna också brukar hävda, men som vi tidigare sagt ingår det inte i utredningens uppdrag att ta ställning till om ersättningen räcker eller inte.

För att få en uppfattning om vad flyktingmottagandet minst kostar gör vi först en beräkning med hjälp av statsbidragsreglerna. Statsbidraget till kommunerna för flyktingmottagandet är, som vi sagt, utformat för att täcka kostnaderna under 3,5 år. Kommunerna får ersättning efter hur många man tagit emot i tre olika åldersgrupper. Givet vissa antaganden om antal mottagna och fördelning mellan åldersgrupper är det möjligt att beräkna det totala statsbidraget för en given kohort flyktingar. Det totala statsbidraget framräknat på detta sätt kan utgöra en av flera möjliga grunder för att bedöma hur stort finansieringsutrymme är för ett reformerat ersättningssystem.

Statsbidragsreglerna för år 2003 innebär att kommunerna ersätts med följande schablonbelopp för kommunmottagna flyktingar m.fl. i olika åldersgrupper:

161 100 kronor för vuxna

98 900 kronor för barn under 16 år

59 400 kronor för äldre som fyllt 65 år (när äldreförsörjningsstödet infördes minskades ersättningen för de denna åldersgrupp)



Dessutom får varje kommun som har en överenskommelse med Integrationsverket en grundersättning på 483 300 kronor oavsett antalet flyktingar.

Låt oss som ett beräkningsexempel anta att landets samtliga kommuner har en överenskommelse om att tillsammans ta emot 10 000 flyktingar m.fl. För att kunna fortsätta våra beräkningar måste vi bestämma oss för en åldersfördelning. Eftersom en flyktingkohorts åldersmässiga sammansättning skiftar över åren, har vi valt att i de fortsatta beräkningarna utgå från hur åldersfördelningen ser ut i den utrikes födda befolkningen. Låt oss med den utgångspunkten anta att 6 000 av de 10 000 är vuxna mellan 16 och 64 år, att 2 600 är barn under 16 år och 1 400 är över 65 år. Med dessa antaganden skulle statsbidragssumman för 3,5 år bli 1 447 miljoner kronor.

### **3.3.2 Bedömning av kostnadsfördelningen mellan försörjning, sfi och verksamhet**

Kostnaderna för flyktingmottagandet utgörs som vi sett av dels stöd till försörjning, dels stöd till sfi och det vi kallar annan verksamhet. Med hjälp av olika källor kan man göra beräkningar av hur den totala kostnaden för en årskull av flyktingar, en kohort, fördelar sig mellan försörjning och verksamhet. De skattningarna som gjorts av försörjningsandelen varierar mellan knappt 60 och 80 procent. Att spännvidden är så stor beror bland annat på att skattningarna har gjorts på olika typer av underlag. Det går inte att på något enkelt sätt konstatera att det ena underlaget är bättre eller sämre än ett annat, därför måste kostnadsberäkningarna utgå från antaganden som har en hygglig verklighetsförankring.

Låt oss anta att 70 procent av kostnaderna går till individens försörjning. Då blir kostnaderna för en kohorts försörjning strax över 1 012 miljoner kronor. Resterande 435 miljoner kronor skulle då vara ämnade för sfi och annan verksamhet. Det finns inte heller någon säker grund för skattningarna av hur stor del av kostnaderna som går till sfi, uppgifterna brukar varierar från hälften till två tredjedelar, det finns till och med uppgifter om att sfi utgör mindre än hälften. I de uppskattningar av kostnader som Sfi-utredningen låtit göra har man kommit fram till att drygt hälften av kostnaderna är kostnader för sfi. Det går alltså inte att ange den "rätta" eller korrekta kostnaden. Som en konsekvens av den beräkningsmetod vi har valt antar vi att cirka två tredjedelar av de 435 miljonerna,

alltså drygt 290 miljoner kronor, avser sfi och en tredjedel, cirka 145 miljoner kronor avser kostnader för annan verksamhet.

### 3.3.3 Periodvisa kostnader

Ovan har vi uppskattat kostnaderna för en kohort flyktingar under 3,5 år, vilket är den tid som schablonersättningen är beräknad att täcka. Men det är inte givet att kostnaderna fördelas jämnt över perioden, tidsprofilerna kan se olika ut. I bilaga 4 redovisas alternativa tidsprofiler. En periodisering av kostnaderna är egentligen inte nödvändig att göra för den förändring av statsbidragen som utredningen föreslår och som bygger på antaganden om stabila förhållanden. Men en periodisering kan däremot behöva göras om man vill försöka periodisera kostnader vid instabila förhållanden, till exempel vid kraftiga variationer i invandringen, och om man vill försöka koppla utredningens resultat till den kommunala räkenskapsstatistiken. Efter att ha provat några olika tidsprofiler (se bil. 4) har vi bestämt oss för att utgå från att huvuddelen av kostnaderna för samtliga ingående verksamheter (försörjning, sfi, annan verksamhet) är koncentrerade till början av perioden. Som ett underlag för detta vi gjort en del bearbetningar av Integrationsverkets statistik.

### 3.3.4 Kostnaderna för en statlig etableringsersättning

Utredningen föreslår alltså att det införs en statlig och skattefri ersättning, kallad etableringsersättning, som kan betalas ut till flyktingar m.fl. och vissa anhöriga som har behov av stöd och inte kan försörja sig själva. Ersättningen ska kunna betalas ut under som längst ett år till alla som har en handlingsplan och som är i åldern 18–64 år.

Med vårt förslag på 7 000 kronor per månad som ett riktmärke för den summa som ska betalas, minskar kommunernas framtida kostnader för de nyanländas försörjning. Utredningen har låtit utarbeta en enkel modell som för försörjningen, som gör det möjligt att å ena sidan beräkna hur stora statens kostnader skulle bli och å andra sidan hur stora kostnadssänkningar kommunerna skulle få. Modellen antar att den statliga ersättningen appliceras på helårsnivå och jämför sedan med hur mycket försörjningsstöd som kan växlas bort på helårsbasis. I modellen, som beskrivs i större detalj i en separat bilaga till betänkandet (Flyktingmottagande och introduktion

– perspektiv och beräkningar) har försörjningsbehovet beräknats mot en antagen riksgenomsnittlig boendekostnad. Längre fram i det här avsnittet förfinas beräkningarna med hänsyn till den tidsprofil för försörjningsstödet som presenterades ovan.

Med de givna förutsättningarna för våra modellberäkningar (se försörjningsstödsmodellen i den separata bilagan) innebär den statliga etableringsersättningen årliga statliga kostnader motsvarande 500 miljoner kronor. Samtidigt minskar kommunernas kostnader för försörjningsstöd med 465 miljoner kronor. De totala årliga samhällsliga kostnaderna ökar alltså med 35 miljoner kronor. Om ersättningsnivån legat på 8 000 kr skulle staten få en årlig kostnad på 572 miljoner kronor medan kommunernas kostnader för försörjningsstöd skulle ha minskat till 473 miljoner kronor. Kommunernas kostnader skulle alltså minska med 8 miljoner, men statens kostnader skulle öka med 99 miljoner kronor.

Vid såväl effektberäkningen av den föreslagna nivån på 7 000 kronor per månad, som vid illustrationen på 8 000 kronor, ökar alltså de totala kostnaderna för försörjningen. Dessa ökningarna har sin bakgrund i att behoven skiftar beroende på hur familjen ser ut. Ett hushåll med två vuxna utan barn skulle t.ex. redan vid en nivå på den statliga etableringsersättningen på strax över 5 000 kronor anses ha fått sina behov täckta. Vid den nivån utgår inte längre något försörjningsstöd till den typen av hushåll. Vid en nivå på 7 000 får samma typ av hushåll ut väsentligt mer än de behov som bestäms av reglerna för försörjningsstöd. Vid ökande nivåer på den statliga etableringsersättningen ökar, som ett resultat av att alltför många hushåll får ut mer än sina behov, samhällets totala kostnader.

### 3.3.5 Kvarstående försörjningsstöd

Med den föreslagna nivån har vi försökt hitta en rimlig balans mellan kostnader för staten och behovet av kompletterande försörjningsstöd, men utredningens förslag till etableringsersättning kommer givetvis inte att ta bort alla framtida behov av försörjningsstöd. Redan under tiden med ett statligt försörjningsansvar kommer det att finnas hushåll som inte får sina behov fullt ut täckta den vägen. Enligt utredningens beräkningar skulle kompletterande försörjningsstöd på upp till 15 miljoner kronor per år behöva betalas ut till stora hushåll. Det kommer också att kvarstå behov av försörjningsstöd när tiden för utbetalning av etableringsersättningen är till ända. Enligt våra beräkningar skulle 86 procent

av hushållen inte behöva något kompletterande försörjningsstöd, vilket är betydligt lägre än i dagsläget.

Hur stort detta kvarstående behov är beror bl.a. på hur framgångsrik etableringsperioden är. Syftet med utredningens förslag är att fler ska bli självförsörjande och att behovet av försörjningsstöd ska minska som en följd av det. Vi har emellertid inte försökt uppskatta hur mycket effektivare vårt förslag till etablering av nyanlända skulle kunna bli. Som ett uttryck för försiktighet använder vi tidsprofilen för det nu existerande systemet också vid beräkningarna för det nya systemet. Det betyder att det vi utgår ifrån är en spegling av vad som uppnåtts med flyktingmottagande och introduktion inom ramen för det nuvarande ersättningsystemet, av konjunkturen och av egenskaperna hos dem som togs emot i kommunerna under andra halvan av 1990-talet.

### 3.3.6 Ökade kostnader för samhället i dess helhet

Det föreslagna, större och direkta statliga försörjningsansvaret medför vid föreslagen nivå ökade kostnader för samhället i dess helhet motsvarande ungefär 35 miljoner kronor. Givet att den föreslagna reformen inte ska kosta mer för samhället än i utgångsläget måste förslag till regleringar och framtida finansieringsmodeller innefatta dessa kostnadshöjningar på ett sådant sätt att reformen i dess helhet inte blir dyrare för samhället än i utgångsläget.

Om man väljer en ersättningsnivå på 5 000 kronor ökar inte kostnaderna alls. Vid en nivå på 6 000 kronor ökar kostnaderna med 9 miljoner kronor. Dessa lägre ersättningsnivåer skulle emellertid innebära ökade försörjningsstöds-kostnader. Kostnadsökningen på 35 miljoner kronor, som utgår från en nivå på 7 000 kronor per månad, måste betraktas som en relativt blygsam. Vi har dessutom räknat med att alla som får ersättningen kommer att få den högre nivån. Vi har alltså inte kalkylerat med att en viss andel kommer att få en reducerad ersättning och att några kommer att ansöka om en halv ersättning och nyttja möjligheten att arbeta på halvtid.

### 3.3.7 Kostnader för en förlängd dagersättning

Utredningen föreslår att staten under i normalfallet maximalt tre månader direkt efter att en person fått uppehållstillstånd ska betala ut en förlängd dagersättning. Vi har emellertid inte gjort några kalkyler på vilka effekterna blir av den förändringen. Så mycket kan i alla fall sägas att förlängningen knappast påverkar de totala kostnaderna för de förslag vi lägger. En förlängning bör i huvudsak få den effekten att den minskar behovet av försörjningsstöd. Effektivare insatser under planeringsperioden och ett bättre regionalt och interregionalt samarbete bör också leda till en snabbare bosättning för personer i anläggningsboende. Med den redan pågående utvecklingen av den organiserade verksamheten bör exempelvis de asylsökande vara bättre förberedda och ha mer kunskaper om det svenska samhället, något som också underlättar bosättning och planering inför framtiden. Oklarheten gäller således omfattningen av den ekonomiska regleringen mellan stat och kommuner. Till detta kommer det vi tidigare tagit upp, nämligen att ta ställning hur den som inte har passerat Migrationsverkets mottagningssystem ska få sin försörjning under planeringsperioden och vilka kostnader det kan bli fråga om för denna grupp. I våra beräkningar har vi utgått från att staten i någon form tar ansvar för planeringsmånaderna.

### 3.4 En framtida finansiering

De förslag utredningen lägger motiverar en förändrad finansiering. Det finns som tidigare visats flera skäl till att den gamla finansieringsmodellen med ett riktat statsbidrag till kommunerna för försörjning, sfi och annan verksamhet bör ersättas med en ny modell för finansiering. Med utredningens förslag till en statlig etableringsersättning blir det ännu svårare att argumentera för att bibehålla det gamla systemet. Förslaget till en statlig etableringsersättning medför ett behov av reglering mellan staten och kommunerna. Staten tar genom den föreslagna reformen på sig ett direkt ansvar för försörjningen av flyktingar med vissa anhöriga under de första 15 månaderna efter det att en person fått uppehållstillstånd. Under de första cirka tre månaderna, dvs. under planeringsperioden, utgår en förlängd dagersättning, eller en annan form av statlig ersättning (se ovan), och därefter under 12 månader den föreslagna etableringsersättningen. Den finansieringslösning,

och statsbidragslösning, vi föreslår, innehåller i sig en reglering av relationen mellan stat och kommun.

### 3.4.1 Finansiering och styrning

#### En teoretisk bakgrund

Det råder enighet om att staten ska bekosta flyktinginvandringen. Det råder också enighet om att kommunerna är viktiga aktörer inom den verksamheten. Dessa förhållanden nödvändiggör system för överföringar av medel från staten till kommunerna, ett statsbidragssystem med andra ord.

Man brukar skilja mellan riktade och generella statsbidrag. Ett riktat statsbidrag tar sikte på en entydigt definierad verksamhet medan ett generellt statsbidrag tar sikte på att se till att en verksamhet görs finansiellt möjlig. Det riktade statsbidraget kan sägas innebära ett klart uttalat stöd, eller en subvention, till en viss specificerad verksamhet. Före den kommunalekonomiska reformen vid 1990-talets mitt fick kommunerna riktade statsbidrag till exempelvis barnomsorgsverksamheten genom att antalet inskrivna barn utgjorde en parameter som sedan användes i en formel som gav kalkylgrunden för hur stort bidrag den enskilda kommunen skulle få. Det riktade statsbidraget ställde alltså krav på och gynnade en specificerad verksamhet. Såväl staten som kommunerna hade omfattande kostnader för beräkning och administration av dessa statsbidrag.

Denna typ av riktade statsbidrag beräknades och utbetalades ofta med de insatsfaktorer som grund, som man behöver för att bedriva verksamheten. Det behövs t.ex. lärare för att bedriva undervisning. Man kan säga att ett sådant riktat statsbidrag subventionerar användningen av lärare. Den sortens statsbidrag riskerar att uppmuntra till resursanvändning i stället för till resultat, och det är givetvis resultat man vill uppnå. Det är också möjligt att utforma riktade statsbidrag så att de beräknas och utbetalas i förhållande till den produktion en given verksamhet leder till. Vid första påseendet verkar det enkelt, det går att få fram relevanta data och resultaten är påtagliga, men frågan är vad processen, kommunen fått statlig ersättning för, har betytt för produkten. Här finns flera svårigheter. Till viss del mot bakgrund av detta slags problem, men framför allt för att det inte är i linje med hur kommunal verksamhet normalt

finansieras, vill utredningen inte föreslå en sådan inriktning på statsbidragen.

De generella statsbidragen utgår som allmän kassaförstärkning utan krav på, eller ens redovisning av, någon verksamhet. Istället överlåter staten åt den enskilda kommunen att utifrån sin egen målsättning förfoga över pengarna på bästa sätt. Förenklat kan man säga att de som tror på riktade statsbidrag antingen misstror kommunerna och/eller misstror statens förmåga att styra kommunerna på annat sätt än genom de subventioner de riktade statsbidragen i praktiken är. Genom de riktade statsbidragen uppmuntrar man kommunerna att bedriva en viss verksamhet och att ta på sig ett visst verksamhetsansvar. Om man betraktar kommunerna som vilken konsument som helst så kan man genom subventionen åstadkomma ett visst lägre pris för en given verksamhet och på så sätt få kommunen att "konsumera" mer av det staten vill uppmuntra. Om exempelvis barnomsorgen subventioneras tillräckligt mycket lönar det sig för kommunen att välja att bygga ut den.

De som förordar generella statsbidrag har i allmänhet en större tilltro till kommunerna och/eller till statens förmåga att styra på annat sätt än genom pengar. De menar att man kan utgå ifrån att kommunerna alltid strävar efter att skapa så hög välfärd som möjligt för kommunens invånare. Kommunerna behöver inte manipuleras till att bedriva viss verksamhet. De behöver bara garanteras tillräckliga medel. Givet de mål som formulerats genom lagstiftning och på annat sätt väljer kommunen den verksamhetsinriktning som ger den högsta välfärden för kommuninvånarna. De generella statsbidragen fordrar ofta att staten behöver bygga upp system för uppföljning av den kommunala verksamheten.

### **Generalschablonen och det generella statsbidragssystemet – likheter och olikheter**

Utifrån dessa korta teoretiska utläggningar kan vi gå vidare till det statsbidrag som kommunerna får för mottagande av flyktingar, den s.k. generalschablonen. Allra först kan vi konstatera att flyktingmottagandet går lite utanför den teoretiska ramen. Resonemanget ovan förs nämligen som om befolkningen är given, men en konsekvens av att ta emot flyktingar är att befolkningen ökar, något som i varierande grad påverkar folkmängden i många kommuner. Frågan är om detta faktum kräver riktade statsbidrag till de verksamheter som följer av mottagandet. En vanlig uppfattning är att det är svårt

att se hur kommunerna annars skulle ha skäl att ta emot och bedriva verksamhet. Eftersom riktade bidrag inte ger någon garanti för styrning mot ett visst resultat, handlar det med all sannolikhet om mer och annat än om bidraget är riktat eller generellt.

Om vi jämför generalschablonen med delarna i det generella statsbidragssystemet, som det ser ut i dag, kan man fråga sig om det egentligen är så stora skillnader. Generalschablonen är egentligen en variant på ett generellt statsbidrag. Både det generella statsbidragssystemet och generalschablonen är kassaförstärkningar till kommunerna för att de ska kunna bedriva viss verksamhet. I båda systemen tillför man och omfördelar medel efter behov, så att kommunerna ska kunna bedriva verksamheten.

Det generella statsbidragssystemet består av ett antal delar där ett statsbidrag per invånare, en inkomstutjämnning och en kostnadsutjämnning är de viktigaste inslagen. Samtliga dessa delar tar hänsyn till invånarantalet i respektive kommun och kostnadsutjämnningen tar även hänsyn till befolkningens sammansättning. Storleken på statsbidraget enligt generalschablonen styrs av antalet flyktingar i varje kommun. Dessutom är statsbidraget differentierat i förhållande till flyktingarnas ålder. För utbetalning av statsbidrag ställs inte i något av de båda systemen krav på en given verksamhet. Det är kommunerna, som inom vissa ramar och utifrån lokala förutsättningar, avgör verksamhetens omfattning och inriktning också när det gäller generalschablonen. Det finns inget specifikt angivet om vem som ska ta ansvar för verksamheten och kravet på en introduktionsplan för att kommunen ska få rätt till ersättningen är helt utan kraft, som vi visar på andra ställen i betänkandet. Det står också kommunerna fritt att använda medlen på andra sätt än till flyktingmottagandet om de skulle vilja det. De båda systemen har således väsentliga likheter.

Olikheterna gäller tidsaspekterna. Det generella systemet har årsbefolkning som bas medan generalschablonen har delar av året som bas. Om man ska integrera generalschablonen i det generella systemet uppstår svårigheten att finna lösningar som översätter kortare tidsperioder än ett år till årsbaserade faktorer. Man bör t.ex. fråga om det är tillräckligt att utgå från den bild av befolkningen man får den 1 november året före bidragsåret, som är basen i det generella systemet, eller om variationerna är för snabba för att enbart årsvisa mätpunkter ska kunna accepteras. Detta sammanhänger sedan naturligtvis med hur omfattande den verksamhet är som kommunerna ska svara för. Om försörjningsdelen tas bort, som vi föreslår, försvinner ungefär två tredjedelar av kostnaderna,



och den absoluta variationen minskar liksom den summa som kan variera.

Dagens finansiering via den s.k. generalschablonen innebär att ersättning till en kommun utbetalas för att det i kommunen finns ett visst antal flyktingar. Dessa kan sedan finnas där som ett resultat av avtal eller för att de själva har sökt sig till kommunen. Kopplingen till verksamhet är indirekt. Visserligen förutsätts kommunerna garantera de mottagnas försörjning och bedriva viss verksamhet som sfi och annat, men statbidraget betalas inte ut som direkt ersättning för av kommunen utbetalat försörjningsstöd eller som ersättning för kostnader för ett visst antal sfi-timmar.

Utredningens förslag innebär att statens direkta försörjningsansvar ökar, något som i sin tur bör innebära minskade krav på att den kvarstående finansieringen av den kommunala verksamheten ger incitament att ta emot flyktingar. Det ökade statliga ansvaret gäller dock endast planeringsperioden och det första året. Under de dryga två återstående åren som betraktas som flyktingmottagande är hela det yttersta försörjningsansvaret, via socialtjänstlagen, liksom tidigare kommunernas, men även fortsättningsvis med ett statligt bidrag för kostnaderna.

### **Integration och normal finansiering**

Det finns enligt utredningens uppfattning starka skäl för samhället att verka för de nyanlända flyktingarnas etablering i Sverige. Detta synsätt har genomsyrat allt arbete i utredningen. Finansieringsformerna och därmed statsbidragslösningarna bör vara i samklang med detta synsätt. Dagens finansiering speglar inte den normalisering som utredningen förordar. Trots de påtagliga likheterna med det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet utgör finansieringen via generalschablonen en särlösning. Den är en särlösning som påminner om ett entreprenadförhållande mellan staten och kommunerna. Detta entreprenadförhållande kan, som vi sett, ha en begränsande inverkan på beslut och verksamhetsinriktningar. Det kommunala flyktingmottagandet kan också i framtiden komma att i alltför hög grad präglas av ett snävt företagsekonomiskt synsätt, där man bara betraktar kostnaderna och ersättningen för kostnaderna i det implicita entreprenadkontraktet och tappar fokus på sådant som effektivitet och framtida intäkter. Om kommunerna bara ser sig som utförare av verksamhet åt staten

och inte har något eget verksamhetsintresse, blir kommunen sannolikt mycket noga med att den får betalt för allt den gör.

Merparten av den kommunala verksamheten finansieras genom egna skatteintäkter. Till detta kommer ett statsbidragssystem som innehåller en inkomstutjämning, kostnadsutjämning och ett generellt bidrag som utgår per innevånare i kommunen. Man kan säga att denna finansiering är den normala kommunala finansieringen och all verksamhet som är i någon mening normal bör också inordnas i detta system.

### **Inordning i statsbidrags- och utjämningsystemet**

Enligt utredningens uppfattning är det möjligt att inordna finansieringen av det kvarvarande kommunala försörjnings- och verksamhetsansvaret i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet. Kommunerna kan tillföras medel genom höjningar av det generella statsbidraget och kostnaderna kan fördelas mellan kommunerna i förhållande till deras behov genom modifieringar och/eller kompletteringar av kostnadsutjämningsystemet.

När det gäller försörjningsdelen kan den hälft som återstår av de nuvarande kommunala kostnaderna för försörjning, efter det att medel för den statliga etableringsersättningen lyfts bort, finansieras genom en höjning av det generella statsbidrag som utgår per innevånare. Vid ett antagande om en jämn flyktinginvandring på 10 000 flyktingar per år skulle det innebära årskostnader på drygt 500 miljoner kronor för försörjning via försörjningsstödet. Dessa kostnader skulle kompenseras med en höjning av det generella statsbidraget med knappt 56 kronor per innevånare. För att dessa 56 kronor ska fördelas rimligt rättvist mellan kommunerna anser utredningen att kostnadsutjämnningen i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet behöver modifieras eller kompletteras. I delmodellen för individ- och familjeomsorg ingår en faktor som anger andelen ”flyktingar eller nära anhöriga som vistats i Sverige mellan 3 och 9 år”. Den skulle kunna ändras så att den i stället anger vistelse mellan 1 och 9 år.

Även när det gäller de kommunala verksamhetsdelarna, som sfi för flyktingar och annan verksamhet, bör det vara möjligt att finansiera dem genom en höjning av det generella bidraget och sedan utjämna efter antalet bosatta flyktingar. Sfi-delen har i vår modell beräknats kosta drygt 290 miljoner kronor under hela perioden på 3,5 år. Vid en jämn flyktinginvandring blir detta också de årsvisa

kostnaderna för all sfi-verksamhet riktad till flyktingar. Det generella statsbidraget skulle alltså kunna höjas med drygt 32 kronor per innevånare. Omfördelningen av dessa medel kan åstadkommas genom att andelen flyktingar får utgöra grunden för omfördelningen.

I det följande visar vi med ett räkneexempel hur kostnadsutjämnningen för sfi för flyktingkategorin skulle kunna konstrueras. Om vi antar en jämn flyktinginvandring och en kohortstorlek på 10 000 individer kommer vid varje mättag, som för kostnadsutjämnningen är den 1 november varje år, att finnas  $3,5 \cdot 7\,400$ , dvs. 25 900 individer som kan betraktas som vuxna flyktingar och därmed personer som under perioden har behov av sfi. Jämfört med den totala svenska befolkningen på ca 9 miljoner, utgör då andelen nyanlända flyktingar i befolkningen 0,29 procent. Kommuner som har en större andel flyktingar får bidrag från staten och de som har en lägre andel betalar avgift till staten. Om det i en kommun inte finns några flyktingar blir avgiften lika stor som effekten av det höjda generella statsbidraget. Det betyder att den kommunen i nettotermer inte får något statsbidrag.

”Prislappen” för sfi per flykting är de dryga 290 miljoner kronorna utslagna på 25 900 individer. Det innebär en kostnad på 11 236 kronor för varje individ. Uttryckt i andelar av befolkningen betyder det att det för varje procentenhet flyktingar i befolkningen kan finnas strukturellt betingade kostnader för 1 123 600 kronor. Låt oss välja en kommun med 10 000 innevånare. De har den riksgenomsnittliga andelen flyktingar, alltså 29 personer. Av dessa är 21 personer vuxna och kan anses ha behov av sfi. De har genom höjningen av det generella statsbidraget fått ett statsbidrag på 320 000 kronor. Som ett resultat av att kommunen har en riksgenomsnittlig andel vuxna flyktingar berörs den inte av kostnadsutjämnningen. Kommunen får ett sammantaget statsbidrag på 320 000 kronor för de 21 vuxna som har behov av sfi och ett statsbidrag per vuxen flykting på strax under 12 000 kronor.

Den kommun, med en befolkning på 10 000, som inte har någon vuxen flykting får del av det generella statsbidraget på 320 000 kronor och betalar en avgift motsvarande 0,29 ggr 1 123 600 kronor, eller 325 800, dvs. i det närmaste samma belopp som det generella statsbidraget. Orsaken till att beloppen inte blir exakt lika stora är fel vid avrundningar. Kommuner som har en större andel vuxna flyktingar än den riksgenomsnittliga på 0,29 procent får utöver det generella statsbidraget också bidrag från staten via kostnadsutjämnningen. Annan verksamhet inom ramen för flyktingmottagandet kan behandlas på i princip samma sätt som i exemplet med sfi.

För den totala kommunala delen av flyktingmottagandet (försörjning, sfi och annan verksamhet) kan en inordning i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet sammantaget innebära att det generella statsbidraget höjs med ungefär 104 kronor per innevånare och att delmodellen för individ- och familjeomsorg modifieras när det gäller faktorn som avser flyktingar och närstående. Det bör bli utjämnningen som gäller för vistelsetider från 1 år. Därutöver införs en delmodell, eller görs ett tillägg till en befintlig, med en kostnadsutjämnning för vuxna flyktingar som omfördelar ungefär som redovisats i detta avsnitt.

En inordning enligt ovanstående skulle innebära årliga statliga kostnader på 936 miljoner kronor. Den statliga etableringsersättningen skulle kosta staten 500 miljoner kronor per år. Den sammantagna årliga statliga kostnaden skulle bli 1 436 miljoner kronor. Det statsbidragsbelopp som dras in som ett resultat av att den s.k. generalschablonen avskaffas är något högre, vilket beror på de avrundningar som gjorts.

Ett alternativt sätt att närma sig hur finansieringen ska lösas är att utgå ifrån den statsbidragssumma de nuvarande reglerna för generalschablonen totalt skulle uppgå till. Efter att 500 miljoner avsatts för den statliga etableringsersättningen kvarstår 947 miljoner. Dessa 947 miljoner dividerat med 9 miljoner blir en summa per innevånare i Sverige på strax över 105 kronor. Detta är också den höjning av det generella statsbidraget som bör bli aktuell.

Uträkningarna ovan bygger på att en omfördelning av en given kostnad på 1 447 miljoner kronor. Våra beräkningar visar att den föreslagna statliga ersättningen leder till en överkostnad på 35 miljoner kronor, givet den nivå på ersättningen som vi satt som riktlinje. För att kompensera kommunerna fullt ut bör, som vi tidigare sagt, det generella statsbidraget till kommunerna ökas med ytterligare totalt 35 miljoner kronor, vilket blir ungefär 4 kronor per innevånare. Sammantaget skulle alltså det generella statsbidraget per innevånare höjas till mellan 108 och 109 kronor. Denna höjning kräver dock finansiering i form av utgiftsbesparingar på 35 miljoner kronor. Vi återkommer till finansieringen av detta förslag i kapitel 5.

### **Två verksamhetsgrenar men samma finansiella lösning**

Även om man behandlar sfi och annan verksamhet som två verksamhetsgrenar skulle det generella statsbidraget per innevånare behöva höjas med uppemot 109 kronor. Den del av kostnadsutjämn-

ningen som avser flyktingmottagandet, exklusive sfi, delas upp i två delar; en försörjningsdel och det vi kallat annan verksamhet. Försörjningsdelen utjämnas genom en enkel modifiering av delmodellen för individ- och familjeomsorg. Verksamhetsdelen kan utjämnas genom en ny delmodell, "etableringsverksamhet", som har en "prislapp" på drygt 4 170 kronor per mottagen flykting. Varje procentenhet mottagna flyktingar av befolkningen i en kommun skulle då ge en modellbestämd kostnad på 417 000 kronor.

Den del av kostnadsutjämnningen som avser all sfi kan konstrueras genom att skapa en faktor som innefattar både de flyktingar som ska studera på sfi och övriga invandrare med behov av sfi. Som nämns i bilaga 4 bör det vara en faktor som inkluderar utomnordisk och finsk invandring under de senaste tre eller fyra åren. Utredningen väljer att inte närmare precisera vilken denna faktor ska vara, men de beräkningar vi gjort av kostnaderna för sfi inom ramen för flyktingmottagandet ger vid handen att man bör söka efter en faktor som ger en tre gånger större personkrets än den krets som gäller flyktingmottagandet. "Prislappen" blir densamma som för flyktingar och den del av sfi som avser flyktingar kommer att utjämnas på, en i förhållande till den verksamhetens kostnader, riktig nivå.

Det är utredningens uppfattning att en generell finansiering av det slag som här föreslås ställer krav på ett väl utbyggt system för uppföljning och utvärdering av verksamheter och resultat.

### **Inordning – men först en övergångslösning**

Utredningen föreslår alltså att kommunerna ska få ersättning för resterande försörjningsstödsbehov, sfi för flyktingar och annan verksamhet via det generella statsbidragssystemet och med en lämplig kostnadsutjämnning. En inordning i det kommunala statsbidrags- och utjämnningssystemet innebär i princip att statens bidrag till verksamheterna läggs fast en gång för alla. De beräkningar som har gjorts i detta avsnitt bygger på en antagen och över åren jämn mottagning på 10 000 per år, vilket synes vara ett rimligt riktvärde. Väsentliga avvikelser från detta riktvärde skulle medföra en obalans mellan finansiering och kostnader. Det problemet bör man kunna lösa genom justeringar av det generella statsbidraget i samband med de återkommande överläggningar som förs mellan företrädare för staten och kommunsektorn.

Det faktum att flyktingar byter bosättningskommun måste också beaktas vid en inordning i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet. Eftersom de faktorer som ingår i kostnadsutjämnningen mäts en gång per år kan man göra årliga omfördelningar. Den föreslagna statliga etableringsersättningen innebär också att problemen med varierande volymer och byte av bosättningskommun minskar väsentligt. Om staten tar över det som kan beräknas till ungefär hälften av kostnaderna för försörjningsansvaret innebär det att effekterna av en ökad flyktinginvandring i absoluta termer leder till en väsentligt mindre kostnadsökning än med nuvarande statsbidragslösning.

En inordning kräver emellertid en del ytterligare analyser där hänsyn också tas till samspelet med andra delar av statsbidrags- och utjämningsystemet. Utjämningsutredningen presenterar i höst förslag till ett modifierat kommunalt statsbidrags- och utjämningsystem. Det kan t.ex. inte uteslutas att eventuella övergångsregler i statsbidrags- och utjämningsystemet påverkar utfallet vid en inordning av de delar som beskrivs i detta kapitel. Med tanke på det som sagts ovan och för att ge rådrum, föreslår därför utredningen en övergångslösning, innan finansieringen fullständigt inordnas i statsbidrags- och utjämningsystemet. Som en övergångslösning inrättas ett särskilt behovsrelaterat statsbidrag för kommunernas flyktingmottagande som avser kvarstående försörjningskostnader och annan verksamhet. På samma sätt inrättas ett behovsrelaterat statsbidrag för sfi som avser utbildning i svenska riktad till såväl flyktingar som andra invandrare.

Detta särskilda behovsrelaterade statsbidrag kan bygga på samma faktorer som senare ska utgöra grunden för den i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet inordnade kostnadsutjämnningen. Skillnaden i förhållande till den långsiktiga lösningen blir då bara att statsbidragets storlek blir beroende av hur många personer det finns i de personkretsar (se bilaga 4) som utgör underlag för statsbidraget. Statsbidraget blir högt vid t.ex. en stor flyktinginvandring och det blir lågt när flyktinginvandringen är liten. Eventuellt kan man välja att betala ut det särskilda behovsrelaterade statsbidraget i förhållande till volymprognoser för det kommunala flyktingmottagandet. När volymutfallet sedan är känt kan en justering göras. Sådana mekanismer finns för övrigt redan i det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet.

Utredningens förslag till etableringsersättning och ändringen av det riktade statsbidraget kräver författningsändringar. Dessa frågor tas upp i kapitel 5.

## 4 Riktade insatser och generella system

- Ett till den nyinvandrade befolkningen bättre anpassat och samordnat utbud av tidsmässigt avgränsade säråtgärder behövs,
- de generella systemens anpassning till en mångetnisk befolkning måste utvecklas vidare.

Den gällande integrationspolitiken har utgjort utgångspunkten för utredningens arbete och i den integrationspolitiska propositionen finns två principer fastslagna. Å ena sidan ska ”politik som riktar sig specifikt till invandrare som grupp [bör] begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige”, dvs. säråtgärder för invandrare ska vara riktade till nyanlända. Å andra sidan sägs också att ”samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer”. Utredningen har tolkat det som att de generella politiska åtgärderna och systemen helst ska vara så utformade – mångfasetterade eller flexibla – att de fungerar för alla delar av befolkningen, alltså även de som kanske har utbildning, yrkeserfarenheter, tro, modersmål, seder och bruk med ursprung i andra länder.

Utredningens uppdrag har bl.a. varit att söka efter hindren för nyanländas introduktion och integration i det svenska samhället och en del av dessa hinder menar vi finns att söka i både brist på relevanta säråtgärder för nyanlända – samtidigt som det finns säråtgärder för sedan länge bosatta utrikes födda – och den generella politikens bristande anpassning till en mångetnisk befolkning. Brister i samspelen mellan de statliga myndigheterna och kommunerna gör också nyanländas väg till egen försörjning och delaktig onödigt lång.

Ett exempel på bristen på säråtgärder kan vara svårigheterna att få till stånd en varvning av utbildningen i svenska med arbete, praktik eller andra kompletterande studier, trots att de flesta är överens om att det är bra. En person som studerar svenska på halvtid kan

t.ex. inte samtidigt komma ifråga för det arbetsmarknadspolitiska program som benämns arbetspraktik. Det kräver nämligen deltagande på heltid. Dessutom krockar två försörjningssystem; den sfi-studerande har kanske introduktionsersättning från kommunen men påbörjar han/hon en arbetspraktik via arbetsförmedlingen ska försörjningen komma från aktivitetsstödet, dvs. från Arbetsmarknadsverket, som i sin tur har begränsade resurser – både pengar och praktikplatser – till sitt förfogande och måste prioritera bland alla arbetslösa som just då skulle behöva ta del av en arbetspraktik. Några arbetsmarknadspolitiska program anpassade till nyanländas speciella behov finns inte.

Exemplen på nyanländas svårigheter att komma in i de generella systemen är legio och handlar inte om någon illvilja utan om deras konstruktion. Arbetslöshetsförsäkringen och stora delar av socialförsäkringssystemet – det arbetsbaserade – bygger på att man först har tagit sig in på arbetsmarknaden och därigenom kvalificerat sig för ersättning/stöd från systemen. För arbetslöshetsförsäkringen finns en väg in, åtminstone till grundersättningen, som går via avslutade studier men den är exempelvis inte öppen för en nyanländ med yrkesutbildning från hemlandet som klarat av sin sfi men har svårt att hitta ett jobb. De avslutade studierna måste ha varit heltidsstudier och att kommunerna erbjuder sfi på heltid hör till undantagen och heltidsstudier från hemlandet duger inte. Den här personen skulle kanske vara betjänt av att få del av det arbetsmarknadspolitiska programmet allmänt anställningsstöd, dvs. en arbetsgivare som är intresserad av att låta honom försöka arbeta får 50 procent av lönekostnaden under 6 månader. Det förutsätter emellertid att han först måste ha varit arbetslös och inskriven på arbetsförmedlingen ett år och är det någonting som en nyanländ yrkesarbetare, som ansträngt sig för att klara sfi-nivån, inte behöver är det ett års väntetid som arbetslös, det är nog de flesta överens med Arbetsmarknadsverket om. De har nämligen föreslagit att kvalifikationstiden till anställningsstödet ska tas bort för flyktingar och invandrare.

Iakttagelsen att säråtgärder i dagens situation inte enbart är avsedda för nyanlända kan exemplifieras med de särregler som gäller inom flera av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Arbetsgivarens finansieringsbidrag vid arbetspraktik bortfaller bl.a. om praktikanten är ”invandrare” och förberedande eller orienterande utbildning kan innebära utbildning inom reguljära utbildningar som komvux eller folkhögskola om eleven är ”långtidsinskriven invandrare”. Säråtgärder finns alltså inom arbetsmarknads-



politiken, men inte för nyanlända utan för en vagare definierad kategori ”invandrare” som kanske kan inrymma både andra och tredje generationens invandrare, vilket är begrepp som fortfarande är i omlopp. Det allra senaste nytillskottet i den arbetsmarknadspolitiska arsenalen – den 2-åriga försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare som startar 1 september, 2003 riktar sig inte heller i första hand till nyanlända utan, enligt propositionen, till invandrare med svag social, kulturell och ekonomisk förankring i det svenska samhället, något som beskrivs som en vanlig konsekvens av arbetslöshet.

Utredningen har funnit att nyanländas väg till arbete och egen försörjning allt för ofta blir förlängd av krockar mellan olika regelsystem och mål, som också gör samverkan mellan de berörda myndigheterna komplicerad. Problematiken liknar den som under de senaste åren uppmärksammats när det gäller långtidssjukskrivna och som resulterat i försök att finna nya former för både verksamhetsmässig och finansiell samordning. Komplikationen med att nyanlända inte kommer in i arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsbaserade socialförsäkringarna gör att de hamnar i det försörjningsstöd, som alla är ense om bör undvikas.

#### 4.1 Sektorsansvar för vissa statliga myndigheter

- Myndigheters uppdrag och regelsystem måste ändras eller kompletteras för att möjliggöra att nyanlända invandrare snabbare omfattas av de generella systemen.
- Ett sektorsansvar för nyanlända invandrare införs för de myndigheter vars insatser är särskilt viktiga för en framgångsrik etablering.
- Myndigheter med ett utpekat sektorsansvar bör vara Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Höskoleverket, Migrationsverket, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Socialstyrelsen och NUTEK.

Den lösning som utredningen ser består av intensiva och samordnade sätåtgärder för nyanlända som leder till att de nyanlända därefter kan fortsätta sin etablering inom ramen för ett ordinarie utbud av arbete, studier, arbetsmarknadspolitiska program, vård och rehabilitering som är anpassat till och förmår möta och ta till vara en mångfaldig befolknings varierande förutsättningar. För att

dessutom så snart som möjligt normalisera de nyanländas försörjningsmöjligheter krävs att det öppnas vägar in i systemen som inte bygger på att man har en svensk utbildning och har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. Det är en utmaning som kan te sig oöverstigligt stor och komplicerad trots att de nyanlända varje år, på varje ort och inom varje verksamhetsområde i de flesta fall utgör mycket små – till och med för små – grupper. Men varje enskild förändring i stora samhälleliga system får ofta stora och svåröverblickbara konsekvenser också på andra områden.

Därför menar utredningen att det är ett långsiktigt, tålmodigt och systematiskt förändringsarbete som måste inledas, ett förändringsarbete som i grunden handlar om att förverkliga integrationspolitiken inom viktiga politikområden. Ansatsen finns redan i den integrationspolitiska propositionens konstaterande att alla myndigheter bör uppmärksamma nyanländas behov av stöd i syfte att underlätta deras försörjning och delaktighet i samhället.

Integrationsverket har fört arbetet framåt genom överenskommelsen om utveckling av introduktionen och flera av de berörda myndigheterna har redan lämnat förslag till regeländringar som kan göra det möjligt för dem att också förändra sin verksamhet för nyanlända. Utredningen har övervägt att föreslå enskilda regelförändringar inom olika politikområden men har, med något undantag, bedömt det som mindre meningsfullt. Det beror delvis på omöjligheten för en ensam utredare att på kort tid genomlysna och analysera stora politikområden som arbetsmarknadspolitiken, hälso- och sjukvårdspolitiken, socialpolitiken och utbildningspolitiken, föreslå exakta regelförändringar i delar av mycket komplexa strukturer och dessutom överblicka konsekvenser och kostnader. För att göra det behövs fackmyndigheternas kompetens och erfarenhet.

Det avgörande skälet att inte föreslå mindre justeringar i enstaka delar är emellertid övertygelsen att en målinriktad och fokuserad förändringsprocess inom myndigheterna är en nödvändig förutsättning för att integrationspolitiken ska få genomslag. Det räcker inte med att allmänna integrationspolitiska principer slås fast. Erfarenheterna från arbetet med överenskommelsen visar också att myndigheterna har svårt att förändra sin verksamhet om ambitionerna inte stöds av uppdrag och resurser. Riksdagens revisorer menar att det också strider mot principerna för svensk statsförvaltning och efterlyser klargörande från regeringen av vad ansvaret för integrationspolitiken innebär för de mest berörda statliga myndigheterna.

I likhet med exempelvis miljö-, barn-, storstads och handikappfrågor är integrationsfrågorna utpräglade tvärssektoriella, dvs. de tillhör

inte ett avgränsat samhällsområde. I motsats till många av de andra tvärsektoriella politikområdena har emellertid inte integrationsfrågorna någon etablerad struktur för att garantera den nödvändiga samordningen och samsynen. Överenskommelsen kan ses som ett steg i utvecklingen av en sådan struktur där de olika berörda myndigheternas ansvar för introduktionen av nyanlända börjat tydliggöras och samordnas. Men detta räcker inte. Utredningen anser att det är nödvändigt att ta ytterligare ett steg och ge de myndigheter, som har avgörande betydelse för nyanländas etablering och integration i det svenska samhället, ett sektorsansvar. Erfarenheter från andra politikområden har visat att sektorsansvar har lett till ökat engagemang från myndigheternas sida och fungerar som ett verktyg för långsiktig och samordnad utveckling.

Detta är också ett sätt att understryka att ansvaret för nyanländas etablering och den långsiktiga integrationen inte kan bäras uteslutande, eller ens huvudsakligen, av enskilda kommuner. De måste kunna förlita sig på de statliga myndigheternas bestående engagemang och samverka för att inte tvingas bygga upp parallella kommunala verksamheter. Om exempelvis arbetsmarknadsverket tar sitt ansvar för de nyanländas etablering på arbetsmarknaden behöver inte kommunerna avsätta egna resurser för yrkespraktik och yrkesvägledning.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Arbetsmarknadsstyrelsen, Högskoleverket, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) får ett sektorsansvar för nyanlända invandrare och deras långsiktiga integration inskrivet i respektive verks instruktion eller på annat lämpligt sätt. Den sistnämnda myndigheten och dess arbete har inte varit föremål för någon djupstudie från utredningens sida, men vi anser att NUTEK:s uppdrag att främja en hållbar tillväxt och deras roll och erfarenheter när det gäller nyetablering och företagande bland invandrare är av så centralt för den långsiktiga integrationen att de bör vara med bland de sektorsansvariga myndigheterna. Utredningen ser det som utomordentligt angeläget att genom det föreslagna sektorsansvaret markera integrationsfrågornas långsiktiga karaktär och få till stånd förändringar och samordning, som berör så komplexa och komplicerade samhällsområden samtidigt som de är små i förhållande till varje verks uppgifter.

Ett sektorsansvar skulle i princip kunna avse integrationspolitiken generellt. När vi begränsar sektorsansvaret till nyanlända är det inte en följd av att utredningsuppdraget har fokus på nyanländ-

as etablering utan för att vi ser fördelar med en sådan avgränsning. Som vi kommit in på flera gånger i betänkandet, anser vi att det är lönsamt – ekonomiskt och på andra sätt – både för individ och samhälle att koncentrera uppmärksamhet och insatser till den första tiden. Om sektorsansvaret skulle avse hela integrationspolitiken, som spänner över så många politikområden och i princip har hela befolkningen – inte bara de invandrade – som målgrupp, skulle sektorsansvaret behöva ligga på så många myndigheter och omfatta så många frågor och uppgifter att sektorsansvaret skulle bli tämligen uddlöst. En begränsning till enbart den invandrade befolkningen ser vi också som problematisk. Med ett sektorsansvar för alla invandrare är sannolikheten stor att vi också fortsättningsvis kommer att få se exempel på ”invandraråtgärder” för människor som kom för många år sedan och kanske till och med för barn som är födda i Sverige.

Ansvar för nyanlända kan emellertid indirekt komma andra, ”äldre” invandrare till nytta. Visserligen är det en fråga som faller utanför denna utrednings uppdrag, men genom vårt arbete har vi ändå fått många exempel på att det återstår en hel del innan politik och åtgärder tar sin utgångspunkt i den mångkulturella befolkningen. Systemen är fortfarande i huvudsak utformade för den del av befolkningen som har svenska som modersmål, svensk utbildningsbakgrund, svensk yrkeserfarenhet och kunskaper om Sverige sedan födseln. Om sektorsansvaret leder till sådant som förändrade synsätt, bättre tillvaratagande av kompetens och ökade möjligheter att kombinera aktiviteter kan det bidra till att de generella systemen anpassas bättre till den faktiska befolkningssammansättningen.

Regeringen bör via regleringsbrevet ge de sektorsansvariga myndigheterna i uppdrag att definiera sin roll och sitt ansvar för de nyanlända invandrarna. De bör också få i uppdrag att utifrån respektive myndighets verksamhetsområde definiera vem som är att betrakta som nyanländ samt föreslå mål för den definierade gruppen. (Vi återkommer till målen under Uppföljning och utvärdering.) Respektive myndighet bör också få i uppdrag att kartlägga de regel- och verksamhetsförändringar som krävs för att garantera de säråtgärder som är nödvändiga för nyanländas etablering. Integrationsverket bör få ansvar för att den nödvändiga gemensamma diskussionen och samordningen mellan de berörda myndigheterna kommer till stånd, på samma sätt som de idag håller ihop samverkan kring överenskommelsen. Verket bör också ansvara för att organisationer bildade på etniskt grund blir delaktiga i arbetet och kan tillföra sina erfarenheter och synpunkter.

Som utgångspunkt för sektorsansvaret bör de föreslagna sektorsmyndigheterna komma med förslag till nationella mål för sina respektive områden. Sådana mål bör vara utformade så att förvärvsfrekvens, arbetslöshet, försörjningsstödsberoende m.m. för utrikes födda anges i förhållande till samma mått för den inrikes födda befolkningen vid samma tidpunkt. Integrationspolitikens tudelning i säråtgärder för nyanlända och långsiktig integration inom ramen för den generella politiken måste också återspeglas i målen för att möjliggöra löpande uppföljningar av resultaten.

Åtterrapporering av sektorsansvaret bör ske inom ramen för den ordinarie kvartalsrapporteringen till regeringen eller i särskild ordning. Utifrån myndigheternas förslag till kostnadsberäknade förändringar, uppföljningar och utvärderingar kan sedan etappmål formuleras för varje myndighet och fastställas av regeringen, som också fattar beslut om regeländringar i den mån de inte förutsätter riksdagsbeslut. Därigenom kan förändringsförslag också vägas mot tillgängligt budgetutrymme och mål och medel kan bringas i samklang. Integrationsverket bör ta ansvar för en samlad och löpande uppföljning av myndigheternas sektorsansvar.

## 4.2 Ytterligare stöd för nyanländas etablering

### 4.2.1 Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program

- Arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett förslag till ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända, som inte är konjunkturberoende och som kan kombineras med etableringsersättning som försörjningskälla.

Förslaget till sektorsansvar för vissa myndigheter är inte tillräckligt för att ge stöd till nyanländas etablering. Utredningsarbetet ger många belägg för att de existerande arbetsmarknadspolitiska programmen inte alltid passar den som är nyanländ. Programmen är konjunkturberoende, vilket försvårar för arbetsförmedlingen att ge flyktingar och andra invandrare vederbörlig prioritet oavsett konjunkturläge och generell medelstildelning. Det har också visat sig svårt att förena programmen med andra aktiviteter på ett för målgruppen ändamålsenligt sätt. Det saknas vidare möjligheter kombinera programmen med annat försörjningsstöd än aktivitets-

stöd. Enligt utredningen bör deltagande i ett av arbetsförmedlingen sammanhållet program kunna ske under den tid statlig etableringsersättning lämnas.

Vi föreslår därför att Arbetsmarknadsstyrelsen, får i uppdrag att ta fram förslag till ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända invandrare, som inte är konjunkturberoende. Programmet ska erbjudas den som har deltagit i planeringsperioden och fått en handlingsplan. Etableringsersättningen, eller en motsvarande kommunal ersättning, ska vara försörjningskällan under den tid programmet varar. Målet med programmet är arbete och egen försörjning. Programmet måste kunna kombineras med studier i svenska och vad man i övrigt kommit överens om under planeringsperioden. Det ska vidare vara möjligt att delta i programmet hela den tid som etableringsersättningen utgår. Programmet bör vara av den typ som redan finns i programmen Vägledning eller platsförmedling och Förberedande eller orienterande utbildning, men måste ha fokus på de särskilda behov som nyanlända har av att lära känna hur den svenska arbetsmarknaden och arbetsmarknadens organisationer fungerar, komma i kontakt med den egna yrkesverksamheten i svensk tappning eller pröva nya yrkesinriktningar. Även arbetspraktik bör kunna rymmas i programmet. Nivåtester, valideringar, översättningar av betyg och arbetsökaraktiviteter kan ingå liksom fördjupad yrkesvägledning, studiebesök och praktik. Inriktningen i de regionala tillväxtprogrammen kan återspeglas genom att de branscher i regionen, som bedöms ha stora framtida arbetskraftsbehov presenterar sin verksamhet och erbjuder studiebesök och praktikmöjligheter.

När en person fått uppehållstillstånd och hittat sin bostad är ett par av de problem som tidigare upptagit mycket av tankarna ur världen och kan ersättas av koncentration på framtiden och försörjningen. Då är det viktigt att de nyanlända kan få en så konkret och levande bild som möjligt av sina framtida arbets- och försörjningsmöjligheter och också se vad de kommer att kräva av språkkunskaper och eventuellt andra kompletterande utbildningar. Den parallellt pågående svenskundervisningen kan både stödja och dra nytta av programmets aktiviteter och samverka med svenskundervisningen är därför nödvändig. Målet – jobbet och den egna försörjningen – måste vara levande för att studierna av sj-ljud och ordföljd ska bli meningsfulla.

#### 4.2.2 Utbildning i svenska

- Utbildning i svenska måste vara flexibel och kunna anpassas till och kombineras med arbete och arbetsinriktade och yrkesförberedande aktiviteter samt annan utbildning,
- det måste finnas möjligheter att få i utbildning i svenska i olika miljöer.

För få att nyanlända invandrare snabbt ska en snabbare och effektivare väg till klara sin egen försörjning måste utbildningen i svenska och annan verksamhet kunna kombineras och integreras med annan verksamhet, på vilket sätt det ska ske bör framgå av handlingsplanen. Det måste vara möjligt att arbeta, vara ute på praktik, få sin utbildning eller vara i en valideringsprocess samtidigt som man lär sig svenska. Utbildningen i svenska måste också i möjligaste mån passa både individens egen bakgrund och aktuella livssituation och de planer hon eller han har för framtiden. Allt detta ställer krav på både utbud och flexibilitet.

Utredningen anser också att det måste vara möjligt att få sin utbildning i svenska i den för var och en bästa och mest effektiva miljön, inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen för en del, på en högskola eller en folkhögskola för andra etc. Det bör vidare finnas incitament för arbetsgivare att aktivt bidra till att den som erbjuds arbete eller yrkesinriktad praktik samtidigt ska kunna lära sig mer svenska. Här ser vi fram emot de förslag som Arbetsgruppen för samverkan med näringslivet kommer att presentera när de kommer har fullgjort sitt i uppdrag i december 2003.

### 4.2.3 Samhällsinformation

- Samhällsinformation bör ges till nyinvandrade inom ramen för sfi och på det sätt och med det innehåll som föreslås av Sfi-utredningen,
- Integrationsverket ska verka för att en sammanhållen och för nyanlända invandrare producerad skriftlig samhällsinformation tas fram som kan utgöra ett komplement till och stöd för muntlig samhällsinformation och samhällslivsundervisning,
- Statskontoret och Integrationsverket ska få i uppdrag att utarbeta förslag till hur en sammanhållen grundläggande Internetbaserad samhällsinformation till nyanlända ska kunna etableras och vidmakthållas,
- Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster (dir. 2003:81) bör få tilläggsdirektiv att särskilt beakta och överväga hur nyinvandrades behov av offentliga e-tjänster ska kunna tillgodoses,
- myndigheterna måste inom sina respektive områden ta ett större ansvar för att nå ut med information till nyanlända och andra som inte har svenska som modersmål,
- i syfte att precisera Integrationsverkets ansvar när det gäller att följa upp myndigheternas efterlevnad av förordningen (1986:856), bör en ändring av verkets instruktion övervägas.

Trettio års arbete med att ge nyinvandrade möjlighet att orientera sig i sitt nya hemland med hjälp av samhällsinformation speglar de stora svårigheter som ligger i uppdraget. Några av de viktigaste problemområdena är innehållet i samhällsinformationen och genom vilka kanaler den ska förmedlas så att man når alla. Dessutom spelar informationens utformning för att den ska nå fram och vem som ansvarar för produktionen ekonomiskt och praktiskt stor roll.

#### Nära och konkreta – övergripande och insiktsskapande

Utredningen om flyktningmottagande och introduktion har arbetat i nära samverkan med Sfi-utredningen i de delar som gäller samhällsinformationen. Förutom att vi tagit del av utredningar, utvärderingar och uppföljningar har de båda utredningarna genomfört en



gemensam utfrågning i seminarieform med representanter för kommuner, invandrarorganisationer, samfund och forskare.

Önskemålen när det gäller innehållet i samhällsinformationen är många och olika, från fakta om arbete, boende, skola och utbildning, hälso- och sjukvård mm. till mera övergripande samhällsfrågor som demokrati och jämställdhet. Dessutom finns önskemål om att samhällets grundläggande värderingar ska presenteras på ett sådant sätt att nyanlända får förståelse för dem.

Innehållet i samhällsinformationen kan inte helt skiljas från formen. Viss typ av information låter sig tämligen väl masskommuniceras – konkreta sakupplysningar i ämnen som är bekanta och angelägna för mottagaren – medan det är erkänt svårt att med masskommunikation behandla – än mindre påverka – grundläggande värderingar. Mera abstrakta och för mottagaren okända företeelser lämpar sig knappast heller för masskommunikation, där krävs oftast den muntliga kommunikationssituationens möjligheter att fråga, förklara, rita och berätta.

Generellt är muntlig information nästan alltid att föredra framför skriftlig information. Därför är samhällsinformationens roll inom svenskundervisningen viktig bl.a. eftersom betydligt fler nyinvandrade kommer i kontakt med svenskundervisningen än med introduktionen för kommunmottagna flyktingar m.fl. Men samhällsinformationen inom ramen för svenskundervisningen måste då ses och behandlas som något mer än stoff och övningsmaterial för svenskinläringen.

I allt informationsarbete är mottagaranpassningen avgörande. Även när informationen riktar sig till dem som är födda i landet och har svenska som modersmål, ägnar sig pedagoger, informatörer och språkvårdare åt att bearbeta och anpassa språket så att informationen kan nå fram. Ju mer komplicerad information som ska ges desto viktigare är det att den ges på "bästa språket" så att inte struktur, "byråkratiska", facktermer eller komplicerade språkliga konstruktioner lägger hinder i vägen. För nyanlända invandrare som bara har nybörjarsvenska att arbeta med svär det mot allt vetande om informationens villkor och möjligheter att enbart informera på svenska, dvs. på deras "sämsta språk". Idealet är självklart att samhällsinformationen inom svenskundervisningen kan ges på modersmålet och helst av en språkkunnig lärare eftersom tolkning alltid innebär både tids- och informationsförluster.

Innehållsmässigt är bör samhällsinformationen utgå från de nära och vardagliga samhällsfrågor och -företeelser, som nyanlända kommer i kontakt med, dvs. sådant som rör boende, arbete, barnens

skolgång, hälso- och sjukvård, inköp osv. I ett nästa steg, när en grund av både samhälls- och språkkunskaper är lagd, kan samhällsfrågor som rör det svenska demokratiska systemet, jämställdhetsfrågor, mänskliga rättigheter och liknande tas upp. I den fasen är det en stor fördel om exempelvis tidigare komna landsmän eller andra dubbelt språk- och kulturkompetenta personer kan medverka.

För att behandla grundläggande värderingar, diskutera könsroller och barnuppfostran och andra djupt liggande värderingar krävs att lärare/informatörer och deras elever hunnit och förmått etablera ett förtroendefullt samarbete. När det gäller värdegrundsfrågor är medverkan från dubbelt kultur och språkkompetenta personer extra viktigt eftersom de utifrån egna erfarenheter kan visa på möjliga strategier. Det finns goda exempel på hur samfund och kommuner, exempelvis i cirkelform, samlat kvinno-, mans- eller ungdomsgrupper, som kommit långt i det gemensamma samtalet om värdegrundsfrågor. Men detta är knappast någon verksamhet som kan göras obligatorisk.

### Samhällsinformation på flera vägar och flera gånger

Att lära känna ett helt nytt land och ett nytt samhälle med alla dess institutioner och system är knappast någonting som sker vid ett tillfälle och på ett bestämt sätt. Det faktum att Sverige sedan länge försett alla nyinvandrade med någon typ av samlad skriftlig samhällsinformation – Sverige-paketet, Sverigeboken, Sverigeinformation och, nu senast *Sverige- en pocketguide* – innebär ingen garanti för att alla som fått uppehållstillstånd också fått en bra och korrekt samhällsinformation. Problem med att producera ”rätt” språkversioner, uppdateringar, översättningar och distribution har sannolikt gjort att mycket av denna samlade samhällsinformation har förblivit oläst, helt eller delvis missförstått eller varit helt obegriplig för mottagaren.

Den samlade skriftliga informationen till nyanlända har också kompletterats med samhällsinformation via andra kanaler som sfi-utbildningen, invandrarbyråer, flyktingmottagningar, informations- eller medborgarkontor. Därutöver har alla myndigheter ett stående ansvar för att nyinvandrade, och andra invandrare som inte behärskar svenska tillräckligt bra, får information och service som är likvärdig den som inrikes födda får. Under 1990-talet har myndigheternas tidigare informationskanaler kompletterats med webb-

sidor på Internet som ofta erbjuder både information och vissa tjänster.

Under en tid fanns *Invandrartidningen* som en källa för löpande samhällsinformation och nyheter och Sveriges Radios minoritets-språkssändningar och lokalradiosändningar på olika invandrarspråk har också funnits i varierande omfattning. *Invandartidningen* hade under två år ett projekt SverigeFakta på nätet med information på lätt svenska, arabiska och engelska och sedan Närradion etablerades har föreningar som bildats på etnisk grund kunnat nå de egna medlemmarna via en lokal kanal. För asylsökande som befinner sig i mottagningssystemet har samhällsinformation i varierande omfattning erbjudits inom ramen för den organiserade verksamheten.

Trots detta, till synes rika, utbud har man gång på gång konstaterat att bristerna är stora. Avbrotten inom sfi-utbildningen är många och därmed missar avhopparna även samhällsinformationen. Flyktningmottagningar och medborgarkontor kan inte fungera som en tillräcklig kanal för alla muntlig information. Myndigheterna tar inte det ansvar för nyanlända och bofasta invandrare som förordningen (SFS 1986:856) förutsätter. Det gäller både tryckt informationsmaterial och det som utvecklats i elektronisk form. Både Statskontoret och RRV har funnit att det inte är många myndigheter som har information på fler språk än svenska och engelska. Det utbud av samlad samhällsinformation som exempelvis riksdagen och, numera, Statskontoret ansvarar för i form av Samhällsguiden och Sverigedirekt riktar sig enbart till svensktalande. Majoriteten av kommunernas hemsidor riktar sig också bara till svensktalande; i de kommuner som har information till invandrare på hemsidan så gäller den vanligtvis enbart organisationen av flyktningmottagandet eller introduktionen.

Många av de informationskanaler som fungerar för svenskar fungerar bara styckevis och delvis för nyanlända invandrare och personer med dåliga svensk-kunskaper. Det finns heller inga möjligheter att vid ett enda och samlat tillfälle ge nyinvandrade all samhällsinformation som de kommer att behöva. Nyanlända invandrare behöver få tillgång till samhällsinformation vid flera och upprepade tillfällen och via olika kanaler. Asylsökande ska inom ramen för den organiserade verksamheten få del av genomtänkt samhällsinformation. De som läser svenska för invandrare ska möta samhällsinformation både som ett eget ämne och som stoff i språkinläringen. Nyanlända invandrare ska vid behov kunna få muntlig samhällsinformation på samma sätt som alla andra med-

borgare och kunna vända sig till informationskontor och -enheter i kommuner, landsting och på statliga myndigheter.

Det är särskilt beklagligt att det saknas ett etablerat och fungerande system för att kontinuerligt framställa, uppdatera och producera en heltäckande samhällsinformation på språk och med en utformning, som åtminstone de stora grupperna av nyinvandrade kan ta till sig. Om det fanns ett sådant system som var känt, pålitligt och lätt tillgängligt, förslagsvis på Internet, skulle det kunna vara ett stöd och ett hjälpmedel för både den muntliga samhällsinformationen inom exempelvis den organiserade verksamheten för asylsökande, sfi-utbildningen, och de informations- och medborgarkontor som finns. Den skriftliga information som skulle kunna hämtas ur ett sådant gemensamt samhällsinformationssystem skulle emellertid aldrig kunna ersätta de muntliga kanalerna för samhällsinformation men skulle kunna fungera som ett förstärkande och förtydligande element i informationsgivningen. För den enskilde invandraren skulle den kunna fungera som den snabba ”uppslagsbok” som Samhällsguiden är tänkt att vara för svensktalande. I första hand skulle denna information koncentreras till fakta om samhällets institutioner och service och utgå från användarnas behov – inte den svenska myndighetsstrukturen.

### **Samhällsinformation på hundra språk eller lätt svenska?**

Ett problem som alla kommuner, myndigheter, organisationer och kommersiella intressenter brottas med när de vill rikta information till invandrare är språkvalet. Det är knappast någon ovilja som ligger bakom det faktum att de flesta kapitulerar med en engelsk version av broschyren, faktabladet eller hemsidan. I bästa fall bygger man på med språkversioner på stora språk som franska och arabiska, som kan fungera som kommunikationsspråk för förhållandevis många invandrargrupper, och kanske ytterligare något/några språk som talas av stora invandrargrupper. EU-medlemskapet har bl.a. lett till att stora europeiska språk kan finnas företrädda. Men mer än så förmår inte ens de mest ambitiösa producenter av samhällsinformation. Resursbrist och tvivel på att informationen når fram till mottagarna är några skäl. När det gäller den fysiska distributionen av information på olika språk kompliceras den också av det faktum att någon språkregistrering inte existerar; direktutskick av information på rätt språk till rätt målgrupp går alltså inte att göra.

En annan eller kompletterande väg att gå är att skriva samhällsinformationen på lätt svenska (pls) och komplettera med ord- och begreppsförklaringar och exemplifieringar. Pls-versioner har stora fördelar eftersom de också kan vara till glädje för svensktalande som har svårt att förstå byråkratiska texter men de upplevs ibland som ”barnsliga” av mottagarna. Ibland kan detta bero på att en sammanblandning av lättläst svenska, som vänder sig till funktionshindrade och lätt svenska som vänder sig till invandrade.

Integrationsverket har gjort en guide med tips för informatörer, *Nå ändra fram*. Statskontoret har inom ramen för arbetet med 24-timmarsmyndigheten givit ut råd och rekommendationer för utformningen av myndigheternas webbsidor. Där är ambitionsnivån lägre och lyder:

- Ge en miniuppsättning information på ”lätt svenska”. Informationen bör minst omfatta en kort beskrivning av vad myndigheten gör, samt (för myndigheter som har kontakt med allmänheten) hur man bär sig åt för att kommunicera med myndigheten på sitt eget språk.  
Om man ger information till invandrare på bara ett språk är lätt svenska det som flest har möjlighet att förstå.
- Ge en miniuppsättning information på vanliga invandarspråk, EU-språken och de svenska minoritetsspråken. (Råd) Där det är motiverat bör informationen finnas tillgänglig på andra språk. Samtidigt får detta vägas mot kostnad och vilken nytta det gör för myndighetens målgrupper.
- Om man ger information på flera språk är det viktigt att denna hålls uppdaterad på alla språken.
- Översätt inte bara texten utan anpassa även innehållet. (Råd) Användare från andra språkområden kan ha andra behov än svenskspråkiga användare. Man kan inte utgå från att de har samma grundkunskap om det svenska samhället och dess institutioner, utan kan behöva förklara sådant som i det svenska materialet är självklarheter. De kan också vara ute efter annan information, vilket kan motivera att navigationen är olika för olika språk.

Inte heller de statliga myndigheterna har förmått leva upp till dessa råd och rekommendationer. Det finns dessutom delade meningar hos såväl berörda myndigheter som invandrare själva vilken strategi som ska väljas, konstaterar RRV i sin rapport *Ett*

*informationssambälle för alla*: material enbart på svenska, satsa på lätt svenska, översätta visst material eller översätta allt.

Problemet är förvisso inte nytt men det vore rimligt att statsmakterna åtminstone formulerade en strategi och en ambitionsnivå för samhällsinformation till nyinvandrade, som är både ekonomiskt och praktiskt möjlig att genomföra och nå. Mål, förordningar, råd och rekommendationer som ingen förmår att leva upp till riskerar annars att skapa frustration och handlingsförlamning.

### **Ett ansvar för alla eller påtvingad samordning?**

Ytterligare ett strategiskt val som statsmakterna borde göra berör ansvaret för samhällsinformationen. Alla kommuner och myndigheter har ett ansvar för att alla medborgare får likvärdig service och information men i realiteten har de knappast några möjligheter att genomföra det.

Inom nästan varje enskilt samhällsområde utgör de nyanlända och andra invandrare med dåliga svenskkunskaper en liten minoritet, vars behov ständigt måste vägas mot tillgängliga resurser och de stora kund-, klient-, patient- eller medborgargruppernas behov. Kommunernas och de statliga myndigheternas självständiga ställning lägger avgörandet om hur och var de begränsade resurserna ska satsas från tid till annan hos dem. Samtidigt är det mycket arbets- och kostnadskrävande att producera, uppdatera och distribuera samhällsinformation både på lätt svenska och framför allt på många främmande språk. De elektroniska myndighetstjänster som nu utvecklas inom ramen för 24-timmarsmyndigheten måste bli möjliga att utnyttja också för nyinvandrade.

Arbetsmarknadsstyrelsen har ett webbaserat självbetjäningssystem som spelar en stor och framgångsrik roll i deras verksamhet och som borde vara högst intressant för nyanlända arbetssökande invandrare att kunna utnyttja. En förutsättning för att kunna använda sig av tjänsten är emellertid att användaren behärskar svenska. Att göra denna service tillgänglig på flera språk är visserligen en stor och kostsam utmaning men man kan knappast betrakta Arbetsmarknadsstyrelsen nuvarande elektroniska service och information till icke svenskspråkiga invandrare som "likvärdig" med den svenskspråkiga befolkningens.

Det ligger inte inom denna utrednings direktiv att närmare utforska och presentera förslag till lösningar på problemen men det är utan tvekan nödvändigt att mål och strategier formuleras som

gör det möjligt för nyanlända invandrare att åtminstone garanteras en grundläggande och tillförlitlig samhällsinformation. Det är svårt att se hur det skulle vara ekonomiskt och praktiskt möjligt utan att en omfattande och systematisk samverkan kommer till stånd och med ett uttalat och väl definierat ansvar för de samverkande parterna. En sådan samverkan kan antingen ske genom exempelvis standardiseringskrav på statliga hemsidor, som RRV föreslagit, eller genom en institutionaliserad samverkan där respektive myndighet ansvarar för viss grundläggande information på en för alla gemensam hemsida av typ Samhällsguiden. De höga krav på specialistkompetens, som ställs på dem som ska skriva, kulturanpassa, utforma och ha aktuell samhällsinformation på lätt svenska och många olika språk och med olika alfabet, talar för att det vore mest rationellt med en institutionaliserad samverkan i någon form. Just nu är det viktigaste att någon eller några myndigheter får ett klart uttalat ansvar för att formulera mål, strategier och krav. För att ta vara på den erfarenhet som finns av samlad samhällsinformation vore det naturligt att Integrationsverket och Statskontoret fick detta uttalade ansvar. Integrationsverket bör också få ett mer uttalat ansvar för att följa upp hur myndigheterna lever upp det ansvar som läggs på dem i förordningen (SFS 1986:856) om de statliga myndigheternas genomförande av integrationspolitiken. Enligt förordningen ska myndigheterna ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund och eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten och därvid uppmärksamma att det kan krävas särskilda åtgärder för nyanlända invandrare. Eventuellt behöver detta uppföljningsbehov förtydligas i verkets instruktion. Vidare anser utredningen att Delegationen för utveckling av offentliga e-tjänster (dir. 2003:81) bör få tilläggsdirektiv att särskilt beakta och överväga hur nyanlända invandrares behov av sådana tjänster kan tillgodoses.

#### 4.2.4 Höskoleverket och högskolorna

Många av dem som invandrar till Sverige har en akademisk utbildning från hemlandet. Bland de flyktingar m.fl. som kom under åren 1996–2001 hade 35 procent av männen och 30 procent av kvinnorna en eftergymnasial utbildning. Många av dessa har utbildningar inom områden som är eller kommer att bli efterfrågade på den svenska arbetsmarknaden. Trots det har de stora svårigheter att få arbete som motsvarar deras utbildning. Hindren är många. Vårt förslag till plan-

eringsperiod med tidig kartläggning och bedömning, kan undanröja en del av hindren. Med en handlingsplan som ger möjlighet till praktik, handledning eller mentorskap lär den nyanlända komma ytterligare en bit på väg, men det är ändå inte tillräckligt.

För att en nyanländ invandrare ska kunna använda sin akademiska utbildning måste det finnas en enkel och fungerande organisation för värdering av utbildningen. I dag är många myndigheter inblandade och det kan vara svårt för den invandrade att skaffa sig överblick av hur det fungerar. Utredningen anser att det måste bli enklare för nyanlända att få sin högre utbildning värderad och föreslår därför att Högskoleverket får i uppdrag att samla, samordna och effektivisera värdering av all högre utbildning med särskilt fokus på nyanlända. Den värdering som görs nu, är en värdering av formella meriter. Den måste också kunna förenas med validering (värdering av reell kompetens), något som kräver att ett samarbete mellan bedömande myndigheter och arbetsplatser måste utvecklas. Även denna aspekt bör tas med i i uppdraget.

Den som fått sin utbildning värderad och/eller validerad behöver ofta komplettera den så att den anpassas till svenska krav och förhållanden. Det finns många exempel på att personer med utländsk utbildning alldeles i onödan tvingas börja om i stort sett från början med en svensk utbildning. Utredningen anser att högskolorna måste kunna erbjuda ett utbildnings- och kursutbud som passar bättre för dem som inte har en svensk utbildningsbakgrund.

I dag finns det kompletteringsutbildningar främst inom vissa bristyrken, för läkare, sjuksköterskor, lärare och tekniker. Högskoleverket har visat att man når bra resultat med dessa utbildningar. Kompletteringsutbildningarna skulle kunna utvecklas, antingen genom att fler yrken definieras som bristyrken, det finns tankar på det inom regeringskansliet, eller att man helt enkelt erbjuder kompletteringsutbildningar inom ett brett yrkesområde.

Sfi-utredningen har funnit att flera högskolor är intresserade av att anordna sfi för personer med akademisk utbildning eller motsvarande i samverkan med berörda kommuner. De menar vidare att en förutsättning för att sfi i högskolemiljö ska bli tillgänglig för fler sfi-studerande är att detta regleras på ett lämpligt sätt. Som framkommer i avsnittet Utbildning i svenska ovan, anser vi att det måste vara möjligt att få utbildning i svenska i olika miljöer. Vi utesluter inte heller möjligheten att en annan utbildningsanordnare än kommunen kan bli huvudman för andra former av grundläggande svenskutbildning.



Utredningen har föreslagit att Högskoleverket får ett sektorsansvar för nyanlända invandrare. Högskoleverket har en överblick, ett kontaktnät och kunskaper och erfarenheter som ingen annan enskild myndighet har. Utöver vad som redan anförts bör därför Högskoleverkets uppdrag att dokumentera och följa upp insatser/åtgärder inom högskolesektorn för nyanlända permanentas. Resultaten bör analyseras och sammanfattas årligen som underlag för regeringens beslut om universitetens och högskolornas uppdrag. Högskoleverket bör vidare ges i uppdrag att i samarbete med berörda aktörer, framför allt universitet och högskolor, ta fram underlag för beslut om hur högskolesektorns utbud bättre kan möta nyinvandrades behov, samt att komma med förslag till hur sfi vid högskolan kan anordnas och finansieras, i första hand utifrån vad Sfi-utredningen förordar, eller på annat sätt om de finner starka skäl för det. I sektorsansvaret bör också ligga att se över informationen om de utbildningsmöjligheter som finns och hur nyanlända bäst nås av den.

#### 4.2.5 Validering

För många invandrare – och andra – är validering en process, som kan bidra till att korta vägen till arbete och egen försörjning. Möjligheterna med validering redovisar vi i kapitel 9, Flyktingmottagande och introduktion. Där redogör vi också för de förslag till ett fortsatt utvecklingsarbete som presenteras i *Validering m.m. – fortsatt utveckling för vuxnas lärande* (Ds 2003:23). Sedan departementsskrivelsen kom har regeringen gett Myndigheten för skolutveckling i uppdrag (2003-06-18) att bedriva en fortsatt försöksverksamhet med validering av vuxnas reella kompetens med fokus på utländsk yrkeskompetens på gymnasial nivå. I bilagan till beslutet säger regeringen att den grundsyn och inriktning som finns i departementsskrivelsen ska ligga till grund för försöksverksamheten. Regeringen talar också om att den under 2004 tänker tillsätta en tidsbegränsad delegation för validering.

Utredningen tycker att de förslag och den inriktning som presenteras i departementsskrivelsen passar mycket bra för vår målgrupp. Förslagen går också väl ihop med inriktningen på våra förslag. Det regionala perspektivet i skrivelsen är ett exempel på detta, arbetslivets och utbildningssektorns medverkan ett annat. Vi hoppas därför att man under det fortsatta utvecklingsarbetet drar

sådana erfarenheter att man efter det att försöksverksamheten är över, har förslag till en reguljär verksamhet.

Vi anser att det är angeläget att få bättre kunskaper om hur det går för nyanlända invandrare under den fortsatta försöksverksamheten. Hur fungerar valideringen för dem? Vilka möjligheter ger valideringen till fortsatt utbildning och jobb? Vi föreslår därför att Myndigheten för skolutveckling och den delegation som ska tillsättas får i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med särskilt fokus på nyanlända invandrare. Inom försöksverksamhetens ram bör man också skaffa sig kunskaper om möjligheterna att komplettera sin kompetens efter valideringen. En bra valideringsprocess utan bra möjligheter att komplettera det som saknas lär bli tämligen värdelös.

Vi vill också understryka vikten av att nyanlända uppmärksammas i de övriga förslagen i departementsskrivelsen, framför allt när det gäller vägledningen och förslaget till ett internetbaserat informationssystem.

#### 4.2.6 Barn och ungdomar

- En särskild utredning bör få i uppdrag att utreda hur grund- och gymnasieskolan på ett effektivare sätt än hittills ska stödja nyanlända invandrarelever.

Utredningen har inte haft möjlighet att mera ingående studera skolans nuvarande möjligheter att på ett bra sätt ta emot, introducera och kompensera nyinvandrade elever men många varningsklockor har ringt inte minst när det gäller barn, som kommer till Sverige i tonåren. Många kommunala företrädare för flyktingmottagandet har pekat på att det ordinarie skolsystemet inte alltid har vare sig resurser eller metoder för att möta dessa barns behov. Det extra stöd de får räcker inte för att under de senare grundskoleåren kompensera dem för deras självklara språkliga handikapp och eventuella andra ämnesluckor (de har exempelvis inte alltid läst engelska i sitt hemland). Det leder därefter till att de inte är behöriga till de gymnasieprogram, som intresserar dem och de hamnar därför i ett individuellt program, som inte heller alltid förmått hjälpa dem framåt. Just tonårsbarnen är ofta extra utsatta eftersom de befinner sig i en period där självkänslan ofta vacklar och sökandet efter bekräftelse och erkännande från omvärlden är intensivt. När varken skolan eller familjen orkar vara det stöd som ton-

åringen behöver har många vittnat om hur de riskerar att skaffa sig identitet, karriär och erkännande i olika typer av gäng, ibland med kriminella aktiviteter på programmet.

Utredningen har med tillfredsställelse uppmärksammat att det pågår ett utvecklingsarbete inom skolans område bl.a. med tvåspråkig ämnesundervisning, men utredningen har inte haft vare sig tidsmässiga eller personella resurser för att bidra med egna förslag inom skolområdet. Eftersom grundskole- och gymnasiekompetens utgör en så viktig utgångspunkt för det framtida tillträdet till fortsatta studier och arbete och delaktighet i samhället finns det anledning att se närmare på skolans möjligheter att ge de nyanlända invandrabarnen de säråtgärder – den positiva ”avspark” – inför livet i Sverige som de behöver. Vi föreslår att en särskild utredning bör få i uppdrag att utreda hur grund- och gymnasieskolan på ett effektivare sätt än hittills ska stödja nyanlända invandrarelever. Eventuellt bör också en översyn av förskolans roll ingå i uppdraget.

#### 4.2.7 Hälsa- och sjukvård och rehabilitering

Ett annat utvecklingsområde, som utredningen vill peka på, men utan att lägga några konkreta förslag, gäller hälso- och sjukvården och rehabiliteringen. Eftersom nyanlända sällan har hunnit etablera sig på arbetsmarknaden har varken arbetsgivare eller försäkringskassa något ansvar för rehabiliteringsåtgärder utan de ligger helt på landstingen och sjukvården. Vi har sett hur ohälsa ofta har varit ett skäl för att inte delta i sfi och andra introduktionsåtgärder utan att den långvariga sjukfrånvaron lett till att någon tar initiativ till rehabiliteringsinsatser. Sjukvården har sällan varit delaktig i att utforma introduktionsplaner eller medverka i introduktionen. Det finns inte heller i alla landsting någon särskild organisation eller beredskap för att möta nyanlända med rehabiliteringsbehov. I Stockholms kommun arbetar VIS-projektet under 2003 med att hitta samverkansformer för sjukvården gentemot nyanlända invandrare och överväger bl.a. behovet av en särskild flyktingmedicinsk mottagning. När alla öppenvårdsmottagningar har samma ansvar kan det i värsta fall innebära att ingen, eller bara enstaka, har ett tillräckligt stort patientunderlag för att utveckla rutiner, vana eller särskild kompetens att möta nyinvandrades behov.

I Hälso- och sjukvårdslagen finns inget särskilt ansvar för landstingen att ställa upp med hälso- och sjukvårdskompetens när det gäller nyinvandrade. Utredningen tycker att det är angeläget att

samla in de erfarenheter som gjorts i olika landsting och där olika modeller prövats. Finns det skäl att i varje landstingsområde ha någon slags centrum- eller teambildning med särskild kompetens, som kan utgöra ett stöd i hälso- och sjukvårdsfrågor både för andra myndigheter som arbetar med de nyanländas etablering och övriga sjukvårdsinrättningar, som bara sporadiskt ställs inför invandrade patienter med speciella problem? Eller borde transkulturell hälsa, fysisk och psykisk, vara en regionspecialitet? En sådan regionspecialitet skulle kunna fungera både som stöd när handlingsplaner tar form, i behandlingsarbetet inom sjukvården och som bas för regional kompetensutveckling. Sådana regionspecialiteter, knutna till universitetssjukhus och/eller hälsofrämjande enheter vid högskolor och universitet skulle också kunna ge förutsättningar för forskning som kan bidra till metodutveckling och ökad kunskap. Forskning, utbildning och behandling skulle således vara tre viktiga komponenter i en regions specialitet. Det är många som under utredningens gång pekat ut de nyanländas ohälsa som hinder för introduktionen varför vi anser att fortsatta ansträngningar bör göras för att komma till rätta med problemen.

Ett helt annat utvecklingsområde berör socialtjänstens arbete med nyanlända och andra invandrare. Socialtjänsten har traditionellt en inriktning på att arbeta med problemområden som rör social barnavård, stöd till funktionshindrade, insatser för vuxna missbrukare, familjerätt och -rådgivning och vård och omsorg om äldre. Inom dessa områden har man utvecklad metodik, organisation och verksamhet. Men anledningen till att så många nyanlända blir föremål för socialtjänstens omsorg är inte att de är handikappade, gamla eller har familje- eller missbruksproblem. De aktualiseras istället på grund av sitt biståndsbehov och utredningen delar Socialstyrelsens synpunkter i *Socialtjänsten i Sverige, En översikt 2003*, att socialtjänstens metoder i arbetet med det ekonomiska biståndet bör utvecklas, inte minst när det gäller den stora gruppen utrikes födda biståndsmottagare. Detta blir än viktigare om utredningens förslag om en ettårig statlig etableringsersättning införs. För även om utredningen är övertygad om att tidiga och samtidiga arbetsmarknadsinriktade insatser under det första året kan öka andelen, som antingen kan försörja sig själva eller får sin försörjning genom studiestödet eller arbetsmarknadspolitiken, så kommer fortfarande en ansenlig andel att vara hänvisade till försörjningsstöd när etableringsersättningsperioden är slut. De har av olika skäl inte hunnit eller förmått skaffa sig tillräckliga språk- och andra kunskaper för att vara beredda till arbetsmarknadsinträde

eller studiestödberättigade studier. De kan också ha oturen att ha kommit till Sverige under en period med ogynnsam konjunktur och av det skälet ha drabbats av arbetslöshet. För den gruppen är det angeläget att etableringen och integrationen fortsätter på ett sådant sätt att tidigare vunna kunskaper och erfarenheter tas till vara och etableringen fortsätter med socialtjänstens stöd. Det förutsätter utveckling av både metoder och verksamhet samt en utökad samverkan med arbetsförmedling, försäkringskassa och hälso- och sjukvården.

Ytterligare ett utvecklingsområde inom Socialstyrelsens domäner gäller deras roll vid bedömning och legitimering av sjukvårdspersonal med utländsk utbildning. De problem som möter invandrare – i synnerhet med ursprung utanför EU- och EES-länderna – när det gäller att få möjlighet att arbeta inom sitt yrkesområde i Sverige måste uppmärksammas. Det finns anledning att granska de regler och villkor som gäller, liksom de prov som används, och pröva relevansen i de skillnader som gäller för olika nationaliteter. Liknande problem har för övrigt även uppmärksammats inom andra myndigheter, som i likhet med Socialstyrelsen gör bedömningar av legitimationsyrken.

### 4.3 Uppföljning och utvärdering

- Uppföljnings- och utvärderingsmodeller som visar på effekterna av de tidiga och samlade insatserna för nyanlända bör utvecklas
- Uppföljningarna och utvärderingarna måste göra det möjligt att följa nyanländas etablering över tiden
- Tydliga mål behöver formuleras och indikatorer tas fram
- SCB:s riktlinjer för redovisning av statistik för personer med utländsk bakgrund bör vara vägledande för all statistikredovisning i den offentliga sektorn och ska följas av de för nyanlända invandrare mest relevanta myndigheterna

Både staten och kommunerna är betjänta av att veta något om den verksamhet man bedriver. När man de mål som är satta? Hur ser vägen till målen ut? Är det den verksamhet man bedrivit som förklarar resultatet eller något annat? Hur ska man veta om positiva effekter håller över tiden? Står resultatet i proportion till de satsningar man gjort? Frågorna man kan – och bör – ställa är många.

Vi har i vårt utredningsarbete kommit fram till att kunskaperna om effekterna av statliga myndigheters och kommuners arbete för nyanlända invandrare är tämligen begränsade. Det finns flera förklaringar till detta. En ojämn kvalitet på uppföljningar och utvärderingar och en fokusering på "introduktionsperioden" – för det mesta utan att man definierar vad man menar med den – i stället för på vad insatser och verksamheter leder till, är ett par av förklaringarna. Dessutom saknas ofta tydliga mål som går att mäta mot och de övergripande politiska målen är sällan nedbrutna så att de blir användbara på lägre nivåer och i operativ verksamhet.

I det här kapitlet tar vi upp några aspekter på det framtida kunskapsbehovet och pekar ut områden med anknytning till våra förslag som speciellt bör uppmärksammas i ett framtida uppföljnings- och utvärderingsarbete. Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering är inte alltid tydlig. Med uppföljning brukar man syfta på en regelbunden och återkommande insamling av information eller data. En uppföljning säger ingenting om orsakerna bakom den information man fått fram.

Utredningen anser att framtida uppföljningar och utvärderingar på ett helt annat sätt än i dag måste kunna visa på resultatet av tidiga och samlade insatser och verksamheter för nyanlända invandrare. Detta ställer bland annat krav på att mål tas fram som går att mäta mot. Målen måste vara tydliga och utvärderingsbara. Otydliga mål gör det lätt att avhända sig ansvaret eftersom det inte står klart vad som ska uppnås. Tydliga mål brukar ofta likställas med att de ska vara kvantifierbara. Att ett mål går att kvantifiera betyder emellertid inte alltid att man får den bästa informationen. Mål som inte formuleras i kvantitativa termer kan ibland vara svårare att formulera – men det går – och den eventuella extra ansträngningen måste alltid vägas mot den information man får ut med ett mål som formuleras i kvantitativa termer. Däremot är det viktigt att målen formuleras så att man kan följa utvecklingen med kvantitativa metoder.

Målen måste också vara realistiska och i de fall det är relevant bör det framgå hur övergripande mål och delmål hänger ihop. Vissa mål måste också formuleras så att de kan användas för att följa en utveckling över tiden. Den långsiktiga integrationen bör således tänkas in. För att kunna följa utvecklingen över tiden behövs instrument att mäta med. I Integrationsverkets uppdrag att svara för den nationella utvärderingen av de lokala utvecklingsavtalen ingick det att ta fram indikatorer som kunde användas för att långsiktigt följa utvecklingen i de berörda storstadsområdena. På liknande sätt

skulle indikatorer behöva tas fram som kan användas för att följa nyanlända invandrades etablering i Sverige. Vid framtagningen av sådana indikatorer bör erfarenheterna från den nationella storstadsutvärderingen tas till vara.

Statistiska data är viktiga både i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Vi tycker att SCB:s riktlinjer för redovisning av statistik för personer med utländsk bakgrund bör vara vägledande för all statistikredovisning i den offentliga sektorn. Särskilt angeläget är det att myndigheter som har en nyckelroll när det gäller nyanlända invandrades etablering redovisar sin statistik enligt dessa riktlinjer. SCB: riktlinjer syftar till att göra statistiken jämförbar och är baserade på kunskaper om vilka indelningsgrunder som ger den mest värdefulla och användbara informationen. Utredningen anser därför att det är bekymmersamt att Arbetsmarknadsverket, med sin nyckelroll när det gäller invandrades deltagande i arbetslivet, fortfarande ha medborgarskap som huvudsaklig indelningsgrund. För att mer användbar bild av utvecklingen och kunna göra jämförelser med annan statistik bör födelseland, bosättningsstid i Sverige och grund för bosättningen vara självklara indelningsgrunder. Kön och ålder är andra viktiga indelningsgrunder i uppföljningar och utvärderingar.

Uppföljningar och utvärderingar bör i framtiden ha större fokus på vad som leder till arbete och försörjning. Arbete och egen försörjning har alltsedan Sverige fick en flyktinginvandring att tala om, varit ett självklart mål. Allteftersom det – av flera olika skäl – blev svårare och svårare för de nyanlända att komma ut på arbetsmarknaden, tycks målformuleringarna ha blivit alltmer svävande. När regeringen i den integrationspolitiska propositionen (prop. 1997/98:16) sammanfattar vad introduktionen för nyanlända ska leda till står det inget om att den ska leda till arbete. Där räknas i stället sådant upp som kan leda till arbete, som praktik, svensk kunskaper, samhällsinformation och kompletterande utbildning. När Integrationsverket omvandlar integrationspolitikens mål och riktlinjer till mål för nyanlända finns inte heller arbete med som ett självklart mål. Där är målet att ha sådana kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället och arbetslivet att man kan ta del av och bidra till det generella utbudet inom svenskt arbets- och samhällsliv.

I april 2003 tillsattes en arbetsgrupp i Regeringskansliet med uppdrag att se över hur integrationspolitiken kan förtydligas inom olika områden. I arbetsgruppens uppgifter ingår att omvandla de integrationspolitiska målen till kvantitativa, uppföljningsbara mål. När det gäller sysselsättningen och den egna försörjningen tycker utred-

ningen att man måste våga sätt kvantifierbara mål. Om kvantitativa mål formuleras för befolkningen i sin helhet är det viktigt att kvantitativa mål också sätts för de invandrade och då kopplat till vistelsetid. De mål som formuleras för de invandrade skulle då kunna formuleras så att man kan se måluppfyllelsen i relation till målet för hela befolkningen. Om målet för sysselsättningsgraden är 80 procent, skulle målet för de invandrare som varit i Sverige i x år exempelvis kunna formuleras i termer av att skillnaden inte får vara mer än x procent från målet för hela befolkningen och för den som varit i Sverige y år får avvikelsen inte vara mer än y procent. Utifrån statistiska data skulle man sedan kunna bestämma vilka avvikelser från det generella sysselsättningsmålet som verkar rimliga och fastställa mål för olika kategorier nyanlända. Att fastställa mål av detta slag kräver en del arbete, med våra exempel vill vi bara ange en möjlig väg.

Flera av utredningens förslag bör bli föremål för uppföljningar och utvärderingar. Förutom allmänna kunskapsbehov om hur nyanländas etablering fortskrider är det i några fall viktigt att redan från början få ett underlag som kan användas för justeringar och framtida förändringar av förslagen. Det är ofta bra om utvärderingar kan byggas in i processen från början.

Flera av uppföljnings- och utvärderingsbehoven har redan nämnts i anslutning till att förslagen presenterats. Detta gäller bland annat förslaget till planeringsperiod, där vi tycker att det är viktigt följa hur parterna samarbetar, vad de kommer överens om när det gäller ansvarstagande och vad detta leder till på sikt. Uppföljningarna och utvärderingarna får vidare visa om det behövs en mer reglerad organisering av planeringsperioden och det efterföljande etableringsåret. Vi har också tagit upp behovet att följa upp och utvärdera framväxten av ett regionalt och interregionalt samarbete. Ett annat område för uppföljning och utvärdering är utredningens förslag till etableringsersättning och inordningen av det riktade statsbidraget till kommunerna i det generella statsbidragssystemet behöver också följas upp. Som ett led i att utveckla modeller för uppföljning och utvärdering föreslår vi också att de sektorsansvariga myndigheterna ska medverka till att ta fram nationella mål för områden de har ansvar för.



## 5 Ekonomiska konsekvenser och behov av författningsändringar

I detta kapitel redovisar vi översiktligt de ekonomiska konsekvenserna av utredningsförslagen samt de behov av författningsändringar som förslagen aktualiserar. Våra förslag är avhängiga varandra som bitarna i ett pussel. Om ett av förslagen skulle utgå eller slutligen få en annan utformning blir pusslet ett annat, något som skulle påverka både vilka de ekonomiska konsekvenserna skulle bli och vilka författningsändringar som skulle behövas. Två förslag är centrala i betänkandet: den statliga etableringsersättningen och inordningen av statens riktade bidrag till kommunerna i det generella statsbidragssystemet. Centralt är också förslaget till ett särskilt arbetsmarknadspolitiskt program. De båda förstnämnda förslagen började ta form först en bit in på 2003. Det tog ytterligare en tid innan vi hade gjort sådana beräkningar att vi tyckte att vi kunde gå vidare med att utveckla förslagen, ett arbete som pågått in i det sista. Detta har inverkat på våra möjligheter att ta fram ett författningsförslag. Nedan begränsar vi oss därför till att kort ange vad som bör regleras i en lag om etableringsersättning.

### 5.1 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Syftet med våra förslag är att nyanlända invandrare i större utsträckning och snabbare än för närvarande ska stå för sin egen försörjning. I vilken utsträckning det sker och vilka kostnadsbesparingar det leder till är mycket svårt att förutsäga eftersom det beror på en mängd faktorer som kvalitén i åtgärder och verksamhet, konjunkturen och den invandrades egna drivkrafter. Vi har därför avstått från att försöka uppskatta dem. En del av utredningsförslagen bör kunna finansieras genom omprioriteringar eller effektivisering av nuvarande verksamhet, t.ex. genom att samordna verksamhet och aktiviteter. Flera av utredningsförslagen leder emellertid till kostnadsökningar

och även om vi menar att ökade satsningar under nyanländas första tid i Sverige är en långsiktig investering måste de finansieras.

### 5.1.1 Kostnader och resursbehov

Som framgår av de beräkningar vi gjort i kapitel 3, kommer de totala, årliga kostnaderna för den föreslagna etableringsersättningen att öka med 35 miljoner kronor. Detta är en kostnad som måste finansieras. Eftersom vi valt att inte försöka beräkna de effekter som en effektiv planeringsperiod och etablering bör leda till måste man hålla i minnet att de ökade kostnaderna utgår från ett jämfört med dagens system oförändrat resultat, alltså ett pessimistiskt framtidsscenario, nämligen att förslaget inte leder till några förbättringar alls. Ett scenario som vi själva inte tror på.

Utredningen föreslår att Centrala studiestödsnämnden ska ta ansvar för att fatta beslut om och betala ut etableringsersättningen. Centrala studiestödsnämnden, eller den myndighet regeringen bestämmer, behöver resurser för att utveckla ett utbetalningssystem och driften av detta. Med ett väl utvecklat och fungerande datoriserat system antas kostnaderna för att hantera ersättningen hållas nere. I underhandskontakter med studiestödsnämnden har vi fått veta att deras system för att hantera rekryteringsbidraget har kostat runt 19 miljoner kronor. I vilken mån det går att bygga vidare på detta system och hur detta skulle påverka kostnaderna är inte klarlagt.

För Arbetsmarknadsverkets ökade involvering i väglednings- och kartläggningsarbetet under asyltiden, planeringsperioden och där efter krävs ytterligare personalresurser. Det föreslagna arbetsmarknadspolitiska programmet kommer också att kräva att vissa ytterligare resurser tillförs verket, dock inte för försörjningen. För att kunna bestämma vilka resurser som behöver tillföras Arbetsmarknadsverket måste en ordentlig kartläggning göras. En bedömning måste göras av hur många som kan bli föremål för ytterligare service under asyltid och planeringsperiod och vilken tidsinsats som behövs för den servicen. Likaså måste uppskattningar göras av antalet personer som kan bli aktuella för det nya arbetsmarknadspolitiska programmet och i vilken utsträckning man behöver upphandla utbildning. De bästa förutsättningarna för att göra en kartläggning av detta slag har givetvis Arbetsmarknadsverket, men även Migrationsverket och kommuner har kunskaper som bör tas till vara. Eftersom vi ser en tidig insats för nyanlända som en investering som minskar framtida kostnader, anser vi att en del av de före-

slagna verksamheterna bör kunna ske genom en omprioritering. Vi anser därför att man först måste pröva vad som kan rymmas inom Arbetsmarknadsverkets verksamhetsanslag innan man bestämmer vilka resurser som bör tillföras ytterligare. Som vi tagit upp tidigare anser vi också att insatser som vänder sig till invandrare i en bred bemärkelse och inte begränsas till nyanlända inte är befogade. Det är behovet som bör styra och inte invandrarskapet.

Migrationsverket får med vårt förslag ett ansvar för bosättningen och starten på planeringsperioden som kräver en förstärkning av verkets resurser. När det gäller förslaget till en förlängd dag-ersättning har vi utgått från att förlängningen inte i nämnvärd utsträckning påverkar de totala kostnaderna för utredningens förslag utan att det handlar om en reglering mellan stat och kommuner. Om tre månader skulle bli normalt för alla f.d. asylsökande och om det av synnerliga skäl skulle vara nödvändigt att utsträcka planeringsperioden till sex månader för stora grupper av personer, skulle däremot kostnaderna öka. Som vi tar upp i avsnitt 3.3 Kostnader för en förlängd dagersättning, räknar vi med att våra förslag tillsammans bland annat bör kunna leda till en effektivare bosättningsprocess där kostnaderna blir lägre än kostnaderna enligt den ordning som gäller idag.

Slutligen behövs också resurser för att utveckla ett regional och interregionalt samarbete. Hur stora resurser som behövs för att få igång och stödja det arbetet har utredningen inte lagt fast. Vi anser att storleken på den pott som bör finnas för utvecklingsarbetet bör bestämmas när det står klart vilka resurser som behövs för utredningens övriga förslag.

### 5.1.2 Finansiering

Två av utredningens förslag innebär att uppgifter som i dag ligger på Integrationsverket bör flyttas till andra myndigheter. Det gäller ansvaret för vissa delar av den statliga ersättningen för flyktingmottagandet respektive bosättningsarbetet. Det betyder att de resurser som idag används för att handlägga ersättnings- och bosättningsfrågorna på Integrationsverket bör överföras till Centrala studiestödsnämnden respektive Migrationsverket.

Som vi tagit upp tidigare, anser vi att det finns anledning begränsa kommunernas möjligheter att ansöka om särskilda kostnader för åldersgruppen 60–64 år. En sådan begränsning skulle kunna frigöra upp till 80 miljoner kronor. Resurser frigörs också

om man, som vi föreslår, avskaffar bostadsersättningen till asylsökande. År 2002 betalades sammanlagt 73 miljoner ut i bostadsersättning till asylsökande som valt eget boende. Den första juni 2003 sänktes bostadsersättningen, vilket minskar beloppet. Om vi antar att avskaffandet av bostadsersättningen får en måttlig effekt på andelen som väljer eget boende och tar nya bostadsersättningsbelopp som utgångspunkt skulle 40–50 miljoner kronor kunna användas på annat sätt.

Dessa ca 120 miljoner kronor bör, efter ytterligare kartläggning och precisering av kostnaderna, användas för att finansiera utredningens förslag enligt ovan. Medlen bör således kunna användas för att täcka merkostnaderna för etableringsersättningen och utveckla ett system för utbetalning av den. Därutöver bör de kunna bidra till finansieringen av Arbetsmarknadsverkets behov av resurser för att medverka under asyltid och planeringsperiod samt tillhandahålla ett arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända. Medel bör också avsättas för att utveckla det regionala och interregionala arbetet.

## 5.2 Behov av författningsändringar

Flera av utredningens förslag kräver författningsändringar. I kapitel 2 föreslår vi att den särskilda bostadsersättningen till asylsökande som ordnar sitt eget boende avskaffas. Detta kräver en ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. i 10§, 13§ och 16§.

Utredningens förslag att Migrationsverket ska betala ut dagersättning under en planeringsperiod efter det att permanent uppehållstillstånd beviljats kräver dessutom en ändring i 8§. Det måste vidare framgå av lagen att dagersättning utgår tills dess att en handlingsplan är upprättad och undertecknad, dock längst under tre månader. En precisering av vad som avses med en handlingsplan bör förordningsregleras.

I kapitel 2 föreslår vi att Migrationsverket regelbundet ska underrätta kommunerna om vilka asylsökande barn som bor i kommunen så att de kan erbjudas skolgång och landstingen om vilka asylsökande som bor inom landstingsområdet så att de kan erbjudas hälsoundersökning. För att undanröja de problem som är förknippade med att lämna ut personuppgifter föreslår Utlänningsdatautredningen att Migrationsverket får en förordningsreglerad skyldighet att lämna nödvändiga personuppgifter. Utredningen an-

ser att detta inte är tillräckligt och föreslår att en konsekvensändring av sekretesslagen (1980:100) bör övervägas.

I kapitel 3 föreslår utredningen att en statlig skattefri etableringsersättning införs som kan betalas ut direkt till flyktingar och vissa andra invandrare, som efter en planeringsperiod på maximalt tre månader har en handlingsplan. Syftet med handlingsplanen och etableringsersättningen är att ge individen professionellt stöd och möjligheter att etablera sig i Sverige. Etableringsersättningen ska vara individbaserad och kunna reduceras för den som avviker från handlingsplanen. Beslut om reduktion sker på grundval av avvikelserapporter. Den lägre ersättningen bör garantera en skälig levnadsnivå. Ersättningen ska betalas ut under maximalt ett år med staten som utbetalare. Vi föreslår vidare att en kommun ska ha möjlighet att med kommunala medel betala ut en ersättning motsvarande den statliga, till andra än de invandrare som har rätt att få den statliga ersättningen.

Förslaget till etableringsersättning kräver ny lagstiftning. Den nya lagen ska reglera de grundläggande bestämmelserna om etableringsersättning. Av lagen bör det framgå vilket syftet är med etableringsersättningen, vem som har rätt till den och på vilken grunder den ska utbetalas. Handlingsplanens syfte och formella status måste också framgå av lagen. När det gäller ersättningsnivåerna bör lagen utformas så att socialtjänstens yttersta ansvar för den grundläggande försörjningen inte aktualiseras. Även rätten att överklaga bör lagregleras. Även förutsättningarna för återkrav av utbetald ersättning bör framgå av lagen. Närmare bestämmelser om handläggning m.m. bör finnas i en särskild förordning.

Lagen om etableringsersättning bör även innehålla ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs.

Utredningens förslag till ny lag innebär att Lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra upphör att gälla. Vidare bör konsekvensändringar göras i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.