

# Lagrådsremiss

## Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 september 2009

*Nyamko Sabuni*

*Cecilia Bergman*  
(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Vidare föreslås ändringar i skollagen (1985:1100), lagen (1993:737) om bostadsbidrag, lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., inkomstskattelagen (1999:1229), studiestödslagen (1999:1395), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl., lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare föreslås innehålla regler om ansvar och insatser för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Syftet med etableringsinsatserna är att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Vidare föreslås att det statliga ansvaret för etableringsinsatserna regleras i lagen. En ny aktör – etableringslots – ska underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbetslivet.

Den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 december 2010.

## Innehållsförteckning

1	Beslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare .....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100) .....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag .....	11
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	12
2.5	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	13
2.6	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	14
2.7	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	16
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten .....	17
2.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. ....	18
2.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.....	19
2.11	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	21
3	Ärendet och dess beredning.....	24
4	Från omhändertagande till ansvarstagande – effektiva etableringsinsatser för nyanlända invandrare.....	25
4.1	Reformbehov.....	25
4.2	Svensk politik för nyanlända invandrare i internationell jämförelse.....	31
4.3	Ett effektivt system för nyanländas etablering i arbets- och samhället .....	35
5	En ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ..	36
5.1	Bakgrund.....	36
5.2	Ny lag om etableringsinsatser .....	38
6	Målgrupp .....	41
7	Ansvariga myndigheter.....	47
7.1	Huvudansvar för Arbetsförmedlingen.....	47
7.2	Kommunernas uppgifter .....	51
7.3	Migrationsverkets uppgifter .....	54
7.4	Länsstyrelsernas uppgifter .....	56
7.5	Andra statliga myndigheters uppgifter.....	57
7.6	Landstingens uppgifter.....	59
8	Etableringsinsatser.....	61
8.1	Etableringsplan .....	61
8.2	Etableringsplanens innehåll .....	66

8.3	Svenskundervisning för invandrare (sfi) .....	71
8.4	Samhällsorientering.....	72
9	Etableringslotsar.....	74
9.1	Etableringslotsen – en ny aktör med individen i fokus....	74
9.2	Regelverket vid tilldelning av offentliga kontrakt.....	79
9.3	Arbetsförmedlingen ska tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem.....	82
9.4	Ekonomisk ersättning till etableringslotsar .....	94
9.5	Tystnadsplikt .....	96
10	Ersättning till nyanlända .....	97
10.1	Bakgrund.....	97
10.2	Etableringsersättning vid aktivt deltagande i etableringsinsatser .....	99
10.3	Barntillägg.....	105
10.4	Ersättning för bostadskostnader.....	106
10.5	Etableringsersättning innan etableringsplan.....	108
10.6	Nedsättning av ersättningar .....	111
10.7	När etableringsplanen och rätten till ersättning upphör. ....	113
10.8	Samordning med andra förmåner .....	114
10.9	Administration och kontroll .....	116
10.10	Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden och återbetalningsskyldighet.....	120
11	Förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) m.m.....	121
11.1	Gällande rätt .....	121
11.2	Secretess i ärenden om statlig ersättning och i verksamhet som avser medverkan till bosättning, m.m. ....	123
12	Nyanländas bosättning .....	130
12.1	Överenskommelser mellan stat och kommun.....	130
12.2	Behov av anvisning om bosättning i en kommun.....	133
13	Ersättning till kommuner .....	136
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	138
15	Konsekvens- och kostnadsanalys.....	139
15.1	Konsekvenser för nyanlända, kommuner m.fl.....	139
15.2	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	142
15.3	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	143
16	Författningskommentar .....	146
16.1	Förslaget till lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	146
16.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)... ..	158
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag.....	158
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	158
16.5	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	159

16.6	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	159
16.7	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	159
16.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten .....	160
16.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.....	160
16.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.....	160
16.11	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	161
	Sammanfattning av betänkandet Egenansvar – med professionellt stöd (SOU 2008:58) .....	163
	Lagförslag i SOU 2008:58.....	173
	Förteckning över remissinstanser (SOU 2008:58).....	190

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
2. lag om ändring i skollagen (1985:1100),
3. lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
4. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
5. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
6. lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395),
7. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
8. lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten,
9. lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,
10. lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag,
11. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Lagens innehåll och syfte**

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar och insatser för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

#### **Målgrupp**

**2 §** Med vissa nyanlända invandrare avses i denna lag den som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Den nyanlände kan också ha beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd enligt någon av de grunder som nämns i första stycket 1, 2 eller 3. Den nyanlände måste ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Med vissa nyanlända invandrare avses i denna lag också den som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljas enligt första eller andra stycket och som saknar föräldrar här i landet.

#### **Ansvariga myndigheter m.m.**

**3 §** Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för etableringsinsatser enligt denna lag. Arbetsförmedlingen ska därvid vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

**4 §** Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända som omfattas av denna lag.

**5 §** Varje kommun är skyldig att se till att samhällsorientering erbjuds nyanlända som omfattas av denna lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

### **Etableringsinsatser**

**6 §** Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan).

En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Denna rätt gäller inte nyanlända som

1. har ett förvärvsarbete på heltid,
2. går i gymnasieskola, eller
3. på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrade att ta del av insatser enligt denna lag åtminstone på deltid.

**7 §** Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Planen ska omfatta aktiviteter under högst 24 månader och minst innehålla insatserna

1. svenskundervisning för invandrare (sfi) för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen (1985:1100),
2. samhällsorientering, och
3. aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

**8 §** Av etableringsplanen ska det framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Aktiviteterna i planen ska tillsammans motsvara verksamhet på heltid om inte annat särskilt föreskrivs. Planen ska vid behov revideras av Arbetsförmedlingen.

**9 §** Etableringsplanen upphör att gälla när

1. tiden för etableringsplanen har löpt ut,
2. den nyanlände har haft ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader, eller
3. den nyanlände påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395).

**10 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om etableringsplaner och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

## **Etableringslotsar och valfrihetssystem**

**11 §** Arbetsförmedlingen ska för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet tillhandahålla valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända.

Med valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända avses enligt denna lag ett förfarande där den nyanlände har rätt att välja en leverantör (etableringslots) som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Arbetsförmedlingen behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem för alla nyanlända.

**12 §** När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem för tjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 22, 25 och 27 (CPV-kod 79998000-6 coaching) i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

**13 §** Arbetsförmedlingen ska vara upphandlande myndighet enligt 2 kap. 7 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem. När Arbetsförmedlingen tillämpar den lagen ska bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas.

## **Tystnadsplikt**

**14 §** Den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända som omfattas av denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

## **Ersättning till nyanlända**

**15 §** En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även barn tillägg och bostadsersättning. Detsamma gäller en nyanländ som medverkar till upprättandet av en etableringsplan och som inte har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättning till personer som omfattas av denna lag.

## **Uppgiftsskyldighet**

**16 §** Anordnare av aktiviteter för nyanlända som omfattas av denna lag ska till den myndighet som regeringen föreskriver lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av denna lag och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket. Regeringen meddelar föreskrifter om till vilken myndighet denna skyldighet ska fullgöras.



## Överklagande

17 § Beslut i fråga om rätt till etableringsplan, etableringsersättning, barn tillägg och bostadsersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2010. De nya bestämmelserna ska tillämpas på nyanlända som har rest in i landet efter utgången av november 2010 och som har uppehållstillstånd vid inresan och i övrigt på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd efter utgången av november 2010. Bestämmelserna i 11–14 §§ ska tillämpas för tid från och med den 1 juli 2010.

2. Genom lagen upphävs lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för utlänningar som har rest in i landet och beviljats uppehållstillstånd före den 1 december 2010.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **13 kap.**

#### **3 §**

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

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

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

*Varje kommun ska aktivt verka för att de nyanlända som omfattas av lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja undervisningen inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs kommit in till kommunen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1997:1212.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Häri genom föreskrivs att 4 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>1</sup>

Bidraggrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i  
1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget näringsverksamhet beräknat enligt 4 a §, och

3. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 4 b §.

Till de sammanlagda överskotten ska läggas belopp enligt tredje stycket samt 5 och 7 §§. Det på så sätt framräknade beloppet är den bidraggrundande inkomsten.

Överskottet enligt första stycket ska ökas med

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. studiemedel i form av studiebidrag, utom den del som avser tilläggsbidrag,

3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad,

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och

5. vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta,

5. vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag, och

6. etableringsersättning enligt lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

---

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2008:309.

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

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 §<sup>1</sup>

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

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

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

*Bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag får inte betalas ut för tid då etableringsersättning lämnas till en utlänning som deltar i aktiviteter enligt lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1995:558.

2.5 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen  
(1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 13 § samt rubriken närmas före 8 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229)<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**8 kap.**

***Introduktionsersättningar för flyktingar***

***Ersättningar till nyanlända invandrare***

13 §

*Introduktionsersättningar enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa utlänningar är skattefria.*

*enligt om för andra* *Ersättningar enligt lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är skattefria.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2010 och tillämpas första gången vid 2011 års taxering.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för introduktionsersättningar enligt den upphävda lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2008:803.

## 2.6 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 25 § studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### **25 §<sup>1</sup>**

Studiemedel får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. studiehjälp enligt 2 kap.,</li><li>2. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,</li><li>3. utbildningsbidrag för doktorander,</li><li>4. sjukersättning, aktivitetsersättning eller rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,</li><li>5. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för<br/>– kortare studier om funktionshinder,<br/>– kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder, och<br/>– studier inom vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, <i>eller</i></li><li>6. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska.</li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>5. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för<br/>– kortare studier om funktionshinder,<br/>– kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder, och<br/>– studier inom vuxenutbildningen för utvecklingsstörda,</li><li>6. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska, <i>eller</i></li></ol> |
|---|--|

*7. ersättning enligt lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

Studiemedel får inte lämnas för högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand eller har eller har haft utbildningsbidrag för doktorander.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2008:225.

föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som ska omfattas av detta stycke.

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från bestämmelserna i första stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

## 2.7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Häri genom föreskrivs att 11 kap. 11 c § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **11 kap.**

#### 11 c §<sup>1</sup>

<p>Socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.</p>	<p>Socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter som lämnats i ärenden om ersättning enligt lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare hos den myndighet som beslutar om ersättning enligt den lagen.</p>
--	--

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande vid handläggning av ärenden om ekonomisk ersättning till enskild som får ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2008:971.



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

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>1</sup>

I denna lag avses med socialtjänst

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,
2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,
3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,
4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,
5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,
7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,
8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och
9. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.

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

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten avseende ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2007:607.

## 2.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

Härigenom föreskrivs att 15 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 §<sup>1</sup>

Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten ska göras för

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. studiemedel i form av studiebidrag, utom den del som avser tilläggsbidrag,

3. skattefria stipendier till den del de överstiger 3 000 kronor per månad,

4. ersättning från avtalsgrupp-sjukförsäkringar för sjukfall som inträffat före år 1991, *och*

5. vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

4. ersättning från avtalsgrupp-sjukförsäkringar för sjukfall som inträffat före år 1991,

5. vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag, *och*

6. *etableringsersättning enligt lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2008:312.

## 2.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag<sup>1</sup>

dels att 16 § ska upphöra att gälla,  
dels att 5 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §

Vårdnadsbidrag får inte lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får

1. föräldrapenning med anledning av ett barns födelse enligt 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring,

2. arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

3. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

4. sjukpenning eller rehabiliteringspenning enligt lagen om allmän försäkring efter det att sådan ersättning har lämnats för en tid av 365 dagar,

5. sjukpenning under eller omedelbart efter en period när arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring har lämnats,

6. sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt lagen om allmän försäkring,

7. ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller lagen (1998:702) om garantipension,

8. äldreförsörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, eller

9. ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Vårdnadsbidrag får inte heller lämnas till en vårdnadshavare vars make eller sambo för samma kalendermånad eller del därav får någon av de ersättningar som anges i första stycket 1–9. Detta gäller för vårdnadshavare som bor tillsammans med sin make.

### 15 §<sup>2</sup>

Den nämnd som handlägger ärenden om vårdnadsbidrag har rätt att hos Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ta del av

Den nämnd som handlägger ärenden om vårdnadsbidrag har rätt att hos Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna ta del av

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 16 § 2009:551.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:551.

uppgifter om sådana ersättningar åt  
enskild som anges i 5 § första stycket  
1 och 3–8 respektive 5 § första  
stycket 2. Om det finns skäl för det,  
ska Försäkringskassan och  
arbetslöshetskassorna på eget  
initiativ lämna sådana uppgifter till  
nämnden.

uppgifter om sådana ersättningar åt  
enskild som anges i 5 § första stycket  
1 och 3–9 respektive 5 § första  
stycket 2. Om det finns skäl för det,  
ska Försäkringskassan och  
arbetslöshetskassorna på eget  
initiativ lämna sådana uppgifter till  
nämnden.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som  
ska lämnas ut enligt första stycket.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i det fall ersättning enligt  
lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa  
andra utlänningar betalas ut.

## 2.11 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att 26 kap. 1 §, 28 kap. 17 § och 37 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast efter 28 kap. 10 § ska lyda ”Arbetsförmedling, etableringsersättning, arbetslöshetsersättning m.m.”,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 28 kap. 12 a §, samt närmast före 28 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **26 kap.**

#### **1 §**

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Med socialtjänst förstås i denna lag

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst,
2. verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke, och
3. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse.

Till socialtjänst räknas också

1. verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet,
2. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå, och
3. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.

Med socialtjänst jämställs

1. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar,
2. ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,
3. ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
4. ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet, och
5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.
2. ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade,
3. ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet, och
4. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Sekretessen gäller inte om annat följer av 5, 6 eller 7 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

## 28 kap.

### *Etableringsplan och etableringsersättning*

#### 12 a §

*Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

#### 17 §

Den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 16 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 12 a § och av ett förbehåll som gjorts med stöd av 16 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

## 37 kap.

#### 3 §

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess hos *Migrationsverket* för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer

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

2. i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av 1.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010. För uppgifter i sådana ärenden och i sådan verksamhet där handlingarna omhändertagits för arkivering före denna tidpunkt gäller bestämmelserna i 26 kap. 1 § fjärde stycket i sin äldre lydelse.

### 3 Ärendet och dess beredning

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

Den 2 juni 2008 lade utredningen fram betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58). I betänkandet föreslås bl.a. en lag om introduktion av vissa nyanlända utlänningar och en lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända invandrare. En sammanfattning av utredningens förslag finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag utgör *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig hos Integrations- och jämställdhetsdepartementet (dnr IJ2008/1299/IU).



## 4 Från omhändertagande till ansvarstagande – effektiva etableringsinsatser för nyanlända invandrare

### 4.1 Reformbehov

Att minska utanförskapet är en av regeringens högst prioriterade uppgifter. Integrationspolitiken ska ses i ett sådant bredare sammanhang. En väl fungerande arbetsmarknad med en effektiv matchning mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft är den viktigaste förutsättningen för att även nyanlända invandrare (nyanlända) snabbt ska kunna få ett arbete. De generella reformerna för att öka utbudet av arbetskraft utgör en central del i genomförandet av regeringens integrationspolitik. Regeringen har de senaste åren genomfört ett flertal strukturreformer som syftar till ett ökat arbetsutbud genom stärkta incitament att arbeta. Samtidigt har regeringen infört åtgärder som syftar till att stimulera efterfrågan bland grupper som står längre från arbetsmarknaden. Instejsjobb och nystartsjobb är exempel på två efterfrågestimulerande åtgärder som bidragit till att underlätta för nyanlända att få ett arbete.

Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målet ska främst uppnås genom generella insatser som når ut till hela befolkningen, oavsett födelseland eller etnisk bakgrund. De generella insatserna ska kompletteras med riktade åtgärder för att stödja och underlätta nyanländas etablering under de första åren i Sverige. I fokus står en snabb etablering på arbetsmarknaden.

Ett stort problem är att många nyanlända aldrig kommer in på arbetsmarknaden. Utdragna etableringsperioder är destruktiva och passiviserande och riskerar att leda till bidragsberoende. Det råder stor samsyn mellan forskare och praktiker om vikten av att insatser sätts in tidigt och med en tydlig arbetsmarknadsinriktning för att situationen ska förbättras. En bättre och effektivare etablering för nyanlända är därför en viktig del i regeringens politik för att minska utanförskapet.

#### *Stor integrationsutmaning*

Sverige har jämfört med andra länder de senaste åren haft en omfattande invandring av personer som fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Under 2007 hade Sverige flest asylansökningar av alla EU-länder i absoluta tal och åtta gånger fler än hela EU-15 räknat som andel av befolkningen. Under 2008 sjönk antalet asylsökande i Sverige något, men av de länder som UNHCR redovisar hade endast Malta, Cypern och Norge fler asylansökningar per capita 2008 (UNHCR, 2009, *Asylum levels and trends in industrialized countries 2008*).

OECD har vid ett flertal tillfällen påpekat att invandringens sammansättning i Sverige präglas av en jämförelsevis stor andel invandring på grund av skyddsbehov vilket också leder till en stor följdinvandring av familjeskäl. Sammantaget innebär det att Sverige står inför en större integrationsutmaning än andra länder eftersom personer som invandrar med skyddsbehov har betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än andra kategorier invandrare (OECD, 2007, Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden).

### *Långsam etablering på arbetsmarknaden*

Nyanlända har under de senaste decennierna haft svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Fram till 1990 hade män med en vistelsetid i Sverige på 0–4 år i genomsnitt en sysselsättningsgrad på över 60 procent och kvinnor med samma vistelsetid en sysselsättningsgrad på cirka 50 procent. Den ekonomiska krisen under första delen av 1990-talet drabbade särskilt dem med kortare vistelsetid. Under 1995–1996 hade bara drygt 30 procent av männen med kort vistelsetid sysselsättning och knappt 20 procent av kvinnorna. Under 2006 var sysselsättningsgraden efter fyra år i Sverige tillbaka till över 60 procent för män, men låg kvar på under 40 procent för kvinnor. Invandrare från Asien och Afrika har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Mindre än 30 procent av männen och 20 procent av kvinnorna med 0–4 års vistelsetid hade arbete 2006 (Integrationsverket, 2007, Statistikrapport 2007 – uppdatering av aktuella siffror, relevanta nyckeltal och indikatorer om integration, s.16 f.).

Studier visar att etableringstakten på arbetsmarknaden för nyanlända är långsam, mätt i den tid det tar för en invandrare att få ett första arbete i Sverige (se t.ex. Åslund m.fl. 2006, Valfördrådet rapport 2006 Fritt inträde? Ungdomars och invandrades väg till det första arbetet, s. 137). En stor andel av invandrarna i arbetsför ålder (18–45 år vid invandringstillfället) kommer över huvud taget inte in på den svenska arbetsmarknaden. Omkring 25 procent har inte hittat sitt första jobb efter nio år i Sverige. Konjunkturläget är en viktig medverkande förklaring till hur snabbt olika grupper av invandrare får arbete. De som kom till Sverige från f.d. Jugoslavien under tidigt 1990-tal lyckades bra på arbetsmarknaden trots svåra konjunkturmässiga förhållanden. Invandrade från andra länder har haft ett betydligt sämre arbetsmarknadsutfall, t.ex. invandrare från Iran, Irak och Afrikas horn. Åslund m.fl. visar också att män generellt sett etablerar sig snabbare än kvinnor, och högutbildade snabbare än personer med kortare utbildning.

Etableringstakten har varit särskilt långsam för nyanlända med flyktningbakgrund. Integrationsverket har följt sysselsättningsutvecklingen för denna grupp invandrare från och med de som kom 1996 genom s.k. kohortanalyser. Uppföljningen visar att i genomsnitt cirka tio procent av männen har arbete efter att ha haft uppehållstillstånd i ett år, 30 procent efter tre år och 50 procent efter fem år. För kvinnor är motsvarande siffror fem, 20 respektive 35 procent. De olika kohorterna skiljer sig något från varandra. De som togs emot i kommunerna 1997

och 1998 verkar ha haft den bästa sysselsättningsutvecklingen (Integrationsverket, 2007, s. 23).

#### *Nyanländas etablering de senaste åren*

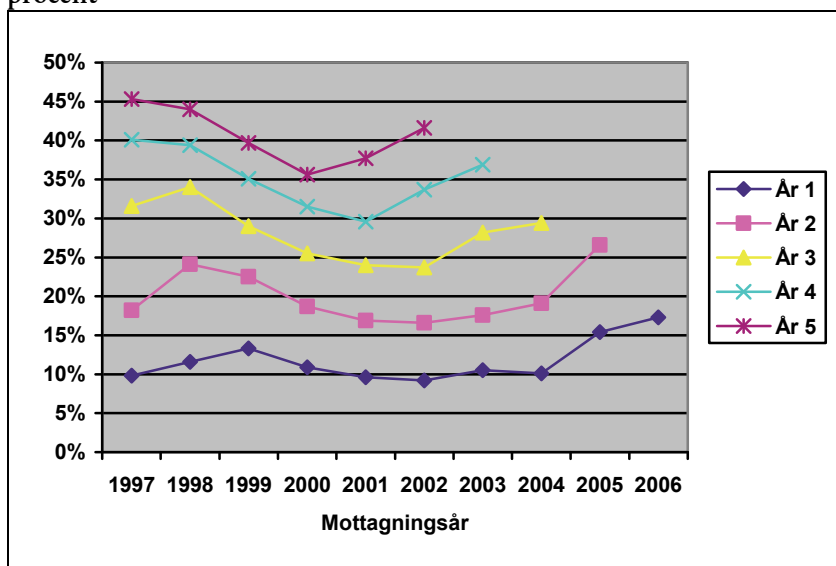
Den uppföljning av nyanländas arbetsmarknadsetablering som Integrationsverket tidigare presenterat har uppdaterats i samband med arbetet med denna reform. Med hjälp av Statistiska centralbyrån har grundläggande data om målgruppens arbetsmarknadsetablering tagits fram som redovisar kohorter av kommunmottagna flyktingar för 1997–2006. Varje kohort består av de personer mellan 18–64 år som tagits emot ett visst år. Varje kohort följs i fem år och gruppen justeras för personer som blir 65 år (räknas som pensionär) och för utvandrare och/eller avlidna. För varje år redovisas dels antalet sysselsatta enligt registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), dels antalet som varje år har en sammanräknad förvärvsinkomst på minst ett prisbasbelopp.<sup>2</sup> Uppgifterna sträcker sig fram till 2007.

Figur 1 visar hur stor andel som är sysselsatta efter ett till fem år i landet för dem som är mottagna 1997 till 2006. Linjen längst ner i diagrammet visar t.ex. hur stor andelen sysselsatta är efter ett år, medan linjen högst upp beskriver motsvarande andel efter fem år i landet. I genomsnitt är knappt 30 procent sysselsatta efter tre år, men andelen skiljer sig beroende på ankomstår. Etableringstakten på arbetsmarknaden sjönk för dem som togs emot i kommunerna i början av 2000-talet, men har ökat under 2006 och 2007. Skillnaderna kan framför allt förklaras med konjunkturen och gruppernas sammansättning. Grupper med stor andel europeiska flyktinginvandrare tenderar att etablera sig något snabbare.

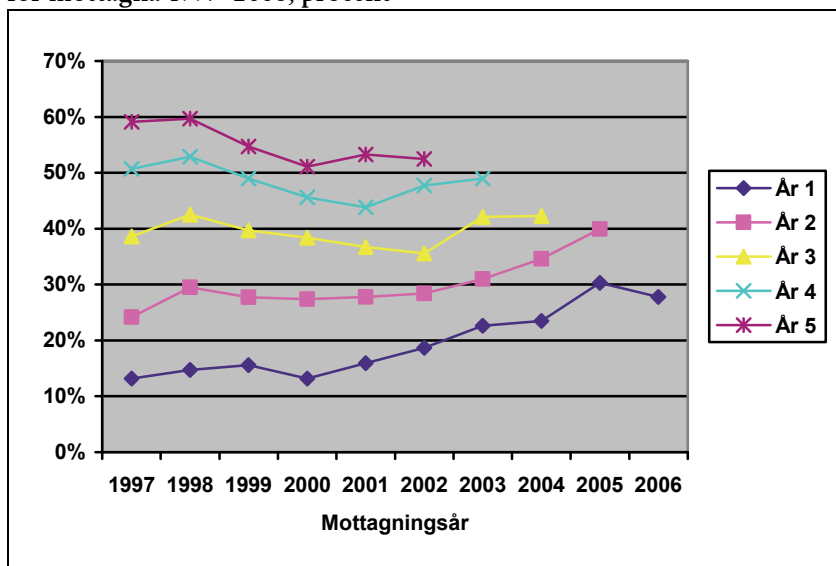
Fler nyanlända har dock haft kontakt med arbetsmarknaden än vad som framgår av statistiken för antalet sysselsatta. Andelen som under ett år har en sammanräknad förvärvsinkomst på minst ett prisbasbelopp är större för varje kohort än andelen som registrerats som sysselsatta. När inkomst används som indikator ser även etableringstakten för senare års flyktingkohorter något mer positiv ut. Särskilt under senare år har allt fler under sina första två år i Sverige kommit i kontakt med arbetsmarknaden. Andelen som tjänar mer än ett prisbasbelopp under det första året i landet har ökat mycket starkt från mindre än 15 procent för de som kom 1997–2001 till 30 procent för de som fick uppehållstillstånd 2005 och 2006 (figur 2).

<sup>2</sup> Prisbasbeloppet (tidigare Basbeloppet) räknas fram på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget. Enligt gällande bestämmelser anges detta av utvecklingen av konsumentprisindex och fastställs för helt kalenderår. För 2008 är prisbasbeloppet 41 000 kronor.

Figur 1. Andel sysselsatta efter vistelsetid för mottagna 1997–2006, procent



Figur 2. Andel som tjänat minst ett prisbasbelopp efter vistelsetid för mottagna 1997–2006, procent



*Stora skillnader mellan kvinnor och män*

Kvinnor etablerar sig generellt sett långsammare på arbetsmarknaden än män. Redan efter ett år är skillnaden stor, och efter tre år är vanligtvis 50

procent färre kvinnor än män sysselsatta. Skillnaderna i sysselsättning har ökat markant de senaste åren. Av dem som kom 2004 hade till exempel 41,7 procent av männen arbete efter tre år jämfört med 17,5 procent för kvinnorna. Motsvarande skillnad mellan män och kvinnor framkommer även när det gäller andelen som tjänar minst ett basbelopp per år. Däremot märks en förändring bland de senare mottagna kohorterna där fler kvinnor än män har en inkomst på minst ett basbelopp under det första året och nästan lika många kvinnor som män under det andra året efter uppehållstillstånd. För nyanlända kvinnor har därmed introduktionen de senaste åren medfört mer kontakt med arbetsmarknaden än tidigare, vilket inte framkommer lika tydligt i sysselsättningsstatistiken.

**Tabell: Andel sysselsatta, kvinnor och män, efter vistelsetid för mottagna 1997–2006**

Mottagningsår		Antal år i landet				
		År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
1997	Män	13,0%	23,1%	39,1%	47,0%	51,6%
	Kvinnor	5,9%	12,4%	22,4%	30,6%	34,9%
	Totalt	9,8%	18,2%	31,6%	40,1%	45,3%
1998	Män	15,3%	30,8%	41,4%	46,1%	50,8%
	Kvinnor	6,6%	15,3%	24,2%	39,4%	44,0%
	Totalt	11,6%	24,1%	34,0%	39,4%	44,0%
1999	Män	19,0%	29,5%	37,0%	43,3%	47,9%
	Kvinnor	6,7%	14,5%	19,7%	25,6%	30,1%
	Totalt	13,3%	22,5%	29,0%	35,1%	39,7%
2000	Män	14,9%	24,6%	32,3%	39,4%	43,4%
	Kvinnor	8,1%	11,9%	17,6%	22,2%	26,5%
	Totalt	10,9%	18,7%	25,5%	31,5%	35,6%
2001	Män	12,7%	22,1%	31,0%	37,3%	45,7%
	Kvinnor	6,0%	10,5%	15,5%	20,1%	27,7%
	Totalt	9,6%	16,9%	24,0%	29,6%	37,7%
2002	Män	12,4%	22,4%	31,4%	42,8%	51,9%
	Kvinnor	5,4%	9,7%	14,6%	22,9%	29,4%
	Totalt	9,2%	16,6%	23,7%	33,7%	41,6%
2003	Män	14,8%	24,2%	37,1%	48,6%	
	Kvinnor	5,8%	10,2%	18,5%	24,3%	
	Totalt	10,5%	17,6%	28,2%	36,9%	
2004	Män	15,0%	28,2%	41,7%		
	Kvinnor	5,4%	10,2%	17,5%		
	Totalt	10,1%	19,1%	29,4%		
2005	Män	22,4%	37,5%			
	Kvinnor	7,8%	14,6%			
	Totalt	15,4%	26,6%			
2006	Män	23,5%				
	Kvinnor	7,9%				
	Totalt	17,3%				

*Få fullföljer svenskundervisning för invandrare (sfi)*

Bland vuxna nyanlända som tar del av kommunernas introduktion har drygt 90 procent deltagit i undervisning i svenska under sitt första år i Sverige. Det är dock endast 27 procent som har fått godkänt på någon betygsnivå i svenska 12 månader efter folkbokföring (Integrationsverket, 2007, Ett förlorat år: En studie och analys av insatser och resultat under

introduktionens första 12 månader). I den senaste nybörjargruppen i sfi som Statens skolverk har följt upp hade 62 procent (67 procent av kvinnorna och 54 procent av männen) av nybörjarna läsåret 2004/05 fått godkänt på någon kurs, oavsett studieväg, t.o.m. läsåret 2006/07. Drygt hälften av dessa hade fått godkänt på den högsta nivån dvs. studieväg 3, kurs D. Bland nybörjarna 2004/05 hade 3,1 procent ännu inte fått godkänt på någon kurs två år senare men var fortfarande registrerade som studerande på utbildningen. Drygt en tredjedel hade avbrutit sina studier utan att ha fått godkänt på någon kurs. Män avbryter undervisningen i större utsträckning än kvinnor (40 respektive 28 procent) (Skolverket, 2008, Elever och studieresultat i sfi läsåret 2006/07). De opreciserade avbrotten utgör närmare två tredjedelar alla avbrott. Avbrott av okänd anledning utgör den enskilt största avslutsorsaken (15 procent av alla avslutsorsaker). Av de studerande avbröt 7 procent sfi på grund av arbete eller praktik. Lika många lämnade sfi utan betyg i samband med något terminsslut, utan att därefter återgå till studierna (Statskontoret, 2009, Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetens: En utvärdering av svenska för invandrare). Avbrutna sfi-studier behöver inte vara negativt. Andelen sysselsatta året efter avslutade studier låg under genomsnittet bland dem som avslutat sfi med godkända betyg.

#### *Brister i introduktionens innehåll*

Enligt Integrationsverkets uppföljningar uppfylls sällan de kvalitativa mål som fastställts för introduktionen.<sup>3</sup> Få nyanlända har enligt Integrationsverket haft en kvalificerad kontakt med arbetslivet under sin introduktion, få har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen, fått sin utbildning validerad eller fullföljt sfi. Introduktionens innehåll ser dessutom olika ut i olika kommuner. Var personen bor kan därmed vara avgörande för möjligheten att få ta del av individanpassade och arbetsmarknadsnära insatser (Integrationsverket 2005, Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004).

Den senaste utvärderingen av introduktionen från Integrationsverket beskriver vilka insatser de nyanlända har tagit del av under sitt första år i Sverige (Integrationsverket, 2007, Ett förlorat år: En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader). Enligt Integrationsverket har den etablering som är avsedd att ske snabbt knappt ens hunnit påbörjas under personens första 12 månader efter folkbokföring i en kommun. Endast en minoritet av de vuxna deltar i olika arbetsmarknadsinsatser. Av dem som har deltagit i kommunernas introduktion har hälften inte fått någon arbetsmarknadskontakt alls under de första 12 månaderna, och ett litet fåtal har fått arbetspraktik genom Arbetsförmedlingen eller deltagit i en arbetsmarknadsutbildning.

<sup>3</sup> Målen för introduktionen är fastställda i ett nationellt dokument. De är framtagna efter samråd med Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, dåvarande Myndigheten för skolutveckling, Statens Skolverk, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (Integrationsverket, 2006, Mål för nyanländas introduktion (reviderade april 2006)).

Det är inte alltid förutsättningarna för arbete som styr var i landet bosättningen sker för de nyanlända som får hjälp av Migrationsverket att ordna boende. Många län och kommuner med hög öppen arbetslöshet har samtidigt ett högt mottagande av nyanlända. Dessutom flyttar en stor del av de nyanlända direkt till storstadslänen med stor koncentration till ett mindre antal kommuner och till ett mindre antal stadsdelar. I dessa områden är ett stort antal asylsökande inneboende eller boende i andra hand under den tid deras asylansökan prövas. Många av dem som sedan beviljas uppehållstillstånd bor kvar under dåliga förhållanden vilket minskar deras möjligheter att tillgodogöra sig introduktionsinsatserna. För att ge den enskilde individen en bättre start och samtidigt avlasta kommuner med ett högt mottagande av nyanlända har regeringen under 2008 vidtagit åtgärder för att underlätta frivillig vidareflyttning i organiserad form till kommuner med tillgång till en god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd.

#### 4.2 Svensk politik för nyanlända invandrare i internationell jämförelse

Sverige utvecklade tidigt en nationellt samordnad politik för nyanlända invandrare med skyddsbehov. De senaste åren har allt fler länder genomfört förändringar i samma riktning i syfte att snabba upp integrationen för nyanlända invandrare. Trenden är att staten tagit ett större ansvar och en koordinerande roll i arbetet, i regel genom att införa ny lagstiftning. Samtidigt avsätts mer resurser för att invandrare tidigt ska kunna tillgodogöra sig språkutbildning och samhällsorientering. Obligatoriska introduktionsprogram har ersatt frivilliga insatser och det förväntas att den nyanlände själv ska ta större ansvar för sin integration.<sup>4</sup>

Nederländerna har haft obligatorisk språkutbildning för flyktingar sedan 1996. En introduktionslag för nyanlända (WIN) infördes 2007 som innebär ett större ansvar för invandrarna, bland annat genom att de själva betalar för delar av sitt introduktionsprogram. Den nya lagen gör det obligatoriskt att delta samt anger regler för den medborgarskapsexamen som prövar kunskaper i språk och samhällsorientering. Avklarad examen är ett krav för att få permanent uppehållstillstånd.

Danmark fick sin första integrationslag 1999 och 2002 blev integrationsprogrammen obligatoriska. Den 1 januari 2004 kompletterades integrationslagen med en lag om dansk språkutbildning som centraliserade språkutbildningen och utökade de aktiva åtgärderna som arbetspraktik och andra arbetsmarknadsinriktade insatser. Senaste förändringen skedde 2006 då bland annat integrationskontrakt infördes.

<sup>4</sup> Se bland annat Carrera Sergio, 2006, A Typology of Different Integration programmes in the EU, OECD, 2008, International Migration Outlook, Carrera Sergio, 2006, A Comparison of Integration Programmes in the EU: trends and Weaknesses, Challenge Papers No.1/March 2006, NTG Asyl & Integration, 2008, Introduktion och integration av nyanlända invandrare och flyktingar.

Norge införde 2005 en lag som ger den som invandrar rätt och skyldighet att genomgå norskutbildning (minst 300 timmar) och samhällskunskap (minst 50 timmar). Fullföljd utbildning eller dokumenterad kunskap i norska är som huvudregel ett krav för att få permanent uppehållstillstånd.

Tyskland införde introduktionsprogram i 2005 års invandringslag, som sedan kompletterades 2007 med ytterligare förpliktelser för den som invandrar. För att få permanent uppehållstillstånd i Tyskland måste den som invandrat ha bott i landet i fem år, ha klarlagd identitet, kunna försörja sig själv genom arbete och ha en socialförsäkring.

Frankrike införde 2005 sina första nationella introduktionsprogram och en ny lag från 2006 gör programmen obligatoriska från den 1 januari 2007. Programmen innebär att ett kontrakt skrivs mellan integrationsmyndigheten och den nyanlände invandraren. Kontraktet specificerar statens och den nyanländes skyldigheter och är obligatoriskt.

I Belgiska Flandern började integrationsförordningen gälla den 1 april 2004 och innebär en sammanhållen integrationspolitik med bland annat ett introduktionsprogram för nyanlända invandrare. Programmen omfattar ett år och specificeras i ett integrationskontrakt som skrivs under av invandraren. I Österrike krävs sedan 2006 totalt 300 timmars språkundervisning och kunskaper i tyska för att få mer långvarigt uppehållstillstånd i landet. Den 21 december 2007 började en ny lag gälla i Tjeckien som bland annat innebär att den som ansöker om ett permanent uppehållstillstånd måste bevisa sina kunskaper i tjeckiska språket.

I januari 2009 lade brittiska labour-regeringen fram ett förslag om en trestegstrappa för medborgarskap. Förslaget introducerar en provperiod mellan det temporära uppehållstillståndet och ett mer permanent uppehållstillstånd. Irland är också på väg att införa en lag som ger möjlighet till permanent uppehållstillstånd för dem som bott i minst fem år i landet, kan något av de officiella språken och är självförsörjande.

#### *Lika rättigheter för nyanlända i Sverige*

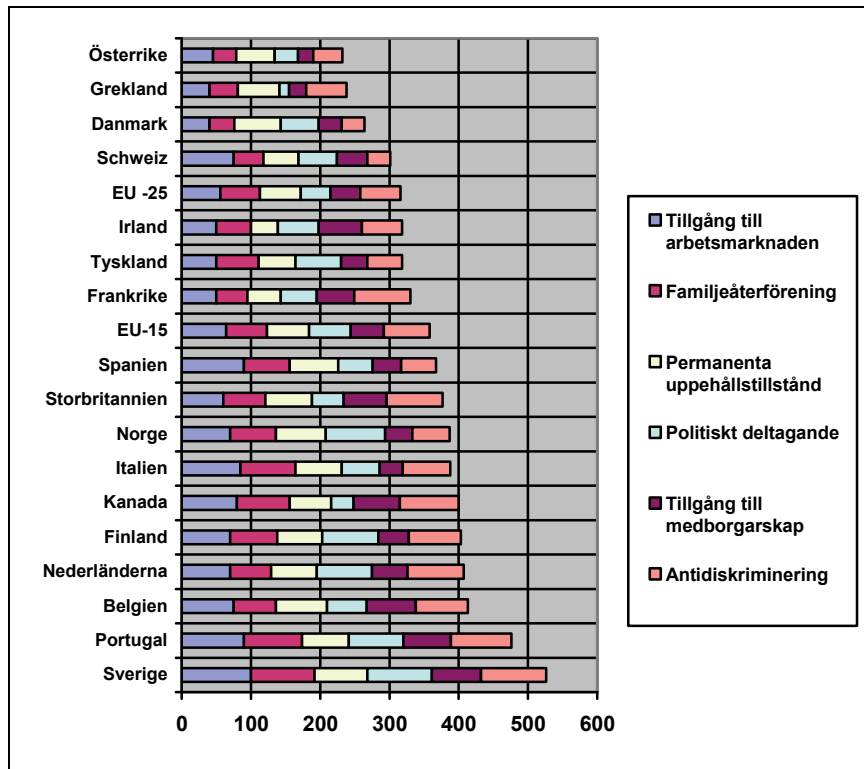
Inriktningen på den svenska politiken är att nyanlända invandrare ska ha samma skyldigheter och rättigheter som andra invånare. Därför får i stort sett alla nyanlända ett permanent uppehållstillstånd om de beviljas asyl. Den föreslagna reformen innebär inte något avsteg från dessa principer. Studien Migrant Integration Policy Index (MIPEX) jämför politiken för nyanlända invandrare och visar att Sverige ger nyanlända invandrare goda möjligheter att verka på samma villkor som andra invånare (British Council och MPG, 2007, Migrant Integration Policy Index). Jämfört med i andra länder är möjligheten till demokratiskt deltagande, antidiskrimineringspolitik, möjligheter på arbetsmarknaden och villkoren för familjeinvandring betydligt bättre i Sverige.

Sverige är det enda land som enligt MIPEX får högsta betyg (100 procent) när det gäller nyanländas tillgång till arbetsmarknaden. Andra länder som får högt betyg är Spanien (90 procent) och Kanada (80 procent). Spanien får lägre betyg än i Sverige bl.a. beroende av att nyanlända har begränsad tillgång till språkutbildning och i Kanada har



inte nyanlända samma tillgång till utbildning och arbetsmarknadsinsatser. I andra länder finns det även mer omfattande hinder för nyanlända. Som regel får nyanlända invandrare temporära uppehållstillstånd som inte ger samma rätt till välfärdssystemen och begränsad tillgång till arbetsmarkanden. I Storbritannien och Tyskland har nyanlända t.ex. begränsade möjligheter att starta företag och har inte rätt till arbetsmarknadsutbildning eller studiemedel. Tillgången till arbetsmarknaden för nyanlända är också betydligt mer begränsad i andra länder. Det är vanligt att en större del av arbetsmarknaden än i Sverige är reserverad för medborgare och att ländernas medborgare och EU-medborgare har förtur till lediga jobb.

**Diagram: Betyg på integrationspolitiken enligt MIPEx**



*Incitament för integration*

Mycket av förändringarna som genomförs i ovanstående länder utgår från att det behövs starkare incitament till integration för dem som invandrar. Mer resurser satsas på aktiva insatser och samtidigt införs allt fler krav. Incitamenten för integration är ofta reglerade i lag genom att integrationskriterier kopplas till uppehållstillstånd eller medborgarskap. De nyanlända måste delta i introduktionsprogram, lära sig språk och ibland vara självförsörjande för att få ett mer permanent

uppehållstillstånd. Också ekonomiska incitament förekommer allt oftare. I Danmark har den ekonomiska ersättningen till nyanlända sänkts så att den ligger under nivån för andra invånarens ekonomiska bistånd. I Frankrike finns sedan 2007 en liknande ordning. Syftet med sådana regler är att göra det mer lönsamt att gå från bidrag till arbete. I Nederländerna och Österrike måste de nyanlända betala för delar av sina obligatoriska introduktionsprogram för att därmed ha större intresse av att snabbt lära sig språk.

#### *Mellanstatligt EU-samarbete om integration*

EU-samarbetet om integrationspolitiken är huvudsakligen mellanstatligt. Det finns inslag av överstatlighet inom det rättsliga området som har inverkan på Sveriges integrationspolitik, t.ex. antidiskrimineringspolitik och gemensamma bestämmelser om tredjelandsmedborgares rättigheter. I dagsläget har det överstatliga samarbetet på EU-nivå dock liten inverkan på Sveriges politik för nyanlända invandrare.

Kommissionen har lanserat och fått stöd för en agenda för integration av tredjelandsmedborgare (KOM(2005)389) där introduktionsprogram för nyanlända invandrare pekas ut som ett av fyra prioriterade områden. Utgångspunkten är de elva gemensamma grundprinciperna som antogs av medlemsstaterna i november 2004. Grundprinciperna, som samtliga medlemsstater ställt sig bakom, ska vara vägledande vid utformningen av policy och program inom integrationsområdet och ligga till grund för europeiska initiativ. Några av principerna har bäring på politiken för nyanlända invandrare, bl.a. genom principerna om att integrationen är en ömsesidig process mellan invandrare och övriga invånare, att integration innebär respekt för EU:s grundläggande värderingar, och att grundläggande kunskaper om värdssamhällets språk, historia och institutioner är nödvändiga för integrationen. Agendan för integration innebär bl.a. återkommande erfarenhetsutbyten, en gemensam hemsida och framtagande av handböcker om integration. I handböckerna finns goda exempel på arbetssätt och metoder som kan bidra till att utveckla en integrationspolitik i enlighet med de elva gemensamma grundprinciperna. I den första handboken från 2004 behandlas bl.a. introduktion för nyanlända invandrare och flyktingar. I handboken uppmanas såväl invandraren som värdssamhället att investera i introduktionsinsatser, och framhålls att båda parter måste vara beredda att göra gemensamma ansträngningar. Enligt handboken bör introduktionen ha en flexibel utformning som anpassas till personer med skiftande utbildningsbakgrund och förkunskaper om landet och språket. Det bör vara möjligt att tillhandahålla språkundervisning och andra insatser som utbildning och arbetsmarknadspraktik parallellt. Andra rekommendationer är att fler aktörer bör arbeta tillsammans och samordna sina resurser och att insatserna löpande bör utvärderas. Regeringens förslag ligger i linje med de principer och rekommendationer som tagits fram inom EU-samarbetet.

### 4.3 Ett effektivt system för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet

I regeringens förslag till reformering av nyanländas etablering konkretiseras den politik för egenmakt som presenterades i regeringens strategi för integration, regeringens skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*. Att förbättra introduktionen för nyanlända är ett av regeringens fokusområden i den integrationspolitiska strategin. De föreslagna förändringarna innebär att arbetsmarknadsperspektivet ska gälla från dag ett. Staten får ett större ansvar för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och den nyanlände får genom en etableringslots ett professionellt stöd att hitta sin egen unika väg för att så snabbt som möjligt försörja sig själv. Inriktningen är att åstadkomma ett stabilt och flexibelt system för mottagande och etablering som snabbare leder till egenförsörjning. Med förslagen vill regeringen uppnå följande.

- *En snabbare etablering på arbetsmarknaden*

Möjligheterna att påskynda den långsamma etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända står i fokus. Trots höga ambitioner i kommunernas och myndigheternas måldokument är anknytningen till arbetsmarknaden alltför svag under introduktionen. Genom att ge Arbetsförmedlingen det samlade ansvaret för nyanländas etablering sätts arbete i centrum för insatserna.

- *Starkare incitament*

Drivkraften för en snabb arbetsmarknads-etablering ska stärkas både för individen själv och för de som anordnar insatser. En statlig tidsbegränsad ekonomisk ersättning till individen som villkoras med ett aktivt deltagande ersätter dagens försörjning. Möjligheten till sidoinkomster utan att ersättningen sätts ned ökar incitamenten att tidigt söka vägar in på arbetsmarknaden. Därmed minskar de inlåsnings effekter som gör att det för många nyanlända invandrare inte alltid lönar sig att arbeta. Införandet av etableringslotsar, som har ett eget ekonomiskt intresse av att den nyanlände så snabbt som möjligt etablerar sig på arbetsmarknaden, ökar ytterligare inriktningen mot arbete och egenförsörjning.

- *Ökad egenmakt och valfrihet för individen – individperspektiv i stället för myndighetsperspektiv*

Införandet av valfrihetssystem med etableringslotsar är ett sätt att höja kvaliteten på verksamheten för nyanlända i syfte att påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Att låta individen själv välja lots utgör en del av strävandet mot att sätta individen i fokus och åstadkomma en maktförskjutning från politiker och tjänstemän till enskilda individer, fler utförare och större mångfald. Reformen ger de nyanlända ett mer reellt inflytande. I stället för att någon annan beslutar åt henne eller honom ska den enskilde ges ett eget ansvar och göra sina egna val inför framtiden.

- *Klara och tydliga ansvarsförhållanden*

Både den nyanlände och statens aktörer ska öka sina ansträngningar för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden. Ersättningen till individen, både för kvinnor och män, är kopplad till ett aktivt deltagande. Samtidigt förtydligas myndigheternas uppdrag så att etableringen snabbas upp. För att garantera kvaliteten i systemet tillförs mer resurser och ett ökat statligt ansvar.

- *Ökad likvärdighet*

Med ett samlat statligt ansvar minskar skillnaderna i förutsättningar att erbjuda goda etableringsinsatser mellan kommunerna. Individens ersättning blir densamma oberoende av var i landet den nyanlände har valt att bosätta sig och utbudet av insatser görs mer likvärdigt över hela landet. Innehållet regleras i en ny lag om etableringsinsatser.

- *Bättre tillvaratagande av individens kompetens*

Genom att utgå från individens kunskaper och erfarenheter skapas en effektiv etableringskedja. Den kartläggning av bl.a. den asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund som genomförs inom ramen för mottagandet av asylsökande ger ett underlag för planering av fortsatta insatser efter ett eventuellt beviljande av uppehållstillstånd. Efter uppehållstillstånd fördjupas kartläggningen genom etableringssamtal och läggs till grund för såväl bosättning som individuellt anpassade insatser.

## 5 En ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

### 5.1 Bakgrund

Nuvarande system för introduktion infördes under 1980-talet när kommunerna tog över det praktiska ansvaret för mottagandet av flyktingar (prop. 1983/84:124 om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.). Det var bl.a. en följd av att invandringen ändrade karaktär mot mer flyktinginvandring och att flyktingarna bedömdes ha ett särskilt stort behov av samhällets stöd. För statens del övergick ansvaret från Arbetsmarknadsstyrelsen till Statens invandrarverk (SIV). SIV fick i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande och flyktingar. Kommuner som tog emot asylsökande och flyktingar fick statlig ersättning för ekonomiskt bistånd och en schablonmässigt beräknad engångsersättning för varje flykting.

Genom regeringens proposition om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. (prop. 1989/90:105) ändrades 1991 delar av flyktingmottagandet. Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. infördes. Genom att kommunerna fick ett schablonbidrag för varje mottagen flykting skulle kommunernas incitament att bedriva en mer effektiv introduktion öka. Huvudsyftet med förändringen av ersättningssystemet var att skapa en

stor frihet för kommunerna att i samverkan med Arbetsförmedlingen på orten vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna skulle bli självförsörjande. Arbets sättet förväntades också bli mer individinriktat och samordnat genom kravet på kommunerna om att upprätta en individuell introduktionsplan för att få ersättning från staten. Ett introduktionsprogram för personer som fyllt 16 år föreslogs innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100), en kartläggning av utbildnings- och yrkeserfarenhet samt av den enskildes behov av språkutbildning, samhälls- och arbetslivsinformation, arbetsmarknadsservice, kompletterande utbildning, rehabilitering och arbete. Kommunerna fick i övrigt fritt lägga upp sitt arbete, t.ex. vad gällde innehållet i introduktionsplanen och hur och när samverkan med andra aktörer skulle ske.

Den 1 januari 1993 infördes ytterligare förändringar för att effektivisera introduktionen för nyanlända. Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar gjorde det möjligt för kommunerna att bevilja ekonomisk ersättning i annan form än socialbidrag. Lagen gav kommunerna en ökad frihet att utforma och organisera utbetalningen av det ekonomiska stödet till flyktingar. Lagen, som gäller än i dag, ställer som villkor för att introduktionsersättning ska beviljas att den nyanlände följer en introduktionsplan som upprättats av kommunen efter samråd med den enskilde. Tanken var att en introduktionsersättning som betalas under en bestämd introduktionstid skulle vara lättare att förstå och bättre för den enskilde genom att den kräver att han eller hon själv är aktiv och deltar i svenskundervisning, utbildning etc.

Invandrapolitiska kommittén som tillkallades 1994 konstaterade att endast en liten andel av dem som genomgått introduktionen var självförsörjande tre och ett halvt år efter folkbokföring. Kommittén menade också att samverkan med arbetsförmedlingen fungerade mindre bra. Vidare efterlystes mer arbetsmarknadsinriktning och att svenskundervisningen skulle kombineras med praktik och andra arbetslivsrelaterade insatser (SOU 1996:55).

I propositionen *Från invandrapolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16) lyftes behovet av en förbättrad introduktion fram och en precisering gjordes av vad ett introduktionsprogram bör innehålla för att kommunerna ska få rätt till statlig ersättning. Någon lagstadgad skyldighet för kommunerna att erbjuda introduktionsprogram infördes dock inte. Introduktionen ska ge individerna förutsättningar att bli självförsörjande och delaktiga i samhällslivet. Programmet ska vara individuellt och utformas i samråd med den enskilde och dokumenteras i en introduktionsplan. En ny myndighet, Integrationsverket, fick i uppdrag att utveckla och följa upp introduktionen.

Den 1 november 2001 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagandet och introduktionen för flyktingar (dir. 2001:87). Utredningen om flyktingmottagande och introduktion lämnade i september 2003 över betänkandet *Etablering i Sverige: Möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75). Utredningen ledde dock inte till någon ny proposition om introduktionen som riksdagen kunde ta ställning till.

Den 30 juni 2007 lades Integrationsverket ner. Större delen av den verksamhet som Integrationsverket ansvarade för när det gäller nyanlända flyttades till andra huvudmän. Migrationsverket fick det övergripande ansvaret för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd. Vidare fick Migrationsverket ansvar för att medverka vid bosättning och förmedla introduktionsplatser i kommuner till dem som beviljats uppehållstillstånd och som inte själva kan ordna en bostad. Migrationsverket fick även ansvar för att besluta om och betala ut statlig ersättning för flyktingmottagande till kommuner och landsting enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Länsstyrelserna fick i uppdrag att verka för att kommunerna tar emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och att nyanlända får en bra introduktion i det svenska samhället. De fick också ansvar för att utveckla den regionala samverkan inom introduktionen.

## 5.2 Ny lag om etableringsinsatser

**Regeringens förslag:** En ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (nyanlända) ska införas. Lagen innehåller bestämmelser om ansvar och insatser för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska upphöra att gälla.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock använt sig av begreppet introduktion i stället för etableringsinsatser och föreslagit en lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar.

**Remissinstanserna:** En majoritet av dem som yttrat sig tillstyrker utredningens förslag. Ingen remissinstans avstyrker förslaget. Remissinstanserna ser positivt på att insatserna för nyanländas etablering respektive nyanländas och genomförande aktörers ansvar och skyldigheter tydliggörs och att utbudet av insatser till nyanlända görs mer likvärdigt över landet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påpekar att lagen på ett bättre sätt måste beakta vikten av tolkarnas roll. *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige* efterlyser fördjupade resonemang och argument om motiven för en mer omfattande lagstiftning på området. *Sveriges Dövas Riksförbund* anser att syfte, mål och innehåll för döva ska beskrivas i ett särskilt avsnitt i den nya lagen.

## Skälen för regeringens förslag

### *En ny lag*

I över tjugo år har insatserna för nyanlända invandrare varit i stort sett oförändrade i Sverige. Verksamhetens syfte är snabb etablering på arbetsmarknaden, kunskaper i svenska och delaktighet i samhället. Insatserna ska vara individualiserade och anpassade till den enskildes förutsättningar. Myndigheterna ska samverka och stödja individen i dennes etablering. Trots goda intentioner kan resultaten och effektiviteten ifrågasättas. Nyanländas etablering på arbetsmarknaden är långsam, många avbryter språkundervisningen, och innehållet i verksamheten motsvarar inte de mål som har satts upp.

Kommunerna ansvarar i dag för genomförandet av introduktionsprogram och får statlig ersättning för det. Introduktionen utformas av kommunerna och den ser därmed också mycket olika ut från kommun till kommun. Introduktionsarbetet organiseras inom olika förvaltningar, vilket präglar synen på arbetsuppgifterna. Vissa kommuner har valt att lägga introduktionsarbetet under socialförvaltningen medan andra har lagt det under förvaltningar med mer arbetsmarknadsinriktad verksamhet.

Avsikten med introduktionsersättningen – att medverka till en snabbare arbetsmarknads-etablering för nyanlända – har inte uppnåtts. Ersättningsformen har fått stort men inte fullt genomslag i landet. Av de 270 kommuner som hade utbetalningar till nyanlända invandrare första kvartalet 2009 betalade 210 kommuner ut introduktionsersättning till dessa. Ersättningen är vanligen på samma belopp som försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), men utformningen varierar mellan kommunerna. Kraven på de nyanlända och kontrollen av hur de genomför introduktionen har också varierat. Nedsättning av ersättningen vid t.ex. ogiltig frånvaro har tillämpats av vissa kommuner men inte av andra. Lokala politiska beslut och hur kommunen valt att organisera introduktionsverksamheten har påverkat vilken introduktion individen får del av. Det försvårar även en likvärdig, nationellt enhetlig verksamhet för de nyanlända. Många kommuner har gjort ett engagerat och bra arbete med introduktionen för nyanlända. Vissa kommuner har dock haft stora svårigheter att få effektivitet i introduktionsarbetet.

Ansvarsfördelningen för introduktionen har i flera avseenden varit otydlig. Kommunerna har många gånger uppfattats som ensamt ansvariga för introduktionen för nyanlända vilket lett till att andra myndigheter och aktörer inte tagit lika allvarligt på sina uppgifter och sitt ansvar. Nyanlända har därigenom inte i tillräcklig omfattning kunnat ta del av statliga insatser som t.ex. rehabilitering och arbetsmarknadsinsatser. Detta har resulterat i att många kommuner har byggt upp verksamheter inom områden som egentligen är andra aktörers ansvar. Det gäller framför allt aktiviteter inom jobbmatchning och andra arbetsförberedande uppgifter, som främst är Arbetsförmedlingens ansvarsområde. Försök med särskilda uppdrag till Arbetsmarknadsverket och samverkansavtal mellan kommuner och statliga aktörer – som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – har endast i viss

utsträckning medfört förbättringar i form av ökad tillgång till språkpraktik eller arbetsmarknadsutbildning.

Det finns således starka skäl att ifrågasätta det befintliga systemet för introduktion för nyanlända. Regeringen föreslår därför att en ny lag, lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, införs. Den föreslagna lagen bör ersätta lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar samt de bestämmelser om introduktionsplaner och introduktionsprogram som finns i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Regeringen anser emellertid att en så omfattande lagstiftning som utredningen föreslagit inte är nödvändig. Regeringen avser därför att i förordning komplettera lagen med de föreskrifter som behövs om t.ex. ersättning till nyanlända och statlig ersättning till kommuner m.fl. för flyktingmottagande.

Den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör innehålla bestämmelser om bl.a. målgrupp, ansvariga myndigheter, samt etableringsinsatsernas innehåll och syfte. Genom införandet av en ny lag tydliggörs det statliga ansvaret för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer tydliggörs också och ersättningen till och utbudet av insatser för nyanlända görs mer likvärdig över hela landet. Regeringen föreslår vidare att en ny aktör – etableringslots – införs. Etableringslotsens uppgift ska vara att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Kommunerna bör avlastas och koncentrera sig på sina uppgifter – att ansvara för t.ex. bostadsförsörjning, svenskundervisning, samhällsorientering, tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt äldreomsorg.

I utredningens lagförslag används begreppet nyanlända utlänningar. Regeringen har dock valt att i stället använda begreppet nyanlända invandrare i lagen för att tydligare markera att den inte omfattar asylsökande utan bara personer som har invandrat till Sverige och som har beviljats uppehållstillstånd här.

### *Lagens syfte*

Etableringsinsatserna syftar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

En viktig förutsättning för att få arbete och vara delaktig i samhällslivet är kunskaper i svenska språket. Under den första tiden efter uppehållstillstånd bör goda möjligheter ges att lära sig svenska, att komplettera tidigare utbildning och att på annat sätt förbättra sin kompetens. Det är viktigt att utgå från varje individs förutsättningar, både för den enskilde individens och samhällets bästa. Därför bör det finnas goda möjligheter att värdera, validera och komplettera tidigare arbetslivserfarenhet, utbildning och yrkeskunnande.



Staten gör genom etableringsinsatserna en stor investering i den nyanlände. Målet om egen försörjning ska ses i det perspektivet. Det är mot målet egenförsörjning genom arbete som alla inblandade aktörer, inklusive den nyanlände, bör sträva.

## 6 Målgrupp

**Regeringens förslag:** Med vissa nyanlända invandrare avses i denna lag den som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Den nyanlände kan också ha beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd enligt någon av de grunder som nämns i första stycket 1, 2 eller 3. Den nyanlände måste ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Med vissa nyanlända invandrare avses enligt lagen också den som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljas enligt första eller andra stycket och som saknar föräldrar här i landet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har föreslagit en rätt till introduktionsprogram och att rätten till ett sådant program ska gälla alla nyanlända mellan 18 och 64 år som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Utredningen har föreslagit att även anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd senare än två år, dock inom sex år, från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun ska omfattas av lagen. Utredningen har vidare föreslagit att som nyanländ ska räknas en utlänning som har varit bosatt i en kommun i högst två år.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Östergötlands län, Jämtlands län och Västerbottens län, Botkyrka kommun* och *Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige*, är positiva till utredningens förslag.

Ett antal remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Centrala studiestödsnämnden* och *Huddinge kommun*, anser att målgruppen även bör omfatta personer under 18 år och personer över 64 år eftersom också dessa behöver särskilda insatser utöver kommunens generella insatser inom skola samt barn- och äldreomsorg.

Ett antal remissinstanser, bland annat *Göteborgs kommun* och *Huddinge kommun*, anser att 18-årsgränsen innebär problem och att ungdomar i åldern 18–19 år inte bör omfattas av rätten till

introduktionsprogram eftersom det skulle kunna innebära att unga i behov av utbildning väljer bort gymnasieskola till förmån för ett introduktionsprogram med introduktionsersättning.

Flera remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen*, framhåller att ett barnperspektiv saknas.

Några remissinstanser, däribland *Folkbildningsrådet*, ställer sig frågande till om förslaget till begränsning i ålder är förenligt med EG-rättens arbetslivsdirektiv (direktiv 2000/78/EG) och den nya diskrimineringslagen (2008:567).

De remissinstanser som har yttrat sig i frågan ställer sig i huvudsak bakom förslaget att anhörigkretsen som ska erbjudas introduktion utvidgas. *Sveriges Kommuner och Landsting*, ett antal kommuner samt några länsstyrelser och myndigheter anser dock att målgruppen bör utvidgas ytterligare och omfatta alla nyanlända med behov av introduktionsinsatser oavsett grund för uppehållstillstånd, dvs. inte bara flyktingar och deras anhöriga utan också anhöriga till andra invandrare och svenska medborgare. De kommuner, däribland *Malmö och Huddinge*, som i dag har en introduktionsverksamhet som även omfattar anhöriga till andra än flyktingar, menar att en konsekvens av förslaget är att det blir två parallella introduktionssystem med en statlig respektive kommunal huvudman. *Jönköpings kommun* anser att det inte ska finnas någon tidsgräns alls, utan att behovet ska styra.

**Bakgrund:** Nuvarande system för introduktion riktar sig endast mot vissa kategorier av nyanlända. Det gäller personer som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut, dvs. utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen, s.k. kvotflyktingar. Det gäller även personer som har beviljats uppehållstillstånd efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande och andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av att de är flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Även anhöriga till dessa kategorier av personer omfattas, under förutsättning att de ansökt om uppehållstillstånd inom två år efter det att den person de har anknytning till togs emot i en kommun, se 2 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning och 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen).

Även nyanlända som inte tillhör ovan nämnda kategorier har rätt till svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100). I dag får en kommun, om det finns särskilda skäl till det, bevilja introduktionsersättning även till andra utlänningar än de nyanlända som omfattas av 2 a § lagen om introduktionsersättning. Kommunerna har dock inte någon skyldighet att erbjuda dessa personer deltagande i annan introduktionsverksamhet än sfi. Bestämmelsen infördes för att öka flexibiliteten för kommunerna så att introduktionsersättning kunde utgöra ett alternativ till socialbidrag även för andra grupper av nyanlända. Introduktionsersättning som villkoras med ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram ansågs nämligen som ett lämpligare försörjningsstöd än socialbidrag (prop. 1997/98:16 s. 94 f.). Kommunerna har således möjlighet att, med kommunala medel, betala ut introduktionsersättning även till andra än flyktingar och skyddsbehövande m.fl. som följer ett introduktionsprogram.

## Skälen för regeringens förslag

### *Statens ansvar*

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för flyktingar och andra skyddsbehövande och deras anhöriga.

I nuvarande ordning är ansvaret för mottagande och introduktion för skyddsbehövande delat mellan stat och kommun. Staten har det ekonomiska ansvaret för mottagandet av skyddsbehövande m.fl. och ansvar för att se till att det finns mottagningskapacitet för dessa. Kommunerna har ett samordnande ansvar för genomförandet av introduktionen för dem som omfattas av flyktingmottagandet. Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att skyddsbehövande ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande. Sverige har därför ansett det motiverat att ge skyddsbehövande ett mottagande och en introduktion som i vissa avseenden innebär en positiv särbehandling i jämförelse med andra invandrare. Av samma skäl har det också ansetts motiverat att staten har ett ekonomiskt ansvar för denna grupp.

Det särskilda statliga ansvaret omfattar även anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd på anknytning inom två år från det att anknytningspersonen, dvs. den person som redan finns i Sverige, togs emot i en kommun. Tvåårsgränsen sattes med utgångspunkt i den tid som då bedömdes att det normalt skulle ta för en flykting att etablera sig och bli självförsörjande i Sverige. Anhöriga till flyktingar som ansökte om uppehållstillstånd efter två år skulle behandlas på samma sätt som invandrare som beviljades uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till andra bosatta i Sverige.

Utredningen har föreslagit att det statliga ansvaret för introduktion ska utökas och även omfatta anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd sex år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun.

Försörjningskravsutredningen har i sitt betänkande *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (SOU 2008:114) föreslagit att ett försörjningskrav införs som villkor för anhöriginvandring. Kravet innebär att anknytningspersonen ska ha inkomster som är tillräckliga för att klara sin egen försörjning samt förfoga över en lämplig bostad för sig och för de familjemedlemmar som vill bosätta sig i Sverige.

Försörjningskravet föreslås gälla för anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare (dvs. medborgare i ett land utanför EU) eller statslösa. Kravet ska dock inte utgöra ett villkor för anhöriginvandring till flyktingar, kvotflyktingar, vissa övriga skyddsbehövande och om anknytningspersonen är ett barn. Ett generellt undantag från försörjningskravet föreslås också vid anhöriginvandring till den som vistats med permanent uppehållstillstånd i Sverige i minst fyra år.

Försörjningskravsutredningens betänkande bereds för närvarande i Regeringskansliet. I avvaktan på beredningen av betänkandet bör inte någon utökning av målgruppen av anhöriga som ska omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare föreslås.

Invandrare som beviljas uppehållstillstånd på andra skäl än som skyddsbehövande och deras anhöriga har också ett initialt behov av insatser. De har också samma rätt som skyddsbehövande att delta i t.ex. sfi. Samtidigt har de vanligen tillgång till nätverk på ett annat sätt än skyddsbehövande och deras anhöriga genom sin anknytningsperson. Behovet av stöd och särskilda etableringsinsatser är därför normalt inte lika stort för dessa nyanlända. Bland dem finns såväl arbetskraftsinvandrare som personer som har anknytning till personer som är infödda svenskar och till invandrare som bott länge i Sverige. Staten bör enligt regeringens uppfattning ha ett fortsatt ekonomiskt ansvar för i princip samma kategori nyanlända som i dag. Till kategorin nyanlända enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör mot denna bakgrund räknas endast flyktingar, andra skyddsbehövande, personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, på grund av hinder mot verkställighet i vissa fall eller på grund av Sveriges internationella åtaganden, personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd, tribunalvittnen och deras anhöriga. Med hinder mot verkställighet i vissa fall avses sådana hinder som finns enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, t.ex. om det finns skälig anledning att anta att utlänningsen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Etableringsinsatser för nyanlända är en långsiktig investering från samhällets sida för att nyanlända ska ges förutsättningar för egenförsörjning och stärka nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. En utgångspunkt bör därför vara att sådana insatser endast bör erbjudas dem som beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för en längre tid. Den föreslagna lagen föreslås därför gälla endast för nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. I praktiken innebär det att det i första hand är personer som har beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd som tidsbegränsats till åtminstone ett år som bör omfattas av den föreslagna lagen.

Regeringen redovisar i det följande vilka ålderskategorier nyanlända som bör omfattas av den föreslagna lagen.

#### *Ålderskategorier*

Gällande bestämmelser i lagen om introduktionsersättning och ersättningsförordningen ställer inte upp någon begränsning i ålder för deltagande i introduktionen. En introduktionsplan ska upprättas för alla oavsett ålder. Utredningen har föreslagit att rätten till ett introduktionsprogram begränsas till nyanlända mellan 18 och 64 år.

Syftet med de nu föreslagna etableringsinsatserna är att ge förutsättningar för egenförsörjning och stärka nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör därför rikta sig till personer i arbetsför ålder.

Mottagande och introduktion för nyanlända barn och ungdomar sker i huvudsak inom ramen för förskola, grundskola och gymnasieskola. Skolväsendets grundläggande ansvar på området regleras i skollagen. Bestämmelser om rätten till lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom finns i 1 kap. 2 § skollagen. I bestämmelsen stadgas särskilt att utbildningen ska ta hänsyn till elever i behov av särskilt stöd. Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt att de ungdomar som vill studera vidare efter grundskolan har tillgång till gymnasieskola.

Statens skolverk utfärdar allmänna råd som stöd för tolkningen av hur skolans författningsreglerade uppdrag bör fullgöras. De allmänna råden förklarar på vilket sätt kommunens och den enskilda skolans verksamhet bör utformas för nyanlända elever.

Rätten till undervisning och individuellt anpassat stöd för elever är reglerat på ett betydligt starkare och mer detaljerat sätt än insatserna för att stödja vuxna invandrades etablering på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Regeringen ser också ett stort värde i att stödinsatserna för nyanlända barn så långt som möjligt regleras och genomförs inom ramen för det generella skolsystemet och som ett led i skolans arbete med anpassat stöd till alla elever som har särskilda, individuella behov av stöd. Mot denna bakgrund ser regeringen inte behov av att särskilt reglera formerna eller omfattningen av stöd för nyanlända barn i skolan i detta sammanhang.

Huvuddelen av de nyanlända ungdomar som inte fyllt 20 år har troligen behov av fortsatt eller kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola inför deras inträde i arbetslivet. Föräldrar har en underhållsskyldighet för ungdomar upp till 20 år som studerar på grundskole- eller gymnasienivå. Ungdomar har dessutom möjlighet att söka studiestöd. De har dessutom rätt att delta i sfi från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år, förutsatt att övriga villkor enligt 13 kap 6 § skollagen är uppfyllda samt att som andra ungdomar ta del av Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. En lägre åldersgräns än 20 år för etableringsinsatser med en särskild etableringsersättning kan medföra att de unga väljer att söka sig ut mot arbetsmarknaden i stället för att tillgodogöra sig en för framtiden viktig basutbildning. Regeringen anser därför att den nedre åldersgränsen enligt den föreslagna lagen som huvudregel bör vara 20 år.

Undantag från denna huvudregel bör göras för personer som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd beviljas och som saknar föräldrar här i landet. Dessa ungdomar måste klara sitt uppehälle själva eller genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) om de inte själva kan ordna sin försörjning. För att de inte mer eller mindre regelmässigt ska bli hänvisade till kommunens socialtjänst för sin försörjning under den första tiden i Sverige bör de därför omfattas av den föreslagna lagen. Därigenom bör de, under förutsättning att de inte går i gymnasieskolan (se avsnitt 8.1), ges möjlighet att kunna ta del av etableringsinsatser enligt den föreslagna lagen och därmed kunna få etableringsersättning.

Personer som är 65 år eller äldre har normalt arbetslivet bakom sig och har därför inte samma behov av arbetsinriktade etableringsinsatser. De

har däremot rätt till sfi och har behov av information om det svenska samhället. Normalt har personer över 65 år som invandrat inte heller behov av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen eftersom de kan ansöka om och erhålla statligt äldreförsörjningsstöd. Mot bakgrund av detta anser regeringen att inte det finns skäl för att personer över 65 år ska omfattas av den föreslagna lagen.

Folkbildningsrådet har ställt sig frågande till om förslaget till begränsning i ålder är förenligt med rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16, Celex 32000L0078 och rättelse av rubriken i EGT L 2, 5.1.2001, s. 42, Celex 32000L0078R/01), benämnt arbetslivsdirektivet, och den nya diskrimineringslagen.

Arbetslivsdirektivet innehåller förbud mot åldersdiskriminering inom arbetslivet i vid mening i fråga om bl.a. villkor för tillträde för anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, tillträde till yrkesvägledning, yrkesutbildning, omskolning och yrkespraktik och anställnings- och arbetsvillkor. Direktivet innehåller även bestämmelser som ger utrymme för avsteg från diskrimineringsförbudet.

Artikel 6 i direktivet innebär att viss särbehandling på grund av ålder är tillåten. Enligt artikel 6.1 får medlemsstaterna föreskriva att särbehandling på grund av ålder inte ska utgöra diskriminering om särbehandlingen på ett objektivt och rimligt sätt inom ramen för nationell rätt kan motiveras av ett berättigat mål som rör särskilt sysselsättningspolitik, arbetsmarknad och yrkesutbildning, samt att sätten för att genomföra detta syfte är lämpliga och nödvändiga.

Direktivets förbud mot åldersdiskriminering har genomförts i svensk rätt genom diskrimineringslagen. Enligt 2 kap. 9 § första stycket diskrimineringslagen är åldersdiskriminering av arbetssökande eller arbetstagare förbjuden i fråga om arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag. Enligt andra stycket samma paragraf hindrar förbudet inte särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändig för att uppnå syftet.

I denna lagrådsremiss föreslås en ny lag om arbetsinriktade etableringsinsatser för vissa nyanlända i åldern 20–65 år, och under vissa förutsättningar även för 18- och 19-åringar. Etableringsinsatserna för nyanlända ska bl.a. innefatta aktiviteter som ska öka möjligheterna till en snabb etablering på arbetsmarknaden. Lagen avser aktiviteter av förberedande karaktär som kan leda till att den nyanlände kommer i arbete eller utbildning som kan leda till arbete. Regeringen anser därför att de föreslagna åldersgränserna i lagen är både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med lagen, och därmed förenliga med arbetslivsdirektivet och diskrimineringslagen.

## 7 Ansvariga myndigheter

### 7.1 Huvudansvar för Arbetsförmedlingen

**Regeringens förslag:** Arbetsförmedlingen ska ha ett samordnande ansvar för etableringsinsatser enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen ska därvid vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

**Regeringens bedömning:** Arbetsförmedlingen bör genomföra etableringssamtal med nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen snarast efter beviljat uppehållstillstånd och vid behov anvisa lämplig bosättningskommun. Arbetsförmedlingen bör också ha ett uppföljningsansvar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen har dock föreslagit Migrationsverket alternativt Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet. Utredningen har vidare föreslagit att Migrationsverket ska ha ansvar för bosättningen av nyanlända.

**Remissinstanserna:** I stort sett alla remissinstanser som yttrat sig tillstyrker utredningens förslag att staten ska ha ett övergripande ansvar för introduktionen för nyanlända. Ingen remissinstans har heller några invändningar mot att staten ska ha ansvaret för att vid behov anvisa en nyanländ bosättning i en kommun eller mot att staten ska ansvara för uppföljning och utvärdering.

När det gäller ansvaret för att erbjuda och genomföra introduktion och vem som ska ha samordningsansvar för introduktionen går remissinstansernas synpunkter isär. Majoriteten av kommunerna, däribland *Göteborgs kommun* och *Södertälje kommun* tillstyrker ett ökat statligt ansvar i denna del. De motiv som anges är främst att det sannolikt medför en större enhetlighet i landet och att Arbetsförmedlingen bör ha en större roll i introduktionen. I många av remissvaren anges inte någon särskild motivering. Drygt tio kommuner, däribland *Malmö kommun*, *Huddinge kommun* och *Sollentuna kommun* anser att kommunerna bör kvarstå som ansvariga för introduktionen eftersom de har bra och effektiva arbetsformer som leder till resultat. Närheten till individerna och den helhetssyn som kommunerna har genom att de ansvarar för insatser för barn och andra icke arbetsrelaterade insatser för vuxna är ytterligare skäl för dessa kommuners ställningstaganden. Vidare framförs brist på koppling mellan ansvar och incitament som ett argument. Om staten misslyckas hamnar ansvaret förr eller senare på kommunen.

*Sveriges Kommuner och Landsting*, *SKL*, stödjer förslaget med statligt huvudansvar för introduktionen medan *Kommunförbundet Stockholms län* menar att det är tveksamt att ta bort kommunernas samordningsansvar. *Regionförbundet Östam* anser att det är bra att

huvudansvaret ligger på en statlig myndighet men att den otydlighet i ansvar vad gäller specifika introduktionsinsatser som finns nu kvarstår.

Även bland *länsstyrelserna* finns olika uppfattning om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. Flertalet länsstyrelser tillstyrker ett utökat statligt ekonomiskt ansvar men förordar ett fortsatt kommunalt samordningsansvar eller ansvar för genomförandet av introduktionen.

Av de centrala myndigheter som yttrat sig i frågan är merparten, däribland *Arbetsförmedlingen* och *Migrationsverket*, positiva till ett ökat statligt ansvar medan *Boverket* anser att ansvaret bör ligga kvar på kommunal nivå. *Statskontoret* förordar ett delat ansvar mellan stat och kommun.

Flera remissinstanser lyfter fram vikten av att värna kontinuiteten och ta vara på goda erfarenheter från kommunerna även om staten tar över ansvaret.

Nästan alla som uttalat sig förordar *Arbetsförmedlingen* som ansvarig myndighet för introduktionen för nyanlända, däribland *Migrationsverket*, *SKL*, ett antal länsstyrelser och kommuner såsom *Malmö kommun*, *Stockholms kommun* och *Göteborgs kommun*, samt *Högskolan i Jönköping*, *Växjö universitet* och dåvarande *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*.

Flera remissinstanser, särskilt kommuner, påpekar dock att *Arbetsförmedlingen* måste få betydligt mer resurser och tydligare uppdrag för att arbeta med målgruppen och att det är angeläget att *Arbetsförmedlingen* i högre grad kan erbjuda anpassade åtgärder för nyanlända.

En handfull instanser, däribland *Malmö högskola*, *Tjänstemännens Centralorganisation* och *Bemanningsföretagen*, förespråkar *Migrationsverket* som ansvarig myndighet. De anser att *Arbetsförmedlingen* inte är en lämplig aktör för att arbeta med personer som har hälsoproblem och andra som står långt från arbetsmarknaden och att myndigheten redan har en specifik funktion som inte bör urvattnas med fler uppdrag.

## **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

### *Statligt ansvar med ökat fokus på arbetsmarknadsetablering*

I kritiken mot dagens introduktion för nyanlända framhålls ofta bristen på samordning och en oklar ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Kommunerna har lämnats alltför ensamma i sin roll som ansvariga för introduktionen. I ett historiskt perspektiv har *Arbetsförmedlingen*, *Försäkringskassan* och andra myndigheter ofta kommit i kontakt med personerna först efter att introduktionen avslutats. Framför allt har nyanlända haft otillräcklig tillgång till arbetsmarknadsinsatser. Under senare år har dock de nyanlända skrivits in allt tidigare på *Arbetsförmedlingen* och fått ta del av de tjänster som erbjuds där.

Samtidigt som de statliga aktörerna inte har varit tillräckligt delaktiga har det kommunala ansvaret medfört vissa negativa konsekvenser för



effektiviteten i introduktionen. Kommunernas introduktion har delvis präglats av ett omhändertagandeperspektiv. Det kommunalekonomiska perspektivet har dessutom ofta försvårat samarbetet över kommungränserna och bidragit till att den nyanländes behov inte alltid satts främst.

För att säkerställa att nyanlända får likvärdiga förutsättningar för etablering i arbets- och samhällslivet bör staten ta ett väsentligt större ansvar än i dag. Eftersom arbetsmarknadsetablering bör vara i fokus anser regeringen att Arbetsförmedlingen bör ha en central roll och ett huvudansvar. Med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet förtydligas arbetslinjen och nyanlända ges samma ingångar till arbetslivet som övriga arbetssökande.

Arbetsförmedlingens ansvar bör inte bara omfatta den målgrupp som Arbetsförmedlingen arbetar med i dag och som står relativt nära arbetsmarknaden. Även de nyanlända som bedöms ha en längre väg till ett arbete kommer därmed tidigt i kontakt med myndigheten. Arbetsförmedlingen har kunskap om och erfarenhet av arbetsförberedande aktiviteter såsom t.ex. yrkesbedömning, validering, arbetsmarknadsutbildning, praktikplatser och matchning. Med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet ökar förutsättningarna att dessa tjänster erbjuds nyanlända tidigare och i större utsträckning än i dag. Det skapas också bättre förutsättningar för att arbetslinjen överordnas andra hänsyn under den första tiden i Sverige. Arbetsförmedlingen har också en lokal organisation över hela landet och samverkar med såväl den kommunala nivån som offentliga och privata arbetsgivare.

#### *Samordnande ansvar för Arbetsförmedlingen*

Under de senaste åren har regeringen förtydligat Arbetsförmedlingens ansvar. Arbetsförmedlingen har tagit fram riktlinjer för arbetet med nyanlända som därmed blivit mer synliga inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Myndigheten har under 2009 upprättat avtal med kompletterande aktörer som ska ge nyanlända arbetssökande ett individuellt anpassat stöd med coachning till arbete i ett tidigt skede. Syftet med åtgärden är att överbrygga de nyanländas avsaknad av kontakter och nätverk på arbetsmarknaden, att motivera de nyanlända samt att förstärka och effektivisera sökbeteendet. Aktiviteter hos en kompletterande aktör är en arbetsmarknadspolitisk insats som utgör en del i Arbetsförmedlingens tjänsteutbud till de nyanlända med syfte att effektivisera det arbetsmarknadspolitiska arbetet med målgruppen. Arbetsförmedlingen har även bedrivit andra försöksverksamheter för att effektivisera introduktionen, bl.a. försök med ett sammanhållet ansvar för Arbetsförmedlingen för vissa nyanlända samt arbetsplatsintroduktion för nyanlända. Resultaten av försöks- verksamheterna stödjer regeringens inriktning att Arbetsförmedlingen bör komma i kontakt med nyanlända så tidigt som möjligt när uppehållstillstånd har beviljats och ha ett samordnande ansvar för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Det samordnande ansvaret bör innebära att Arbetsförmedlingen upprättar etableringsplaner tillsammans

med den nyanlände och i samverkan med kommuner och andra berörda (se avsnitt 8). I ansvaret ligger också att se till att planerna genomförs och att tillhandahålla ett valfrihetssystem med etableringslotsar (se avsnitt 9). Inom ramen för det samordnande ansvaret bör Arbetsförmedlingen vara stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter, såsom t.ex. etableringslotsar, anordnare av praktikplatser samt anordnare av svenskundervisning för invandrare (sfi) och övriga utbildningsanordnare. Detta för att effektivisera tiden för etableringsplanens genomförande och påskynda den nyanländes arbetsmarknadsetablering. Med Arbetsförmedlingens samordnande ansvar bör även följa ett ansvar för uppföljning av insatsernas resultat.

#### *Etableringssamtal och bosättning*

Arbetsförmedlingen har under 2009 efter uppdrag från regeringen inlett en försöksverksamhet med etableringssamtal som innehåller kvalificerad rådgivning och stöd för nyanlända. Syftet med samtalen är att påskynda arbetsmarknadsetableringen. Genom att information ges tidigt efter att uppehållstillstånd har beviljats om var i landet det finns efterfrågan på den kompetens som den nyanlände har eller tänker skaffa sig kan samtalet få en betydelse inför beslut om bosättning. Etableringssamtalen är för närvarande en tidsbegränsad försöksverksamhet för vissa nyanlända. När den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare införs bör etableringssamtal genomföras med samtliga nyanlända i åldern 20–64 år och under vissa förutsättningar även med 18- och 19-åringar som omfattas av statens särskilda ansvar.

Nyanländas etableringsinsatser bör påbörjas och bosättning ske så snabbt som möjligt. Migrationsverket ska i samband med att en person beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) informera utlänningen om de rättigheter och skyldigheter som följer av att han eller hon bedömts vara flykting eller skyddsbehövande i övrigt (8 kap. 10 d § utlänningsförordningen [2006:97]). I anslutning till att denna information lämnas bör personen också ha ett första etableringssamtal med Arbetsförmedlingen. Samtalet bör ha som utgångspunkt den kartläggning som Migrationsverket gör av personens utbildnings- och yrkesbakgrund under tiden asylansökan prövas samt eventuell information från Migrationsverket om personens familjesituation och hälsostatus.

Vid etableringssamtalet bör Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände gå igenom vilka förutsättningar och möjligheter som finns till boende och framtida arbete på olika håll i landet. Ett mål är att på ett bättre sätt än vad som sker i dag matcha individens kompetens och bakgrund med en lämplig kommunplacering där förutsättningar finns för egenförsörjning. Samtidigt är det viktigt att bosättning i en kommun sker så snabbt som möjligt för att den nyanlände utan tidsspilla ska kunna påbörja etableringsinsatser och etableringen i arbets- och samhällslivet därigenom kan påskyndas.

Etableringssamtal kan hållas en eller flera gånger beroende på behov och ska leda fram till att Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände upprättar en individuell etableringsplan med insatser för att

underlätta och påskynda den nyanländes etablering (se avsnitt 8.1 ). En process med flera etableringssamtal bör inte leda till att utflyttningen från anläggningsboende fördröjs. Arbete med bosättning och upprättande av etableringsplan måste bedrivas parallellt. Som regel bör det vara möjligt att anvisa bosättning i en kommun innan etableringsplanen har upprättats. Arbetsförmedlingen i den kommun bosättningen sker får då fortsätta etableringssamtal om det behövs och fullfölja upprättandet av planen tillsammans med den nyanlände och bosättningskommunen.

Vad gäller kvotflyktingar och anhöriga till skyddsbehövande som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör Arbetsförmedlingen ha ett första etableringssamtal snarast möjligt efter ankomsten till Sverige. För dessa nyanlända bör Arbetsförmedlingen vid etableringssamtalet göra en kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund.

Under etableringssamtalen bör Arbetsförmedlingen informera den nyanlände om etableringslotsar och rätten till etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning (se avsnitt 9 och 10). Den nyanlände bör också få hjälp att söka sådan ersättning.

En bättre matchning av bosättningen mot möjligheterna på arbetsmarknaden är enligt regeringens uppfattning en uppgift som mer naturligt faller inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde än inom Migrationsverkets. Arbetsförmedlingen bör därför ta över ansvaret från Migrationsverket för att anvisa nyanlända plats i en kommun. Den matchning som Arbetsförmedlingen ska genomföra inom ramen för etableringssamtalen ska inte innebära att tiden från utflyttning från anläggningsboende förlängs jämfört med i dag.

Arbetsförmedlingens ansvar vad gäller bosättning och bedömning av mottagningskapacitet i olika delar av landet redovisas närmare i avsnitt 12.

Arbetsförmedlingen behöver enligt regeringens förslag inte upprätta en etableringsplan för nyanlända som går i gymnasieskolan eller som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan inte kan del av etableringsinsatser enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare åtminstone på deltid (se avsnitt 8.1). Vad gäller sådana personer bör Arbetsförmedlingen inte heller ha ansvaret för att medverka vid bosättningen och anvisa plats i en kommun utan ansvaret bör i dessa fall liksom i dag ligga hos Migrationsverket. Om en annan person i samma familj omfattas av Arbetsförmedlingens bosättningsansvar och har behov av medverkan från Arbetsförmedlingen vid bosättningen bör ansvaret för hela familjens bosättning ligga hos Arbetsförmedlingen.

## 7.2 Kommunernas uppgifter

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Kommunerna bör även fortsättningsvis ha ansvar för mottagande och bosättning av nyanlända och för svenskundervisning för invandrare (sfi). Kommunerna bör dock inte ha kvar nuvarande samordningsansvar för introduktionen. Kommunen bör även ha ansvar för att erbjuda samhällsorientering.</p>
---

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningen har dock föreslagit att kommunen bör ha ett särskilt ansvar för anordnande av praktikplatser.

**Remissinstanserna:** Se avsnitt 7.1 vad gäller kommunernas ansvar i stort och samordningsansvar. Se avsnitt 8.3 och 8.4 vad gäller sfi och samhällsorientering.

Vad gäller ansvar för praktik avstyrker en majoritet av remissinstanserna, däribland *Huddinge kommun*, *Jönköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Göteborg kommun*, *Regionförbundet Östsam* och *Socialstyrelsen*, utredningens förslag med motiveringen att det bör vara upp till varje kommun att själva fatta beslut om praktikanskaffning och hur den i så fall ska utformas. Det bör enligt dem vara Arbetsförmedlingen som är ansvarig för praktikplatser på samma sätt som för övriga arbetsmarknadsåtgärder. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Nyköpings kommun* tillstyrker utredningens förslag medan andra, *Lycksele kommun* och *Rörelsefolkshögskolornas intresseorganisation*, i så fall efterlyser statlig ersättning.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Fortsatt viktig roll för kommunerna*

Kommunerna har en lång erfarenhet av att arbeta med och ansvara för nyanländas introduktion. Mycket av kunskapen finns samlad inom den kommunala verksamheten. Det krävs starka skäl för att ändra på ett så etablerat system. Bland remissinstanserna är det också flera som anser att kommunerna även fortsättningsvis bör ha huvudansvaret för nyanländas etablering samtidigt som andra vill behålla ett kommunalt samordningsansvar (se remissinstanserna i avsnitt 7.1).

Regeringens samlade bedömning är dock, såsom redovisats ovan, att staten bör ha huvudansvaret för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Kommunerna kommer emellertid fortfarande att ha en central och viktig roll vad gäller nyanländas etablering. Viktiga kommunala uppgifter och ansvarsområden av särskild betydelse för nyanländas etablering är bostadsförsörjning, sfi, samhällsorientering, annan vuxenutbildning, skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, andra insatser för barn och ungdomar samt insatser inom det sociala området och praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättning.

För att Sverige ska kunna ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande och ge dem goda förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet krävs att det finns bostäder och en sammantagen mottagningskapacitet i landets kommuner som motsvarar behoven. Hur en sådan kapacitet samt statens respektive kommunernas ansvar för själva mottagandet och bosättningen av nyanlända ska kunna säkerställas behandlas närmare i avsnitt 12.

Regeringen föreslår att en statlig ersättning till nyanlända som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan införs och att kommunerna inte

längre ska ha ett särskilt ansvar för nyanländas försörjning (se avsnitt 10). Det bör därför endast i undantagsfall kunna bli aktuellt med ekonomiskt bistånd till nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen under den tid som den nyanlände deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan. Därmed avlastas kommunerna och kan koncentrera sig på sina nämnda uppgifter. Kommunerna bör också se till att övrig kommunal verksamhet och service kommer nyanlända till del.

Kommunen är en stor arbetsgivare som kan erbjuda ett stort antal praktikplatser och arbetsuppgifter inom den egna verksamheten. Kommuner bör därför även i fortsättningen arbeta för att erbjuda de nyanlända praktikplatser, som ett steg på vägen till egen försörjning. De bör dock inte, som utredningen föreslår, få ett särskilt ansvar för det.

#### *Svenskundervisning och samhällsorientering*

Kommunerna bör även fortsättningsvis ha ansvar för att erbjuda sfi. Kommunerna bör också få ett lagreglerat ansvar för att erbjuda samhällsorientering. Sfi och samhällsorientering bör ingå i de etableringsplaner som Arbetsförmedlingen ska upprätta tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner (se avsnitt 8). Kommunernas ansvar för sfi och samhällsorientering behandlas närmare i avsnitt 8.3 och 8.4.

#### *Barn- och ungdomsfrågor*

Kommunerna har ett viktigt ansvar för nyanlända barn och ungdomar. Nyanlända ungdomar löper en hög risk att hamna i ett långvarigt utanförskap. Den risken ökar om individen inte lyckas i skolan. Svaga resultat i grundskolan försämrar förutsättningarna för fortsatt utbildning, arbete och egen försörjning långt efter skoltiden. Elever med utländsk bakgrund når i genomsnitt sämre studieresultat än andra elever. Det gäller särskilt elever som invandrat efter skolstarten. Elever med sämst förutsättningar riskerar att drabbas mest av en allmänt bristande studiero och kvalitet i undervisningen. Den viktigaste insatsen för nyanlända barn och ungdomar är därför en generell kvalitetshöjning inom skolan.

Nyanlända barn och ungdomar har tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, grundskola och gymnasieskola. Deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör uppmuntras, både för att det ökar förutsättningarna för föräldrarna att fullfölja etableringsinsatserna och för att deltagande stimulerar utveckling av det svenska språket för barnet. De nyanlända elevernas skolresultat bör uppmärksammas särskilt. Inriktningen bör vara att eleverna ges förutsättningar till ett individuellt anpassat stöd och snabb inläring av samtliga ämnen. Kommunerna har också ansvaret för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk.

#### *Sociala insatser och service i samband med bosättningen*

I en etableringsplan kan som en aktivitet för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet ingå rehabilitering och andra

insatser av social karaktär (se avsnitt 8.2). Ansvaret för sådana insatser ligger till stor del på den kommun där den nyanlände är bosatt. Kommunerna ansvarar också för denna typ av insatser för nyanlända som inte har rätt att få en etableringsplan därför att de på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av prestationsförmågan inte kan ta del av etableringsinsatser enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ens på deltid (se avsnitt 8.1). Den huvudsakliga och i många fall kanske enda försörjningskällan för sådana personer kommer sannolikt att utgöras av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Eftersom mottagandet av skyddsbehövande är ett statligt ansvar bör staten, liksom i dag, ersätta kommunerna för sådana kostnader.

Även med ett ökat statligt ansvar för etableringen bör kommunerna, liksom i dag, svara för att den nyanlände vid behov får praktisk hjälp i samband med inflyttningen i en kommun och vid behov medverka till att den nyanlände söker hemtrustningslån när det är aktuellt.

#### *Ansvar för bostadsförsörjning och mottagning av nyanlända*

Sedan den 1 januari 2001 gäller lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Lagen innebär att varje kommun ska ha en väl genomtänkt strategi för hur bostadsbyggandet och boendet i olika delar av kommunen ska utvecklas. Bostadsförsörjningsansvaret omfattar alla invånare men vissa grupper behöver uppmärksammas särskilt. Inte minst är det viktigt för kommunerna att ha en strategi för att kunna ta emot nyanlända utan att förstärka en socioekonomisk och etnisk boendesegregation.

Regeringen anser dock, till skillnad från utredningen, att det inte bör införas en lag som ålägger kommuner en skyldighet att ta emot nyanlända för bosättning. Kommunerna i ett län bör i stället, under länsstyrelsernas samordningsansvar, på frivillig väg komma överens om antalet nyanlända som kan tas emot för bosättning (se avsnitt 12).

### 7.3 Migrationsverkets uppgifter

**Regeringens bedömning:** Migrationsverkets nuvarande uppdrag vad gäller nyanländas bosättning bör upphöra. Migrationsverket bör dock även fortsättningsvis vid behov anvisa plats i en kommun för kvotflyktingar, nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare men som inte har rätt att få en etableringsplan, samt för nyanlända som har fyllt 65 år och ensamkommande barn.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Bosättning och utbetalning av ersättningar*

I samband med Integrationsverkets avveckling fick Migrationsverket den 1 juli 2007 uppdraget att övergripande arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i landet att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning. Genom att Arbetsförmedlingen får ett huvudansvar för nyanländas etablering bör uppdraget till Migrationsverket förändras (se avsnitt 12).

Som tidigare redovisats bör uppgiften att vid behov anvisa lämplig kommunplats för nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare tas över av Arbetsförmedlingen för att därigenom åstadkomma en bättre matchning mellan den nyanländes kompetens och förutsättningarna på arbetsmarknaden. Migrationsverket bör dock även fortsättningsvis ansvara för det praktiska arbetet vid utflyttning från verkets anläggningar till en kommun efter det att uppehållstillstånd beviljats samt vid flyttning från eget boende i en kommun. I detta praktiska arbete ligger t.ex. att ombesörja att personen kommer till bosättningsorten på inflyttningsdagen och att hjälpa till med att ansöka om hemutrustningslån. Migrationsverket bör liksom i dag också ansvara för att kvotflyktingar kan tas emot i en kommun med kort varsel och för att kvotflyktingar tas emot initialt när de kommer till Sverige och får hjälp med transport till bosättningskommunen. Vidare bör Migrationsverket vid behov anvisa bosättning för nyanlända över 64 år som inte omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Detsamma bör gälla för dem som av olika skäl, t.ex. sjukdom, inte kan ta del av etableringsinsatser och som därför enligt regeringens förslag inte har rätt att få en etableringsplan (se avsnitt 8.1). Dessa personer kan ha fått en permanent bostad i en kommun eller vara placerade på någon vårdinrättning redan innan de har beviljats uppehållstillstånd och bör då i normalfallet kunna bo kvar där. I annat fall bör Migrationsverket hjälpa till med en lämplig placering. Migrationsverket har vidare ett särskilt ansvar för att kommuner tar emot ensamkommande barn och kan också behöva ha kontakter med vårdgivare för att de ska ta hand om nyanlända med särskilda vårdbehov.

Migrationsverket bör även, liksom i dag, besluta om samt betala ut statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. till kommuner och landsting. Det rör sig i första hand om en schabloniserad ersättning till kommunerna för kostnader för svenskundervisning för invandrare (sfi) m.m., ersättning för vissa särskilda kostnader för personer med långvarigt vårdbehov och för ensamkommande barn samt ersättning för vissa extraordinära kostnader (se avsnitt 13).

### *Kartläggning av asylsökandes utbildning och arbetslivserfarenhet*

Migrationsverket har i uppdrag att genomföra en kartläggning av de asylsökandes bakgrund. Kartläggningen varierar dock mellan olika mottagningsenheter vilket i sin tur påverkar möjligheten att använda

underlaget vid Arbetsförmedlingens etableringssamtal med dem som beviljas uppehållstillstånd. Det är regeringens uppfattning att kartläggningen av asylsökandes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenheter m.m. bör genomföras på ett systematiskt sätt och vara användbar vid ett eventuellt uppehållstillstånd. Kartläggningen utgör ett viktigt underlag för de etableringssamtal som Arbetsförmedlingen ska hålla med asylsökande som beviljas uppehållstillstånd och för det efterföljande arbetet med att ta fram en individuell etableringsplan. Kartläggningarna är också viktiga för Arbetsförmedlingens bosättningsarbete.

Regeringen avser att ge Migrationsverket i uppdrag att i samverkan med Arbetsförmedlingen ta fram en metod och ett metodstöd för förbättrad kartläggning. En utgångspunkt för ett sådant uppdrag är att Arbetsförmedlingen i regel ska ha tillgång till förbättrade kartläggningar som underlag för etableringssamtal och för upprättande av etableringsplaner när den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare träder i kraft.

#### 7.4 Länsstyrelsernas uppgifter

**Regeringens förslag:** Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

**Regeringens bedömning:** Länsstyrelserna bör verka för att samordna mottagandet av nyanlända i länet samt träffa överenskommelser med kommuner om mottagande för bosättning av flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att länsstyrelsen bör ansvara för att fördela statliga anslag till organisationer som arbetar med integrationsrelaterade frågor.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som kommenterat länsstyrelsens uppgift att främja samverkan är positiva. De länsstyrelser som har kommenterat förslaget om att länsstyrelsen bör fördela statliga anslag till organisationer som arbetar med integrationsrelaterade frågor tillstyrker förslaget.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Sedan den 1 juli 2007 har länsstyrelserna i uppgift att hålla samman det regionala samarbetet och att följa upp introduktionen i länen. Enligt regeringens mening har den nya rollen för länsstyrelserna inneburit ett förbättrat flyktingmottagande med ett ökat inslag av samverkan och samarbete mellan flera aktörer i flera kommuner. I flertalet län har det bildats organisatoriska strukturer för samverkan och erfarenhetsutbyte, som (flyktingsamordnar)nätverk, länsvisa integrationsråd och partnerskap. Länsstyrelserna har dialog med och ger stöd till kommuner, ordnar länsvisa och regionala integrationskonferenser och temadagar, tar fram regionala integrationsstrategier och bedriver utvecklingsprojekt.



Länsstyrelsens samverkande roll mellan myndigheter och andra som arbetar med nyanländas etablering bör därför bibehållas och förstärkas. Det är viktigt att länsstyrelserna vidareutvecklar samverkan på regional nivå, särskilt när det gäller samordning av kommunal verksamhet som svenskundervisning för invandrare och samhällsorientering där det finns stora möjligheter till stordriftsfördelar. Den regionala dialogen som länsstyrelserna initierat, med fokus på möjligheterna till arbete, utbildning och boende i länen, bör utvecklas vidare.

Länsstyrelsernas regionala synsätt i flyktingmottagandet har också sedan den 1 juli 2007 bidragit till ett bättre perspektiv vid kommunplacering för skyddsbehövande m.fl. Regeringen bedömer därför att länsstyrelserna bör fortsätta att – utifrån möjligheterna till arbete, utbildning och boende i länet – verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna i ett län att ta emot skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd. Länsstyrelserna bör med utgångspunkt i mottagningsbehov och länsstyrelsens bedömning av tillgången på arbete och bostäder i länets kommuner, överlägga med kommunerna om mottagandet av nyanlända i länet och träffa överenskommelser med kommunerna om antalet nyanlända som ska kunna tas emot för bosättning i respektive kommun. (se avsnitt 12).

## 7.5 Andra statliga myndigheters uppgifter

**Regeringens bedömning** Varje berörd myndighet bör främja nyanländas etablering inom sitt ansvarsområde. Regeringen avser att förtydliga vissa myndigheters ansvar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig har inte haft några invändningar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det statliga huvudansvaret bör åtföljas av ett tydligare ansvar för flera sektorsmyndigheter och en ökad medverkan från deras sida för att säkerställa effektiva etableringsinsatser. Enligt förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken ska myndigheterna fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Myndigheterna ska också verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund och i sin verksamhet särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Det innebär att myndigheter inom ramen för tillgängliga resurser ska ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare. Ett antal myndigheter har en särskilt viktig roll i aktiviteterna för nyanlända. Varje sådan myndighet har ett ansvar för utvecklingen av insatser inom sitt område. I detta ingår också ansvaret att följa upp etableringsinsatserna. Regeringen har under senare år förtydligat ett flertal myndigheters ansvar

och uppgifter i detta avseende. Regeringen kommer vid behov att på olika sätt ytterligare förtydliga ansvar, inriktning och mål för fler myndigheter.

Inom skolområdet är Statens skolverk förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Regeringen har i förordningen (2008:612) med instruktion för Statens skolverk särskilt angett att myndigheten ansvarar för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer. Som ett led i detta arbete har Skolverket, på uppdrag av regeringen, under 2008 utfärdat allmänna råd för hur kommuner och skolor bör utforma utbildning av nyanlända elever. Regeringen har också förstärkt tillsynen över och kvalitetsgranskningen av skolverksamheten i och med inrättandet av Statens skolinspektion.

Skolverket har även i uppdrag att tillhandahålla information om utbildning i Sverige och det svenska utbildningssystemet samt information om yrkesutbildning och yrkeskvalifikationer i Sverige och Europa. Denna information ska vara tillgänglig, tydlig och användbar för olika målgrupper. Skolverket fick under 2008 i uppdrag att utarbeta information om gymnasieskolans nationella program och individuella program på de invandrarspråk där störst behov finns. Vidare har Skolverket ett särskilt uppdrag om bl.a. fortbildning av lärare inom svenskundervisning för invandrare (U2007/3168/S, U2007/6066/G, U2007/6310/G och U2007/7558/SV).

Tillgången till yrkesutbildningar för vuxna och validering av tidigare yrkeskompetens är av stor betydelse för nyanländas möjligheter att få arbete. Regeringen har i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) initierat en utbyggnad av antalet utbildningsplatser med yrkesinriktning inom gymnasial kommunal vuxenutbildning, s.k. yrkesvux. Samtidigt har regeringen i propositionen om yrkeshögskolan (prop. 2008/09:68) föreslagit att eftergymnasiala yrkesutbildningar som inte utgör högskoleutbildningar sammanförs under ett gemensamt regelverk benämnt yrkeshögskolan. Regeringen har också gett Myndigheten för yrkeshögskolan ett särskilt ansvar för bedömning av utländska eftergymnasiala yrkesutbildningar som inte motsvarar högskoleutbildningar.

I budgetpropositionen för 2009 föreslog regeringen en kraftig utökning av antalet studieplatser för kompletterande utbildningar för personer med utländska examina. Flera universitet och högskolor har tilldelats särskilda resurser för att utöka antalet platser i kompletterande utbildningar för bl.a. lärare, jurister och vårdpersonal. Regeringen har i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* (prop. 2008/09:175) presenterat en rättssäker och effektiv ordning för erkännande av hälso- och sjukvårdsutbildningar från tredje land. I propositionen redovisar regeringen hur bedömning av utländsk utbildning bör samordnas och effektiviseras för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.

Högskoleverket ska som expertorgan bistå berörda myndigheter med kunskaper vid tillgodoräknande och erkännande av utländsk högre utbildning. Högskoleverket ska också bidra till att förbättra metoderna för tillgodoräknande av utländsk högre utbildning i syfte att få mer enhetliga bedömningar vid universitet och högskolor. Högskoleverket

har också i uppdrag att sprida information om högskolestudier i syfte att underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Skyddsbehövande och vissa andra utlänningar har under särskilda förutsättningar rätt till lån för anskaffande av hemutrustning. Enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar handlägger Centrala studiestödsnämnden ärenden om beviljande, utbetalning och återbetalning av hemutrustningslån.

Regeringen har i förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan angett att myndigheten ska ha samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanländas etablering i samhället. Försäkringskassan har också i uppdrag att i samverkan med andra aktörer inom rehabiliteringsområdet vidta åtgärder för personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Den som inte har möjlighet att ta del av insatser enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är en viktig målgrupp för sådan samverkan. I sammanhanget kan också nämnas regeringens uppdrag till Försäkringskassan att genom samverkan med Arbetsförmedlingen underlätta övergången från ersättning via sjukförsäkringen till aktivt arbetssökande och nytt arbete. Regeringen följer noga Försäkringskassans verksamhet och resultat avseende nyanlända och kan vid behov återkomma med ytterligare förtydliganden i myndighetens uppgifter i detta avseende.

## 7.6 Landstingens uppgifter

<b>Regeringens bedömning:</b> Landstingen bör ha samma ansvar som tidigare för nyanlända.
---

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen föreslår dock att nyanlända i samband med bosättning i kommun ska erbjudas hälsoundersökning.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig, bl.a. *Socialstyrelsen*, flera länsstyrelser, *Malmö högskola*, *Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige* och *Svenska Röda Korset*, stödjer utredningens förslag om att alla nyanlända ska erbjudas hälsoundersökning. Socialstyrelsen menar att landstingens skyldighet bör regleras i lag eller förordning. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Malmö högskola* och *Svenska Röda Korset* anser att utredningen saknar ett hälsoperspektiv.

**Skälen för regeringens bedömning:** Nyanlända invandrare har samma rätt till hälso- och sjukvård som andra invånare. Bristande hälsa är en av de vanligaste anledningarna till att nyanlända avbryter sina etableringsinsatser. Därför är det viktigt att arbeta specifikt med hälsofrämjande insatser under de nyanländas första tid samt mer generellt så att intentionerna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och Socialstyrelsens allmänna råd om hälso- och sjukvård för asylsökande och flyktingar (SOSFS 1995:4) får genomslag.

Landstingen kan erbjuda en nyanländ hälsundersökning under första tiden i landet men det finns inte något krav på att det ska ske. Den senaste uppföljningen visar att majoriteten av nyanlända antingen inte har fått ett erbjudande om hälsundersökning eller har avstått från erbjudandet. Av Socialstyrelsens allmänna råd (1995:4) om hälso- och sjukvård för asylsökande och flyktingar framgår att hälsundersökningen har två mål, ett individinriktat och ett samhällsinriktat. Vid en hälsundersökning kan man upptäcka personer som är i behov av omedelbar vård eller vård som inte kan anstå, samt upptäcka ett eventuellt behov av smittskyddsåtgärder.

Landsting och kommuner kan söka ersättning för kostnader för hälsundersökningar. Ersättning betalas för personer med uppehållstillstånd, men bara om de inte har hälsundersökts tidigare som asylsökande eller om undersökningen görs av smittskyddsskäl. För personer som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. kan både landsting och kommuner även söka ersättning för långvarig och kostnadskrävande vård och behandling eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) m.m. Då måste behovet av vård ha funnits vid ankomsten till Sverige och finnas kvar i minst tre år.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att landstingens möjlighet att ansöka om ersättning för vissa sjukvårdskostnader, kostnader för hälsundersökning och betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser för nyanlända bör kvarstå.

Det är önskvärt att så många som möjligt genomgår en hälsundersökning under första tiden i Sverige. På så sätt ökar möjligheterna att förekomma och förebygga hälsoproblem som kan påverka etableringsinsatserna negativt. Utredningen förslår att alla nyanlända ska kallas till hälsosamtal men att det bör vara frivilligt för den enskilde. Regeringen anser att det för närvarande inte bör införas någon bestämmelse om att alla ska erbjudas hälsundersökning. Regeringen ser positivt på den metodutveckling med t.ex. hälsosamtal och hälsokommunikatörer som sker i landet för att i ett tidigt skede informera om och uppmärksamma hälsofrågor samt uppmuntra till hälsundersökningar. Det är önskvärt att sådan hälsoinformation erbjuds nyanlända och att hälsofrågor uppmärksammas i etableringsplanen (se avsnitt 8). Med den nya föreslagna ordningen för nyanländas etablering kommer sannolikt Arbetsförmedlingen vid etableringssamtalet att uppmärksamma behov av insatser från sjukvården om detta inte skett tidigare.

## 8 Etableringsinsatser

### 8.1 Etableringsplan

**Regeringens förslag:** Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan).

En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Denna rätt gäller inte nyanlända som

1. har ett förvärvsarbete på heltid,
2. går i gymnasieskola, eller
3. på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrade att ta del av insatser enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare åtminstone på deltid.

Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Beslut i fråga om rätt till etableringsplan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Regeringens bedömning:** Etableringsplanen bör utformas med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov.

För en nyanländ som har uppehållstillstånd vid inresan bör Arbetsförmedlingen som huvudregel upprätta en etableringsplan inom två månader från dagen för inresan i landet. För en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd efter inresan bör som huvudregel en etableringsplan upprättas inom två månader från dagen för beslutet om uppehållstillstånd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen har dock använt beteckningen utvecklingsplan i stället för etableringsplan och föreslagit att upprättandet av en sådan plan ska påbörjas inom en vecka från det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits den nyanlände. Utredningen har vidare använt begreppet introduktionsprogram och föreslagit att ett introduktionsprogram ska påbörjas inom en månad från det att uppehållstillstånd delgetts den nyanlände. Utredningen har även föreslagit att upprättad utvecklingsplan ska underställas och fastställas av Migrationsverket/Arbetsförmedlingen inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgivits utlänningen.

**Remissinstanserna:** De instanser som kommenterat utvecklingsplaner tillstyrker förslagen. Några instanser har synpunkter i vissa delar.

*Högskolan i Jönköping, Malmö kommun, Göteborgs kommun och Östergötlands läns landsting* efterlyser tydligare riktlinjer för hur samordningen mellan aktörer ska ske när utvecklingsplanen upprättas och när de insatser som skrivs in i utvecklingsplanen ska genomföras. *Sveriges Akademikers Centralorganisation* anser att utvecklingsplanerna enligt utredningens förslag inte ger tillräcklig ledning för att ligga till grund för ett genomförande.

Flera remissinstanser, till exempel *Stockholms universitet, Huddinge kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun* och *Arbetsförmedlingen* menar att tidsspannet om en månad för att påbörja ett introduktionsprogram är orealistiskt. Flera remissinstanser påpekar att kartläggning och bedömning av kunskaper liksom planering av eventuella utbildningsinsatser tar tid när det handlar om att åstadkomma en hållbar och konstruktiv utvecklingsplan.

*Migrationsverket* och *Malmö kommun* menar att utredningen inte tar hänsyn till att det i praktiken kan ta upp till sex månader innan en nyanländ med uppehållstillstånd kan bosätta sig i en kommun. Utredningen har inte närmare beskrivit vilka konsekvenser dessa omständigheter kan få för introduktionen och möjligheten till försörjning för vissa grupper.

*Malmö kommun* menar att utredningen inte heller tar hänsyn till att många mottagna kommer som anhöriga till skyddsbehövande och således inte deltagit i någon introduktionsplanering innan beslut om uppehållstillstånd i Sverige. *Luleå kommun* konstaterar att bestämmelsen att ett introduktionsprogram ska påbörjas inom en månad från det att beslutet om uppehållstillstånd delgetts utlänningsen inte bör gälla kvotflyktingarna som i de flesta fall inte finns i landet en månad efter delgivningen.

**Bakgrund:** Planer för nyanländas etablering är inte något nytt. För att kommunerna enligt nuvarande bestämmelser ska få statlig ersättning för mottagning och introduktion för nyanlända ska de upprätta en skriftlig individuell introduktionsplan som fastställs efter samråd med individen (11 § förordningen [1990:927] om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., ersättningsförordningen). Syftet med införandet av individuella introduktionsplaner var att skapa förutsättningar för en god introduktion utifrån individens behov. Planen reglerar i första hand relationen mellan kommunen och den nyanlände genom att fastställa respektive parts åtaganden och förväntade aktiviteter i introduktionen. Det är Migrationsverkets uppdrag att kontrollera att det finns individuella introduktionsplaner vid utbetalning av schablonersättningen för de skyddsbehövande m.fl. som omfattas av ersättningsförordningen. Migrationsverket har enligt 41 § ersättningsförordningen rätt att kräva tillbaka schablonersättning som utbetalats till följd av att kommunen lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Ersättningsförordningens bestämmelser om rätten till ersättning, utbetalning och återkrav av utbetald ersättning är dock enligt Riksrevisionen otydliga (Riksrevisionen, 2006, RiR 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare). Riksrevisionens granskning visar att Integrationsverket, som tidigare hade ansvaret, lämnat ersättning till kommuner utan att kontrollera att de uppfyller de krav som ställs i förordningen. Riksrevisionen konstaterar också att introduktionsplaner i

många fall saknar koppling till hur den nyanländes introduktion faktiskt bedrivs.

Integrationsverket har i kommentarer till Riksrevisionens granskning framfört att det är viktigare att följa upp kvaliteten på individens introduktion än att kontrollera hur introduktionen beskrivs i introduktionsplanen (Integrationsverket, 2007, Ett förlorat år: En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader). Integrationsverket menade också att det finns vissa otydligheter i förordningen som kan tolkas så att ersättning till kommunen kan utgå även om en introduktionsplan inte fastställts. Otydligheten gäller enligt verket även vilka sanktioner som kan tillämpas om kommunen inte lever upp till kraven.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Regeringen gör bedömningen att nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet kan påskyndas genom en förbättrad individuell planering där den nyanlände själv medverkar mer aktivt än i dag och genom en bättre uppföljning av att planerade aktiviteter genomförs. Det är också viktigt att planeringen och genomförandet av etableringsinsatser kommer igång snabbt och har ett tydligt fokus på inträde i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen ska enligt regeringens förslag ansvara för att en individuell etableringsplan upprättas för den nyanlände. Arbetsförmedlingen ska vidare revidera planen vid behov (se avsnitt 8.2). Etableringsplanen ska vara ett levande dokument som utvecklas efter hand och där etableringslotsen och den nyanlände bör kunna påverka inriktningen (se avsnitt 9).

Regeringen gör bedömningen att insatserna för nyanlända bör kvalitetssäkras och bli mer likvärdiga i hela landet. För att uppnå detta innehåller den föreslagna lagen bestämmelser om etableringsplan och dess innehåll.

Etableringsplanen ska enligt regeringens förslag utformas av Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände. Detta bör ske med utgångspunkt i dennes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov och bygga vidare på den kartläggning som påbörjats av Migrationsverket under tiden asylansökan prövats. Hänsyn bör även tas till den nyanländes familjesituation och hälsotillstånd.

Arbetet med etableringsplanen bör påbörjas vid de etableringssamtal som Arbetsförmedlingen har med den nyanlände. Arbetsförmedlingen bör vid upprättandet av etableringsplanen samarbeta med andra aktörer, t.ex. kommuner och landsting, Försäkringskassan, utbildningsanordnare och andra lokala aktörer. Samarbetet mellan de olika aktörerna är centralt, eftersom de på olika sätt är delaktiga i etableringsplanen som tjänsteproducenter som ska tillhandahålla aktiviteter för de nyanlända.

Av etableringsplanen bör det framgå vilka aktiviteter som ska genomföras, vem som ska ansvara för genomförandet, planerade antal timmar per vecka och planerat slutdatum för aktiviteterna. Ansvar för den faktiska verksamheten begränsas inte till någon eller några myndigheter. Arbetsförmedlingen, kommuner, etableringslotsar, landstinget, utbildningsanordnare, idéburna organisationer och arbetsgivare är exempel på aktörer som kan vara ansvariga för att genomföra olika aktiviteter enligt etableringsplanen. I detta sammanhang kan nämnas att regeringen i januari 2009 har fattat beslut om att inleda en

dialog om hur relationerna mellan regeringen och de idéburna organisationerna som arbetar med bl.a. nyanländas etablering kan utvecklas vidare. Dialogen syftar till att tydliggöra de idéburna organisationernas roll och möjliggöra för dessa aktörer att vara utförare på likvärdiga villkor med andra aktörer som är verksamma inom området.

Det är av stor betydelse för en snabb etablering att aktiviteterna kan påbörjas så snabbt som möjligt efter beslut om uppehållstillstånd respektive ankomst till Sverige. Långa väntetider är destruktiva för den enskilde.

Regeringen bedömer dock att utredningens förslag om att aktiviteterna (introduktionen) ska påbörjas senast inom en månad inte är realistiskt för alla nyanlända. Etableringsplanen ska vara individuellt inriktad och ta sin utgångspunkt i respektive persons förutsättningar och behov. En månad kan vara en tillräcklig tid för att planera och påbörja aktiviteter för vissa nyanlända som redan befinner sig i landet och där information förmedlats, kontakter etablerats och viss kartläggning av individens kompetens och behov redan genomförts under tiden asylansökan prövats. För ett antal nyanlända kommer det emellertid att behövas längre tid. Särskilt gäller detta nyanlända som fått sitt uppehållstillstånd beviljat redan före inresan till Sverige, dvs. kvotflyktingar och anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande m.fl. Tidsgränsen för när en etableringsplan upprättas och insatserna påbörjas behöver därmed anpassas för att ta hänsyn till dessa olikheter.

Regeringens bedömning är därför att en etableringsplan för nyanlända som har uppehållstillstånd vid inresan bör upprättas senast inom två månader efter inresan i landet. För nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd efter inresan bör etableringsplanen upprättas senast inom två månader från dagen för beslutet om uppehållstillstånd. Givetvis bör en kortare tid än två månader för att upprätta en etableringsplan eftersträvas för att aktiviteter ska komma i gång snabbt. I många fall bör det vara möjligt att upprätta en etableringsplan inom väsentligt kortare tid och aktiviteter därmed i många fall kunna påbörjas inom kortare tid än två månader.

För vissa nyanlända kan två månader visa sig vara en för kort tid för att en etableringsplan ska kunna upprättas och för att den nyanlände ska kunna påbörja aktiviteter. Regeringen gör därför bedömningen att en etableringsplan bör kunna upprättas senare än inom två månader i vissa fall. Ett sådant fall kan vara om den nyanlände när uppehållstillstånd beviljas inte kan delta i etableringsinsatser under de första månaderna på grund av ett vårdbehov.

Att få en individuell etableringsplan med aktiviteter upprättad av Arbetsförmedlingen är en rättighet. Någon skyldighet för den enskilde att delta i aktiviteter föreligger dock inte. Det innebär att den som inte vill delta i aktiviteter av olika anledningar inte heller behöver göra det. Däremot kan en kommun ställa krav på en person som söker försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) att denne ska bidra till sin egen försörjning, t.ex. genom att delta i aktiviteter enligt en etableringsplan. På så sätt kan en nyanländ som inte är självförsörjande och som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för



vissa nyanlända invandrare indirekt känna sig tvingad att delta i insatser enligt samma lag.

Det bör dock finnas vissa undantag från rätten att få en etableringsplan. De som redan har ett förvärvsarbete på heltid vid tidpunkten för uppehållstillstånd får enligt regeringens uppfattning anses inte vara i behov av alla de insatser som ska ingå i en etableringsplan enligt den föreslagna lagen. Regeringen föreslår därför att nyanlända som har ett förvärvsarbete på heltid inte har rätt att få en etableringsplan. De har dock i normalfallet rätt att delta i svenskundervisning för invandrare.

Det finns också andra nyanlända som omfattas av målgruppen, men som ändå inte bör delta i aktiviteter. Det gäller nyanlända som går i gymnasieskola. Regeringen anser att det är viktigt att sådana ungdomar så långt möjligt fullföljer sina studier i gymnasiet. Detta eftersom fullföljda gymnasiestudier i sig kan vara en viktig faktor för en framtida arbetsmarknadsanpassning. Regeringen föreslår därför att inte heller nyanlända som går i gymnasieskola ska ha rätt att få en etableringsplan. Om den nyanlände skulle bli av med arbetet eller avslutar sina studier i gymnasieskola inom ett år efter att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun bör dock han eller hon kunna vända sig till Arbetsförmedlingen för att få en etableringsplan upprättad.

Det kan även finnas nyanlända som har en sådan nedsättning av sin prestationsförmåga att de inte kan ta del av etableringsinsatser vid tiden för etableringsplanens upprättande. Det kan även finnas de som inte har förutsättningar för deltagande ens på sikt. Vissa personer kanske inte ens har förmåga att medverka till upprättandet av en etableringsplan. Nyanlända som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av prestationsförmågan är förhindrade att ta del av insatser enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör därför inte alltid ha rätt att få en etableringsplan. Av betydelse är endast sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan som får konsekvenser för den nyanländes förmåga att delta i insatserna. Den nyanländes ålder, bosättnings- och familjeförhållanden, utbildning, tidigare arbetslivserfarenhet samt andra liknande omständigheter är således inte av betydelse.

Enligt regeringens förslag ska aktiviteterna i planen motsvara verksamhet på heltid om inte annat särskilt föreskrivs (se avsnitt 8.2). Regeringen finner att aktiviteter enligt en etableringsplan bör kunna bedrivas på deltid, dock minst 25 procent, t.ex. vid sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan (se avsnitt 8.2). Den nedsatta prestationsförmågan bör därför vara av en sådan omfattning att den har konsekvenser för förmågan att delta i insatserna som ska ingå i etableringsplanen. Regeringen anser därför att en nyanländ som trots sjukdom eller annan fysisk eller psykisk nedsättning av prestationsförmågan kan ta del av insatser åtminstone på deltid ska ha rätt att få en etableringsplan. För dessa personer är det särskilt viktigt att etableringsplanen innehåller rehabiliterande insatser av olika slag (medicinsk, social eller arbetslivsinriktad rehabilitering) i syfte att successivt öka prestationsförmågan.

För dem som inte har möjligheter att ta del av insatser enligt den föreslagna lagen är det viktigt att sjukvårdande insatser och eventuell rehabilitering erbjuds i tidigt skede i syfte att öka dessa personers

förutsättningar att kunna utnyttja sin rätt till en etableringsplan En nyanländ som inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun får förmåga att delta åtminstone på deltid har rätt till en etableringsplan. För personer som bedöms ha en varaktig nedsättning av sin prestationsförmåga är sjukvårds- och rehabiliteringsinsatser även på längre sikt nödvändiga. En utvärdering bör genomföras två år efter reformens ikraftträdande för att belysa att de personer som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av prestationsförmågan inte kan ta del av etableringsinsatser får rätt vård och stöd. I detta sammanhang bör även ansvarfördelningen mellan staten och kommunerna vad avser dessa personer följas upp.

Som grund för Arbetsförmedlingens bedömning av om den nyanlände kan ta del av de insatser som ska ingå i etableringsplanen kan bl.a. ligga den information om den nyanländes bakgrund och hälsa som framkommit innan personen beviljats uppehållstillstånd samt den kompletterande information som framkommer vid etableringssamtalen. Vid bedömningen kan samråd behöva ske med medicinsk expertis och bör alltid äga rum med den kommun där den nyanlände är bosatt eller har önskemål om att bosätta sig i.

Regeringen avser att meddela närmare bestämmelser om etableringsplan i förordning.

Arbetsförmedlingens beslut om rätt till etableringsplan är ett beslut som bör kunna överklagas till domstol. Regeringen föreslår därför att beslut i fråga om rätt till etableringsplan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

## 8.2 Etableringsplanens innehåll

**Regeringens förslag:** Etableringsplanen ska omfatta aktiviteter under högst 24 månader och minst innehålla insatserna svenskundervisning för invandrare (sfi) för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen (1985:1100), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Av planen ska det framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Aktiviteterna i planen ska tillsammans motsvara verksamhet på heltid om inte annat särskilt föreskrivs. Planen ska vid behov revideras av Arbetsförmedlingen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om etableringsplaner och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

**Regeringens bedömning:** Tiden för etableringsplanen bör bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. Aktiviteter bör i vissa fall kunna bedrivas på deltid.

Om den nyanlände varit förhindrad att delta i aktiviteter enligt en etableringsplan bör tid under vissa förutsättningar kunna avräknas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har dock använt begreppet samhällskunskap i stället för samhällsorientering. Utredningen har vidare föreslagit att introduktionen ska bedrivas på heltid i minst ett år. Utredningen har vidare föreslagit att en fastställd tidsplan kan utökas till tre år om det föreligger särskilda skäl. Om en utlänning på grund av föräldraledighet, sjukdom eller annat sådant synnerligt skäl inte kan genomföra introduktionen inom tre år har utredaren även föreslagit att fastställd tidsplan får förlängas i motsvarande mån, dock högst till fem år.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som kommenterat innehållet i introduktionen ser positivt på utredningens förslag om att introduktionen bör innefatta ett stort antal aktiviteter som kan kombineras med sfi och samhällsorientering. Några kommuner, bl.a. *Malmö kommun* och *Göteborgs kommun*, anser att förslaget om innehållet i introduktionen inte skiljer sig nämnvärt från hur kommunen arbetar i dag. Däremot finns det, menar några kommuner och länsstyrelser, svårigheter för kommunen att samordna aktiviteterna.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län, Södertälje kommun, Jönköpings kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* ifrågasätter att introduktionsprogrammet ska fastställas till minst ett år eftersom flexibilitet även bör råda nedåt i tiden.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påpekar att en förlängning av introduktionen vid synnerliga skäl inte alltid är det bästa för att motivera till snabb etablering. *Botkyrka kommun* och *Falkenbergs kommun* anser å andra sidan att det är bra att programtiden vid behov kan utökas till fem år. *Södertälje kommun* menar att de nyanlända som står längst ifrån arbetsmarknaden måste inkluderas i den grupp som kan få sin introduktion förlängd till fem år.

Dåvarande *Jämställdhetsombudsmannen* föreslår att det ska finnas en flexibilitet i introduktionsprogrammet som tar hänsyn till att det generellt tar längre tid för nyanlända kvinnor som grupp att etablera sig på arbetsmarknaden i jämförelse med nyanlända män som grupp.

*Borlänge kommun* anser att det ska vara möjligt att kunna bli återinskriven i introduktionsprogrammet.

**Bakgrund:** Det har länge funnits höga ambitioner för nyanländas första tid i Sverige. De ska under en tid få individuellt anpassat stöd i syfte att underlätta försörjning och delaktighet i samhället. Introduktionsprogram för vuxna bör enligt nuvarande riksdagsbeslut innehålla sfi, praktik i den utsträckning som är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun. Inom ramen för introduktionsprogrammet bör nyanlända ges möjlighet att få svenska kontakter. Kommunerna bör i anslutning till introduktionsprogrammet uppmärksamma nyanländas hälsoproblem och vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser (se prop. 1997/98:16 s. 74 f.).

I praktiken har programmen emellertid inte motsvarat målsättningarna. Uppföljningar av introduktionen visar att nästan alla nyanlända läser någon form av svenska, men att det inte är lika vanligt med orientering i det svenska samhället eller praktik och andra insatser riktade mot arbetslivet. Av dem som deltagit i kommunernas introduktion hade över 90 procent deltagit i sfi medan mindre än hälften hade haft någon kontakt

med arbetsmarknaden under de första tolv månaderna efter folkbokföringen (Integrationsverket, 2007, Ett förlorat år: En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första tolv månader). Rekommendationen från Integrationsverket har varit att introduktionen bör vara på heltid. Uppföljningar visar dock att många nyanlända deltar i insatser som omfattar 20 timmar eller mindre per vecka.

## **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

### *Etableringsplanens innehåll*

För att på ett bättre sätt leva upp till de ambitioner som finns om att stärka de nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet föreslår regeringen att insatserna för nyanlända, liksom i dag, ska innehålla sfi för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen (1985:1100) men också samhällsorientering (se avsnitt 8.4) samt aktiviteter som kan underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. En etableringsplan föreslås därför innehålla dessa tre insatser. Det är dock inte nödvändigt att insatserna påbörjas eller pågår samtidigt även om det är önskvärt att insatserna så långt som möjligt sker parallellt för att påskynda etableringen.

Ur ett kortsiktigt perspektiv kan utbildning, svenskkunskaper och arbete tyckas vara mål i konflikt, men i många fall hör arbete och språkutveckling nära samman eftersom jobb eller praktik kan ge värdefull språkräning. Tidig kontakt med arbetslivet gynnar dessutom arbetsmarknadsmöjligheterna också på längre sikt. Ett långsiktigt perspektiv på lämpliga etableringsinsatser är dock viktigt både för den nyanlända och för samhället. En stor del av de nyanlända är unga människor som ska vara aktiva på arbetsmarknaden under flera årtionden. Även om ett arbete med låga kvalifikationskrav eller kortsiktiga bristyrkesutbildningar inledningsvis kan ge viktiga kontakter och vara viktigt för känslan av att kunna klara sin egen försörjning måste kraft även läggas på att informera om de möjligheter som finns till vidareutbildning. Det är särskilt viktigt att ungdomar stimuleras att söka bra utbildningar och arbeten som kan leda vidare i karriären.

Sfi är uppdelad i tre olika studievägar som är anpassade för att möta deltagarnas olika behov och målsättningar. Utgångspunkten vid studier inom sfi är individens behov och att utbildningen ska präglas av flexibilitet. Yrkesinriktad sfi och yrkesbaserat lärande har visat sig stärka den nyanländes yrkesidentitet och påverka motivationen på ett positivt sätt. En studerande bör därför kunna kombinera eller integrera kurser inom sfi med bl.a. annat studier i grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda, praktik, förvärsarbete eller annan sysselsättning. Om studierna differentieras och integreras i andra aktiviteter kan sfi-deltagare snabbare delta aktivt i samhällslivet, få arbete eller fortsätta sina studier. Sfi behandlas ytterligare i avsnitt 8.3. Där föreslås att kommunen ska verka för att

undervisningen i svenska kan påbörjas inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs kommit in till kommunen.

Instegsjobb är en åtgärd som utformats för att ge möjlighet till en subventionerad anställning parallellt med deltagande i sfi. Ett sådant jobb kan således vara en aktivitet för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Andra sådana aktiviteter kan vara validering och bedömning av utbildning och yrkeserfarenhet, aspirantutbildning, yrkespraktik, provtjänstgöring, deltagande i arbetsmarknadsprogram, arbetsmarknadsutbildning, starta eget-aktiviteter och förvärvsarbete. Även etableringslotsens arbete ska ses som en arbetsförberedande aktivitet (se avsnitt 9). Den etableringsersättning som regeringen föreslår kommer ytterligare att öka möjligheterna att bedriva insatser parallellt (se avsnitt 10). Tidigare har olika ersättningsystem och finansieringsformer försvårat möjligheten att kombinera olika insatser. Genom att nyanlända föreslås få etableringsersättning i stället för studiestöd och aktivitetsstöd för studier på grundskole- och gymnasienivå i kombination med deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder försvinner det hindret.

Kompletterande grundskole- och gymnasieutbildning, högskoleförberedande studier, olika former av rehabilitering m.m. är andra arbetsförberedande aktiviteter som kan utgöra en del av etableringsplanen. Insatserna bör utformas så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det är också önskvärt att hälsofrågor uppmärksammas i planen.

#### *Aktivitetsernas omfattning och längd*

Den tid som en nyanländ deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan bör enligt regeringens förslag vara individuellt anpassad. Det innebär att etableringsplanens längd bör bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. Planens längd kommer således att bero på den bedömning som görs av individens bakgrund och möjligheter att komma i arbete eller i utbildning. För den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör dock tiden för etableringsplanens genomförande aldrig sättas längre än tiden för ett sådant uppehållstillstånd.

Planen bör dock omfatta aktiviteter under högst 24 månader. Denna tid utgör en borte gräns för när etableringsersättning får betalas ut till den nyanlände, men bör inte ses som den normala längden. Tiden för etableringsplanens genomförande bör vara så kort som möjligt. Med korta planer förstärks incitamenten för den nyanlände att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden.

Som huvudregel bör aktiviteterna i etableringsplanen bedrivas på heltid. Aktiviteter på heltid ökar förutsättningarna för den nyanlände att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och bli delaktig i samhällslivet. Det bör därför inte vara möjligt för den nyanlände att välja att delta i aktiviteter endast på halvtid. Att aktiviteterna ska bedrivas på heltid innebär att de tillsammans bör motsvara ett heltidsarbete. Aktiviteter på heltid bör i begränsad omfattning kunna innefatta tid för resor mellan olika aktiviteter och självstudier. Regeringen förutsätter att nyanlända med barn söker och tar emot erbjuden plats inom förskoleverksamhet

eller skolbarnsomsorg så att nyanlända kvinnor och män med barn i större utsträckning än i dag kan delta i etableringsinsatser.

Om en nyanländ är förhindrad att delta i aktiviteter på heltid bör aktiviteter i vissa fall kunna bedrivas på deltid, dock minst 25 procent.

Denna möjlighet bör dock vara begränsad till särskilda omständigheter såsom t.ex. sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan eller vård av barn. Den begränsade möjligheten att delta i aktiviteter på deltid ger en stark signal om att det krävs ett aktivt deltagande för att få ekonomisk ersättning, precis som i arbetslivet. Det ställer också stora krav på ansvariga myndigheter att erbjuda utbildningar, praktikplatser och andra aktiviteter.

#### *Revidering av etableringsplanen och möjlighet till förlängning m.m.*

Etableringsplanen ska vara ett levande dokument. Arbetsförmedlingens uppgift är att upprätta en etableringsplan och säkerställa att den lever upp till de krav som lagen ställer. Efterhand kommer det för de flesta nyanlända finnas behov av att justera innehållet i planen. Initiativ till sådana förändringar kan komma från etableringslotsen tillsammans med den nyanlände eller från Arbetsförmedlingen. Det kan också bero på att den nyanlände fått ett hel- eller deltidsjobb som påverkar etableringsplanens innehåll. Behov av förändringar kan också bero på att situationen för den nyanlände förändras. En nyanländ kan t.ex. bli förhindrad att delta i etableringsinsatser på grund av sjukdom eller vård av barn. Det kan också hända att en person som avbrutit deltagande i aktiviteter återupptar dem. Etableringsplanen kan då behöva revideras. Större justeringar kan även i vissa fall påverka etableringsplanens längd. Arbetsförmedlingen ska därför vid behov revidera planen.

Under vissa förutsättningar bör tiden för etableringsplanens genomförande kunna förlängas. Möjligheten till förlängning är viktig för att den nyanlände tillsammans med Arbetsförmedlingen ska våga planera för en kort etableringsplan och för att tiden för etableringsplanen inte ska vara onödigt lång. Behov av förlängning bör dock kunna motiveras. Skäl för förlängning kan t.ex. vara att den nyanländes behov av aktiviteter för att han eller hon ska komma i arbete har förändrats i förhållande till den bedömning som gjordes initialt när planen upprättades. Det bör även kunna ske när en pågående utbildning ska avslutas innan tiden för etableringsplanen löper ut. Ytterligare ett skäl till förlängning kan vara att den nyanlände har avbrutit deltagande i aktiviteter för att arbeta på heltid men att det visar sig att han eller hon är i behov av ytterligare svenskundervisning eller andra insatser för att kunna få ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader. I sådana fall bör den nyanlände kunna återuppta aktiviteterna enligt etableringsplanen och tiden för etableringsplanen förlängas.

Planen kan även behöva revideras för en nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som har lämnat in en ansökan om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Under förutsättning att det finns ett fortsatt behov av insatser bör planen i sådana fall förlängas under tiden ansökan prövas. Om denna prövning leder till att den sökande beviljas permanent uppehållstillstånd eller ett nytt tidsbegränsat

uppehållstillstånd bör planen förlängas ytterligare om behov av insatser kvarstår.

En plan får dock aldrig revideras så att den totala tiden för etableringsplanen omfattar aktiviteter under längre tid än 24 månader. Det bör dock framhållas att skollagens bestämmelser om deltagande i sfi och om möjlighet att på nytt delta i sfi gäller oavsett om den nyanlände följer en etableringsplan eller inte.

För att inte missgynna personer som på grund av t.ex. sjukdom eller vård av barn är förhindrade att följa etableringsplanen och därför behöver göra längre uppehåll i etableringsinsatserna bör det vidare finnas en möjlighet att avräkna tid i vissa fall. Regeringen avser meddela närmare föreskrifter om etableringsplaner och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet i förordning.

### 8.3 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

**Regeringens förslag:** Varje kommun ska aktivt verka för att de nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja svenskundervisning för invandrare (sfi) inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs kommit in till kommunen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har dock föreslagit att en sfi-peng införs och att nyanlända ska ha tillgång till sfi inom en månad från det att anmälan till sfi-kurs kommit in till kommunen. Utredningen har vidare föreslagit att kommunen bör ha ett särskilt ansvar för anordnande av praktikplatser.

**Remissinstanserna:** Ett antal kommuner, däribland *Uppsala kommun* och *Botkyrka kommun*, är positiva till förslaget att kommuner ska erbjuda sfi inom en månad medan andra anser att det är orealistiskt med tanke på bl.a. lärartillgång och svårigheterna att få ihop lämpliga studiegrupper. *Statens skolverk* och *Läraryrket* ställer sig bakom principen att sfi bör erbjudas inom en månad men noterar också de praktiska svårigheterna att genomföra det.

*Sveriges Kommuner och Landsting* och flertalet kommuner som yttrat sig över förslaget om sfi-peng är positiva. Några kommuner avstyrker, bl.a. med motiveringen att det blir svårare att planera undervisningen för kommunen och att systemet främst är lämpat för storstadsområden. De länsstyrelser som yttrat sig är också positiva, medan *Skolverket* och *Läraryrket* är tveksamma till införandet av sfi-peng.

**Skälen för regeringens förslag:** Kommunerna bör även fortsättningsvis ha ansvar för att erbjuda sfi. Utredningen har föreslagit att nyanlända ska ha tillgång till sfi inom en månad från det att anmälan till sfi-kurs kommit in till kommunen. Regeringens bedömning är att en månad är för kort tid för att alla kommuner ska kunna erbjuda sfi. I dag är riktlinjen att språkutbildningen ska påbörjas inom tre månader. Integrationsverkets senaste uppföljning från 2005 visade att nästan 25 procent av männen och 45 procent av kvinnorna påbörjade sfi senare än efter tre månader. Knappt 40 procent av männen och drygt 20 procent av

kvinnorna påbörjade sfi inom en månad. (Integrationsverket, 2005, Integrationsverkets Rapportserie 2005:01 Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004). Det är med utgångspunkt i hur det ser ut i dag inte rimligt att anta att alla kommuner kan leva upp till ett krav på att erbjuda sfi inom en månad. Utredningens förslag till ändring i skollagen (1985:1100) bör därför inte genomföras. Regeringen föreslår i stället att varje kommun aktivt ska verka för att de nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja undervisningen inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs kommit in till kommunen. En bestämmelse med denna innebörd kan lämpligen införas som ett nytt tredje stycke i 13 kap. 3 § skollagen.

Utredningen har också föreslagit att en sfi-peng införs. Förslaget innebär att den nyanlände själv kan välja utbildningsanordnare och att utbildningsanordnaren får en ersättning (sfi-peng) som följer den nyanlände. Regeringen har för avsikt att genomföra flera stora förändringar inom vuxenutbildningen de kommande åren med nya läroplaner och kursplaner, en ny betygsskala, en ny skollag m.m. Ett arbete pågår också för att höja kvaliteten i sfi. Nationella slutprov har införts för att säkra hög kvalitet i undervisningen på en likvärdig nivå i hela landet. Nya mål för sfi och bättre system för uppföljning och utvärdering avses att genomföras. Vidare kommer en försöksverksamhet med en sfi-bonus för att stimulera den enskilde till att nå godkänd nivå inom en rimlig tidsperiod att genomföras med början den 1 oktober 2009.

Något system med sfi-peng enligt den modell som utredningen skisserat bör inte införas i det här skedet. Regeringen anser dock att ett system med sfi-peng vore bra. Det skulle tillsammans med övriga åtgärder som vidtas för att förbättra svenskundervisningen väsentligt kunna höja kvaliteten eftersom en sfi-peng ökar flexibiliteten och individanpassningen inom sfi. Ett första steg i riktning mot ett sådant system avses att tas genom att folkhögskolor kan få tillstånd att sätta betyg enligt förslag i promemorian En utökad betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare, kommunal överlåtelse av myndighetsuppgifter, sfi i folkhögskola, m.m. (U2008/6038/SV). Regeringen avser också att ta fram ett nytt förslag till hur ett system med sfi-peng ska utformas.

#### 8.4 Samhällsorientering

**Regeringens förslag:** Varje kommun är skyldig att se till att samhällsorientering erbjuds nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock använt begreppet samhällskunskap i stället för samhällsorientering. Utredningen har dessutom föreslagit att samhällskunskap för nyanlända ska ha en egen kursplan, att



undervisningen ska genomföras av behöriga lärare inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan, att regeringen bör uppdra åt Statens skolverk att ta fram en kursplan inom området, att nyanlända ska ha tillgång till undervisningen inom en månad från det att anmälan kommit in till kommunen och att en samhällskunskapspeng ska följa den nyanlände.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget att samhällsinformation bör vara en obligatorisk del av introduktionen. Endast *Länsstyrelsen i Stockholms län* är odelat negativ till förslaget. *Sveriges Akademikers Centralorganisation* anser att individen, tillsammans med sin handläggare, alltid bör ha möjlighet att tacka nej till samhällsorientering om undervisningen anses vara irrelevant eller ett hinder för snabb introduktion.

*Barnombudsmannen* och *Skolverket* lyfter fram behovet av ett barnperspektiv och menar att samhällsorienteringen bör innehålla hur det svenska samhället och det internationella samfundet ser på barn och barnuppfostran och vilka regler som gäller om barn och barn och familj.

*Centrala studiestödsnämnden*, *Läraryrket*, *Vuxenutbildning i samverkan* och *Nyköpings kommun* anser att även andra utländska medborgare bör ha möjlighet att ta del av en introduktion med samhällskunskapsundervisning.

*Helsingborgs kommun* menar att närvaroplikt inte räcker utan att samhällskunskapen bör betygsättas på något sätt och kopplas till en obligatorisk uppföljning vid senare tillfälle.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker bestämt att dagens samhällsinformation ska ersättas av samhällskunskap där innehållet tas fram i kursplan av Skolverket. Länsstyrelsen menar att samhällsinformationen därmed förlorar sitt regionala och lokala perspektiv. *Stockholms kommun*, *Borås kommun*, *Göteborgs kommun* och *Nyköpings kommun* är positiva till förslaget men anser att samhällsorienteringen bör kompletteras med lokal information i den nya bosättningskommunen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Skolverket*, stödjer förslaget med en kursplan för samhällsinformation. Däremot är en majoritet av dem som kommenterat förslaget negativa till förslaget att undervisningen ska bedrivas av behöriga lärare inom den obligatoriska skolan. *Tjänstemännens Centralorganisation* och *Läraryrket* bedömer att det är rimligare att satsa på fortbildning av lärare i svenskundervisning för invandrare (sfi) så att de utvecklar de kunskaper de behöver för att hålla i dessa samhällskunskapskurser i samarbete med modersmåls lärarna i kommunen. *Läraryrket* menar vidare att samhällsorienteringen kan ske utanför sfi som skolform även om den genomförs av sfi-lärare. *Gnosjö kommun* förespråkar också samhällsorientering inom ramen för sfi med tanke på den synergieffekt vid inläringen som sker då undervisningen om det svenska samhället och dess funktioner integreras med svenskundervisningen. *Uppsala kommun* och *Borlänge kommun* anser att samhällsorienteringen ska tillhöra vuxenutbildningen. *Skolverket* och *Malmö kommun* menar att den stora utmaningen är att lösa de språkproblem som kommer att uppstå när undervisningen i samhällskunskap läggs tidigt i introduktionsarbetet.

Undervisningen bör därför bedrivas av modersmåls lärare på den nyanländes språk, och inte av samhällskunskaps lärare inom grund- och gymnasieskolan. *Malmö kommun* menar dock att det kan vara svårt att bilda homogena språkgrupper särskilt i kommuner med få nyanlända och stor språkspridning. Även *Uppsala kommun* och *Stockholms universitet, Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk* framhåller fördelarna med samhällsorientering på den nyanländes hemspråk och förutsätter en långsiktig statlig satsning på utbildning av modersmåls lärare i samhällskunskap.

**Skälen för regeringens förslag:** Samhällsinformation var tidigare en del av sfi men lyftes bort från kursplanen när utbildningen gjordes om till en renodlad språkutbildning. Flertalet kommuner erbjuder dock fortfarande samhällsinformation i någon form. För kommuner som tar emot flyktingar är det en förutsättning för att få statlig schablonersättning att det finns en introduktionsplan som bl.a. innehåller samhällsinformation. Kommunerna utformar själva samhällsinformationen på det sätt de finner lämpligt.

Kvaliteten på dagens samhällsinformation varierar mellan kommunerna. Det finns därför ett behov av att säkerställa kvaliteten i samhällsorienteringen, såväl till innehåll som till omfattning. Enligt förslaget till en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska varje kommun därför vara skyldig att se till att samhällsorientering erbjuds nyanlända som omfattas av lagen. Samhällsorienteringen bör även fortsättningsvis vara kommunernas ansvar.

Regeringen anser att samhällsinformation inte fullt ut beskriver vad utbildningen bör innehålla utan föreslår att utbildningen i stället ska benämnas samhällsorientering. Samhällsorienteringen bör innehålla kunskapsinhämtning och reflektion om Sverige och om vad det innebär att leva i det svenska samhället samt information om rättigheter och skyldigheter. En viktig utgångspunkt bör vara respekten för grundläggande värden som mänskliga rättigheter, demokratiskt styrelseskick och jämställdhet mellan kvinnor och män. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

Regeringen avser att lämna ett uppdrag att föreslå vad utbildningen ska innehålla och dess omfattning. I uppdraget bör också ingå att undersöka förutsättningarna att erbjuda samhällsorientering till andra nyanlända än dem som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

## 9 Etableringslotsar

### 9.1 Etableringslotsen – en ny aktör med individen i fokus

<p><b>Regeringens förslag:</b> Arbetsförmedlingen ska för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet tillhandahålla valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända.</p>
--

Med valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända avses ett förfarande där den nyanlände har rätt att välja en leverantör (etableringslots) som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har valt terminologin introduktionslots och utvecklingsplan medan regeringen förslår etableringslots och etableringsplan.

Utredningen har föreslagit att lotsen ska ansvara för att utarbeta en individuell utvecklingsplan tillsammans med den nyanlände och för att han eller hon erbjuds och anvisas adekvata aktiviteter.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, däribland *Ekonomistyrningsverket*, *Verket för näringslivsutveckling (Nutek)*, *Svenskt Näringsliv* och kommuner som *Helsingborg*, *Täby* och *Nyköping* ställer sig i princip bakom utredningens förslag om att inrätta en introduktionslots som ny aktör. De som är positiva menar i huvudsak att lotsar ökar valfriheten och skapar möjligheter för en utökad individanpassning av introduktionsprogrammen. *Nutek* menar att förslaget öppnar möjligheter för etablering av nya företag inom området. En majoritet av de positiva remissinstanserna anser dock att introduktionslotsens roll är otydlig och att vissa frågor behöver utredas vidare innan systemet införs. Till de senare kan nämnas *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, och *Sveriges Akademikers Centralorganisation*, *Socialstyrelsen*, *Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige*, dåvarande *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*, *Ungdomsstyrelsen*, flera länsstyrelser, däribland *Länsstyrelserna i Kronobergs, Skåne, Jämtlands, Västerbottens* och *Västmanlands län*, samt *Göteborgs kommun*.

Ett antal remissinstanser, däribland *Verket för förvaltningsutveckling*, ställer sig frågande till hur en fungerande marknadssituation för introduktionslotsar skapas. *Socialstyrelsen* efterfrågar en definition av vad en introduktionslots är.

Ett antal instanser avvisar utredningens förslag, bl.a. *Statskontoret*, *Malmö högskola*, *Boverket*, *Botkyrka kommun*, *Uppsala kommun*, *Motala kommun*, *Norrköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Örebro kommun* och *Sandvikens kommun*. De remissinstanser som är negativa menar att systemet med lotsar är otydligt och inte kommer att leda till en ökad effektivitet och förhöjd måluppfyllelse. En vanlig invändning bland dem som helt avvisar införandet av lotsar är att det inte behövs fler aktörer utan bättre samordning och tydligare uppdrag till dagens inblandade aktörer.

*Migrationsverket* och *SKL* menar att lotsen inte har något tydligt mandat att påverka de aktiviteter som andra aktörer ska utföra. Andra remissinstanser, som t.ex. *Stockholms universitet*, *Linnécentrum för integrationsforskning* och *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* menar att samordningen försvåras jämfört med i dag. Andra invändningar är att det stora antalet lotsar kommer att innebära godtycke snarare än enhetlighet för individen och för många kontaktytor mellan lotsarna och andra inblandade parter.

Dåvarande *Jämställdhetsombudsmannen* och *Ungdomsstyrelsen* påtalar att det är viktigt att lotsarna har genuskunskaper och ett könsperspektiv när de upprättar introduktionsprogram och individuella utvecklingsplaner.

## Skälen för regeringens förslag

### *En ny aktör*

För att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden krävs ofta, förutom lämplig utbildning och erfarenhet, personliga nätverk, språkkunskaper och kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet. Genom att stärka den nyanländes nätverk kan en snabbare etablering på arbetsmarknaden åstadkommas. En etableringslots (nedan kallad lots) bör vara ett stöd för den nyanlände i dennes ansträngningar för att få ett arbete. Lotsen kan upparbeta kontakter med t.ex. arbetsgivare, branschorganisationer, rekryteringsföretag och idéburna organisationer. På detta sätt kan lotsen använda sitt nätverk för att den nyanlände ska kunna söka arbete på en bredare front än vad som varit fallet med enbart stöd från Arbetsförmedlingen. För den nyanlände blir också lotsen en personlig kontakt som kan tydliggöra både de krav som ställs på den nyanlände under den första tiden i Sverige och målet om en snabb övergång till arbete.

Arbetsförmedlingen bör tillhandahålla etableringslotsar genom att tillämpa valfrihetssystem och erbjuda den nyanlände en lots i samband med upprättandet av etableringsplanen. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den nyanlände har rätt att välja en etableringslots som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med enligt lagen om valfrihetssystem (se avsnitt 9.3).

Lotsen ska tillhandahålla tjänster för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbetslivet. Att använda valfrihetssystem är en del av strävandet mot att sätta brukaren i fokus, att förskjuta makt från politiker och tjänstemän till individen, att få en ökad valfrihet och ökat inflytande samt fler utförare och större mångfald (prop. 2008/09:29 s. 54 Lag om valfrihetssystem).

Det är regeringens uppfattning att ett valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända kommer att vara ett effektivt sätt att öka kvaliteten på insatserna för nyanlända och att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bör därför ha en skyldighet att erbjuda nyanlända valfrihetssystem och att vid upphandlingen av etableringslotsar tillämpa lagen om valfrihetssystem.

### *Lotsens uppdrag*

Lotsen arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen som har det samordnande ansvaret för etableringsinsatser enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lotsens uppdrag bör ses som en arbetsförberedande insats, dvs. en aktivitet för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Att

samarbeta med en lots ska enligt regeringens förslag därför ingå som en aktivitet i etableringsplanen. Men lotsens roll bör vara bredare än att endast vara en arbetsförberedande insats. Det är lotsen som kommer att ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlända och ska stödja individen utifrån hela dennes livssituation. Den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare reglerar därför inte *hur* lotsen ska arbeta eller exakt vilken roll lotsen ska ha: arbetsförmedlare eller coach. Det bör lotsen själv avgöra i det enskilda fallet. Lotsens arbete bör bidra till att syftet med etableringsinsatserna, att underlätta och påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet, uppfylls. Lotsen bör vara en länk mellan den nyanlända och det svenska samhället och komplettera den nyanländes kontaktnät under hans eller hennes första tid i landet.

Lotsens arbete bör inledas med att tillsammans med den nyanlända vidareutveckla den etableringsplan som Arbetsförmedlingen upprättat och planera vilka aktiviteter den nyanlända bedöms behöva för att öka möjligheten att få ett arbete. I detta avseende skiljer sig regeringens förslag från utredningens. Utredningens förslag innebär att det är lotsen som upprättar etableringsplanen. Regeringen gör bedömningen att det inledande arbetet blir effektivare och smidigare om Arbetsförmedlingen upprättar etableringsplaner. Informationsöverföringen förenklas genom att den kartläggning av den nyanländes bakgrund som Migrationsverket gör kan lämnas till en och samma myndighet, Arbetsförmedlingen. Erfarenheterna från de etableringssamtal som Arbetsförmedlingen hittills har genomfört som försöksverksamhet visar även att sådana samtal är en del i en process som leder fram till beslut om introduktionens inriktning. Att involvera ytterligare en aktör, en lots, skulle enligt regeringens uppfattning således fördröja snarare än påskynda etableringskedjan. Genom att Arbetsförmedlingen upprättar etableringsplaner skapas också den tydlighet i ansvarsförhållanden som flera remissinstanser efterfrågat.

Lotsen bör kunna erbjuda t.ex. råd och stöd vid studie- och yrkesval, matchning, coachning, jobbsökaraktiviteter, hjälp med arbetsgivarkontakter, anskaffning av praktikplatser och fungera som socialt stöd. Lotsen bör också kunna ta upp bosättningen med den nyanlända och föreslå vidareflyttning till en annan kommun om förutsättningarna för arbete och utbildning bedöms vara bättre på annat håll än där den nyanlända har bosatt sig efter uppehållstillstånd.

Lotsen bör vara stödjande och pådrivande i förhållande till den nyanlända. I detta syfte behöver lotsen beakta den nyanländes hela situation, dvs. familjesituation, behov av hälso- och sjukvård, bostadssituation m.m. Lotsen bör även se till att den nyanlända får information så att han eller hon kan fatta relevanta beslut för sin framtid.

Den introduktion som kommunerna i dag erbjuder har kritiserats för att skapa inlåsnings effekter, dvs. att många nyanlända blir kvar i introduktionsinsatser under lång tid vilket fördröjer etableringen på arbetsmarknaden. Nyanlända hamnar ofta i utbildningsinsatser utan tydliga mål. Med en stödjande och pådrivande lots kan problemet med inlåsnings motverkas. Ersättningen till lotsarna bör vara beroende av hur bra de lyckas bidra till att den nyanlända kommer i arbete och egen försörjning (se avsnitt 9.4 Ekonomisk ersättning till etableringslotsar). Lotsen kommer därmed att ha ett ekonomiskt intresse av att få den

nyanlände att så snabbt som möjligt försörja sig själv. Därmed kan lotsen också bidra till att undanröja hinder för en snabb etablering. Det bör t.ex. sakna betydelse för lotsen var den nyanlände är bosatt, om inte bosättningsorten påverkar möjligheterna till arbete. En lots kan förväntas ha intresse av att bevaka möjligheterna för den nyanlände inom en hel region, kanske inom hela landet, vilket ökar möjligheterna till individualisering och effektivisering. De ekonomiska incitamenten för lotsen bör också kunna bidra till kontinuitet i insatserna, utan väntetider mellan dessa. Lotsen bör därmed bidra till en snabbare etablering i arbete genom att också upprätthålla tempot i etableringsinsatserna och vara pådrivande och stöttande.

Det är viktigt att lotsarna tar till vara den nyanländes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet i genomförandet av etableringsplanen. Lotsen bör dessutom kunna föreslå aktiviteter som Arbetsförmedlingen beslutar om samt t.ex. deltagande i reguljär utbildning och medicinska eller sociala rehabiliteringsinsatser. Enskilda individer kan påbörja ”fel” aktivitet eller av andra skäl ha svårt att tillgodogöra sig aktiviteten. I dessa situationer bör anordnande leverantör tillsammans med lotsen och den enskilde diskutera lämplig lösning och föreslå Arbetsförmedlingen att etableringsplanen revideras. Vid vidareutvecklingen av planen är det viktigt att lotsen har ett bra samarbete med Arbetsförmedlingen, kommunen och anordnare av svenskundervisning för invandrare och samhällsorientering. Även om det är lotsen som har den huvudsakliga kontakten med den nyanlände under tiden för etableringsplanens genomförande så är det Arbetsförmedlingen som har det samordnande ansvaret och som vid behov bör revidera etableringsplanen och kontrollera att den nyanlände deltar i de aktiviteter som etableringsplanen föreskriver.

#### *Vem blir etableringslots?*

Lotsen bör vara ett företag eller en organisation. Exempel på organisationer som skulle kunna bedriva lotsverksamhet är föreningar, idéburna organisationer och branschorganisationer. Även enskilda kan tänkas starta lotsföretag. Regeringens ambition är att utvecklingen av en marknad för etableringslotsar kommer att innebära en stor mångfald av lotsar där de olika lotsföretagens affärsidéer kommer att skilja sig åt. De nyanlända har också olika behov av stöd och hjälp. En ökad mångfald av aktörer kan bidra till ökad kreativitet och nya arbetssätt.

Lotsen bör ha en bred kompetens vad gäller den service och det stöd som samhället kan erbjuda nyanlända och goda kunskaper och kontakter när det gäller arbetsmarknadens krav och möjligheter. En lots bör ha god kompetens att snabbt göra en bedömning av den nyanländes behov och förmåga att effektivisera insatserna under tiden för etableringsplanens genomförande. Det är en fördel om lotsen har flerspråkig personal.

Lotsar behöver inte ha kompetens att ta emot alla grupper av nyanlända. Specialiserade lotsar inom olika branscher, för olika målgrupper och lotsar med geografisk begränsning kan vara en fördel för att individualisera verksamheten.

I dagsläget finns ingen marknad för etableringslotsar. Hur verksamheten kommer i gång beror på en mängd faktorer, såsom t.ex. ersättningsvillkor och avtalens utformning i övrigt. Liknande verksamheter finns dock delvis hos olika aktörer redan i dag t.ex. i bemanningsföretagen, i kommunernas flyktingmottagningsverksamheter och hos de kompletterande aktörer som Arbetsförmedlingen redan i dag anlitar. Lotsverksamhet för nyanlända kan sannolikt utvecklas inom ramen för befintliga verksamheter.

Arbetsförmedlingen har upphandlat kompletterande privata aktörer för nyanlända. De tjänster kompletterande aktörer erbjuder är en del i Arbetsförmedlingens tjänsteutbud med syfte att effektivisera det arbetsmarknadspolitiska arbetet med målgruppen. Dessa har upphandlats enligt dagens system med kommunerna som huvudansvariga för introduktionen. De har ett mer begränsat uppdrag än vad lotsarna föreslås ha och de kommer in betydligt senare efter det att uppehållstillstånd har beviljats. De företag som i dag är kompletterande aktörer kan ha den kompetens som en lots behöver och kan ansöka om att få ingå i ett valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända.

## 9.2 Regelverket vid tilldelning av offentliga kontrakt

### *Upphandlingsregelverket*

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) bygger på två direktiv, ett för klassisk sektor (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, klassiska upphandlingsdirektivet) samt ett för försörjningssektorerna (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om upphandling av vatten, energi, transporter och posttjänster).<sup>5</sup>

LOU reglerar offentlig upphandling som görs av upphandlande myndigheter såsom exempelvis statliga och kommunala myndigheter samt statliga och kommunala bolag. Definitionen av upphandlande myndigheter regleras i 1 kap. 19 § jämförd med 1 kap. 12 § LOU.

Endast upphandlingsdirektivet för den klassiska sektorn och LOU är av intresse för det fortsatta resonemanget.

### *De grundläggande gemenskapsrättsliga principerna*

I artikel 43 EG-fördraget anges principen om etableringsfrihet. Den innebär att inskränkningar, inom ramen för vissa särskilda bestämmelser, för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium ska förbjudas. Etableringsfriheten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva

<sup>5</sup> EUT L 134, 30.04.2004, s. 1-113, Celex 32004L0017.

företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare.

I artikel 49 EG-fördraget regleras principen om tjänsters fria rörlighet. Den innebär ett förbud mot inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen beträffande medborgare som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten. Med tjänster förstås prestationer som normalt utförs mot ersättning och inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Med tjänster avses särskilt verksamhet av industriell natur eller kommersiell natur, inom hantverk och fria yrken.

I artikel 2 i det klassiska upphandlingsdirektivet bekräftas och utvecklas dessa principer. Upphandlingsdirektivet kräver nämligen att upphandlande myndigheter ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och förfara på ett öppet sätt. Denna bestämmelse kodifierar EG-domstolens praxis i mål om upphandling i vilka domstolen ofta åberopar krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande.

Principen om *icke-diskriminering* innebär att även om den upphandlande myndigheten inte förväntar sig några utländska anbud får den vid utformandet av förfrågningsunderlaget inte införa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra.

Principen om *likabehandling* innebär att alla leverantörer ska ges så lika förutsättningar som möjligt. Alla måste t.ex. vid samma tillfälle få den information som är relevant för upphandlingen.

Med *transparens* avses främst skyldigheten för den upphandlande myndigheten att lämna information om upphandlingen och det praktiska tillvägagångssättet vid denna samt rätten för leverantörer att få tillgång till denna information så att de i förväg känner till vad som gäller vid upphandlingen och i efterhand kan kontrollera kontraktstilldelningen (för att kunna få sina fördragsfästa rättigheter beaktade i en domstolsprövning).

*Proportionalitetsprincipen* innebär att den upphandlande myndigheten i en upphandling inte får ställa större krav på leverantören eller leveransen än som behövs och som är ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas.

Principen om *ömsesidigt erkännande* innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska godtas också i andra medlemsstater.

#### *De EG-rättsliga principernas och upphandlingsdirektivens tillämpning vid offentliga kontrakt om socialtjänster och övriga tjänster*

Bestämmelserna i fördraget om icke-diskriminering (art. 12), förbudet mot kvantitativa restriktioner (art. 28 och 29), etableringsrätt (art. 43) och fri rörlighet för tjänster (art. 49) ligger till grund för EG-direktiven om offentlig upphandling. Regelverket om offentlig upphandling är således uppbyggt med utgångspunkt i EG-fördraget även om det i fördraget inte finns någon bestämmelse som direkt hänvisar till offentlig upphandling.



Enligt art 1.2 a i det s.k. klassiska direktivet är ett offentligt kontrakt ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som slutits mellan en eller flera ekonomiska aktörer och en eller flera upphandlande myndigheter och som avser utförande av byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster som avses i direktivet.

Direktivet gör enligt definitionen i artikel 1.4 skillnad mellan upphandling av tjänstekontrakt och tjänstekontrakt som utgör tjänstekoncessioner. Det som utmärker tjänstekoncessioner är att ersättningen för tjänsternas utförande endast utgörs av rätten att utnyttja tjänsten eller dels en sådan rätt, dels betalning från den upphandlande myndigheten. Enligt artikel 17 är direktivet inte tillämpligt på tjänstekoncessioner. Dock ska de upphandlande myndigheterna behandla leverantörerna på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och förfara på ett öppet sätt i enlighet med artikel 12 och EG-domstolens domar i bl.a. mål C-272/91 Lottomatica (REG 1994 I-1409), mål C-324/98 Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG, i närvaro av: Herold Business Data AG (REG 2000 I – 10745), mål C-231/03 Coname (REG 2005 I-7287), mål C-458/03 Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen och Stadtwerke Brixen AG (REG 2005 I-00), mål C-260/04 Kommissionen mot Italien och mål C-410/04 ANAV (REG 2006 I-3303).

Vid offentlig upphandling är direktivet endast i begränsad omfattning tillämpligt på s.k. B-tjänster, vilket bl.a. inbegriper tjänster som avser socialtjänster och övriga tjänster. Det innebär dock inte att medlemsstaterna har full frihet vid upphandling av dessa tjänster. Gemenskapslagstiftaren får anses ha utgått ifrån att kontrakt avseende sådana tjänster, med hänsyn till deras speciella natur, normalt inte har ett sådant gränsöverskridande intresse som kan motivera att de tilldelas efter en anbudsinfordran genom vilken företag från andra medlemsstater kan få kännedom om en annons om upphandling och lämna anbud. Av detta skäl krävs det t.ex. i direktivet endast publicering i efterhand för denna kategori av tjänster. Men även om en B-tjänst i allmänhet inte har ett gränsöverskridande intresse kan en upphandling av en sådan tjänst anses ha ett bestämt gränsöverskridande intresse i ett särskilt fall, dvs. det kan finnas ekonomiska aktörer i ett annat medlemsland som är intresserade av att utföra den aktuella tjänsten.

Oavsett vilken tjänst det är fråga om omfattas därmed all tilldelning av offentliga kontrakt, vare sig det sker som en koncession eller som ett tjänstekontrakt, av de grundläggande gemenskapsrättsliga reglerna, särskilt principerna om etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster. Detta innebär således att om ett kontrakt om en s.k. B-tjänst är av gränsöverskridande intresse ska tilldelningen av kontraktet följa de grundläggande EG-rättsliga principer som framgår av fördraget (se bl.a. mål C-507/03, Europeiska kommissionen mot Irland, REG 2007 I-9777).

#### *Offentlig upphandling av tjänster*

Upphandlande myndigheter ska följa LOU vid i stort sett all anskaffning i form av köp, hyra, leasing m.m. av varor och tjänster, inklusive drift-entreprenader samt byggtreprenader. Lagen är tvingande när en upp-

handlande myndighet står i begrepp att göra en anskaffning från en extern leverantör. Däremot gäller inte LOU när den upphandlande myndigheten väljer att utföra uppgifterna inom den egna förvaltningen. Vilka bestämmelser i lagen som ska tillämpas beror på om upphandlingen överstiger respektive understiger vissa tröskelvärden och vilken typ av varor eller tjänster som upphandlingen avser. Regeringen har tillkännagett tröskelvärdena vid offentlig upphandling i ett tillkännagivande (2008:32).

Upphandlande myndigheters anskaffning av bl.a. s.k. A-tjänster över tröskelvärdena omfattas av det klassiska upphandlingsdirektivet som genomförts i 1–14 kap. LOU, medan upphandling av s.k. B-tjänster, däribland tjänster som avser socialtjänster och övriga tjänster, omfattas endast i mycket begränsad omfattning av det klassiska direktivet men är närmare reglerad i 15 kap. LOU. Vilka tjänster som är A- respektive B-tjänster framgår av bilagorna 2 och 3 till LOU. Bland B-tjänster finns bl.a. rekrytering av arbetskraft och personalförmedling, utbildning, socialtjänster och övriga tjänster. Europeiska kommissionen har tagit fram en särskild nomenklatur för varor, tjänster och byggentreprenader, s.k. CPV-nomenklatur (kommissionens förordning 213/2008/EC). CPV-nomenklaturen ska användas vid annonsering i EUT/TED (EUT – Europeiska unionens officiella tidning, TED – Tenders Electronic Daily). I en särskild konverteringstabell kan man utläsa huruvida en tjänst är en A- eller B-tjänst. I nomenklaturen har varje vara, tjänst etc. en sifferkod. CPV-nomenklaturen och konverteringstabellen kan nås på webbplatsen [www.simap.eu](http://www.simap.eu). Om en tjänst inte återfinns bland CPV-numren är den en B-tjänst av typen ”övriga tjänster”.

Om upphandlingen avser en kombination av varor och tjänster ska den upphandlande myndigheten följa de regler som gäller för den typ som dominerar värdemässigt, även kallad överviktsprincipen. Detsamma gäller om det är fråga om en blandning av A- och B-tjänster. Sverige har, vid genomförandet av upphandlingsdirektiven, valt att i 15 kap. LOU närmare reglera upphandlingar av B-tjänster.

### 9.3 Arbetsförmedlingen ska tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem

**Regeringens förslag:** När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem för tjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 22, 25 och 27 (CPV-kod 79998000-6 coachning) i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Arbetsförmedlingen ska vara upphandlande myndighet enligt lagen om valfrihetssystem.

När Arbetsförmedlingen tillämpar lagen om valfrihetssystem ska bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas.

Arbetsförmedlingen behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem för alla nyanlända.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att en ändring i lagen om valfrihetssystem ska införas så att den gäller även för alla statliga myndigheter. Utredningen har även föreslagit att Migrationsverket/Arbetsförmedlingen vid tillämpning av lagen om valfrihetssystem ska tillhandahålla intresserade introduktionslotsar ett underlag (förfrågningsunderlag) för ansökan om att delta i ett valfrihetssystem samt att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i förfrågningsunderlaget.

Utredningen har föreslagit att länsstyrelsen ska ha tillsyn över introduktionslotsarnas verksamhet enligt introduktionslagen och se till att introduktionslotsarna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen har också föreslagit att länsstyrelsen ska ha rätt att inspektera introduktionslotsens verksamhet och få inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen, samt att introduktionslotsen ska vara skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen. Vidare har utredningen föreslagit att länsstyrelsen ska underrätta Migrationsverket/Arbetsförmedlingen om missförhållanden i enskild lotsverksamhet.

**Remissinstanserna:** Få instanser har specifikt kommenterat upprättandet av ett valfrihetssystem av introduktionslotsar. *Almega* ställer sig bakom förslaget. *Verket för näringslivsutveckling* menar att introduktionsverksamheten passar väl för etablering av utförare inom LOV och stöder förslaget att utvidga lagen till att gälla även för statliga myndigheter.

Ett stort antal remissinstanser påtalar svårigheterna för nyanlända att välja introduktionslots och ställer sig frågande till hur den enskilde ska kunna göra ett välinformerat val. Ett alternativ till att göra valfriheten mer reell är, menar *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* och *Socialstyrelsen*, att senarelägga individens val av lots. *Sveriges Akademikers Centralorganisation* förespråkar att den ansvariga myndigheten anvisar individerna till de lotsföretag som har en inriktning som bäst överensstämmer med individernas behov.

Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelserna i Kronobergs och Västmanlands län*, anser att utredarens förslag om introduktionslotsar bör prövas och utvärderas som en försöksverksamhet i några län, innan beslut fattas att genomföra detta i full skala. *Centrala studiestödsnämnden* förordar ett kommunalt lotssystem.

Några, däribland *Försäkringskassan* och *Arbetsförmedlingen*, har framhållit att lotsar inte bör kunna avvisa en nyanländ utan särskilda skäl. Några remissinstanser, däribland *Barnombudsmannen*, menar att staten bör garantera kvaliteten på introduktionslotsens verksamhet genom att reglera de krav som varje introduktionslots ska uppfylla. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att verksamhet med lotsar ska förenas med tillståndsprovning, inklusive vandelsprovning av ansvariga.

Av de remissinstanser som yttrat sig över utredarens förslag om tillsyn är flertalet positiva till utredningens förslag och understryker vikten av tillsyn. Några länsstyrelser framhåller att de föreslagna resurserna inte är tillräckliga, att det krävs tillståndsprovning och att ansvarsområdet bör tydliggöras. *Bemanningsföretagen* anser att det inte finns någon

anledning för utomstående att bestämma i vilken form en viss verksamhet ska bedrivas. Några, däribland *Länsstyrelserna i Östergötlands och Kronobergs län*, föreslår att länsstyrelserna ges sanktionsmöjligheter.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att tillsynsansvaret är möjligt, men att det är oklart på vilket sätt tillsynsansvaret kommer att skilja sig från avtalsuppföljningsansvaret.

*Ekonomistyrningsverket* betonar vikten av att både länsstyrelsernas tillsyn av lotsarnas verksamhet och huvudansvarig myndighets uppföljning och utvärdering av introduktionen, prioriteras om ett lotssystem tas i bruk. Målgruppens ofta utsatta situation, språkligt, kulturellt och ekonomiskt, och förmodade svårigheter att kunna tillvarata sina rättigheter gör tillsynen över lotsarnas verksamhet speciellt betydelsefull.

*Länsstyrelsen i Kronobergs län* vill att oberoende uppföljning, utvärdering liksom tillsyn och inspektion av all verksamhet som rör nyanländas introduktion genomförs.

*Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker förslaget att utöva tillsyn över lotsarnas verksamhet. Tydliga kriterier för tillsynen bör skrivas in i introduktionslagen. När det gäller omfattningen av tillsynen anser länsstyrelsen att det inte går att upprätthålla rimlig kvalitet med föreslagen resurs. I förslaget ska uppföljningsansvaret återfinnas hos den myndighet som har huvudmannaskap dvs. Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen. Det är i flera hänseenden problematiskt att utvärdera sin egen verksamhet, så som utredningen föreslår. En extern uppföljningsfunktion saknas som t.ex. länsstyrelserna skulle kunna utgöra med adekvat resursförstärkning.

**Bakgrund om lagen om valfrihetssystem:** Lagen om valfrihetssystem (LOV, prop. 2008/09:29, bet. 2008/09:SoU5, rskr. 2008/09:61) trädde i kraft den 1 januari 2009 och reglerar hur en upphandlande myndighet ska förfara vid anskaffning av stöd-, vård- och omsorgstjänster i ett valfrihetssystem. Det är fråga om tjänster inom hälsovård och socialtjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 25 i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Med upphandlande myndighet avses enligt LOV kommunala myndigheter och beslutande församlingar i kommuner och landsting. Statliga myndigheter omfattas inte av lagen.

Grundprincipen i ett valfrihetssystem är att den enskilde väljer vilken leverantör som ska utföra tjänsten. Leverantören ska ha godkänts och kontrakterats av den upphandlande myndigheten. Den upphandlande myndighet som tillämpar lagen måste annonsera löpande i en nationell databas för valfrihetssystem. Såväl privata företag som ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända som leverantörer. Alla leverantörer som ansökt om att få vara med i ett valfrihetssystem och som uppfyller fastställda krav godkänns, varefter kontrakt tecknas. Lagen bygger på att det inte råder någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den enskilde ges i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. Den upphandlande myndigheten ansvarar för att brukarna får fullständig information om samtliga leverantörer som man kan välja mellan. För personer som inte väljer ska det finnas ett ickevalsalternativ. En leverantör, som gör

gällande att en upphandlande myndighet brutit mot en bestämmelse i lagen om valfrihetssystem, får möjlighet att ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över LOV.

Valfrihetssystemet innebär att den upphandlande myndigheten och leverantörerna sluter skriftliga kontrakt med ekonomiska villkor om tillhandahållande av en tjänst (a. prop. s. 56). Den upphandlande myndigheten kan välja att införa ett valfrihetssystem enligt kriterierna i LOV, eller upphandla tjänsterna enligt LOU.

Regeringen anför i propositionen att kontrakt om valfrihetssystem enligt LOV får anses utgöra en tjänstekoncession (a. prop. s. 58). Tjänstekoncessioner omfattas inte av bestämmelserna i upphandlingsdirektiv EG 2004/18, men av EG-fördragets grundläggande principer. Detta medför bl.a. en skyldighet för upphandlande myndighet att annonsera och tillhandahålla rättsmedel till förmån för en leverantör. Bedömningen innebär att det inte finns någon skyldighet att föra in bestämmelser om tekniska specifikationer, efterannonsering, krav på uteslutning av leverantörer som begår viss typ av brottslighet, interimistiska åtgärder och skadestånd i LOV. Enligt upphandlings- och rättsmedelsdirektiven hade detta annars varit nödvändigt.

EG-domstolen behandlade i dom C-300/07 av den 11 juni 2009 begreppet tjänstekoncession i relation till begreppet ramavtal. Domstolen anför (p. 71) att tjänstekoncession kännetecknas av en situation där den upphandlande myndigheten överför rätten att utnyttja viss tjänst till en koncessionsinnehavare, vilken inom ramen för det ingångna kontraktet har en viss ekonomisk frihet att bestämma villkoren för hur denna rätt utnyttjas och därmed också i huvudsak står riskerna med detta utnyttjande. Ett ramavtal kännetecknas däremot av en situation där den verksamhet som en ekonomisk aktör som är part i avtalet bedriver är reglerad på så vis att alla kontrakt som denna aktör ingår under en given tidsperiod måste följa de villkor som anges i ramavtalet. I det aktuella målet anger EG-domstolen att klassificeringen av ett kontrakt beror på de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet. För att en tjänstekoncession ska anses föreligga måste leverantören stå den övervägande risken vid driften av verksamheten i fråga.

I LOV anges att den upphandlande myndigheten löpande ska annonsera, godkänna och teckna avtal med alla leverantörer som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Att begränsa antalet leverantörer i systemet är inte tillåtet. Detta får till konsekvens att leverantören i valfrihetssystemet inte kan beräkna hur omfattande konkurrensen kommer att bli samt hur stor volym som denne kommer att få leverera. Även om ersättningen i huvudsak betalas av den upphandlande myndigheten och inte från tredje man tar ändå leverantören den övervägande ekonomiska risken. Detta medför att regeringens bedömning är att ett valfrihetssystem enligt LOV alltså uppfyller villkoren för att en tjänstekoncession ska anses föreligga.

## Skälen för regeringens förslag

### *Arbetsförmedlingen ska tillämpa lagen om valfrihetssystem*

Utredningen har föreslagit att Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen ska vara skyldig att upprätta ett valfrihetssystem av introduktionslotsar för nyanlända enligt den lag om valfrihetssystem som då hade föreslagits av den s.k. Frittval-utredningen (SOU 2008:58 s. 154). Vidare har utredningen föreslagit att den lagen ska vara tillämplig för alla statliga myndigheter när de upprättar ett valfrihetssystem (a. bet. s. 175).

LOV är som tidigare framgått begränsad till att endast gälla för kommunala myndigheter och därmed jämställda myndigheter, 2 kap. 7 § LOV. Utredningen har inte lämnat något lagförslag till utökning av tillämpningsområdet av den då ännu inte beslutade lagen. Konsekvenserna av en utökning av lagens tillämpningsområde så att den kan tillämpas av alla statliga myndigheter har inte heller analyserats av utredningen. Utredningens betänkande ger alltså inte tillräckligt underlag för att gå vidare med frågan om LOV ska gälla för alla statliga myndigheter i detta lagstiftningsärende. Regeringen anser att den lämpligaste lösningen i nuläget i stället är att i den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare reglera att Arbetsförmedlingen ska tillämpa bestämmelserna i LOV när myndigheten tillhandahåller valfrihetssystem av lotsar för nyanlända. När Arbetsförmedlingen tillämpar LOV bör med upphandlande myndighet enligt 2 kap. 7 § LOV avses Arbetsförmedlingen. Detta bör för tydlighets skull framgå av den föreslagna lagen. LOV gäller endast när en upphandlande myndighet beslutat att tillämpa valfrihetssystem vad gäller de tjänster som anges i den lagen. Regeringens förslag innebär dock att det blir obligatoriskt för Arbetsförmedlingen att tillämpa LOV.

Att Arbetsförmedlingen ska tillämpa LOV innebär att Arbetsförmedlingen löpande ska annonsera, godkänna och teckna avtal med alla leverantörer som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Liksom för andra myndigheter som tillämpar LOV får Arbetsförmedlingen inte begränsa antalet leverantörer i systemet. Oförutsedda händelser i världen gör dessutom att antalet personer som kommer att omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan variera från år till år. Inte heller etableringslotsar i Arbetsförmedlingens valfrihetssystem kommer således att kunna beräkna hur stor konkurrensen kommer att vara eller hur många nyanlända som kommer att vända sig till dem. Regeringens bedömning är därför att ett valfrihetssystem med etableringslotsar som Arbetsförmedlingen tillhandahåller, liksom valfrihetssystem enligt LOV, uppfyller villkoren för att en tjänstekoncession ska anses föreligga.

### *Förvaltningslagens tillämpning*

Enligt 1 kap. 3 § LOV ska förvaltningslagen inte tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt LOV. Även om förvaltningslagens regler inte blir tillämpliga kommer grundläggande krav på rättsäkerhet ändå att vara uppfyllda, t.ex. finns jävsbestämmelser för kommunala

myndigheter i kommunallagen (1991:900). Eftersom leverantörer enligt LOV får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol ges också en möjlighet till domstolsprövning (prop. 2008/09:29 s. 63). I 4 kap. 5 § LOV finns vidare en bestämmelse om att det för bedömningen av när en handling ska anses inkommen till den upphandlande myndigheten ska vad som sägs i 10 § förvaltningslagen tillämpas.

Eftersom kommunallagens bestämmelser inte är tillämpliga avseende statliga myndigheter men grundläggande krav på rättsäkerhet bör vara uppfyllda även när Arbetsförmedlingen tillämpar LOV, bör i sådana fall bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen tillämpas.

#### *Tjänster som Arbetsförmedlingen ska anskaffa enligt lagen om valfrihetssystem*

Lagen om valfrihetssystem omfattar hälsovård och socialtjänster, s.k. B-tjänster kategori 25 i bilaga 3 i lagen om offentlig upphandling, LOU, med CPV-referensnummer 74511000-4, och från 85000000-9 till 85323000-9 (utom 85321000-5 och 85322000-2) enligt förordningen 2195/2002/EG av den 5 november 2002 (1 § LOV). De angivna CPV-referensnumren omfattar en rad tjänster inom hälso- och sjukvårdsområdet samt socialtjänster. Den 15 september 2008 trädde förordningen 213/2008/EG av den 28 november 2007 i kraft. Förordningen innehåller en omarbetad CPV-nomenklatur som ska användas vid all annonsering i EUT/TED.

Arbetsförmedlingen bör försöka hitta de CPV-koder för etableringslotsens tjänster som stämmer så väl överens med behoven som möjligt. Som framgår av avsnitt 9.1 bör lotsen tillhandahålla tjänster i samband med etableringsplanens genomförande, såsom t.ex. personalförmedling, coachning, studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter. Det är således närmast fråga om en rådgivnings- och vägledningstjänst i kombination med vissa andra tjänster med särskilt fokus på arbetsmarknads-etablering. Regeringen gör därför bedömningen att etableringslotsens tjänster bl.a. kan hänföras till kategori 25 hälsovård och socialtjänster med CPV-referensnummer 79611000-0 jobbsökningstjänster (förordning 213/2008/EG, tidigare benämnd jobb-letningstjänst med CPV-referensnummer 74511000-4 enligt förordning 2195/2002/EG). Andra tjänster som är relevanta för etableringslotsens arbete och som kan hänföras till kategori 25 är tjänster som omfattas av CPV-referensnummer 85312300-2 vägledning och rådgivning, 85312310-5 vägledning och 85312320-8 rådgivning.

Etableringslotsens tjänster kan också hänföras till kategori 22 rekrytering och urval av personal med CPV-referensnummer 79600000-0 till 79635000-4 (utom 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0), och från 98500000-8 till 98514000-9) enligt förordning 213/2008/EG. Tjänster av relevans i denna kategori kan vara t.ex. 79610000-3 personalförmedling, 79620000-6 förmedling av personal, även tillfälligt anställda och 79634000-7 yrkesvägledning.

Vidare kan en tjänst som innefattar coachning hänföras till kategori 27 till de tjänster som omfattas av CPV-referensnummer 79998000-6.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att Arbetsförmedlingen ska tillämpa LOV när Arbetsförmedlingen upphandlar samt ingår avtal med etableringslotsar om tjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 22, 25 och 27 (CPV-kod 79998000-6 coachning) i bilaga 3 till lagen om offentlig upphandling.

#### *Förfrågningsunderlagets innehåll*

Arbetsförmedlingens skyldighet att tillämpa LOV innebär att Arbetsförmedlingen vid inrättandet av ett valfrihetssystem måste förfara i enlighet med vad som anges i LOV. Enligt 2 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten i ett förfrågningsunderlag ange de villkor som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd. En särskild bestämmelse i den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som föreskriver att Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla intresserade lotsar ett förfrågningsunderlag såsom föreslagits av utredningen får därför anses obehövlig. Begreppet förfrågningsunderlag är detsamma som återfinns i LOU (jfr prop. 2006/07:128 s. 300 och 301). I förfrågningsunderlaget ska den upphandlande myndigheten ange de krav som samtliga sökande ska uppfylla för att bli godkända samt övriga avtalsvillkor. Det ska i förfrågningsunderlaget finnas en kravspecifikation, kontaktuppgifter, uppgifter om avtalstider, regler för avtalets tecknande samt regler för uppföljning och kontroll, villkor som ska gälla samt hur uppdraget ska fullföljas under kontraktstiden.

Av förfrågningsunderlaget ska framgå alla de krav som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd och få teckna kontrakt. Eftersom ett valfrihetssystem bygger på kvalitetskonkurrens i stället för priskonkurrens ska även grunden för den ekonomiska ersättning som leverantören erhåller framgå av förfrågningsunderlaget. Att kraven ska vara proportionerliga och relevanta i förhållande till de mål som eftersträvas följer bl.a. av 1 kap. 2 § LOV. Eftersom tjänsternas art och omfattning kan variera framgår det inte av LOV vilka krav som ska ställas. Alla leverantörer måste emellertid uppfylla de krav som uppställs i svensk lagstiftning, bl.a. skatte- och arbetsrättslagstiftning. Med svensk lagstiftning avses även myndigheters föreskrifter. I sin verksamhet ska Arbetsförmedlingen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Arbetsförmedlingen får således inte sätta upp några osakliga krav som inte står i proportion till ändamålet och som skulle innebära att leverantörer behandlas olika. Om en lots anser att något krav är oproportionerligt eller på annat sätt diskriminerande har lotsen möjlighet att hos allmän förvaltningsdomstol begära rättelse (10 kap. LOV). För att möjliggöra att avtalsvillkoren kan revideras inom ramen för ett valfrihetssystem samtidigt som principen om likabehandling av alla leverantörer tillämpas, bör den upphandlande myndigheten försäkra sig om möjligheten till omförhandling av avtalsvillkoren.

Krav som Arbetsförmedlingen kan eller bör ställa på lotsar kan t.ex. gälla följande:

- Kunskaps- och erfarenhetsbakgrund; t.ex. vilken kompetens personalen ska ha.



- Kvalitetssäkring och trygghet för den enskilde; rutiner för klagomålshantering, rapportering av fel och brister samt anmälan om missförhållanden.
- Skyldighet att lämna de uppgifter som krävs för att rätten till ersättning ska kunna bedömas.
- Uppföljning av verksamheten; medverka vid uppföljning eller bistå Arbetsförmedlingen med underlag som behövs för att Arbetsförmedlingen ska kunna följa upp etableringsinsatserna för nyanlända.
- Skyldighet att ta uppdrag eller att ta emot alla som väljer lotsen och den nyanländes rätt att välja om. Även när uppdraget ska påbörjas bör framgå.
- Eventuell geografisk, branschmässig eller målgruppsbaserad begränsning av uppdraget.
- Information om förändringar; förändringar av verksamheten ska meddelas Arbetsförmedlingen.
- Ekonomisk stabilitet; lotsen ska ha en sådan ekonomisk bas att lotsen kan upprätthålla ett långsiktigt åtagande. Här kan krav på soliditetsmått och likviditetsmått anges.
- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.
- Kvalitet; lotsen ska rapportera till Arbetsförmedlingen om sin verksamhet. Lotsen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete, kontroll och uppföljningar ska kunna göras.
- Samverkan med andra aktörer.
- Lotsen bör tillse att en tolk anlitas när det behövs, alternativt ha egen personal som behärskar det främmande språket. Kostnaden för tolk bör ingå i ersättningen.

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

Lotsen bör ha god kunskap om arbetsmarknad, utbildningsutbud, näringsliv och ha ett nätverk bland potentiella arbetsgivare. Lotsen bör ha kunskaper om individens rättigheter och skyldigheter gentemot kommun, stat och potentiella arbetsgivare. Då uppdraget innebär många löpande kontakter med bl.a. Arbetsförmedlingen, kommuner, anordnare av svenskundervisning för invandrare, företag och branschorganisationer är det viktigt att lotsen kan samordna och koordinera berörda parter insatser.

Såsom påtalats av dåvarande *Jämställdhetsombudsmannen* bör vidare krav ställas på kunskap och insikter ur ett jämställdhetsperspektiv kring rådande situation på arbetsmarknaden och om de olika hinder och villkor som finns för nyanlända kvinnor och män.

Flera remissinstanser har påtalat vikten av att lotsar inte ska kunna neka att ta emot vissa nyanlända, eftersom det då kan finnas risk att vissa nyanlända bortsorteras på grund av utbildnings- och yrkesbakgrund, kön, ålder, etnicitet, sexuella läggning eller funktionsnedsättning. Regeringen instämmer i detta. De nyanlända är ingen homogen grupp och erfarenheter och yrkes- och utbildningsbakgrund kan variera. Krav om en

skyldighet att ta emot alla som väljer lotsen kan och bör emellertid inte få hindra en specialisering av lotsar, t.ex. för att kunna arbeta med personer med vissa funktionsnedsättningar eller vissa yrkeskategorier såsom exempelvis hälso- och sjukvårdspersonal eller tekniker och personer med en viss utbildningsnivå. Vidare bör det vara möjligt att i förfrågningsunderlaget begränsa lotsens uppdrag geografiskt och i kapacitet, dvs. antalet nyanlända som en lots maximalt kan ta emot. En specialisering av lotsar med särskild kompetens är önskvärt och bör tillåtas, liksom geografisk begränsning och kapacitetsbegränsningar. Arbetsförmedlingen behöver således inte tillämpa samma valfrihetssystem för alla nyanlända.

Kravlistan bör kunna anpassas och vid behov preciseras av Arbetsförmedlingen. Det är därför inte lämpligt att, såsom utredningen föreslår, särskilt föreskriva om vad förfrågningsunderlaget ska innehålla.

#### *Krav på kvalitet*

Alla etableringsinsatser för nyanlända bör vara av god kvalitet och vara kunskapsbaserade, ändamålsenliga, individfokuserade, effektiva och jämlika. Insatserna bör sättas in så snabbt som möjligt från det att uppehållstillstånd beviljats och delgetts den nyanlände.

Arbetsförmedlingen ska enligt regeringens förslag vara ansvarig för att upprätta etableringsplaner och ha ett samordnande ansvar för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. Arbetsförmedlingen har även ansvar för att tillhandahålla arbetsförberedande insatser, dvs. aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Avtal behövs därför när Arbetsförmedlingen låter någon annan utföra myndighetens uppgifter. Ansvaret för att den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och därtill hörande föreskrifter följs förblir dock Arbetsförmedlingens.

Ett syfte med att införa ett valfrihetssystem är att skapa en mångfald av oberoende aktörer som i konkurrens med varandra kan utarbeta effektiva metoder för en snabb arbetsmarknads-etablering för nyanlända. Mångfalden och konkurrensen ger förutsättningar för innovativa lösningar och en kontinuerlig vidareutveckling av etableringsinsatserna. Om många och höga krav ställs kommer färre aktörer att vara intresserade och ha möjlighet att uppfylla kraven. Kraven måste vara realistiska. Vilka krav som är rimliga att ställa beror även av vilken ersättning som tjänsten berättigar till. Det formar i väsentlig grad förutsättningarna för att ett kvalitativt bra resultat ska kunna åstadkommas.

Kvalitetskraven bör utarbetas av Arbetsförmedlingen som vid behov kan ompröva och anpassa dessa utifrån de uppföljningar och utvärderingar av etableringsinsatserna som bör göras.

Vissa av kraven som kommer att ställas i förfrågningsunderlaget kommer att vara grundläggande, nödvändiga och lika för alla. Så är fallet med kravet att introduktionslotsarna måste följa gällande rätt. De villkor som ställs måste uppfylla alla de EG-rättsliga principer som gäller i detta sammanhang, dvs. ickediskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

*Ett ansvar för länsstyrelsen att ha tillsyn över etableringslotsarnas verksamhet föreslås inte*

Utredarens förslag om tillsyn innebär att länsstyrelsen ska granska att lotsen uppfyller de krav som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter. Etableringslotsarnas verksamhet kommer emellertid inte att regleras i lag. De krav som ställs på lotsarna och övriga villkor för att bli godkänd och få teckna kontrakt kommer i stället att anges i det förfrågningsunderlag som Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla. Det innebär att ansvaret ligger på Arbetsförmedlingen att se till att det kontrakt som tecknats mellan myndigheten och lotsen följs. Arbetsförmedlingen bör följa upp och utvärdera lotsarnas verksamhet och se till att de tjänster som lotsarna erbjuder enskilda är av god kvalitet. Arbetsförmedlingen har även möjlighet att avbryta kontrakt med lotsar vid avtalsbrott och kan utesluta lotsar från valfrihetssystemet i vissa fall, t.ex. vid konkurs eller likvidation. Den enskilde kan också påtala eventuella missförhållanden hos en lots till Arbetsförmedlingen som får vidta de åtgärder som behövs. Regeringen anser därför inte att det finns anledning att föreslå att länsstyrelsen ska åläggas ett tillsynsansvar.

*Löpande annonsering, ansökningsförfarandet samt godkännande och ingående av kontrakt*

Av 3 kap. 1 och 2 §§ LOV följer en skyldighet för den upphandlande myndigheten att löpande annonsera på en nationell webbplats. Annonserna och förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängligt på webbplatsen. Regeringen har gett Kammarkollegiet i uppdrag att upprätta och ansvara för driften av en sådan webbplats (S2008/5749/ST). Regeringen har ansett det lämpligt att annonserna även publiceras på annat sätt (prop. 2008/09:29 s. 67). Arbetsförmedlingen bör därför även publicera annonserna på Arbetsförmedlingens hemsida.

Av 5 kap. 1 § LOV följer vidare att alla leverantörer som önskar delta i ett valfrihetssystem ska ha rätt att ansöka. Även grupper av leverantörer, oavsett juridisk form, ska ha rätt att lämna in en ansökan. När kontrakt ska tecknas kan den upphandlande myndigheten dock begära att gruppen ska ha en viss juridisk form.

Enligt 8 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i annonserna och förfrågningsunderlaget och som inte uteslutits med stöd av 7 kap. 1 § LOV. Omständigheter som medför att en sökande får uteslutas från att delta i valfrihetssystem är främst hänförliga till den sökandes ekonomiska problem, såsom att sökanden t.ex. är i eller är föremål för ansökan om konkurs eller tvångslikvidation, och brott i yrkesutövningen (se 7 kap. 1 § LOV).

Vidare ska den upphandlande myndigheten enligt 8 kap. 2 § LOV snarast möjligt när beslut fattats om huruvida en sökande får delta i valfrihetssystemet lämna underrättelse till sökanden om beslutet och skälen för det. Om sökanden inte har godkänts som leverantör ska upplysningar lämnas om hur han eller hon ansöker om rättelse. Den upphandlande myndigheten ska enligt 8 kap. 3 § LOV utan dröjsmål

teckna kontrakt med samtliga sökanden som godkänts (jfr a. prop.s. 86 f.).

Som anförts i avsnitt 9.1 anser regeringen att etableringslotsar bör vara företag eller en ideell organisation eller en ekonomisk förening som uppfyller de krav som Arbetsförmedlingen anger i förfrågningsunderlaget. Regeringen anser därmed inte att Arbetsförmedlingen bör ställa krav på att en etableringslots nödvändigtvis behöver ha en viss juridisk form. Något sådant krav bör därför inte uppställas av Arbetsförmedlingen när myndigheten tecknar kontrakt med lotsar.

#### *Information till nyanlända om etableringslotsar i valfrihetssystem*

Enligt 9 kap. 1 § LOV ska den upphandlande myndigheten lämna information till enskilda om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

På en traditionell marknad för varor och tjänster är konsumentinformationen något som marknaden vanligtvis tillhandahåller och ansvarar för, inom ramen för befintlig marknadsförings- och konsumentlagstiftning. Etableringsinsatserna för nyanlända kommer däremot att vara ett offentligt åtagande delvis reglerat i lag och kan därför normalt sett inte jämföras med en vanlig tjänst på en marknad. Så som tidigare påtalats bör Arbetsförmedlingen ha ansvaret för etableringsplanerna och ytterst svara för att de tjänster som tillhandahålls av etableringslotsar uppfyller de villkor som finns i lagstiftningen. En förutsättning för att ett valfrihetssystem ska få positiva effekter för kvalitet, brukarinflytande och kostnadseffektivitet är att de nyanlända ges en reell möjlighet att välja etableringslots. För att kunna välja krävs att den nyanlände ges möjlighet att göra rationella val utifrån egna behov och preferenser. Detta kräver tillgänglig och jämförbar information om valalternativen.

Efter ett beslut om uppehållstillstånd behöver de nyanlända stöd och hjälp för att kunna välja. Denna hjälp kommer i praktiken att ges av handläggaren på Arbetsförmedlingen vid etableringssamtalen. Handläggarens roll som informatör och vägledare är därför viktig. Handläggaren måste förhålla sig konkurrensneutral i förhållande till de leverantörer som finns i valfrihetssystemet, inklusive verksamheten i Arbetsförmedlingens egen regi (se nedan). Samtidigt bör handläggaren uppmuntra och stödja den enskilde att göra ett aktivt val som kan tillgodose de behov som den enskilde har. Information som handläggaren ger måste vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Den bör också kunna anpassas efter personers olika behov. Information av intresse när en nyanländ väljer lots kan vara t.ex. särskild kompetensinriktning och om en viss lots har personal som talar andra språk än svenska.

#### *Icevalsalternativ*

Enligt 9 kap. 2 § LOV ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett icevalsalternativ för den enskilde som inte väljer leverantör.

Den upphandlande myndigheten ska stödja, underlätta för och uppmuntra den enskilde att välja leverantör i ett valfrihetssystem. Ickevalsalternativet bör vara ett kvalitativt fullgott alternativ. Den upphandlande myndigheten bör i förväg bestämma vad som gäller om den enskilde inte väljer. Myndighetens handläggare får inte slumpvis välja bland de lotsar som myndigheten tecknat avtal med. Viktning eller rangordning av leverantörerna är inte tillåtet i ett valfrihetssystem (prop. 2008/09:29 s. 99 f.).

Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet måste avgöra vad ickevalsalternativet ska vara. Det går inte att ange i lagstiftning vad ickevalet ska vara eftersom förutsättningarna för de olika tjänsterna som kan ingå i ett valfrihetssystem varierar. Faktorer som kompetens, tillgång och efterfrågan kan komma att påverka ickevalet. För vissa typer av tjänster kan Arbetsförmedlingens verksamhet i egen regi vara det bästa ickevalsalternativet, eftersom huvudansvaret för etableringsplanerna och de arbetsförberedande insatserna ligger på myndigheten. Arbetsförmedlingen kan också upphandla ett ickevalsalternativ enligt LOU. Det är viktigt att ickevalsalternativet är konkurrensneutralt mellan de leverantörer som tecknat avtal med Arbetsförmedlingen enligt lagen om valfrihetssystem. Det är också viktigt att den enskilde får information om ickevalsalternativet och vilken leverantör den enskilde kommer att få om något val inte görs.

### *Omval*

En av grundpelarna i ett valfrihetssystem är den enskildes rätt att byta leverantör av tjänsten om han eller hon så önskar. Situationer som gör att en nyanländ av någon anledning vill byta lots kommer med största sannolikhet att uppstå. Det kan t.ex. tänkas uppstå en situation där den nyanlände är missnöjd med kvaliteten på lotsens tjänst eller att man tvingas byta lots eftersom den tidigare lotsen har försvunnit från marknaden, t.ex. genom konkurs eller fusion. Dessutom kan det bli nödvändigt med omval om den nyanlände flyttar till annan ort och lotsen inte är rikstäckande.

I Arbetsförmedlingens skyldighet enligt LOV att tillhandahålla information ingår också att ge information om villkor för omval och hur omvalet går till, t.ex. uppsägningstider och vart den enskilde ska vända sig för att göra ett omval.

I förfrågningsunderlaget bör Arbetsförmedlingen ange villkor för omval, dvs. hur lång uppsägningstiden är samt villkor för att ta emot nyanlända som valt en ny lots. Myndigheten bör genom hjälp och stöd bistå den enskilde vid omval (jfr prop. 2008/09:29 s. 100).

### *Valfrihetssystem i förhållande till LOU och verksamhet i egen regi*

Som tidigare framgått föreslås Arbetsförmedlingen ha en skyldighet att erbjuda nyanlända ett valfrihetssystem med etableringslotsar. Skyldigheten innebär att Arbetsförmedlingen genom upprättandet av valfrihetssystem ska erbjuda nyanlända alternativ till den verksamhet som bedrivs i Arbetsförmedlingens egen regi. I de fall då inga privata

aktörer ansökt om att få ingå i valfrihetssystemet kan en sådan alternativ privat aktör upphandlas enligt LOU. Inom ramen för ett valfrihetssystem kan Arbetsförmedlingen således behöva upphandla en leverantör för att komplettera utbudet av lotstjänster som tillhandahålls av LOV-leverantörerna.

Arbetsförmedlingen har redan i dag rätt att konkurrensutsätta verksamhet inom sitt ansvarsområde genom att med tillämpning av LOU upphandla t.ex. kompletterande aktörer som utför aktiviteter i form av stöd och coachning till arbete. Även en sådan leverantör kan ansöka om att få vara med i valfrihetssystemet.

För att uppnå konkurrensneutralitet mellan egenregiverksamheten och LOV-leverantörerna är det viktigt att i största möjliga mån ställa likvärdiga krav i förfrågningsunderlaget.

För att konkurrensneutralitet ska uppstå i systemet bör verksamheten i egen regi ges liknande villkor som de externa leverantörerna. Sedvanliga konkurrensrättsliga regler tillämpas också (jfr prop. 2008:09:29 s. 88 ff).

#### 9.4 Ekonomisk ersättning till etableringslotsar

**Regeringens bedömning:** Den ekonomiska ersättningen till etableringslotsar som fastställs i förfrågningsunderlaget bör vara prestationsbaserad.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Växjö kommun* och *Linnécentrum för integrationsforskning vid Stockholms universitet*, anser att det behövs en djupare analys av incitamentsstrukturen och om hur ersättningen till lotsföretag bör konstrueras. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)* menar att ersättningsformen till lotsen inte bör låsas fast från början utan kunna utvärderas efter hand.

*Försäkringskassan*, *Falkenbergs kommun*, *Borlänge kommun*, *Trollhättans kommun* och *Norrköpings kommun* samt *IFAU* understryker vikten av att lotsar inte utan speciella eller tungt vägande skäl bör få tacka nej till någon nyanländ när denne väl gjort ett val av lots.

*Lernia* menar att de stora insatserna för nyanlända sker i början av uppdraget och att det bör avspeglas i ersättningen. *Stockholms universitet*, *Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk*, ser en risk för att lotsföretagen nöjer sig med den icke prestationsrelaterade ersättningen för de nyanlända som är lågutbildade.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* menar att det för lotsning i glesbygd och av kvotflyktingar bör utgå högre ersättning. *Bemanningsföretagen* menar att ersättningen måste anpassas till konjunkturens påverkan på arbetsmarknaden.

*IFAU* och *Falkenbergs kommun* menar att möjligheten till förlängning av introduktionsperioden gör att det finns risk att lotsarna söker förlängningar i perioder då antalet klienter är litet i syfte att trygga den egna inkomsten.

*Umeå kommun* beskriver hur myndigheter enligt förvaltningslagen har skyldighet att anlita tolk. Kommunen menar att lagen behöver ändras till att även gälla privata företag eftersom det annars kan innebära att lotsen inte i tillräckligt hög grad anlitar tolk eftersom det är en betydande kostnad. *Luleå kommun* menar att lotsföretagen bör få återsöka hela tolkkostnaden.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Ersättningen till lotsarna fastställs i förfrågningsunderlaget*

Ett valfrihetssystem bygger på kvalitetskonkurrens, inte priskonkurrens. Därför bör grunden för den ekonomiska ersättning som etableringslotsen får framgå i förfrågningsunderlaget. Ersättningen i ett valfrihetssystem bör vara enhetlig för de leverantörer som utför samma tjänst. Den ekonomiska ersättningen till lotsarna måste fastställas innan de placeras i lotsbanken. Det går inte att t.ex. anpassa ersättningen för olika nyanlända vid senare tillfälle när det står klart vilket mål personens etableringsinsatser har. All eventuell differentiering av ersättningen till lotsen måste således bestämmas i förväg. Den ersättning som lotsen får blir därigenom förutsägbar och endast beroende av hur många nyanlända som valt lotsens tjänst samt vilka prestationer och resultat som uppnås.

Eftersom valfrihetssystemet inte bygger på priskonkurrens är det viktigt att den upphandlande myndigheten prissätter tjänsten rätt. Utgångspunkten för ersättningen till lotsarna bör vara att de ska erhålla en ersättning som motsvarar ett effektivt företags kostnader för att bedriva motsvarande verksamhet, inklusive en skälig vinst. Vid denna bedömning kan kostnaden för tidigare upphandlade jämförbara verksamheter beaktas. Ett annat sätt att skapa en skälig ersättningsmodell kan vara att ta hjälp av externa konsulter. Även Arbetsförmedlingens egen kostnad för liknande verksamhet kan beaktas.

Ett valfrihetssystem innebär att lotsarna accepterar villkoren i förfrågningsunderlaget. De kan därmed inte senare tacka nej till en nyanländ som väljer att utnyttja deras tjänster. Det bör emellertid finnas möjligheter för lotsföretagen att specialisera sig på en viss målgrupp av nyanlända eftersom specialisering kan skapa mervärde genom en ökad möjlighet till individualisering. Arbetsförmedlingen bör därför inte tillämpa samma valfrihetssystem för alla nyanlända (se avsnitt 9.3). Lotsföretagen bör därutöver i förfrågningsanbudet kunna ange ett kapacitetstak som kan innebära att de under vissa förhållanden inte är tillgängliga i valet av lots.

### *Ersättningen till lotsarna ska bidra till att nyanlända snabbt övergår i arbete eller utbildning*

Ersättningen till etableringslotsarna bör ge incitament att arbeta med individen så att han eller hon snabbt övergår till arbete alternativt till lämplig utbildning som kan antas leda till arbete. Utgångspunkten bör vara att ersättningen är prestationsbaserad, där övergång till arbete bör ge

högre ersättning än övergång till utbildning och där personer som står längre från arbetsmarknaden och kan förmodas kräva en större arbetsinsats bör berättiga till en högre ersättning. Vissa remissinstanser menar att lotsning av vidarebosatta kvotflyktingar bör ge högre ersättning eftersom dessa ofta är lågt utbildade. Regeringen anser att ersättningen inte bör differentieras utifrån grunden för uppehållstillstånd, men att ersättningen bör kunna ta hänsyn till individens förutsättningar.

Från vissa remissinstanser har invändningar rests mot att målet för lotsens arbete är en snabb etablering på arbetsmarknaden med motiveringen att det kan bidra till alltför kortsiktiga lösningar. Det finns, menar dessa remissinstanser en risk att lotsarna tänker alltför kortsiktigt och medverkar till att den nyanlände får arbete som han eller hon och samhället inte tjänar på i det långa loppet. Forskningen visar dock att en tidig arbetsmarknadskontakt leder till bättre etablering på arbetsmarknaden även på längre sikt. Det övergripande problemet med insatserna för nyanlända är enligt regeringens mening inte bristen på långsiktighet utan snarare att etableringen på arbetsmarknaden är alltför långsam. Målet för insatserna är bl.a. etablering på arbetsmarknaden och självförsörjning, inte att individen placeras i långa utbildningar med ofta oklara mål.

En annan farhåga som vissa remissinstanser tar upp är att lotsföretagen i onödan förlänger individernas deltagande i etableringsinsatser. Den risken är liten med regeringens förslag där det, till skillnad från utredningens förslag, är Arbetsförmedlingen som upprättar etableringsplanen och bestämmer under vilken tid planen ska gälla.

## 9.5 Tystnadsplikt

**Regeringens förslag:** Den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De som yttrat sig, *Trollhättans kommun* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, är positiva till förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** I det offentliga verksamheten gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (se avsnitt 11). Enligt 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och då har fått kännedom om uppgiften.

Den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt riktar sig främst till personer som är anställda vid sådana företag eller organisationer som tecknat kontrakt med Arbetsförmedlingen enligt lagen (2008:962) om



valfrihetssystem, dvs. etableringslotsar. Sådana personer kan i sin verksamhet komma att få vetskap om enskildas personliga förhållanden som kan vara integritetskänsliga, såsom t.ex. uppgifter om hälsa. Regeringen anser med hänsyn till lotsarnas uppdrag – att underlätta och påskynda den nyanländes etablering – att de är att anse som sådana självständiga uppdragstagare i förhållande till Arbetsförmedlingen som inte omfattas av sekretessregleringen 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Detsamma kan gälla andra anordnare av aktiviteter för nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det är därför inte en tillfredställande ordning att uppgifter om enskildas personliga förhållanden helt saknar sekretesskydd hos privata aktörer som bedriver yrkesmässig verksamhet och som avser insatser enligt den föreslagna lagen. En bestämmelse om tystnadsplikt bör därför införas för sådana uppdragstagare och deras anställda.

## 10 Ersättning till nyanlända

### 10.1 Bakgrund

#### *Nuvarande ersättning till nyanlända*

Nyanlända invandrare (nyanlända) får oftast sin försörjning tillgodosedd genom introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar eller genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Introduktionsersättningen infördes den 1 januari 1993 som en alternativ försörjningsform till det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen för flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga. Sedan den 1 mars 1998 kan kommunerna också bevilja introduktionsersättning till andra nyanlända. Skälen till att införa introduktionsersättning var flera. Ett var att det ekonomiska biståndet, som är tänkt som ett yttersta skyddsnät och inte som ett reguljärt försörjningsmedel, skulle ge fel signaler till dem som invandrar. Ett annat skäl var att det ekonomiska biståndets konstruktion riskerar att minska incitamenten till egna initiativ. Långvarigt beroende av försörjningsstöd har visat sig leda till passivitet och försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Med introduktionsersättningen ville regeringen därför koppla samman ersättningen med ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram. Ett annat syfte var att med introduktionsersättningens hjälp underlätta organisatoriska förändringar på kommunal nivå och skilja flyktingmottagandet från socialtjänsten.

Kommunerna beslutar själva om de ska betala ut introduktionsersättning eller försörjningsstöd. Kommunerna beslutar också själva om introduktionsersättningens form och storlek liksom under vilken tid den betalas ut. Bedömningen av rätten till introduktionsersättning görs därför olika från kommun till kommun. Av

de 270 kommuner som första kvartalet 2009 hade utbetalningar till flyktingar betalade 210 kommuner ut introduktionsersättning.

Många kommuner utgår från riksnormen för försörjningsstödet och kompletterar sedan med vad de bedömer att introduktionsersättningen i övrigt ska räcka till. Kommunerna preciserar i varierande grad vilka kostnader de bedömer att introduktionsersättningen ska täcka. En del kommuner har valt en behovsprövad introduktionsersättning. Det vanliga är emellertid en schabloniserad introduktionsersättning och då oftast med en nivå som bestäms utifrån hushållssammansättningen. Som regel påverkas även en sådan schabloniserad introduktionsersättning av om den nyanlände har andra inkomster. Förutom att kommunerna har olika syn på vilka inkomster den nyanlände får ha vid sidan om introduktionsersättningen har kommunerna också olika syn på hur inkomster från de generella bidragssystemen påverkar ersättningens storlek.

Ett villkor för att introduktionsersättning ska beviljas är att den nyanlände förbinder sig att följa den introduktionsplan som har fastställts av kommunen och henne eller honom. Många kommuner har dock inte följt lagstiftarens intentioner med introduktionsersättningen utan har utformat den på ett sätt som inte bidragit till att ge den enskilde incitament att vara aktiv under introduktionstiden och att ta egna initiativ.

I kommuner som inte infört introduktionsersättning är nyanlända hänvisade till socialtjänsten om de inte klarar sin försörjning själva.

#### *Rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen*

Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av bestämmelsen i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Syftet med försörjningsstödet är att tillförsäkra den enskilde stöd och hjälp när han eller hon inte klarar sin egen försörjning. Bestämmelserna gäller generellt för dem som behöver hjälp.

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

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

De kostnadsposter som anges i första strecksatsen anses vara nödvändiga vardagsutgifter som kan schablonberäknas. Skäligen kostnader för dessa ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion.

Utöver den genom riksnormen schabloniserade delen av försörjningsstödet ska vid behov de kostnader som anges i andra strecksatsen ingå i försörjningsstödet. En prövning av huruvida dessa

senare kostnader är skäliga måste dock alltid göras. Vid en sådan skälighetsbedömning bör en jämförelse göras mellan den enskildes kostnader och en låginkomsttagares. Största betydelsen torde denna skälighetsprövning ha när det gäller kostnaden för boende.

#### *Den enskildes skyldighet att bidra till sin egen försörjning*

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

Den enskildes ansvar kan t.ex. innebära att en arbetslös som regel är skyldig att söka arbete enligt socialnämndens anvisningar och att godta anvisat arbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc. Grundutbildning i svenska räknas exempelvis till de åtgärder som en arbetslös socialbidragstagare kan vara skyldig att delta i, eftersom kunskaper i svenska normalt anses vara en förutsättning för att få arbete i Sverige.

Den enskildes ansvar omfattar också att söka andra former av bidrag, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och arbetslöshetsersättning. Om den enskilde genom socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar således helt eller delvis kan tillgodose sitt behov, bör socialnämnden hänvisa henne eller honom till att ansöka om dessa.

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

## 10.2 Etableringsersättning vid aktivt deltagande i etableringsinsatser

**Regeringens förslag:** En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även bantillägg och bostadsersättning.

Ersättningar enligt den föreslagna lagen ska inte vara skattepliktiga.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättning till personer som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Beslut i fråga om ersättningar enligt den föreslagna lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Regeringens bedömning:** Etableringsersättningen bör utformas så att den stimulerar aktivt deltagande i etableringsinsatser för kvinnor och

män. Den bör vara schabloniserad och täcka skäliga levnadsomkostnader för den nyanlände.

Rätten till etableringsersättning bör beslutas av Arbetsförmedlingen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen har vidare föreslagit en bostads- och barnersättning med en annan utformning och att nyanlända som får etableringsersättning inte samtidigt ska kunna få bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig i frågan stödjer med något undantag utredningens förslag att införa en i hela landet enhetlig individuell ersättning till nyanlända som deltar i introduktionen. *Sandvikens kommun* anser att introduktionsersättning bör ligga kvar i kommunens ansvar som tidigare. Flera instanser har samtidigt synpunkter på utformningen av ersättningen.

*Sveriges Kommuner och Landsting, SKL*, anser att konstruktionen med tre olika ersättningar riskerar att bli krånglig och föreslår en enhetlig statlig introduktionsersättning som är så lönelik som möjligt, är beskattningsbar och med likartade karenregler vid sjukdom som för löntagare. *Socialstyrelsen, länsstyrelserna i Östergötlands län, Kronobergs län, Västra Götalands län, Jämtlands län och Västmanlands län* samt *Örebro kommun* och *Malmö kommun* skulle också gärna se att en skattepliktig och pensionsgrundande introduktionslön införs eller utreds vidare som ett alternativ. *Länsstyrelsen i Västra Götaland, Örebro kommun* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation* ifrågasätter om förslaget kommer att ge några större incitamenteffekter. *Jönköpings kommun* och *Regionförbundet Östsam* anser att förslaget frångår normaliseringsprincipen och exkluderar nyanlända från den generella politiken och önskar även klarlagt vad som gäller om personen inte klarar heltidssysselsättning.

Dåvarande *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Försäkringskassan, Eskilstuna kommun, Luleå kommun* och *Kommunförbundet Stockholms län* framhåller särskilt att utredningens förslag är positiva ur ett jämställdhetsperspektiv. *Försäkringskassan* saknar dock en analys av nyanlända kvinnors och mäns förutsättningar för att delta på lika villkor i introduktionsverksamhet. Några remissinstanser framhåller särskilt att sociala arrangemang som exempelvis förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg måste fungera, annars kan systemet bli en kvinnofälla. Viktigt är även att bygga system som säkerställer att tillämpningen av regelverken inte tillåts variera lokalt eller regionalt.

*Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige* påpekar att undersökningar visar att ersättningsformen som enskild faktor har en förhållandevis ringa betydelse för övergång till egen försörjning och integration på arbetsmarknaden.

Ett femtontal remissinstanser kommenterar den föreslagna nivån på den individuella ersättningen. *SKL* och *Malmö kommun* anser att det är av stor vikt att den statliga ersättningen blir tillräckligt hög i relation till riksnormen för ekonomiskt bistånd för att undvika övervältringseffekter till kommunerna. Föreslagen ersättningsnivå riskerar även att skapa en

situation där den enskilde kan vara aktuell inom den kommunala socialtjänsten samtidigt som staten står för huvuddelen av försörjningen. SKL anser att det vore olyckligt om nyanlända flyktingar ska behöva vända sig till flera myndigheter för att hantera sin ekonomiska situation. *Motala kommun* anser att nivåerna bör ligga strax över försörjningsstödet norm. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* ifrågasätter om inte beloppen för barn gör att vissa familjer blir berättigade till socialbidrag utifrån försörjningsstödsnormens belopp. Länsstyrelsen förutsätter att nivåerna för ersättning utformas så att inte vissa familjekonstellationer regelmässigt blir socialbidragsberättigade. *Huddinge kommun* anser att förslaget om ersättningsnivå inte är förenligt med utredningens uppdrag som anger att de nyanlända om möjligt ska omfattas av den generella politiken. *Göteborgs kommun* har inget att invända mot ersättningsnivåerna. *Stockholms kommun* anser att förslaget ger incitament till aktivt deltagande i introduktionsprogram.

*Ljungby kommun* anser att ersättningen inte bör överstiga vad som gäller för försörjningsstödet. Ersättningarna bör inte vara så höga att nyanlända inte prioriterar ett eget arbete. Alltför höga ersättningar kan också skapa avundsjuka och då ökar risken för en ökande rasism i samhället. *Göteborgsinitiativet* anser det vara värt att överväga om ett avtrappningssystem för introduktionsersättningen kan finnas när den nyanlände får sin första egna försörjning, så att de ekonomiska skälen att snabbt gå vidare blir tydliga.

## **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

### *Ersättningens syfte och utformning*

Insatserna för nyanlända syftar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i samhälls- och arbetslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande. Ersättningen till nyanlända bör ta sin utgångspunkt i dessa mål. Genom att villkora ersättningen med att den nyanlände ska följa etableringsplanen, dvs. aktivt delta i etableringsinsatser, skapas incitament och förutsättningarna ökar för att den nyanlände ska uppnå målet i etableringsplanen utan att det drar ut på tiden. En utgångspunkt för att koppla ersättningen till aktivt deltagande är också att krav bör ställas på den nyanlände att, i likhet med andra som står utanför arbetsmarknaden, mer aktivt kvalificera sig för att söka arbete. Rätten till etableringsersättning bör därför kopplas till deltagande i aktiviteter enligt den individuella etableringsplan som utformats av den nyanlände och Arbetsförmedlingen.

En ersättning som utgår vid aktivt deltagande i etableringsinsatser bör vara generell och lika för alla oberoende av var i landet man bor. Mot denna bakgrund och eftersom staten har det övergripande ansvaret för nyanländas etablering bör etableringsersättningen vara statlig och prövas av en statlig myndighet. Eftersom Arbetsförmedlingen är ansvarig för upprättandet av etableringsplaner bör Arbetsförmedlingen vara den myndighet som fattar beslut om rätten till etableringsersättning. Eftersom

ersättningen bör vara relaterad till en persons deltagande i de aktiviteter som ingår i etableringsplanen bör den vara individuell och inte påverkas av hushållsstorlek eller inkomsterna hos andra personer i hushållet eller andra faktorer. Då ersättningen alltså inte bör påverkas av hushållets samlade inkomster skapas incitament för både kvinnor och män att delta i och fullfölja de insatser som ingår i etableringsplanen.

En annan viktig utgångspunkt för regeringen är att etableringsersättningen bör ligga på en sådan nivå och vara konstruerad så att det endast i undantagsfall bör kunna bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd. Personer som väljer att avstå från att delta i etableringsinsatser bör inom ett år från bosättningen i Sverige i normalfallet kunna hänvisas till att påbörja etableringsinsatser och därmed få rätt till etableringsersättning.

En ytterligare utgångspunkt är att utformningen bör vara så enkel och lättförståelig som möjligt och att det inte bör krävas en alltför omfattande administration.

Utredningen har föreslagit att den statliga ersättningen till nyanlända ska lämnas i form av en individuell schabloniserad ersättning (introduktionsersättning) samt extra ersättning för boende (bostadsersättning) och barn (barnersättning). Nyanlända som deltar i introduktion och får introduktionsersättning skulle enligt utredningens förslag inte ha rätt till bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

Enligt regeringens uppfattning bör nyanlända så snart som möjligt efter bosättningen i landet få del av generella stödformer som t.ex. bostadsbidrag. Regler som innebär att nyanlända generellt får bidrag till bostadskostnader på annat sätt än hushåll med låga inkomster bör så långt möjligt undvikas. Regeringen anser därför att ersättningen till nyanlända bör förändras i jämförelse med utredningens förslag så att den bygger på att även nyanlända ska kunna få bostadsbidrag på samma sätt som andra som är bosatta i Sverige. Det innebär att en bostadsersättning enligt utredningens modell som i princip täcker hela kostnaden för en egen bostad inte bör införas.

Jämfört med utredningens förslag innebär detta att en större del av ersättningen kommer att betalas ut genom en etableringsersättning som går direkt till individen för hans eller hennes aktiva deltagande. Härigenom vill regeringen stärka incitamenten för nyanlända att delta aktivt i etableringsinsatser och samtidigt åstadkomma ökad tydlighet i systemet. Skillnader i kostnader mellan barnfamiljer och personer utan barn samt de olika förutsättningar att få bostadsbidrag som finns mellan barnfamiljer och andra innebär dock att det inte är möjligt med enbart en individuell etableringsersättning. För att undvika att vissa hushåll mer eller mindre regelmässigt ska behöva söka kompletterande försörjningsstöd skulle den individuella ersättningen behöva läggas på en så hög nivå att vissa andra hushåll skulle gynnas alltför mycket jämfört med i dag. Dessutom skulle det medföra väsentligt ökade kostnader för staten. Regeringens förslag innehåller därför, i likhet med utredningens, en särskild ersättning för kostnader för barn som bör benämnas barn tillägg. Barn tillägget bör dock vara enklare utformat än den barnersättning som utredningen föreslagit. Vidare bör det för ensamstående utan barn finnas en möjlighet att under vissa

förutsättningar få en särskild bostadsersättning. Skälen för detta är dels att bostadsbidraget är särskilt riktat mot barnfamiljer, dels att ensamstående som har en egen bostad oftast själva måste bära en högre hyreskostnad än en person som är gift eller sambo och att denna högre kostnad inte kan rymmas inom den individuella etableringsersättningen. Regeringen avser att i förordning meddela närmare föreskrifter om etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning. Regeringens bedömningar vad gäller barntillägg och bostadsersättning redovisas närmare i avsnitt 10.3. och 10.4.

Beslut i fråga om etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning är beslut som bör kunna överklagas till domstol. Regeringen föreslår därför att sådana beslut bör kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Några remissinstanser har framfört att etableringsersättningen borde räknas som skattepliktig inkomst och vara pensionsgrundande. I dag kan kommunerna betala ut ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Sådan ersättning är skattefri enligt 8 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) och därmed inte pensionsgrundande. Den etableringsersättning som kan betalas ut enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan inte heller den anses vara av sådan beskaffenhet att den bör beskattas. Ett skäl är att deltagande i etableringsinsatser inte kan likställas med ett arbete utan det rör sig huvudsakligen om svenskundervisning för invandrare, annan utbildning och arbetsförberedande insatser. Bostadsersättning och barntillägg kan betraktas som motsvarigheter till bostads- och barnbidrag som är skattefria. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att ersättningarna enligt den föreslagna lagen bör vara skattefria. Förslaget föranleder en ändring i 8 kap. 13 § inkomstskattelagen. Som en konsekvens härav kommer ersättningarna inte att vara pensionsgrundande. Eftersom det inte är fråga om en arbetsinkomst kommer ersättningarna inte heller att vara sjukpenninggrundande.

#### *En individualiserad etableringsersättning främjar jämställdheten*

Undersökningar som Integrationsverket gjort visar att introduktionen skiljer sig mellan kvinnor och män. Kvinnor påbörjar som regel undervisning i svenska senare, har färre veckotimmar i introduktionen, har färre kontakter med arbetsmarknaden och har lägre ersättning under introduktionsperioden än männen (Introduktion för nyanlända invandrare. Enkätundersökning 2004, Integrationsverket). Vid utformningen av etableringsinsatser och etableringsersättningen är det därför av vikt att både kvinnor och män välkomnas i aktiviteterna och att de deltar på lika villkor. I familjer där det inte finns en tradition att kvinnan arbetar är det särskilt viktigt att skapa incitament för både kvinnan och mannen att aktivt delta i svenskundervisning och annan verksamhet som syftar till att underlätta etableringen i arbets- och samhällslivet.

Vid bedömning av rätten till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska hänsyn tas till hushållets samlade inkomster. Även vissa kommuner som i dag har en kommunal introduktionsersättning tar hänsyn till hushållets samlade inkomster när introduktionsersättningen fastställs. I kommuner som inte infört introduktionsersättning eller har en introduktionsersättning som är beroende av hushållets samlade inkomster minskar de ekonomiska incitamenten för den nyanlände att fullfölja sin introduktion om maken eller maken får eller har ett arbete. Genom att införa en individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet skapas starkare ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i de aktiviteter som erbjuds. Det bör också medföra bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden.

#### *Etableringsersättningens storlek*

Etableringsersättningen bör vara schabloniserad och lämnas med samma belopp till alla som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan för att därigenom ge incitament för både kvinnor och män att delta. En schabloniserad ersättning som lämnas utan prövning mot inkomsterna hos andra personer i hushållet medför dessutom lägre administrationskostnader.

Den närmare utformningen och storleken på etableringsersättningen bör fastställas av regeringen i en förordning. Det finns en rad olika faktorer som måste beaktas när storleken fastställs. *Uppåt* finns rimlighetsbegränsningar om vad en nyanländ som deltar i etableringsinsatser bör erhålla t.ex. jämfört med dem som har arbete och löneinkomster. Ersättningen får inte ligga på en sådan nivå att övergång till arbete eller studier inom det reguljära utbildningssystemet motverkas. Det måste finnas incitament för så många som möjligt att övergå till arbete och därmed bli självförsörjande. Nivån bör också ligga under nivån på studiemedel för att stimulera nyanlända som har gymnasieutbildning och förutsättningar och intresse av att studera vidare på universitet eller någon yrkesinriktad utbildning att så snabbt som möjligt genom deltagande i etableringsaktiviteter skaffa sig en bas för att kunna gå vidare till andra studier.

*Nedåt* finns det också begränsningar. Nivån bör åtminstone motsvara kostnaderna för en skälig levnadsnivå. En utgångspunkt måste vara att den som deltar i etableringsinsatser inte ska behöva söka sig till socialtjänsten för kompletterande ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Ersättningen till nyanlända bör således ligga på en sådan nivå att behovet av kompletterande försörjningsstöd minimeras. Det innebär att det är önskvärt att ersättningen tillsammans med generella ersättningar som barnbidrag och bostadsbidrag täcker den nyanländes kostnader för försörjning enligt riksnormen för försörjningsstödet och skäliga kostnader för boende, hushållsel, försäkringar, resor som krävs för att delta i olika aktiviteter inom introduktionen m.m. Nivån på etableringsersättningen bör också täcka t.ex. patientavgifter för sjukvård och tandvård och kostnader för läkemedel så att inte den nyanlände ska behöva vända sig till socialtjänsten för att få kompletterande bidrag för



sådana kostnader. Därutöver bör ersättningen också främja den enskildes motivation att fullfölja de aktiviteter som ingår i etableringsplanen. Aktiviteterna ska tillsammans som regel tidsmässigt motsvara ett heltidsarbete. För att ersättningen ska fungera som ett incitament till aktivt deltagande för individen att genomföra de aktiviteter som överenskommit i etableringsplanen, bör ersättningens storlek därför vara något högre än försörjningsstödet.

En nyanländ som inte kan delta i etableringsinsatser på heltid därför att han eller hon är sjukskriven på deltid eller vårdar barn på deltid och uppbär föräldrapenning för denna tid bör kunna få etableringsersättning som motsvarar den tid som personen deltar i aktiviteter som ingår i etableringsplanen. Deltagande i aktiviteter på halvtid bör i dessa fall således innebära halv etableringsersättning.

### 10.3 Barntillägg

**Regeringens bedömning:** En nyanländ som har rätt till etableringsersättning och som har hemmavarande barn eller ungdomar under 20 år som inte är självförsörjande bör kunna få barntillägg. Barntillägg bör lämnas per hushåll.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Utredningens förslag om barnersättning har med något undantag inte kommenterats av remissinstanserna. *Motala kommun* anser att barnersättningen är för komplicerad. *Ljungby kommun* anser att förslaget är bra.

**Skälen för regeringens bedömning:** Nyanlända med barn under 16 år som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kommer att ha rätt till barnbidrag enligt lagen (1947:529) om barnbidrag. För ungdomar mellan 16 och 20 år lämnas i de flesta fall studiehjälp i form av studiebidrag enligt studiestödslagen (1999:1395). Ensamstående med barn kommer dessutom att kunna få underhållstöd enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Etableringsersättningen tillsammans med dessa bidrag kommer ändå som regel inte att vara tillräckligt hög för att nyanlända med barn ska klara av försörjningen av barnen och uppnå en skälig levnadsnivå utan kompletterande socialbidrag. Etableringsersättningen bör därför på motsvarande sätt som studiemedel kompletteras med ett särskilt barntillägg för den som har hemmavarande barn eller ungdomar under 20 år som inte är självförsörjande. Barntillägget bör dock få en enklare konstruktion än vad utredningen föreslagit. Regeringen avser att reglera utformningen och storleken på barntillägget i förordning.

Barntillägget bör betalas ut per hushåll. För att inte stora barnfamiljer ska överkompenseras bör det finnas ett tak för hur stort det sammanlagda barntillägg som ska kunna lämnas till ett hushåll kan bli. Underhållstöd över en viss nivå bör av samma skäl också reducera barntillägget.

## 10.4 Ersättning för bostadskostnader

**Regeringens förslag:** Etableringsersättning ska räknas som bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Vid prövning av rätt till bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. ska tillägg göras för etableringsersättning vid beräkning av den bidragsgrundande inkomsten.

**Regeringens bedömning:** Ensamstående utan barn som har rätt till etableringsersättning bör under vissa förutsättningar kunna få en bostadsersättning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag, men delvis med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att alla som omfattas av den föreslagna introduktionslagen och som bor i en bostad som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt ska ha rätt till bostadsersättning. För den som bor i andra hand ska krävas ett av värden godkänt andrahandskontrakt. Utredningen har också föreslagit att nyanlända som får bostadsersättning inte samtidigt ska kunna få bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag.

**Remissinstanserna:** Endast ett mindre antal remissinstanser tar särskilt upp förslaget om bostadsersättning. *Boverket* anser att utredningen inte har visat vad det är för fördelar med förslaget jämfört med det befintliga bostadsbidraget och kan inte bedöma på vilket sätt bostadsersättningen kan vara ett incitament för ökad rörlighet på bostads- och arbetsmarknaden. Verket anser att det vore bättre att förstärka det befintliga bostadsbidraget, t.ex. genom en höjning av inkomstgränsen för sammanboende, och pekar också på ekonomiska tröskleffekter och att det är otydligt hur inkomster vid sidan av introduktionsersättningen påverkar bostadsersättningen. Några kommuner, däribland *Huddinge kommun* och *Täby kommun*, anser att bostadsersättningen borde vara differentierad då bostadskostnaderna varierar kraftigt i landet. *Västerås kommun* anser att det är angeläget att bostadsersättningen inte överstiger kostnaden för en bostad som en låginkomsttagare på orten kan betala. *Malmö kommun* och *Göteborgs kommun* anser att kravet på godkänt första- eller andrahandskontrakt kan innebära ett behov av ekonomiskt bistånd till boendekostnader för många i storstadsregionerna. Göteborgs kommun menar att frågan om bostadsersättning bör utredas vidare.

**Bakgrund:** Bostadsbidrag lämnas enligt lagen om bostadsbidrag till barnfamiljer samt till ungdomar mellan 18 och 28 år utan barn. Makar, sambor och registrerade partners som lever tillsammans ska ansöka om bostadsbidrag gemensamt. För att få bostadsbidrag krävs som huvudregel att man bor i en egen bostad där man är folkbokförd. Med egen bostad menas en bostad som man hyr eller äger. En person som hyr bostad i andra hand kan få bidrag för bostadskostnaderna endast om han eller hon har ett skriftligt hyresavtal som godkänts av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd.

Bostadsbidraget är behovsprövat och storleken på bidraget bestäms av hushållets sammansättning, bostadskostnaden, bostadens storlek och den bidragsgrundande inkomsten. Den bidragsgrundande inkomsten beräknas

i huvudsak utifrån uppgifter som går att hämta ur inkomsttaxeringen som t.ex. övertöverskott i inkomst av tjänst och övertöverskott i inkomst av näringsverksamhet. Därutöver räknas även viss annan inkomst som undantagits från skatteplikt med i den bidragsgrundande inkomsten. Exempel på sådan inkomst är studiebidraget inom studiemedelssystemet och vissa skattefria stipendier. Om förmögenhet finns ska även viss del av denna läggas till den bidragsgrundande inkomsten. Barnbidraget räknas däremot inte in i den bidragsgrundande inkomsten och inte heller den del som avser tilläggsbidraget inom studiemedlet. Bostadsbidraget betalas ut löpande som preliminärt bidrag beräknat efter den sökandes uppskattade årsinkomst. Slutligt bostadsbidrag bestäms i efterhand för varje kalenderår. Inkomstavstämningen och fastställande av slutligt bostadsbidrag sker mot bl.a. inkomster som ligger till grund för taxeringen.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Som tidigare nämnts bör nyanlända, till skillnad mot vad utredningen föreslagit, ha rätt till bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag. Detta innebär en normalisering genom att nyanlända inte särbehandlas jämfört med andra som är bosatta i Sverige. Regeringen föreslår att etableringsersättningen ska ses som en bidragsgrundande inkomst vid en prövning av rätt till bostadsbidrag till barnfamiljer (se förslag till ändring i 4 § lagen om bostadsbidrag). Detsamma bör även gälla vid prövning av rätt till bostadstillägg enligt lagen om bostadstillägg till pensionärer m.fl. Regeringen föreslår därför en ändring i lagen om bostadstillägg till pensionärer m.fl. så att tillägg ska göras för etableringsersättning vid beräkning av den bidragsgrundande inkomsten enligt den lagen. Regeringen har i propositionen Socialförsäkringsbalk (prop. 2008/09:200) bl.a. föreslagit att riksdagen ska anta en socialförsäkringsbalk med ikraftträdande den 1 januari 2011. De nu lämnade förslagen föranleder även förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken. Något förslag till sådana ändringar lämnas inte nu. Regeringen avser emellertid att senare under hösten överlämna en proposition med förslag till ett flertal lagändringar av följdändringskaraktär i socialförsäkringsbalken. En följdändring till de nu lämnade förslagen kommer att föreslås i den kommande propositionen.

En konsekvens av att etableringsersättningen räknas som bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag är att dessa ärenden inte på maskinell väg kan kontrolleras i inkomstavstämningen av bostadsbidraget.

Barnfamiljer kommer med etableringsersättning, bostadsbidrag enligt generella regler och det föreslagna bantillägget att generellt klara av att betala skäliga hyror utan att söka kompletterande försörjningsstöd till boendekostnaderna. Någon särskild bostadsersättning för barnfamiljer utöver det generella bostadsbidraget behövs därför inte.

Samboende och ensamboende över 29 år som inte har några barn har inte någon möjlighet att få bostadsbidrag till sin hyra. Ensamstående och samboende under 29 år som inte har några barn och uppbär full etableringsersättning kommer som regel inte heller få bostadsbidrag eftersom deras inkomster från etableringsersättning kommer att överstiga

den bidragsgrundande inkomst vid vilken rätten till bostadsbidrag upphör.

För samboende utan barn torde etableringsersättningen som regel räcka till såväl skäligena bostadskostnader som personliga och gemensamma hushållskostnader samt kostnader för lokala resor. Enligt regeringens uppfattning kan någon särskild bostadsersättning för sambor utan barn därför inte anses nödvändig.

För ensamstående utan barn som inte heller kan få bostadsbidrag kan det däremot vara svårt att i en del fall klara en hyra för en egen lägenhet med etableringsersättning som enda inkomst för den som inte har några extrainkomster från arbete. En särskild ersättning till ensamstående utan barn för bostadskostnader som överstiger en viss nivå bör därför införas för att motverka att dessa personer av ekonomiska skäl blir kvar i ett dåligt boende från tiden då asylansökan prövades.

En sådan bostadsersättning inom ramen för den statliga ersättningen till nyanlända bedöms vara av särskild betydelse för att kommuner med en bra regional arbetsmarknad och stort utbud av utbildning och andra lämpliga etableringsinsatser ska ta emot och ordna bostad åt ensamstående nyanlända utan barn. Om den nyanlände inte skulle få bidrag till bostadskostnaden vid en flyttning till egen lägenhet i en sådan kommun finns en risk för att han eller hon hellre skulle bo kvar i ett billigare alternativ som inneboende även om detta innebär sämre framtidsutsikter. Vidare skulle kommuner sannolikt bli mindre benägna att ta emot ensamstående nyanlända eftersom kommunerna skulle riskera att få stå för bostadskostnaderna genom att betala ut kompletterande försörjningsstöd.

Mot denna bakgrund anser regeringen att ensamstående utan barn under vissa förutsättningar bör kunna få en särskild bostadsersättning. Regeringen avser att reglera utformningen och storleken på bostadsersättningen i förordning.

## 10.5 Etableringsersättning innan etableringsplan

**Regeringens förslag:** En nyanländ som medverkar till upprättandet av en etableringsplan och som inte har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ska ha rätt till etableringsersättning. I ett sådant fall ska den nyanlände under vissa förutsättningar även ha rätt till barntillägg och bostadsersättning.

**Regeringens bedömning:** Etableringsersättning bör i sådana fall lämnas med ett reducerat belopp.

**Utredningens förslag:** Utredningen har kopplat rätten till introduktionsersättning till att den nyanlände deltar i ett introduktionsprogram och följer en upprättad utvecklingsplan. Utredningen har vidare föreslagit att introduktionsersättning lämnas när introduktionen påbörjas, dvs. när en utvecklingsplan har upprättats och godkänts. Utredningen har dock inte lämnat något förslag om den nyanländes försörjning innan introduktionen påbörjats och utvecklingsplanen har godkänts.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser tar upp oklarheter i hur individens försörjning ska lösas fram till dess att introduktionen påbörjats. *Socialstyrelsen* påpekar att ersättningen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. upphör efter en månad för personer som bor i eget boende. Om utvecklingsplanen då inte är klar har den nyanlände inte rätt till introduktionsersättning och därmed ingen försörjning. Socialstyrelsen anser att det bör göras klart hur sådana eventuella glapp ska hanteras. *Migrationsverket* framför också motsvarande synpunkter. *Malmö kommun* påpekar att utredningen inte heller beaktat att många direktinresta flyktingar står helt utan medel vid ankomsten till Sverige. Det finns stor risk att det tar för lång tid att upprätta och få en utvecklingsplan godkänd innan pengar kan betalas ut. Det innebär att den direktinreste flyktingen hänvisas till socialtjänsten för sitt uppehälle.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Nyanlända som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan kommer att ha rätt till etableringsersättning.

Några remissinstanser har påtalat oklarheter i hur individens försörjning ska lösas innan rätten till statlig ersättning infaller och framhåller att det för många nyanlända kan bli ett glapp som innebär att de hänvisas till socialtjänsten för att få sin försörjning tryggad genom försörjningsstöd fram till denna tidpunkt. Detta är inte lämpligt eftersom ett av syftena med reformen är att nyanlända direkt ska komma i kontakt med Arbetsförmedlingen och inte med socialtjänsten. Det är därför angeläget att hitta en annan lösning av försörjningsfrågan fram till dess att den nyanlände påbörjar deltagande i aktiviteter enligt etableringsplanen.

För personer som beviljas uppehållstillstånd efter att ha varit asylsökande i Sverige skulle utredningens förslag innebära ett glapp i det statliga ansvaret för försörjning och en skyldighet för kommunerna att betala ut försörjningsstöd om rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) upphör innan etableringsersättning börjar betalas ut. Tidpunkten för när rätten till bistånd enligt LMA upphör skiljer sig beroende av om det är fråga om personer som vistas i anläggningsboende (ABO) under tiden asylansökan prövas eller om det är personer som bor i s.k. eget boende (EBO) i en kommun.

Personer i ABO har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja anvisad plats i en kommun. Det innebär att det inte blir något glapp mellan ersättning enligt LMA och den nya etableringsersättningen om den nyanlände påbörjar aktiviteter enligt en etableringsplan under den tid som personen är kvar i ett anläggningsboende. I ganska många fall torde det dock inte vara möjligt att upprätta en etableringsplan och påbörja aktiviteter förrän den nyanlände flyttat ut i en kommun. Detta bl.a. beroende på att det kan krävas kontakter med utbildningsanordnare och andra lokala aktörer som ska genomföra olika etableringsinsatser. Om planen inte är upprättad och deltagandet i aktiviteter inte kan påbörjas när en person flyttar ut från en förläggning skulle han eller hon behöva vända sig till bosättningskommunen för att få sin försörjning tryggad genom socialtjänsten om det inte finns någon alternativ försörjningsform.

Personer i EBO har rätt till bistånd enligt LMA under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. Därefter övergår i dag försörjningsansvaret till kommunen. Kommunerna betalar ut socialbidrag eller kommunal introduktionsersättning. Kommunerna får ersättning för sina kostnader inom ramen för den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande. Om deltagande i aktiviteter enligt en etableringsplan inte påbörjats inom en månad från beslut om uppehållstillstånd kommer det även i framtiden att bli kommunens ansvar att svara för försörjningen av nyanlända efter denna tid. Det bedöms inte vara möjligt att i samtliga fall upprätta en etableringsplan och påbörja aktiviteter inom denna tidsperiod. Därmed kan det uppstå ett glapp i försörjningen även för denna grupp.

Kvotflyktingar och anhöriga som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har normalt uppehållstillstånd beviljade när de kommer till Sverige och omfattas då över huvud taget inte av LMA. Det innebär att bosättningskommunen redan från ankomsten till Sverige har ansvar för att ge ekonomiskt bistånd om den nyanlände inte själv kan svara för sin försörjning.

För personer som varit asylsökande i Sverige innan de beviljats uppehållstillstånd skulle problemet med att ett glapp i ersättningen kan uppstå kunna lösas genom en ändring av LMA så att tiden för hur länge ersättning enligt LMA betalas ut förlängs så att rätten till ersättning upphör när den nyanlände påbörjat deltagande i aktiviteter enligt en etableringsplan. Mot en sådan lösning kan invändas att dagersättningen enligt LMA ligger väsentligt under försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och att det därför är tveksamt att sträcka ut tiden för denna ersättning längre än i dag för personer som har beviljats uppehållstillstånd och ska etablera sig i Sverige. Vid en sådan ändring i LMA skulle ändå kommunernas ansvar kvarstå vad gäller försörjningsstöd för kvotflyktingar och anhöriga från ankomst till dess den nyanlände påbörjat deltagande i aktiviteter enligt en etableringsplan.

Med hänsyn till ovanstående anser regeringen att statlig etableringsersättning under vissa förutsättningar ska kunna lämnas redan innan deltagande i aktiviteter enligt en etableringsplan påbörjats. En förutsättning bör vara att den nyanlände medverkar till att en plan upprättas. Därmed avses bl.a. att den nyanlände kommer till bokade besök hos Arbetsförmedlingen och i övrigt medverkar till att arbetet med att upprätta planen påbörjas så snart som möjligt efter beslut om uppehållstillstånd eller inresa. En annan förutsättning bör vara att den nyanlände inte har rätt till ekonomiskt bistånd enligt LMA. Den ersättning som lämnas vid medverkan bör vara lägre än den som lämnas till personer som deltar i etableringsinsatser enligt en upprättad plan. Därigenom skapas incitament för den enskilde att medverka till att planen tas fram utan onödig tidsspilla och att de insatser som ingår i planen påbörjas snarast möjligt. Genom en lägre etableringsersättning under planeringsperioden än vid deltagande i aktiviteter markeras också att huvudprincipen är att ersättning till nyanlända ska relateras till ett aktivt deltagande. När en etableringsplan är upprättad och den nyanlände övergår till att delta i aktiviteter enligt planen har den nyanlände rätt till en högre etableringsersättning. Om Arbetsförmedlingen däremot beslutar

att den nyanlände inte har rätt att få en etableringsplan upphör rätten till etableringsersättning.

Ansökan om etableringsersättning innan planen upprättats bör göras hos Arbetsförmedlingen vid det etableringssamtal som Arbetsförmedlingen bör ha med alla i anslutning till att uppehållstillstånd beviljats eller snarast efter inresa i Sverige för personer som beviljats uppehållstillstånd innan de kommer till landet. Det innebär att Arbetsförmedlingen normalt kommer att hinna fatta beslut om rätt till reducerad etableringsersättning innan rätten till bistånd enligt LMA har löpt ut och att det därigenom inte borde bli något glapp mellan de båda ersättningsformerna som leder till att kommunens socialtjänst får träda in och svara för försörjningen.

För kvotflyktingar kommer det däremot som regel att bli aktuellt med försörjningsstöd från socialtjänsten i mottagningskommunen under tid från ankomsten till dess att flyktingen har sitt första etableringssamtal med Arbetsförmedlingen och kan ansöka om etableringsersättning. Vad gäller kvotflyktingar är kommunerna emellertid ändå regelmässigt involverade i samband med ankomsten. De kostnader kommunerna kan ha för initialt försörjningsstöd för kvotflyktingar bör kunna ersättas av staten på motsvarande sätt som vissa andra särskilda kostnader för kvotflyktingar.

Anhöriga bedöms inte regelmässigt vara i behov av bidrag till sin försörjning direkt efter ankomsten till Sverige. I den mån de har akut behov av försörjningsstöd får detta prövas av socialtjänsten på samma sätt som för andra bosatta här i landet.

Etableringsersättningen innan planen upprättats bör i likhet med den etableringsersättning som lämnas vid deltagande i etableringsaktiviteter vara schablonberäknad. Nivån på schablonbeloppet bör i princip motsvara vad en person som helt saknar möjlighet att försörja sig själv och som inte har arbets- eller utbildningsrelaterade kostnader i normalfallet skulle kunna antas vara berättigad till i form av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Barntillägg och bostadsersättning bör kunna lämnas även vid reducerad etableringsersättning.

Bestämmelser om etableringsersättning innan planen upprättats bör meddelas i förordning.

## 10.6 Nedsättning av ersättningar

**Regeringens bedömning:** Etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning bör sättas ned helt eller delvis om den nyanlände utan godtagbart skäl inte deltar i aktiviteter som ingår i en etableringsplan eller har inkomster från ett förvärvsarbete som omfattas av etableringsplanen.

Om den nyanlände har ett förvärvsarbete som inte omfattas av etableringsplanen bör inkomster från detta arbete inte påverka etableringsersättningen och barntillägget såvida inkomsten inte överstiger ett visst belopp (fribelopp). Om inkomsten överstiger fribeloppet bör etableringsersättningen och barntillägget sättas ned.

Bostadsersättningen bör kunna sättas ned även vid inkomster som understiger fribeloppet.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen har dock inte föreslagit att någon nedsättning ska göras på grund av inkomster från förvärvsarbete vid sidan av etableringsinsatser på heltid.

**Remissinstanserna:** *Barnombudsmannen (BO)*, anser att full introduktionsersättning och barnersättning alltid måste utgå för barn oavsett om föräldern till fullo följer introduktionsplanen. En barnkonsekvensanalys av beslut om nedsättning av ersättningarna måste enligt BO alltid genomföras när det finns barn i familjen. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att det är rimligt att lön för extraarbete inte omedelbart leder till avdrag för den som uppbär introduktionsersättning. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att det krävs tydlig information till den nyanlände om vilka inkomster han eller hon kan ha utan att introduktionsersättningen minskas. *Sveriges Akademikers Centralorganisation* framhåller också att det inte får finnas oklarheter när en individ är berättigad till en viss ersättningsnivå eller när ersättningen ska sättas ned samt att det är viktigt att säkerställa att tillämpningen av regelverken inte tillåts variera lokalt eller regionalt.

*Sveriges Kommuner och Landsting, SKL*, och *Malmö kommun* framhåller att det är viktigt att tydliggöra vilka regler det föreslagna ersättningssystemet ska ha för kvalificering till ny ersättning vid ogiltiga avbrott eller vid längre avbrott på grund av graviditet och föräldraledighet. Denna typ av avbrott innebär enligt Malmö kommun att den enskilde eller familjen många gånger blir beroende av försörjningsstöd. *Umeå kommun* saknar också regelverk för hur man återkvalificerar sig för att komma i åtnjutande av introduktionsersättning och framhåller vidare att det under den tid då ersättning inte utgår finns risk att kommunens socialtjänst får träda in med sitt skyddsnet utan att ha möjlighet till planering för detta. Kommunen anser att det behövs en tydlig reglering av vad som förväntas av kommunen i liknande situationer samt täckning i form av statliga medel för det. *Ljungby kommun*, *Borlänge kommun* och *SKL* befarar också att det blir övervältringseffekter på kommunernas socialtjänst vid nedsättning av introduktionsersättningen på grund av frånvaro.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens utgångspunkt är att etableringsersättningen ska bidra till att ge den enskilde incitament att vara aktiv och ta egna initiativ. Det ska löna sig att vara aktiv. Nyanlända som inte aktivt deltar i de aktiviteter som ingår i etableringsplanen bör därför kunna få sin etablerings- och bostadsersättning samt barntillägg nedsatt helt eller delvis.

Nedsättning av ersättningarna bör också kunna göras om den nyanlände uppbär ersättning för sin försörjning från andra transfereringssystem för tid under vilken han eller hon är berättigad till etableringsersättning (se avsnitt 10.8). Om arbete är en del av etableringsplanen bör också inkomster från detta arbete minska ersättningarna.



Vid arbete vid sidan av aktiviteter på heltid bör det däremot på samma sätt som vad gäller för studiemedel finnas möjligheter att ha sidoinkomster upp till ett fastställt belopp utan att etableringsersättning och barn tillägg sätts ned. För en nyanländ kan arbete vid sidan av deltagande i aktiviteter som ingår i etableringsplanen bidra till att individen snabbare tillgodogör sig innehållet i dessa aktiviteter, vilket bör medverka till en snabbare övergång till arbete. Leder extraarbete till att etableringsplanen inte följs och deltagandet i aktiviteterna inte längre sker på heltid bör ersättningen sättas ned på samma sätt som för den som utan andra giltiga skäl inte deltar i aktiviteter som ingår i etableringsplanen.

Regeringen avser att reglera närmare bestämmelser om nedsättning i förordning.

En person som fått sin etableringsersättning helt eller delvis nedsatt på grund av att han eller hon utan giltigt skäl inte deltar i etableringsinsatser och som vänder sig till socialtjänsten för att få ekonomiskt bistånd till sin försörjning bör som regel kunna få avslag av kommunen på sin ansökan med motiveringen att personen genom att följa sin etableringsplan har rätt till etableringsersättning och därmed kan få sitt behov av försörjning tryggad på annat sätt än i form av ekonomiskt bistånd av socialnämnden. Kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) kan dock innebära en skyldighet att lämna akut hjälp. Det gäller inte minst till familjer med barn.

## 10.7 När etableringsplanen och rätten till ersättning upphör

**Regeringens förslag:** Etableringsplanen upphör att gälla när

1. tiden för etableringsplanen har löpt ut,
2. den nyanlände har haft ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader, eller
3. den nyanlände påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395).

**Utredningens förslag:** Utredningen har inte lämnat något förslag om när ett introduktionsprogram ska upphöra att gälla. Utredningen har däremot föreslagit att introduktionsersättning ska lämnas till den som deltar i ett introduktionsprogram och följer en upprättad utvecklingsplan.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har haft några invändningar mot att introduktionsersättning ska upphöra när den introduktionstid som fastställts i utvecklingsplanen har löpt ut. *Sveriges Kommuner och Landsting* och några kommuner har dock framfört att introduktionstiden i många fall kan behöva förlängas utöver den tid på tre år som utredningen föreslagit.

**Skälen för regeringens förslag:** Frågan om rätten till etableringsersättning till nyanlända och tiden för etableringsplanens genomförande är frågor som är nära sammankopplade. Detta eftersom rätten till etableringsersättning enligt regeringens förslag i avsnitt 10.2 och 10.5 är villkorad med krav på aktivt deltagande i aktiviteter enligt en etableringsplan eller medverkan till upprättandet av en sådan plan.

Etableringsplanen bör upphöra att gälla när tiden för etableringsplanen har löpt ut. Därmed upphör även rätten till etableringsersättning. Om den nyanlände dessförinnan utan godtagbart skäl avbryter sitt deltagande i aktiviteterna enligt etableringsplanen bör någon ersättning inte längre betalas ut. Under den tid som etableringsplanen gäller kan ersättning på nytt börja betalas ut om den nyanlände åter börjar delta i aktiviteter enligt etableringsplanen. Detta innebär att kommunerna under hela den tid som etableringsplanen gäller har möjlighet att hänvisa personer som eventuellt söker försörjningsstöd till att återuppta sitt deltagande i planens aktiviteter och därigenom få sin försörjning tryggad. Om etableringsplanen revideras med en förlängd tid bör den nyanländes rätt till ersättning vid deltagande i aktiviteter fortsätta att gälla under den tid som den reviderade planen gäller.

En nyanländ som förvärvsarbetar och ofrivilligt blir av med sitt arbete efter sex månader har som regel rätt till arbetslöshetsersättning. För en nyanländ som förvärvsarbetar på heltid innan etableringsplanen har fullföljts bör planen därför inte upphöra att gälla förrän arbetet varat i minst sex månader. Etableringsersättningen bör dock sättas ner under denna tid, se avsnitt 10.6. Om arbetet upphör inom sex månader och den nyanlände därmed inte har rätt till arbetslöshetsersättning bör han eller hon ha möjlighet att återuppta aktiviteter. Det kan ske genom att den nyanlände fortsätter delta i aktiviteter enligt en tidigare eller reviderad etableringsplan. Därmed har den nyanlände rätt att åter få etableringsersättning för deltagande.

En nyanländ som bedriver studier på högskolenivå bör finansiera dessa med studiemedel. Regeringen föreslår därför att etableringsplanen upphör att gälla när den nyanlände påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen.

En förutsättning för att barntillägg och bostadsersättning ska kunna lämnas till en nyanländ bör vara att den nyanlände har rätt till etableringsersättning, se avsnitt 10.2 och 10.3. Rätten till barntillägg och bostadsersättning bör således alltid upphöra när etableringsplanen upphör att gälla och därmed rätten till etableringsersättning upphör. Rätten till barntillägg upphör också automatiskt när det barn för vilket barntillägg utgår fyller 20 år.

## 10.8 Samordning med andra förmåner

**Regeringens förslag:** Bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. får inte betalas ut för tid då etableringsersättning lämnas till en utlänning som deltar i aktiviteter enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas ersättning enligt den föreslagna lagen.

Kommunalt vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag får inte lämnas till en vårdnadshavare som för samma

kalendermånad eller del därav får ersättning enligt den föreslagna lagen.

**Regeringens bedömning:** En nyanländ som inom ramen för en etableringsplan deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som berättigar till utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd bör få etableringsersättning i stället för aktivitetsstöd.

Vissa förmåner och ersättningar som anges i socialförsäkringslagen (1999:799) bör avräknas från ersättningar enligt den föreslagna lagen. Detsamma bör gälla arbetslöshetsersättning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag vad gäller förslaget till ändring av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och samordning med socialförsäkringsförmåner. Vad gäller samordning med inkomster vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är utredningens utgångspunkt att det är introduktionsersättningens storlek som ska påverkas. I övrigt har utredningen inte lämnat några förslag till regler om samordning.

**Remissinstanserna:** *Centrala studiestödsnämnden* anser, till skillnad från utredningen, att målgruppen bör beredas möjlighet att under introduktionsperioden genomföra grundläggande och gymnasial vuxenutbildning med introduktionsersättning i stället för att erhålla studiemedel och skuldsätta sig.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** En viktig utgångspunkt för regeringen är att det inte ska kunna utgå dubbla ersättningar för samma aktivitet eller kostnader. För att undvika detta behöver det göras ändringar i vissa författningar som reglerar ersättningar och bidrag till enskilda.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) har asylsökande som vistas på förläggning, s.k. anläggningsboende, rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Utlänningar som inte vistas på förläggning utan bor i s.k. eget boende har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd enligt samma lag. Om en nyanländ skulle hinna påbörja deltagande i aktiviteter enligt en etableringsplan innan rätten till bistånd enligt LMA upphör skulle han eller hon kunna få rätt till ersättning från två håll. För att förhindra detta behöver en ändring göras i LMA så att bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag enligt LMA inte betalas ut för tid då den nyanlände deltar i aktiviteter enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och uppbär etableringsersättning (se förslag till ändring i 8 § LMA).

Studiemedelsberättigande studier på grundskole- och gymnasienivå bör kunna vara en insats som ingår i en etableringsplan. När en sådan utbildning ingår som en aktivitet i en etableringsplan bör deltagaren ha rätt till etableringsersättning i stället för att behöva söka studiemedel. Härigenom skapas flexibilitet och det blir en enklare administration än om individen skulle få studiemedel för den del av aktiviteterna i etableringsplanen som avser studiemedelsberättigande studier och

etableringsersättning för deltagande i andra aktiviteter som ingår i planen. För att en nyanländ som får etableringsersättning inte samtidigt ska kunna få studiemedel föreslås en ny bestämmelse i studiestödslagen där det anges att den som uppstår etableringsersättning inte har rätt att för samma tid få studiemedel (se förslag till ändring i 3 kap. 25 § studiestödslagen).

På motsvarande sätt bör en nyanländ som inom ramen för en etableringsplan deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd få etableringsersättning i stället för aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Regeringen avser att göra nödvändiga ändringar i nämnda förordning. Nyanlända med etableringsersättning bör vidare omfattas av samma försäkringsskydd som gäller vid aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

I den mån nyanlända har etableringsersättning och samtidigt uppstår ersättningar ur socialförsäkringssystem krävs en reglering för att i vissa fall undvika dubbla ersättningar. För att säkerställa att en nyanländ inte ska kunna få ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samtidigt som en socialförsäkringsförmån har regeringen för avsikt att i förordning närmare reglera vilka förmåner och ersättningar som anges i socialförsäkringsbalken (2009:000) som ska avräknas från ersättning enligt den föreslagna etableringslagen. Om den nyanlände uppstår arbetslöshetsersättning bör även den avräknas.

I lagen om kommunalt vårdnadsbidrag anges att vårdnadsbidrag inte får lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får ersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Detsamma bör gälla för en vårdnadshavare som får ersättning enligt den föreslagna etableringslagen. En ändring i lagen om kommunalt vårdnadsbidrag föreslås därför.

## 10.9 Administration och kontroll

**Regeringens förslag:** Anordnare av aktiviteter för nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska till den myndighet som regeringen föreskriver lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter. Regeringen meddelar föreskrifter om till vilken myndighet denna skyldighet ska fullgöras.

Socialnämnden ska ha rätt att ta del av uppgifter som lämnats i ärenden om ersättning enligt den föreslagna lagen hos den myndighet som beslutar om ersättning enligt den lagen.

I lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag har en hänvisning till lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ersatts med en hänvisning till

den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

**Regeringens bedömning:** Rätten till barn tillägg och bostadsersättning bör beslutas av Försäkringskassan. Försäkringskassan bör även beräkna och betala ut ersättningar enligt den föreslagna lagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen har dock inte lämnat något konkret förslag om vilken myndighet som ska fatta beslut om och betala ut ersättningarna. Ansvarig beslutsmyndighet skulle enligt utredningen kunna vara antingen Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen. Ansvarig myndighet skulle i sin tur kunna överlåta den praktiska hanteringen av utbetalningar till t.ex. Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller Försäkringskassan. Utredningen har vidare föreslagit att frånvarorapportering kan ske genom lotsarnas försorg.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig om vilken myndighet som ska ansvara för introduktionen förordar Arbetsförmedlingen och har inga invändningar mot att detta ansvar även ska omfatta beslut om ersättningar till nyanlända. Frågan om Arbetsförmedlingen även ska betala ut ersättningarna eller om någon annan myndighet bör göra det kommenteras endast i ett fåtal remissvar.

*Arbetsförmedlingen* anser att arbetslinjen bör tillämpas mer enhetligt och utifrån likabehandlingsprincipen om staten tar över ansvaret för att betala ut introduktionsersättning. En möjlighet skulle enligt Arbetsförmedlingen kunna vara att introduktionsersättningen, för nyanlända i arbetskraften, knyts till Alfa-kassan. *Försäkringskassan* anser att ett överlämnande av ansvaret för utbetalningar från den myndighet som ska fatta beslut om ersättning till en annan myndighet såsom CSN eller Försäkringskassan förutsätter författningsreglering. Försäkringskassan framhåller vidare att det dessutom krävs viss framförhållning och resurser initialt för att bygga upp ett IT-system. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det är viktigt att utbetalning av ersättningar överlåts till en annan självständig myndighet, förslagsvis CSN.

*Jönköpings kommun* är starkt kritisk till utredarens förslag att beslut om och utbetalning av ersättningen ska övergå från kommunen till Migrationsverket alternativt Arbetsförmedlingen och att dessa i sin tur ska kunna överlåta den praktiska handläggningen till CSN eller Försäkringskassan.

En majoritet av dem som yttrat sig över förslagen om uppgiftsskyldighet för nyanlända och återbetalningsskyldighet, däribland *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, tillstyrker förslagen.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Försäkringskassans uppgifter*

Arbetsförmedlingen svarar i dag inte för några utbetalningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller motsvarande och har inga uppbyggda administrativa funktioner för sådana utbetalningar. Det är mot denna bakgrund inte lämpligt att Arbetsförmedlingen svarar för utbetalningar av ersättningar enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och den administration som är kopplad till detta. Till den som av Arbetsförmedlingen anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program och deltar i ett sådant lämnas aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Beräkning och utbetalning av dessa ersättningar administreras av Försäkringskassan. Den föreslagna etableringsersättningen har likheter med aktivitetsstödet. I båda fallen bygger ersättningen på beslut från Arbetsförmedlingen om deltagande i aktiviteter under viss tid. Försäkringskassan har väl fungerande rutiner för administration av aktivitetsstödet och har omfattande erfarenhet av transfereringar till enskilda individer. I arbetet med aktivitetsstödet finns också en etablerad samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Regeringen anser därför att Försäkringskassan bör ansvara för beräkning och utbetalning av ersättningarna till nyanlända.

Vad gäller barn tillägg och bostadsersättning är den rätt till etableringsersättning som Arbetsförmedlingen fattar beslut om ett av kriterierna för att ersättning ska lämnas. Därutöver krävs vad gäller barn tillägg vissa uppgifter om barnet. För att kunna fatta beslut om bostadsersättning krävs uppgifter om bl.a. den nyanländes bostadskostnad. Den prövning som krävs inför beslut i dessa ärenden ligger utanför Arbetsförmedlingens uppdrag att underlätta etableringen på arbetsmarkanden och är artfrämmande i Arbetsförmedlingens verksamhet. Prövningen ligger närmare Försäkringskassans uppgifter vad gäller hantering av barnbidrag och bostadsbidrag och erfarenheter från hanteringen av dessa bidrag bör kunna komma till nytta. Beslut om rätt till barn tillägg och bostadsersättning bör därför fattas av Försäkringskassan.

För Försäkringskassans beräkning och utbetalning av ersättningar krävs förutom beslut från Arbetsförmedlingen om rätten till etableringsersättning underlag om bl.a. frånvaro från aktiviteter som ingår i planen och uppgifter om eventuella inkomster från förvärvsarbete eller andra förmåner som kan påverka ersättningarnas storlek. I det följande anges hur kontrollen av deltagande i etableringsaktiviteter och prövningen av om ersättningarna ska sättas ned bör kunna genomföras.

### *Kontroll av deltagande i aktiviteter m.m.*

En grundläggande förutsättning för att upprätthålla allmänhetens respekt för välfärdssystemen är att ersättningar och bidrag endast betalas ut till dem som är berättigade. Felaktiga utbetalningar kan även långsiktigt urholka finansieringen av välfärdssystemen. Mot denna bakgrund är det avgörande för såväl legitimiteten som finansieringen av ersättningarna

till nyanlända att utbetalningssystemet säkerställer att utbetalningar endast går till den som är berättigad, att adekvat kontrollverksamhet etableras samt att felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag återkrävs.

Anordnare av olika aktiviteter – t.ex. kommunen (svenskundervisning för invandrare, samhällsorientering), lotsen, företag (praktikplats), organisationer (föreningsaktivitet) – bör ansvara för att rapportera uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, såsom t.ex. frånvarorapportering. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet för anordnare av aktiviteter för nyanlända föreslås därför i den nya lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter. Regeringen avser även att föreskriva i förordning att denna myndighet till vilken skyldigheten ska fullgöras ska vara Arbetsförmedlingen. I lotsens och Arbetsförmedlingens ansvar bör ingå att informera respektive ansvarig genomförare om dennes skyldighet att rapportera deltagares frånvaro från överenskommen aktivitet.

Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att utveckla ett system för rapportering och fortlöpande uppföljning av individens deltagande i aktiviteterna som ingår i etableringsplanen. Inrapporterade uppgifter bör ligga till grund för en samlad bedömning av Arbetsförmedlingen varje månad av om etableringsersättningen ska sättas ned på grund av frånvaro och av omfattningen på en sådan nedsättning. Arbetsförmedlingens samlade bedömning bör sedan utgöra underlag för Försäkringskassans beräkning av hur stor ersättning som ska betalas ut.

*Socialnämnds m.fl. rätt att ta del av uppgifter i ärenden om ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*

Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 c § socialtjänstlagen (2001:453) rätt att ta del av uppgifter som lämnats till kommunen i ärenden om ekonomisk hjälp enligt lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Socialnämnden behöver även fortsättningsvis kunna ta del av uppgifter som är av betydelse för nämnden i ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller ärende om återkrav m.m. av sådant bistånd enligt 9 kap. socialtjänstlagen. Regeringen föreslår därför en ändring av 11 kap. 11 c § socialtjänstlagen så att socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter i ärenden om ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare hos den myndighet som beslutar om ersättning enligt den lagen.

Även den nämnd som handlägger ärenden om vårdnadsbidrag enligt lagen om kommunalt vårdnadsbidrag behöver fortsättningsvis kunna ta del av vissa uppgifter som behövs vid handläggningen av sådana ärenden. Regeringen föreslår därför en ändring av 15 § lagen om kommunalt vårdnadsbidrag så att den nämnd som handlägger ärenden om vårdnadsbidrag har rätt att hos Försäkringskassan ta del av uppgifter om ersättningar enligt den föreslagna lagen.

### *Informationsöverföring mellan myndigheter*

För att Försäkringskassan ska kunna beräkna och betala ut ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare behöver kassan vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen. Det kan gälla bl.a. uppgifter om namn och personnummer eller i förekommande fall samordningsnummer för den som ska få ersättning, under vilken tidsperiod och i vilken omfattning han eller hon har rätt till ersättning, om ersättningen ska sättas ned på grund av frånvaro och om ett beslut om ersättning ändrats eller återtagits. Överföring av information mellan myndigheterna bör så långt möjligt ske automatiserat.

Ett fortlöpande informationsutbyte mellan Försäkringskassan och vissa andra myndigheter kan också behövas. Det kan t.ex. gälla uppgifter från Skatteverket till Försäkringskassan om folkbokföring och taxerad inkomst och uppgifter från Försäkringskassan till CSN om etableringsersättning. Uppgiftsöverföring från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) krävs också för att Arbetsförmedlingen ska fatta riktiga beslut om reducerad etableringsersättning. Migrationsverket kan också behöva information från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan för sitt beslutsfattande i vissa ärenden enligt LMA. Liksom vad gäller informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bör den så långt möjligt ske automatiserat. Genom väl fungerande informationsöverföring mellan myndigheter kan ärendehantering effektiviseras, kontrollen av utbetalningar av statliga medel tryggas och felaktiga utbetalningar förebyggas. Dessutom kan ett effektivt informationsutbyte medföra att handläggningstiderna för ett ärende förkortas och beslut om skilda förmåner fattas snabbare. Servicen till den enskilde kan därigenom förbättras. Vidare kan antalet återkravsärenden reduceras.

Föreskrifter om myndigheternas uppgiftsskyldighet regleras lämpligen i förordning.

### 10.10 Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden och återbetalningsskyldighet

**Regeringens bedömning:** Nyanlända som beviljats ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör vara skyldiga att anmäla förändringar som kan antas påverka rätten till ersättning och storleken av denna till den myndighet regeringen bestämmer. Mottagaren av ersättning bör kunna bli återbetalningsskyldig i vissa fall. Försäkringskassan bör ansvara för att återkräva ersättning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En majoritet av dem som yttrat sig, däribland *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, tillstyrker förslagen.



**Skälen för regeringens bedömning:** De principer som gäller för utbetalning av statliga medel till enskilda ska gälla vid utbetalning av ersättning till nyanlända enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det innebär som regel att dubbla ersättningar för samma aktivitet eller kostnader inte ska utgå. Nyanlända som beviljats ersättning enligt den föreslagna lagen bör därför vara skyldiga att anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning och storleken av denna. Underlåtenhet att meddela sådan förändring bör kunna medföra återbetalningsskyldighet.

Regeringen har i avsnitt 10.9 gjort bedömningen att Försäkringskassan bör beräkna och betala ut ersättning enligt den föreslagna lagen. Regeringen anser därför att Försäkringskassan även bör utses som ansvarig myndighet för att återkräva ersättning. Regeringen har för avsikt att i förordning föreskriva närmare regler om uppgiftsskyldighet för nyanlända, återbetalningsskyldighet och återkrav.

## 11 Förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) m.m.

### 11.1 Gällande rätt

Den 30 juni 2009 trädde den nya offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i kraft (OSL). Lagen utgör en omarbetning av sekretesslagen (1980:100). De förslag till ändrade och nya bestämmelser på sekretessområdet som regeringen nu lägger fram föreslås därför, till skillnad från vad som föreslogs i betänkandet, utgöra ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

#### *Utlänningssekretess*

Uppgifter som rör utlänningar omfattas generellt av sekretess i alla slags sammanhang hos myndigheter enligt 21 kap. 5 § *första stycket* OSL. Sekretessen gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utlänningen oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Ett typexempel på fall där sekretess bör gälla är att röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans nära anhöriga i hemlandet.

Utöver denna bestämmelse gäller sekretess enligt 37 kap. 1 § *första stycket* OSL i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också enligt 37 kap. 1 § *andra stycket* OSL

för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Med verksamhet för kontroll över utläningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvísning eller utvisning utan också kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. Även uppgifter om utläningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan åtnjuta sekretesskydd.

Enligt 37 kap. 1 §  *tredje stycket* OSL gäller sekretessen enligt första och andra stycket inte i fråga om en myndighets beslut i ärenden som avses i styckena. Dock kan skälen till ett beslut hållas hemliga.

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess enligt 37 kap. 3 §  *första stycket 1* OSL hos Migrationsverket för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana. Bestämmelsen syftar på Migrationsverkets beslut enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. När Migrationsverket beslutar om ersättning till kommuner för de kostnader kommunerna haft för att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt anhöriga till dessa personer kan verket således med stöd av denna bestämmelse hemlighålla typiskt sett känsliga uppgifter om den enskilde utläningen, t.ex. om dennes hälsotillstånd eller politiska inställning. Sekretessen hindrar däremot inte insyn i frågor om hur och till vilka belopp staten ersätter kommuner och landsting för bl.a. mottagande av flyktingar.

Migrationsverket har även till uppgift att övergripande arbeta för att en beredskap och kapacitet finns i landet för att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning (se förordningen [2007:996] med instruktion för Migrationsverket). I sådan verksamhet hos Migrationsverket kan det förekomma uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är integritetskänsliga. Enligt 37 kap. 3 §  *första stycket 2* OSL gäller därför sekretess, utöver vad som följer av första stycket 1, hos Migrationsverket för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av 1.

Sekretessen i 37 kap. 3 § är begränsad genom ett  *rakt skaderekvisit*. Ett rakt skaderekvisit innebär en presumtion för offentlighet, men uppgifter som typiskt sett är ägnade att medföra skada för det intresse de skyddar om de lämnas ut – t.ex. uppgifter om enskildas hälsa – omfattas normalt av sekretess (prop. 1979/80:2, Del A s. 80 f.). Huvudregeln är alltså att uppgifterna i ärenden om ersättning för flyktingmottagande och i verksamhet som avser medverkan till bosättning är offentliga (prop. 2001/02:191 s. 93 och 115).

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt fjärde stycket samma paragraf jämställs ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar med socialtjänst. Sekretessen avgränsas med ett *omvänt skaderekvisit*, dvs. med presumtion för sekretess. Huvudregeln är alltså att uppgifter i ärenden om introduktionsersättning inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

## 11.2 Sekretess i ärenden om statlig ersättning och i verksamhet som avser medverkan till bosättning, m.m.

**Regeringens förslag:** Sekretessen för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar m.fl. och i verksamhet som avser medverkan till bosättning av sådana personer ska inte längre begränsas till ärenden respektive verksamhet hos Migrationsverket.

Handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska inte längre jämföras med socialtjänst i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Sekretess ska dock fortsatt gälla med omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, i ärende om ersättning enligt den föreslagna lagen. Detsamma ska gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende om etableringsplan enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. För uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende om etableringsplan eller ersättning enligt den föreslagna lagen i en allmän handling bör sekretess gälla i högst femtio år.

Den tystnadsplikt som ska gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärenden om etableringsplan och ersättning till nyanlända invandrare ska inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Domstolsverket* anser att det hade varit värdefullt om utredaren även belyst sekretess i överklagade ärenden i domstol.

## Skälen för regeringens förslag

### *Ärenden om statlig ersättning till kommuner och landsting*

Kommuner och landsting kommer, liksom i dag, att ha rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar (se avsnitt 13). Ett beslut om ersättning för hälso- och sjukvårdskostnader bör i likhet med vad som gäller enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. kunna överklagas hos regeringen. Den närmare utformningen av ersättningssystemet inklusive vilka beslut som får överklagas till regeringen respektive allmän förvaltningsdomstol kommer att regleras i förordning.

Som redogjorts för i avsnitt 11.1 gäller sekretess hos Migrationsverket enligt 37 kap. 3 § första stycket 1 OSL i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretessreglering saknas för uppgift om enskilda personliga förhållanden som förekommer i överklagade ärenden hos regeringen om statlig ersättning för kostnader för mottagande av skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd. Detta är inte en tillfredsställande ordning. Samma skäl som ligger till grund för att sekretesskydd finns hos Migrationsverket gäller när sådana ärenden överklagas hos regeringen. I överklagade ärenden kan det finnas uppgifter om den enskildes hälsotillstånd – t.ex. läkarintyg – och andra personliga förhållanden som bör omfattas av sekretess. Offentlighets- och sekretesslagen bör därför ändras på så sätt att det sekretesskydd som finns för uppgifterna hos Migrationsverket inte ska vara begränsat till att gälla bara hos verket. Därmed kommer sekretessen enligt 37 kap. 3 § första stycket 1 att gälla för uppgifterna exempelvis även när de lämnas till regeringen i överklagade ärenden om statlig ersättning.

### *Verksamhet som avser medverkan till bosättning*

För närvarande har Migrationsverket i uppgift att medverka till bosättning av skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd. I sådan verksamhet gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden enligt 37 kap. 3 § första stycket 2 OSL.

Regeringen avser att ge Arbetsförmedlingen i uppgift att medverka i bosättningen av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana personer. Detta kommer att regleras i förordning. Samma skyddsbehov som hos Migrationsverket gör sig gällande i sådan verksamhet hos Arbetsförmedlingen. Offentlighets- och sekretesslagen bör därför ändras på så sätt att det sekretesskydd som

finns hos Migrationsverket i verksamhet som avser medverkan till bosättning för sådana personer inte ska vara begränsat till att gälla bara hos verket. Sekretess enligt 37 kap. 3 § första stycket 2 kommer därmed att gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden även i verksamhet hos Arbetsförmedlingen som avser medverkan till bosättning av personer som omfattas av 37 kap. 3 § första stycket 1.

#### *Sekretess i ärende om statlig ersättning till enskild*

Regeringen har föreslagit att lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska upphöra att gälla då den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare träder i kraft (se avsnitt 5.2).

Sekretess i ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar regleras i dag i 26 kap. 1 § OSL där sådana ärenden jämföras med socialtjänst. Introduktionsersättningen infördes som ett alternativ för kommunerna till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Ärenden om etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning till enskilda kommer emellertid med det system med etableringsinsatser för nyanlända som regeringen föreslår inte att handläggas av kommunerna utan av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det är därför inte lämpligt att sådana ärenden jämföras med socialtjänst. Bestämmelsen i 26 kap. 1 § OSL bör därför ändras och sekretess i ärenden om etableringsersättning tillsammans med barntillägg och bostadsersättning i stället regleras på annat sätt. Detta kan lämpligen göras i 28 kap. tillsammans med annan sekretessreglering i ärenden som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan handlägger samlas i ett och samma kapitel.

I ärenden om introduktionsersättning gäller i dag det sekretesskydd som finns inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL, dvs. med omvänt skaderekvisit. En grundprincip är att man inte ska åstadkomma mer sekretess än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Detta innebär bl.a. att en uppgift inte ska omfattas av sekretess, om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut. I ärenden som rör myndighetsutövning gentemot enskilda gäller som huvudregel sekretess med rakt skaderekvisit.

Beslut om ersättning till nyanlända innebär myndighetsutövning gentemot enskilda. Enligt förarbetena till 7 kap. 4 § sekretesslagen motiverades införandet av sekretesskyddet för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i ärenden om introduktionsersättning av att de uppgifter som den enskilde kan behöva lämna för att få introduktionsersättning kan vara av lika ömtålig art och förtjäna samma sekretess som de uppgifter som lämnas i ärenden om socialbidrag. Det kan exempelvis röra uppgifter som belyser den enskildes utlänningens personliga förhållanden (se prop. 1991/92:172 s. 18).

För att Arbetsförmedlingen ska kunna bedöma om en person har rätt till etableringsersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare behöver Arbetsförmedlingen bl.a. uppgift om på vilken grund den nyanlände har beviljats uppehållstillstånd. Som tidigare anförts är Migrationsverkets

beslut om uppehållstillstånd enligt 37 kap. 1 § tredje stycket OSL inte en sekretessbelagd uppgift. Dock kan skälen till ett beslut om uppehållstillstånd hållas hemliga.

I ärenden om etableringsersättning kan det även förekomma uppgifter om sjukdom i ett läkarintyg som den nyanlände har åberopat och gett in för att styrka giltig frånvaro från olika etableringsinsatser. I de etableringsplaner som Arbetsförmedlingen utformar tillsammans med den nyanlände (se avsnitt 8.1) kan dessutom uppgifter om familjeförhållanden, utbildning, arbetslivserfarenhet och hälsa förekomma. Sådana uppgifter kan även finnas i ett ärende hos Arbetsförmedlingen om etableringsersättning.

För att Försäkringskassan ska kunna bedöma om en nyanländ har rätt till barn tillägg och bostadsersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare behöver Försäkringskassan uppgifter om den nyanländes familjesituation och hälsa.

Även i ärenden om ersättning till nyanlända enligt den föreslagna lagen kan det således förekomma motsvarande uppgifter om enskilda personliga förhållanden som i ärenden om introduktionsersättning. Samma skydd bör därför gälla för sådana uppgifter som i dag gäller i ärenden om introduktionsersättning, dvs. med omvänt skaderekvisit. En ny bestämmelse som innebär att sekretess ska gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärenden om ersättning till nyanlända kan lämpligen införas genom att en ny 12 a § införs i 28 kap. OSL. Förslaget innebär vidare att 2 § första stycket 7 lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, där det föreskrivs att med socialtjänst avses handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, bör upphöra att gälla.

#### *Sekretess i ärende om etableringsplan*

För att en nyanländ ska ha rätt till ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare måste den nyanlände medverka till upprättandet av en etableringsplan eller delta i aktiviteter enligt en sådan plan. Etableringsplaner ska upprättas av Arbetsförmedlingen. Undantag från rätten till en etableringsplan finns för nyanlända som bl.a. på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan inte kan ta del av insatser enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare åtminstone på deltid. I sådana ärenden kan således förekomma känsliga uppgifter om enskilda personliga förhållanden, såsom t.ex. hälsa. Såsom tidigare anförts kan även uppgifter om familjeförhållanden, utbildning och arbetslivserfarenhet förekomma i sådana ärenden. Samma skydd bör därför gälla för sådana uppgifter som i dag gäller i ärende om introduktionsersättning och som också föreslås gälla i ärende om ersättning enligt den föreslagna lagen, dvs. med omvänt skaderekvisit. En ny bestämmelse som innebär att sekretess ska gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende om etableringsplan kan lämpligen införas genom en ny 12 a § i 28 kap. OSL. På så sätt samlas sekretessregleringen avseende ärenden om såväl

etableringsplan som ersättning enligt den föreslagna lagen och som ska handläggas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i en och samma paragraf.

I ärenden om introduktionsersättning, statlig ersättning till kommuner och landsting samt i verksamhet som avser medverkan till bosättning gäller sekretessen för uppgift i en allmän handling i högst femtio år. Detsamma bör gälla i ärenden om etableringsplan och ersättning enligt den föreslagna lagen.

#### *Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket och Arbetsförmedlingen*

För att Arbetsförmedlingen ska kunna handlägga en ansökan om ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare behövs vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Uppgift om på vilken grund en person har beviljats uppehållstillstånd samt uppgift om hälsotillstånd utgör sådana uppgifter som omfattas av sekretess hos Migrationsverket enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Även uppgifter som i vårt land anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få menliga följder för utläningen eller för dennes närstående i hemlandet. Uppgifter om t.ex. familjeförhållanden, utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet kan således utgöra sådana uppgifter som omfattas av sekretess hos Migrationsverket enligt 37 kap. 1 § OSL. Arbetsförmedlingen torde alltså i många fall sakna möjlighet att begära in sådana uppgifter från Migrationsverket.

När det gäller överföring av uppgifter mellan myndigheter finns det i 10 kap. OSL omfattande undantag från den sekretess som annars gäller. Enligt 10 kap. 28 § OSL får en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sådan uppgiftsskyldighet måste vara uttrycklig. Det är inte tillräckligt med allmänt hållna föreskrifter om samarbete mellan myndigheterna för att eventuell sekretess ska brytas. Bestämmelser som endast föreskriver att en myndighet får lämna uppgifter till annan utgör inte en uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretess för uppgifterna. En sådan bestämmelse innebär endast att utlämnande myndighet får, om den bedömer att så kan ske, lämna ut uppgifter och att detta i så fall kan ske utan hinder av sekretess. Frågan om uppgifter kan lämnas ut enligt en sådan bestämmelse får avgöras i varje särskilt fall med tillämpning av sekretessbestämmelsens skaderekvisit och bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL.

Offentlighets- och sekretesslagen bygger på att rutinmässiga informationsöverföringar i regel ska vara författningsreglerade. En författningsreglerad uppgiftsskyldighet innebär att någon sekretessprövning inte behöver ske vid utlämnandetillfället, den är redan gjord i samband med att uppgiftsskyldigheten infördes. Den prövning som ska ske är i stället vilka uppgifter som ska lämnas ut med stöd av

denna författningsreglering.. Denna prövning måste göras på förhand(prop. 1979/80:2, del A s. 327 och prop. 2000/01: 129 s. 23 f.).

Uppgiftsskyldigheten får inte leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Av hänsyn till den enskildes integritet är det därför viktigt att i en författning ange de konkreta uppgifter som omfattas av en uppgiftsskyldighet (prop. 2000/01:129 s. 61). Regeringen har också meddelat ett stort antal sådana bestämmelser i förordning. Som exempel kan nämnas 22 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och 24 a § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Regeringen anser att det behövs en rutinmässig överföring av information från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen för att Arbetsförmedlingen ska kunna upprätta etableringsplaner och fatta ett korrekt beslut vad gäller rätten till ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Detsamma gäller för överföring av information från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan eftersom Försäkringskassan behöver vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden för att kunna handlägga ansökningar om barntillägg och bostadsersättning enligt den föreslagna lagen. Även detta kan lämpligen regleras i förordning.

#### *Personuppgifter i ärende om statlig ersättning till enskild*

Grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen. Om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen ska emellertid dessa bestämmelser tillämpas i stället för personuppgiftslagen (2 § personuppgiftslagen).

Bestämmelser om behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen finns i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen tillämpas enligt 1 § vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet som gäller bl.a. arbetssökande. Enligt 4 § 1 samma lag får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter inom sådan verksamhet om det behövs för handläggning av ärenden som rör den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Vidare framgår av 8 § samma lag bl.a. att Arbetsförmedlingen får behandla s.k. känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen, bl.a. uppgifter som rör hälsa, om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Hos Försäkringskassan finns motsvarande reglering i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Lagen tillämpas enligt 1 § vid behandling av personuppgifter bl.a. i verksamhet som gäller ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan. Enligt 7 § samma lag får Försäkringskassan i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. handlägga ärenden. I vilka fall behandling av känsliga uppgifter får ske anges i 10 § samma lag.

Regeringen har gjort bedömningen att prövningen av rätten till etableringsersättning bör göras av Arbetsförmedlingen. Vid



handläggningen av ersättningsärendena kommer bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att vara tillämpliga. Vidare bör rätten till barn tillägg och bostadsersättning prövas av Försäkringskassan som även bör beräkna och betala ut ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (se avsnitt 10.9). Vid kassans handläggning av sådana ärenden kommer enligt regeringens bedömning lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration att vara tillämplig.

Som framkommit kan det i hanteringen hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan av ärenden om ersättning till nyanlända förekomma att personuppgifter som rör bl.a. enskildas hälsa behandlas. Regeringen bedömer att lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ger erforderligt stöd för den behandling av personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter, som blir aktuell vid handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagstiftningen.

#### *Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter*

Rätten för var och en enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) att dels lämna uppgifter för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar, dels offentliggöra uppgifter, har vissa begränsningar. Viss tystnadsplikt som har företräde framför meddelarfriheten anges i TF och YGL. I övrigt finns de tystnadsplikter som har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter angivna i offentlighets- och sekretesslagen (se 13 kap, slutet av varje kapitel i lagens fjärde–sjätte avdelningar samt sjunde avdelningen).

Grundprincipen är att undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska införas bara om starka skäl talar för det. Omständigheten att en sekretessbestämmelse är absolut talar i sig för att det finns större anledning att överväga sådant undantag än i andra fall. Det motsatta förhållandet gäller om sekretessbestämmelsen är försedd med ett rakt skaderekvisit (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 111 f.). I förarbetena till 16 kap. 1 § sekretesslagen anfördes att skyddet mot att utlänningar utsätts för sådana övergrepp eller sådant allvarligt men som hänger samman med hans eller hennes särskilda förhållanden som utlänning, måste anses väga så tungt att meddelarfriheten bör brytas igenom såvitt gäller den tystnadsplikt som gäller enligt 7 kap. 14 § första stycket sekretesslagen (numera 21 kap. 5 § första stycket och 8 § OSL). Föredraganden ansåg dock inte att det fanns tillräckligt starka skäl för att låta meddelarfriheten stå tillbaka för den tystnadsplikt som gäller enligt samma paragrafs andra stycke (se prop. 1979/80:2, Del A, s. 374 och 37 kap. 1 § OSL). Samma bedömning gjordes även då sekretessen i fjärde stycket infördes (se prop. 2001/02:191 s. 95 och 37 kap. 3 § första stycket OSL). Den nu föreslagna ändringen i 37 kap. 3 § första stycket föranleder inte någon annan bedömning vad gäller meddelarfriheten.

Av 26 kap. 15 § OSL framgår bl.a. att bestämmelsen i 26 kap. 1 § samma lag omfattas av tystnadsplikt såvitt avser uppgift om annat än verkställighet av beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om slutna ungdomsvård. Detta innebär att tystnadsplikten har företräde framför meddelarfriheten i fråga om uppgift om enskilda personliga förhållanden i bl.a. ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Det finns inga skäl att behandla uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som föreslås omfattas av sekretess med omvänt skaderekvisit enligt den nya bestämmelsen i 28 kap. 12 a § OSL, på annorlunda sätt. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör därför inskränkas vad gäller uppgift om enskilda personliga förhållanden i sådana ärenden. En ändring med denna innebörd föreslås i 28 kap. 17 § OSL.

## 12 Nyanländas bosättning

### 12.1 Överenskommelser mellan stat och kommun

**Regeringens bedömning:** Kommunernas mottagande bör liksom i dag bygga på frivilliga överenskommelser.

Migrationsverket bör ange det sammanlagda behovet av antalet kommunplatser (mottagningsbehov) som Migrationsverket bedömer att det kommer att finnas behov av under ett kommande år.

Arbetsförmedlingen bör, efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en fördelning av mottagningsbehovet på länsnivå (länstal).

Utifrån fastställt länstal bör länsstyrelsen och kommunerna inom länet träffa överenskommelser om antal nyanlända som kan tas emot för bosättning inom respektive kommun (kommuntal).

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att en ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar ska införas. Utredningens förslag innebär bl.a. en möjlighet för länsstyrelsen att ålägga kommuner att ta emot nyanlända invandrare och en skyldighet för den kommun till vilken plats anvisats att ta emot en nyanländ för bosättning.

**Remissinstanserna:** *Migrationsverket* kan tänka sig en plikttag om inte kommunerna ställer upp frivilligt med nödvändig mottagningskapacitet. Flera länsstyrelser (*Östergötlands, Kronobergs, Skåne, Västra Götalands* samt *Västmanlands län*) tillstyrker en plikttag om sanktionsmöjligheter införs. Även *Arbetsförmedlingen, Göteborgsinitiativet och Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige* ser positivt på en plikttag. *Botkyrka, Södertälje, Uppsala, Eskilstuna, Växjö, Malmö, Borås* och *Örebro kommuner* är positiva till

en plikttag om sanktionsmöjligheter införs, staten har finansieringsansvaret och kommunerna ges ekonomiskt stöd om de tvingas ha lägenheter i beredskap.

*Socialstyrelsen* ifrågasätter om förslaget är genomförbart. *Boverket* avstyrker och förordar en översyn av bostadsförsörjningslagen. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, samt *Sollentuna, Täby, Nyköpings, Hulstfreds, Trollhättans, Borlänge, Sandvikens* och *Jönköpings kommuner* avstyrker eller är tveksamma till en plikttag. *SKL* anser att lagen inskränker den kommunala självstyrelsen och framhåller, i likhet med *Gävle kommun* och *Ljungby kommun*, att det kan innebära betydande kostnader för kommunerna att ha lägenheter i beredskap. *SKL* påpekar också att finansieringsprincipen måste tillämpas. *SKL* anser vidare att utredaren har dragit fel slutsatser om orsakerna till koncentrationen av nyanlända till storstadskommuner. Främsta orsaken är rätten till s.k. eget boende (EBO) under tiden asylansökan prövas. Några remissinstanser anser att reglerna om EBO bör ses över och påpekar att fri bosättning för nyanlända kommer att kvarstå trots förslaget om skyldighet för kommunerna att ta emot nyanlända. *Sveriges allmänna bostadsföretag* anser att utredningen inte gjort en ordentlig analys av konsekvenserna för kommunerna och de lokala bostadsmarknaderna. Även *länsstyrelserna i Jämtlands och Västerbottens län* avstyrker plikttagen. *Malmö högskola* anser att bosättningsfrågan kan lösas med andra incitament.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Överenskommelser med kommuner*

En utgångspunkt bör vara att nyanlända ska kunna bosätta sig i alla kommuner i landet. En viktig förutsättning för bosättningen är att det finns möjligheter till arbete och försörjning i den region där bosättningsorten ligger. Mottagandet har hittills byggt på frivillighet och samförstånd mellan stat och kommun. Det råder dock i dag en obalans i mottagandet. Medan kommuner med goda förutsättningar för introduktion och etablering på arbetsmarknaden kan avstå att ta emot nyanlända som behöver anvisas bosättning i en kommun blir andra kommuner hårt belastade.

Trots många asylsökande och ett stort antal beviljade uppehållstillstånd under de senaste åren motsvarar för närvarande utbudet av introduktionsplatser behovet, även om en del kommuner inte träffat någon överenskommelse om mottagande. Behovet av mottagningskapacitet kan dock förändras med kort varsel och det är därför angeläget att ha ett mottagningssystem som är hållbart och flexibelt och fungerar vid förändringar av antalet personer som söker och beviljas uppehållstillstånd. Vid en kraftig ökning av antalet personer som söker sig till Sverige är det angeläget att hela den mottagningskapacitet som finns i landet utnyttjas.

Utredningen har bl.a. mot den bakgrund som redovisas ovan funnit att det finns skäl att föreslå en ny lag som innebär en skyldighet för

kommunerna att ta emot skyddsbehövande m.fl. Ett flertal remissinstanser pekar emellertid på att lagförslaget bl.a. saknar sanktionsmöjligheter och att det innebär att kommunerna alltid behöver ha lägenheter i beredskap och att detta leder till ökade kostnader för kommunerna. Det innebär vidare, såsom bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting* har påpekat, ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Regeringens sammantagna bedömning är att en lag enligt utredningens förslag inte bör införas. De svårigheter som remissinstanserna pekar på när det gäller effekter och genomförandet av en sådan lagstiftning överväger de fördelar lagen skulle kunna medföra. Det är dock angeläget att bosättningen för nyanlända fungerar på ett bra sätt. Regeringen bedömer att detta kan åstadkommas genom att stärka länsstyrelsernas roll och genom att i myndigheternas instruktioner tydliggöra Arbetsförmedlingens, Migrationsverkets och länsstyrelsernas ansvar.

Mottagandet av nyanlända bör bygga på nuvarande ordning med frivilliga överenskommelser mellan stat och kommun. Länsstyrelserna har i detta arbete haft en viktig roll för att få till stånd en regional samverkan mellan kommunerna i mottagandet. Utvecklingen av arbetet med överenskommelser om flyktingmottagandet har skett i en positiv riktning sedan länsstyrelserna och Migrationsverket övertog ansvaret för detta efter Integrationsverkets avveckling.

#### *Länsstyrelsernas, Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets roll*

Regeringens bedömning är att länsstyrelsernas roll bör stärkas jämfört med dagens system. I dag tecknar Migrationsverket överenskommelser med enskilda kommuner efter förslag som tagits fram av länsstyrelserna vid överläggningar med kommunerna i länet om mottagande. Nuvarande uppdrag, som länsstyrelserna haft sedan Integrationsverket lades ned den 1 juli 2007, har bidragit till ett regionalt perspektiv i mottagandet. Länsstyrelsen har god kunskap om arbetsmarknadssituationen i länet och överblick över kommunernas bostadsbestånd. Det är därför naturligt att länsstyrelserna också i fortsättningen har en samordnande roll för att det ska finnas tillräcklig kapacitet för mottagandet. Länsstyrelsen är enligt regeringens uppfattning således den myndighet som är bäst lämpad att föra en dialog och även att teckna överenskommelser med kommunerna om antal nyanlända som kan tas emot för bosättning inom respektive kommun.

Migrationsverket bör dock bibehålla sitt nuvarande ansvar för att ta fram underlag för mottagande och bosättning av nyanlända. Det innebär att Migrationsverket bör ange det sammanlagda behovet av antalet kommunplatser (mottagningsbehov) som Migrationsverket bedömer att det kommer att finnas under det kommande året. Det kan dock vara svårt att förutse antalet nyanlända och det är inte ovanligt att förhållandena under året kan komma att ändras på grund av oförutsedda händelser i världen som påverkar flyktingströmmarna och antalet asylsökande till Sverige. Mottagningsbehovet kan därför behöva ändras under året till följd av sådana ändrade förutsättningar.

Det mottagningsbehov som Migrationsverket anger bör vidare fördelas på länsnivå (länstal). Med hänsyn till att nyanländas bosättning så långt

möjligt bör ske i kommuner eller regioner där det finns möjligheter till arbete inom pendlingsavstånd, bedömer regeringen att länstalet bör fastställas av Arbetsförmedlingen. Innan länstalen fastställs av Arbetsförmedlingen bör frågan om en fördelning av mottagningsbehovet på länsnivå lämpligen hanteras i den samverkansdelegation som Migrationsverket, länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen bildat. Delegationen har till uppgift att samordna prognoserna och inriktningen på arbetet för att det ska finnas tillräcklig kapacitet för mottagande i kommunerna.

Vid fastställandet av länstalen bör faktorer såsom förutsättningar och kapacitet för bosättning och arbetsmarknadsetablering i de olika länen beaktas. Samråd bör därför ske med länsstyrelserna som bör bistå Arbetsförmedlingen med underlag för hur länsstyrelserna och kommunerna gemensamt ser på förutsättningarna för mottagande i respektive län. Andra faktorer att beakta vid fastställandet av länstalen bör vara antalet asylsökande som finns i EBO i varje län, hur stor andel av dem som bedöms komma att beviljas uppehållstillstånd och hur många av dem som har behov av hjälp med bosättning. Även prognoser över antalet anhöriga som omfattas av det statliga ansvaret för mottagande av nyanlända och som bedöms komma till respektive län bör beaktas. Sådana prognoser bör tas fram av Migrationsverket och kan även få betydelse för länsstyrelsernas och kommunernas diskussioner om förutsättningar och kapacitet för mottagandet i länets olika kommuner.

På samma sätt som mottagningsbehovet kan behöva ändras under året kan också länstalen behöva ändras om antalet nyanlända ökar eller minskar eller om det sker andra större förändringar som påverkar antalet asylsökande till Sverige.

Utifrån fastställt länstal bör länsstyrelsen och kommunerna inom länet träffa överenskommelser om antal nyanlända som kan tas emot för bosättning inom respektive kommun. Sådana överenskommelser bör utgå från förutsättningarna och kapaciteten att inom länet klara mottagandet enligt det länstal som fastställts för länet. Länsstyrelsen bör sträva efter att få till stånd en gemensam överenskommelse om flyktingmottagandet i länet där samtliga kommuner medverkar. Överenskommelserna bör innefatta såväl nyanlända som anvisas bosättning av Arbetsförmedlingen som personer som anvisas bosättning av Migrationsverket. Överenskommelserna bör vidare kunna innehålla särskilda åtaganden för kommuner att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering. Överenskommelsen bör kunna innehålla åtaganden för kommunerna att ta emot nyanlända med särskilda behov av rehabilitering m.m. De kommuner som träffar överenskommelse om mottagande bör liksom i dag få ersättning av staten (se avsnitt 13). Detta bör regleras i förordning.

## 12.2 Behov av anvisning om bosättning i en kommun

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Nyanlända bör ha möjlighet att få hjälp med anvisning av bosättning i en kommun inom sex månader från beslut om uppehållstillstånd.</p>
--

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens bedömning. Utredningen har dock föreslagit att Migrationsverket ska anvisa plats i en kommun.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrat sig är överlag positiva till utredningens förslag. *Barnombudsmannen* påpekar dock att tiden för Migrationsverket att anvisa nyanlända plats i en kommun bör vara kortare än sex månader för ensamkommande barn. Även *Trollhättans kommun* anser att sex månader kan vara negativt ur ett barnperspektiv. *Botkyrka kommun* anser att den föreslagna tiden bör utökas till ett år. *Stockholms kommun* anser att det är bra med förlängd tid, och att en ny sexmånadersperiod bör erhållas i samband med familjeåterförening.

**Skälen för regeringens bedömning:** Mottagandet av nyanlända är i dag ojämnt fördelat. Ett antal kommuner har ett mottagande som i realiteten överstiger den kapacitet för mottagande som kommunen angett i den överenskommelse som tecknats med Migrationsverket. I dessa kommuner är bostadssituationen oftast besvärlig för de nyanlända. Problem finns också ofta inom skolan. Samtidigt når inte mottagandet i en del andra kommuner upp till den nivå som angetts i deras överenskommelser. Det finns därmed ett antal outnyttjade kommunplatser som skulle kunna tas i anspråk för bosättning för personer som har en besvärlig bostadssituation i de mer belastade kommunerna. Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. I praktiken innebär detta att dessa personer har en månad på sig att efter beslut om uppehållstillstånd få hjälp från Migrationsverket med bosättning i en kommun och att acceptera eller avstå från en föreslagen kommunplacering.

Erfarenheter visar att nyanlända i vissa fall för sent upptäcker svårigheterna med att börja sitt nya liv i en kommun där bristen på framför allt bostäder men även på arbetsmöjligheter kan vara stor. Tidsfristen för att få hjälp från Migrationsverket med att få en kommunplats anvisad har då ofta gått ut.

I syfte att underlätta för dessa personer och för att avlasta vissa kommuner och bättre ta till vara den outnyttjade kapacitet som finns i vissa andra kommuner har regeringen beslutat att under 2008, 2009 och 2010 underlätta en frivillig vidareflyttning som sker i organiserad form genom samverkan mellan kommuner. Den samverkan som kommit i gång mellan olika kommuner har medfört positiva resultat. Denna samverkan mellan kommuner är dock enligt regeringens uppfattning inte tillräcklig utan staten bör också ta en mer aktiv roll för att lösa de problem som finns.

Som tidigare redovisats i avsnitt 7.1 bör Arbetsförmedlingen ta över ansvaret från Migrationsverket att anvisa bosättning i en kommun. Syftet med detta är att Arbetsförmedlingen ska få möjlighet att ta upp bosättningen som en del i etableringssamtalen och åstadkomma en bättre matchning av bosättningen mot möjligheterna på arbetsmarknaden. Frågan om lämplig bosättningskommun med hänsyn till den nyanländes yrke, utbildning och arbetslivserfarenheter bör vara en central fråga i

etableringssamtalen med såväl anläggningsboende som nyanlända som har eget boende i en kommun när uppehållstillstånd beviljas. Därigenom kommer frågan om en eventuell flyttning till en annan kommun mer regelmässigt än i dag att tas upp med nyanlända som bor i eget boende. Det bör också kunna leda till att flera nyanlända upptäcker att det kan finnas bättre alternativ än att bo kvar i den kommun när man vistas under den tid asylansökan prövas. Den månad inom vilken en nyanländ som inte vistas på en anläggning i dag kan från hjälp från Migrationsverket med bosättning kommer även efter det att etableringssamtal har införts i vissa fall att vara för kort för att den nyanlände ska kunna bestämma sig för om han eller hon vill ha hjälp med bosättning och få en plats anvisad i en annan kommun. Regeringen anser därför att denna tid bör förlängas när Arbetsförmedlingen tar över ansvaret för att vid behov anvisa plats i en kommun. Detta kan ske utan att LMA ändras. Arbetsförmedlingens uppdrag att hjälpa till med anvisning av bosättning i kommun bör kunna omfatta även nyanlända som inte längre har rätt till bistånd enligt LMA.

Samtidigt som möjligheten att få hjälp med bosättningen vidgas är det viktigt att en etableringsplan upprättas så snart möjligt och att den nyanlände påbörjar aktiviteter snabbt. Som huvudregel bör en etableringsplan upprättas senast inom två månader. Möjlighet att få hjälp med anvisning av bosättning i en annan kommun bör dock finnas även för den som påbörjat aktiviteter enligt en etableringsplan. En nyanländ kan med stöd av en etableringslots komma fram till att förutsättningarna för snabb etablering inte är så goda i den kommun där han eller hon är bosatt och kan därför behöva hjälp från Arbetsförmedlingen med bosättning i en kommun där förutsättningarna är bättre. Arbetsförmedlingens uppdrag att medverka vid bosättning och anvisa plats i en kommun bör dock inte sträckas ut alltför långt i tiden. För att den nyanlände ska kunna få sådan hjälp av Arbetsförmedlingen bör behov anmälas till Arbetsförmedlingen inom sex månader från beslut om uppehållstillstånd.

Arbetsförmedlingens anvisning av plats bör ske så snart möjligt i en kommun där det finns tillgång till en god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd och med beaktande av länsstyrelsernas överenskommelser med kommuner om mottagande.

Även med en förlängning av tiden under vilken den nyanlände ska kunna få hjälp med bosättning av en statlig myndighet kan det efter 2010 finnas behov av att underlätta vidareflyttning i samverkan mellan kommuner.

Möjligheten att inom sex månader från datum för beviljat uppehållstillstånd få en anvisning för bosättning bör gälla vid endast ett tillfälle. Det innebär att en nyanländ som efter anvisning har flyttat till en kommun inte ska kunna vända sig till Arbetsförmedlingen på nytt för att få en annan plats anvisad. Den nyanländes möjlighet att få en anvisning av en kommunplats inom sex månader och myndigheternas ansvar för detta bör regleras i förordning.

## 13 Ersättning till kommuner

**Regeringens förslag:** De riktlinjer som gäller för ersättning till kommuner för flyktningmottagande upphävs.

**Regeringens bedömning:** Staten bör ha ett fortsatt ekonomiskt ansvar för mottagande av de nyanlända invandrare för vilka kommunerna i dag kan få statlig ersättning och för deras etablering i samhället. Kommunerna bör få en schablonberäknad ersättning för vissa kostnader för mottagande och etableringsinsatser. Kommuner och landsting bör dessutom i likhet med nu gällande ordning kunna ansöka om ersättning för vissa särskilda kostnader.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Av remissinstanserna är det främst kommuner och länsstyrelser som yttrat sig om ersättningen till kommuner.

Länsstyrelserna är överlag positiva till att ersättning till kommunerna ska utgå i form av ett specialdestinerat bidrag men har samtidigt synpunkter på förslaget. *Länsstyrelserna i Kronobergs län, Jämtlands län och Västerbottens län* anser att nivåerna på den föreslagna schablonersättningen är för låg och otillräcklig. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* framför att i förhållande till den verksamhet utredaren anser att kommunerna ska upprätthålla, bör det specialdestinerade bidraget kopplas till någon form av uppföljning och eventuell sanktionsmöjlighet.

De kommuner som yttrat sig pekar samstämmigt på att ett specialdestinerat bidrag är att föredra men att de föreslagna nivåerna på schablonersättningen är för låga, eftersom kommunerna anser att det nuvarande systemet inte ger tillräcklig kostnadstäckning samt att det är bra att rätten att återsöka ersättning för särskilda kostnader kvarstår.

*Ljungby kommun* anser att förslaget innebär en kraftig sänkning av ersättningen till kommunen. *Hultsfreds kommun* framför att de föreslagna 8 000 kronorna per flykting och år i åldern 18–64 år endast förefaller räcka till en ganska blygsam insats. *Malmö kommun* framhåller att den statliga ersättningen inte täcker kommunernas kostnader i dag. Schabloniserade bidrag är att föredra men det är högst osäkert om de föreslagna nivåerna på det specialdestinerade statsbidraget täcker kommunens kostnader för nyanlända flyktingar. Kommunerna bör även fortsättningsvis ersättas för de kostnader som flyktningmottagandet och introduktionen genererar.

Ett antal kommuner, däribland *Huddinge kommun, Nyköpings kommun* och *Göteborgs kommun* anser att förslaget om statlig ersättning till kommunerna under tre år är svårbedömt. Det behövs en bättre beskrivning och ytterligare utredning av kommunernas uppdrag och av kostnadsberäkningarna.

*Stockholms kommun, Uppsala kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Ljungby kommun* och *Västerås kommun* framför att staten ska ge kommunerna full kostnadstäckning för insatserna.

*Gnosjö kommun* påpekar att grundbidraget i det nuvarande systemet gör att det i så gott som alla kommuner i dag finns en kontaktperson och



en expertfunktion på det lokala planet som både nyanlända och allmänhet kan vända sig till. Denna funktion försvinner med förslaget.

*Malmö kommun* och *Göteborgs kommun* anser att det bör införas en rätt att överklaga beslut om extraordinär ersättning.

*Lycksele kommun* framför att kommuner som i dag tar emot kvotflyktingar generellt sett har en betydligt tyngre ekonomisk börda än kommuner som tar emot andra grupper nyanlända. En lösning skulle kunna vara att differentiera statsbidraget för olika grupper av nyanlända.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Kommuner får i dag statlig ersättning för flyktingmottagandet enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Riksdagen har antagit riktlinjer för ersättningen (prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU21, rskr. 1989/90:281, prop. 1991/92:25, bet. 1991/92:SfU6, rskr. 1991/92:57, prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:SfU1, rskr. 1999/2000:98, prop. 2002/03:2, bet. 2002/03:SfU1, rskr. 2002/03:72 och prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:222).

Ersättning enligt ovan nämnda förordning utgår dels i form av ett schablonbelopp för varje nyanländ person som omfattas av förordningen, dels genom en grundersättning till de kommuner som tecknar en överenskommelse med staten om flyktingmottagande. Schablonbeloppet avser att kompensera kommunerna för kostnader för försörjning samt merkostnader för svenskundervisning för invandrare (sfi), tolkar, skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, administration och introduktionsinsatser.

Utöver dessa ersättningar kan kommuner ansöka om ersättning för särskilda kostnader för försörjningsstöd, stöd och hjälp i boende och färdtjänst för personer med funktionsnedsättning eller sjukdom eller som är över 60 år vid ankomsten till Sverige (ersättning för försörjningsstöd utgår dock inte för personer som fyllt 65 år eftersom dessa har rätt till statligt äldreomsorgsstöd). Kommuner kan vidare ansöka om ersättning för kostnader för vård av barn utan vårdnadshavare. Under vissa villkor kan kommuner och landsting ansöka om ersättning för kostnader för hälsoundersökningar samt för betydande kostnader för varaktig vård för personer som omfattas av förordningen. Kommuner kan även ansöka om ersättning för betydande extraordinära kostnader för flyktingmottagandet som inte bedöms kunna täckas av schablonbeloppet.

Staten bör ha ett fortsatt ekonomiskt ansvar för mottagandet av de nyanlända som omfattas av nuvarande statliga ersättning till kommunerna för flyktingmottagande m.m. Genom regeringens förslag om att staten tar ett väsentligt ökat ansvar för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och att en statlig etableringsersättning införs, kommer kommunernas uppgifter och kostnader för nyanlända att minska. Därför bör de riktlinjer riksdagen tidigare beslutat om avseende ersättningen till kommunerna upphävas. Regeringen bör i fortsättningen meddela föreskrifter om ersättning till kommunerna.

Kommunerna kommer fortfarande att ha kvar uppgifter som staten i dag ersätter kostnaderna för (sfi, tolkar, skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg m.m.). Motsvarande kostnader bör ersättas av staten även i framtiden och det bör liksom i dag huvudsakligen ske i schabloniserad form. Vid utformningen av ersättningen bör dock övervägas om kommunerna även fortsättningsvis bör få en

grundersättning för administration och organisation av mottagandet. Ersättning för sfi bör ingå i en schablonersättning eftersom en sfi-peng enligt utredarens förslag inte föreslås. Ersättningen bör också kompensera kommunerna för kostnader för samhällsorientering enligt avsnitt 8.3.

Regeringens förslag om den tid som nyanlända som längst ska ha rätt till etableringsersättning är kortare än den period för vilken kostnader för försörjningsstöd är inräknade i dagens schablonersättning till kommunerna. Detta behöver beaktas vid utformningen av nya regler för den statliga ersättningen till kommunerna och vid fastställande av nivån på en ny schablonersättning. Vid beräkning av kommunernas kostnader för försörjningsstöd för den förändrade tidsperioden bör historiska erfarenheter av behov av försörjningsstöd tas med i underlaget. Detta är en av flera parametrar att beakta när storleken på ersättningen till kommunerna ska fastställas. Förändrade förhållanden måste också beaktas, som t.ex. stärkta incitament för individerna genom införandet av etableringsersättningen, förstärkt stöd genom lotsar, ökat ansvar för Arbetsförmedlingen och snabbare start för etableringsinsatserna i förhållande till dagsläget. När dessa olika faktorer vägs samman kommer det enligt regeringens bedömning fortfarande att finnas behov av försörjningsstöd för ett antal personer när rätten till etableringsersättning har upphört. Dessa kostnader bör ersättas av staten i motsvarande omfattning som i dag.

Regeringen anser också att kommuner även fortsättningsvis bör ha möjlighet att ansöka om ersättning för vissa särskilda kostnader för ensamkommande barn och personer med funktionsnedsättning eller varaktigt vårdbehov samt för extraordinära kostnader. Ersättningsreglerna bör dock så långt möjligt förenklas jämfört med i dag. Vidare bör staten ersätta kommunernas kostnader för försörjningsstöd för nyanlända som har så nedsatt prestationsförmåga att han eller hon inte har rätt att få en etableringsplan och som därför inte kan få någon etableringsersättning.

Överläggningar bör ske med Sveriges Kommuner och Landsting om principer för utformning av den statliga ersättningen till kommunerna och om storleken på ersättningen.

## 14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och de lagändringar som föreslås bör träda i kraft den 1 december 2010. För att ett valfritetssystem med etableringslotsar ska kunna finnas på plats den 1 december 2010 behöver Arbetsförmedlingen i god tid påbörja arbetet med att upphandla etableringslotsar. Det innebär att Arbetsförmedlingen behöver upprätta förfrågningsunderlag, annonsera, godkänna och teckna kontrakt med lotsar i enlighet med det upphandlingsförfarande som anges i lagen (2008:962) om valfritetssystem. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna i 11–14 §§ i den nya lagen ska tillämpas för tid från och med den 1 juli 2010.

Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare bör tillämpas på nyanlända som har rest in i landet efter utgången av november 2010 och som har uppehållstillstånd vid inresan och i övrigt på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd efter utgången av november 2010.

Genom lagen om etableringsinsatser bör lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar upphöra att gälla. Äldre föreskrifter bör fortfarande gälla för utlänningar som har rest in i landet och beviljats uppehållstillstånd före den 1 december 2010. Övergångsbestämmelser behövs även till inkomstskattelagen (1999:1229), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 15 Konsekvens- och kostnadsanalys

### 15.1 Konsekvenser för nyanlända, kommuner m.fl.

#### *Konsekvenser för de nyanlända*

Den föreslagna lagen om etableringsinsatser innebär att ett ökat ansvar läggs på individen själv att med stöd av en etableringslots planera för sin framtid i Sverige och att vara aktiv för att etablera sig i arbetslivet och försörja sig själv. Införandet av lotsar och ett tydligt ansvar för Arbetsförmedlingen ska öka kvaliteten på etableringsinsatserna och stärka den nyanländes möjligheter till snabb etablering på arbetsmarknaden. Den nyanländes möjligheter att välja inriktning på stöd under den första tiden i Sverige ökar också genom införandet av lotsar.

Den föreslagna etableringsersättningen utformas så att den stimulerar nyanlända att delta i olika aktiviteter. Den innebär också att det är den nyanlände själv som måste ta konsekvenserna av att inte vara aktiv. Genom att etableringsersättningen inte påverkas av sidoinkomster från arbete upp till ett visst belopp lönar det sig för den nyanlände att arbeta vid sidan av deltagande i aktiviteter på heltid.

Det införs en möjlighet för den enskilde att få hjälp med bosättning i en annan kommun om ett sådant behov anmäls inom sex månader från det uppehållstillstånd beviljades. Detta innebär att nyanlända som på grund av t.ex. trångboddhet vill flytta till en kommun med bättre förutsättningar för etablering i arbets- och samhällslivet ges ökade möjligheter till detta.

#### *Jämställdhet mellan kvinnor och män*

Den föreslagna lagen om etableringsinsatser förbättrar förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Kvinnorna påbörjar i dag som regel undervisning i svenska senare, har färre veckotimmar i aktiviteter och har färre kontakter med arbetsmarknaden än männen. Det tar också

längre tid för kvinnor än för män att etablera sig på arbetsmarknaden. Genom att alla nyanlända ska erbjudas etableringssamtal och i princip alla som har förmåga att delta i insatser enligt den föreslagna lagen åtminstone på deltid ska erbjudas en lots som tillsammans med den nyanlände ska vidareutveckla en individuell etableringsplan se till att den uppfylls ökar förutsättningarna för att de skillnader som finns mellan kvinnor och män vad gäller deltagande i aktiviteter elimineras.

En individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet skapar starkare ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i svenskundervisning för invandrare (sfi) och andra arbetsförberedande aktiviteter. Detta bör medföra bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden.

#### *Konsekvenser för barn*

Målgruppen för den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är nyanlända vuxna och målet är att etableringsinsatserna ska leda till egen försörjning. Insatserna är därför primärt riktade till vuxna, inte barn och ungdomar. Om föräldrarna får ett arbete och egen försörjning påverkas emellertid också förutsättningarna för barnen positivt.

Kommunernas skyldigheter vad gäller nyanlända barn i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är reglerade i annat sammanhang och Statens skolverk har också utfärdat allmänna råd om hur kommunens och den enskilda skolans verksamhet bör se ut när det gäller stöd till nyanlända barn m.m. Regeringen förutsätter att nyanlända med barn söker och tar emot erbjuden plats inom förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg bör uppmuntras, både för att det ökar förutsättningarna för föräldrarna att delta i olika aktiviteter och för att sådant deltagande stimulerar utveckling av det svenska språket för barnet.

#### *Konsekvenser för kommunerna*

Genom den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kommer kommunernas uppgifter för nyanlända att minska. Kommunerna kommer emellertid fortfarande att ha en stor och viktig roll för att underlätta etablering. Det gäller t.ex. sfi, samhällsorientering samt tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för nyanlända barn och ungdomar.

Vad gäller sfi är ambitionen att kommunerna ska kunna erbjuda plats tidigare än vad som i dag sker i en del kommuner. Varje kommun ska verka för att nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen ska kunna påbörja sfi inom en månad från det att en anmälan till sfi har kommit in till kommunen. I dag är det ett krav för att få statlig ersättning att orientering om svenska samhällsförhållanden ingår i det introduktionsprogram som den nyanlände ska erbjudas. Regeringen föreslår att samhällsorientering ska bli en lagreglerad skyldighet för kommunerna.

Den förändrade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun innebär att kommunernas kostnader kommer att minska. Största kostnadsminskningen gäller kostnader för försörjningsstöd. Kommunerna bör när det nya systemet är genomfört endast i undantagsfall ha några försörjningskostnader för personer som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. En nyanländ som omfattas av den föreslagna lagen och inte medverkar i upprättandet av en etableringsplan eller över huvud taget inte önskar delta i aktiviteter bör i princip under ett år efter beviljat uppehållstillstånd alltid kunna hänvisas till att delta i verksamhet och därigenom få sin försörjning tryggad. Detsamma gäller den som utan godtagbart skäl inte följer en etableringsplan. I akuta situationer kan det dock vara nödvändigt för kommunerna att – med hänsyn till det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen (2001:453) – bevilja och betala ut försörjningsstöd. Om personer i mer än en månad inte kan delta i etableringsaktiviteter på grund av sjukdom eller vård av barn och därmed får helt nedsatt etableringsersättning kan kommunen också vara tvungen att gå in med försörjningsstöd till den sjuke eller som komplement till garantinivån i föräldraförsäkringen för den som vårdar barn. Vidare kommer kommunerna liksom i dag att ha kostnader för försörjningsstöd till personer som efter genomgångna etableringsinsatser inte har uppnått egen försörjning. Dessa kostnader bedöms dock minska eftersom den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med bl.a. ökat ansvar för Arbetsförmedlingen och införandet av etableringslotsar förväntas leda till att de nyanlända snabbare kommer in på arbetsmarknaden. Kommunerna kommer också att ha kvar samma ansvar som i dag för nyanlända som inte ingår i den föreslagna lagens målgrupp.

Kommunerna kommer även fortsättningsvis att få ersättning av staten för kostnader som är förknippade med etableringsinsatser (se avsnitt 13).

#### *Betydelse för företagande och små företags förutsättningar*

Införandet av ett obligatoriskt valfrihetssystem med etableringslotsar ger möjligheter för företag att utvecklas inom en ny marknad. Det gäller inte minst för små företag. De som arbetar med nyanländas introduktion inom kommuner, statliga myndigheter eller idéburna organisationer ges möjligheter att etablera sig som egna företagare. En större mångfald av aktörer inom området berikar också verksamheten.

För att få etableringsersättning ska nyanlända som huvudregel delta i aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning. De aktörer som anordnar aktiviteter för den nyanlända ska rapportera frånvaro som kan utgöra skäl till nedsättning av ersättningen till individen. Frånvarorapporteringen kan innebära ett visst administrativt merarbete för vissa företag och organisationer. Anordnare av verksamhet för nyanlända har dock redan i dag ofta motsvarande skyldighet att rapportera frånvaro till kommuner.

### *Konsekvenser för domstolarna*

Arbetsförmedlingens beslut om att upprätta etableringsplaner kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut om etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning. Det innebär att domstolarna tillförs nya måltyper. Måltillströmningen bedöms således öka något, dock endast marginellt. De nya ersättningarna kommer att lämnas i stället för introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning och ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Såväl beslut om nuvarande kommunal introduktionsersättning som ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns inte skäl att anta att överklagandefrekvensen kommer att bli högre i det nya systemet.

Det kommer också att vara möjligt att hos allmän förvaltningsdomstol ansöka om rättelse av Arbetsförmedlingens beslut enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Vidare kan tillämpningen av LOV ge upphov till att skadeståndstalan väcks vid allmän domstol. Det bedöms dock inte kunna bli fråga om mer än en ett mycket litet antal mål i domstolarna.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att den föreslagna lagstiftningen kommer att medföra en så liten ökning av arbetsbördan vid Sveriges Domstolar att kostnaden för den ryms inom befintliga anslag. Regeringen avser dock att noga följa utvecklingen.

### *Konsekvenser för miljön*

Förslagen har inga konsekvenser för miljön.

## 15.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Regeringen bedömer att den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med ökat ansvar för Arbetsförmedlingen, införandet av etableringslots och en ersättning till individen som stimulerar till aktivt deltagande i aktiviteter sammantaget kommer att leda till en snabbare etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Ett snabbare inträde på arbetsmarknaden har i sin tur mycket positiva effekter på samhällsekonomin. Mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för kommunmottagna vuxna ligger på drygt fem år för män och runt tio år för kvinnor. En förkortning av den genomsnittliga tiden från folkbokföring till sysselsättning för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga med ett halvt år skulle grovt skattat motsvara 5 000 årsarbetskrafter. En förkortning av mediantiden med ett år motsvarar runt 10 000 årsarbetskrafter och en förkortning med två år runt 20 000 årsarbetskrafter.

Den demografiska situationen med ett stort antal personer som går i pension från 2010 och framåt gör att en förbättrad introduktion som leder till snabbare arbetsmarknadsetablering har stor betydelse för samhällsekonomin.

I bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008:s betänkande *Timmar, kapital och teknologi – Vad betyder mest?* (SOU 2008:14) analyseras förutsättningarna för tillväxt i det svenska näringslivet fram till 2020. Analysen visar på den omedelbara och positiva utveckling av samhällsekonomin som en förbättrad integration leder till. Sammantaget är effekterna omedelbart positiva och dessutom kraftiga i förhållande till vad som kan åstadkommas genom t.ex. en generellt höjd utbildningsnivå, där de samlade samhällsekonomiska effekterna är negativa under cirka 10 års tid innan positiva effekter uppnås.

Ett ökat och snabbare arbetsmarknadsinträde för invandrare medför vidare omedelbara positiva kommunalekonomiska effekter i form av både ökade skatteintäkter och minskade kostnader. Ett snabbare arbetsmarknadsinträde skulle innebära ökade skatteintäkter och minskade kostnader för olika bidrag även för staten.

### 15.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

#### *Osäkerhet och antaganden*

Kostnaderna för staten och andra ekonomiska konsekvenser av reformen är i hög grad beroende av antalet nyanlända invandrare, hur många av dem som är i arbetsför ålder och omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, deras utbildningsbakgrund och hushållssammansättningen, hur snabbt den nyanlände kommer i egenförsörjning m.m. Alla dessa faktorer varierar över tiden varför bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna blir beroende av vilka antaganden som görs av faktorerna ovan. De är därmed också förenade med viss osäkerhet. Även administrativa kostnader för myndigheterna är volymberoende och därmed till viss del osäkra. Av betydelse för kostnaderna är givetvis också nivån på etableringsersättning, barntillägg och ersättning till kommuner som ska regleras i förordning. Den exakta konstruktionen av ersättningen till lotsarna och nivån på denna ersättning är en annan faktor som påverkar kostnaderna.

Som grund för bedömning av kostnadskonsekvenser har antaganden gjorts om bl.a. antalet nyanlända, ålderssammansättning, hushållsstorlek, utbildning och yrkeserfarenhet. Dessa antaganden baseras på invandringens volym och sammansättning de senaste åren och på prognoser över framtida invandring. Bedömningen av kostnadskonsekvenserna grundar sig också på preliminära ställningstaganden om nivåer på olika ersättningar. Analysen är huvudsakligen gjord utifrån kostnaderna för en årskohort och avser kostnaderna under den tid som staten beräknas ha särskilda kostnader. Om man antar att liknande kohorter invandrar flera år i rad kommer kostnaderna i konsekvensanalysen även att motsvara de årliga ekonomiska konsekvenserna av förslaget när det är fullt genomfört.

Eftersom reformkostnaderna endast till del är en konsekvens av det lagförslag som nu lämnas till lagrådet redovisas i det följande

kostnadskonsekvenserna relativt översiktligt och preliminärt. Vad gäller några områden redovisas endast att det blir kostnadskonsekvenser men det anges inte några beräknade belopp. Regeringen har för avsikt att i kommande proposition lämna en mer preciserad redovisning av kostnaderna.

Beräkningarna baseras på en kohort av 15 000 nyanlända. Av dessa antas närmare 60 procent (9 000) vara vuxna som omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Av de vuxna som omfattas av lagen antas 40 procent vara ensamstående utan barn. Av barnen antas 60 procent vara i åldern 0–10 år och 40 procent i åldern 11–20 år.

#### *Ersättning till nyanlända*

Införandet av en statlig etableringsersättning innebär att staten får ökade kostnader samtidigt som kommunernas kostnader för introduktionsersättning och försörjningsstöd minskar. Kostnaderna påverkas bl.a. av antalet nyanlända, hur många av dem som har rätt till och deltar i etableringsinsatser, hushållssammansättningen samt hur snabbt de når egen försörjning.

Genom att etableringsersättning ska kunna lämnas till nyanlända som inom ramen för en etableringsplan deltar i utbildning på grundskole- eller gymnasienivå kommer kostnaderna för studiestöd att minska. Vidare kommer även kostnaderna för bostadsbidrag att minska genom att etableringsersättning ska räknas som bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätten till bostadsbidrag.

#### *Ersättning till etableringslotsar*

Ersättningen till lotsar bör som redovisats i avsnitt 9.4 vara prestationsrelaterad. Kostnaderna påverkas därmed förutom av den antagna volymen främst av i vilken utsträckning lotsarna lyckas med att få ut de personer de ska stödja i arbete eller utbildning. Om lotsarna lyckas mycket bra med sina uppdrag bedöms kostnaderna för lotsersättningar bli högre samtidigt som kostnaderna för etableringsersättning skulle minska.

#### *Arbetsmarknadspolitiska program för nyanlända*

Kraven på att den nyanlände ska delta i aktiviteter på heltid och mer direkt arbetslivsinriktade insatser än i dag ställer ökade krav på Arbetsförmedlingens program. Det kan t.ex. gälla praktikplatser, validering, yrkeskompetensbedömning och kortare arbetsmarknadsutbildningar.

#### *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader*

Arbetsförmedlingens nya uppgifter vad gäller etableringssamtal, upprättande av etableringsplaner, prövning av rätten till



etableringsersättning, tillhandahållande av valfrihetssystem med lotsar, utbetalning av ersättning till lotsar m.m. innebär att Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader kommer att öka. Beräkning av hur stor denna kostnadsökning kommer att bli pågår och kommer att presenteras i kommande proposition. Under 2010 uppstår kostnader för uppbyggnad av lotsbanken m.m. och för andra förberedelser för att det nya systemet ska fungera från den 1 december 2010.

Arbetsförmedlingen behöver också förstärkas för att kunna ta över ansvaret för anvisning av bosättning från Migrationsverket. Medel för detta bör föras över från Migrationsverkets anslag och innebär inte några ökade statliga kostnader.

Arbetsförmedlingen bör också tillföras resurser för uppföljning.

#### *Migrationsverket*

För förbättrade kartläggningar av asylsökandes utbildning och arbetslivserfarenhet bedöms Migrationsverkets kostnader öka. Samtidigt bör vissa medel för bosättning föras från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen.

#### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelsernas utökade samverkansuppdrag kräver ökade resurser.

#### *Försäkringskassan*

Försäkringskassans förvaltningskostnader kommer att öka med den nya uppgiften att beräkna, betala ut och i vissa delar bedöma rätten till ersättningarna till nyanlända. Kostnaderna för detta är beroende av ersättningsystemets detaljutformning som är under beredning.

#### *Minskad ersättning till kommuner*

Genom att staten får ett väsentligt utökat ansvar för nyanländas etablering och för ersättningarna till nyanlända bör den statliga ersättningen till kommunerna minska. Mot bakgrund av att etableringsersättningen kommer att ligga på en något högre nivå än försörjningsstödet kommer dock inte den statliga ersättningen till kommunerna att kunna minska med lika mycket som kostnaderna på kort sikt ökar för staten för motsvarande verksamhet.

#### *Totala budgeteffekter för staten*

Förslagen till förändringar av insatserna för nyanlända innebär ambitionshöjningar för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden och öka graden av självförsörjning. Regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) att 920 miljoner kronor från och med 2010 skulle tillföras statsbudgeten för en reformering av introduktionen med detta syfte. De kostnader som nu

totalt beräknas för reformen ryms inom denna kostnadsram med de antaganden om volymer m.m. som gjorts. De föreslagna förändringarna bedöms också ge effekter i form av såväl lägre bidragskostnader som högre skatteintäkter för staten. Dessa dynamiska effekter har inte räknats med som finansiering av reformen. Förslag om den närmare fördelningen av medel på olika anslag och förslag om ny anslagsstruktur kommer att redovisas för riksdagen i budgetpropositionerna för 2010 och 2011.

## 16 Författningskommentar

### 16.1 Förslaget till lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

#### Lagens innehåll och syfte

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar och insatser för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

I paragrafen anges lagens innehåll och syfte. Med insatser för att underlätta och påskynda nyanlända invandrades (nyanlända) etablering avses i denna lag Arbetsförmedlingens skyldighet enligt 6 § att upprätta etableringsplaner i enlighet med vad som anges i 7 och 8 §§ och därtill meddelade föreskrifter. Med insatser avses även de insatser som anges i 7 §, dvs. svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Syftet, att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet, ska vara vägledande för Arbetsförmedlingen samt för de myndigheter och andra aktörer som anordnar aktiviteter för nyanlända invandrare som omfattas av lagen.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 5.2.

#### Målgrupp

**2 §** Med vissa nyanlända invandrare avses i denna lag den som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Den nyanlände kan också ha beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd enligt någon av de grunder som nämns i första stycket 1, 2 eller 3. Den nyanlände måste ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Med vissa nyanlända invandrare avses i denna lag också den som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljas enligt första eller andra stycket och som saknar föräldrar här i landet.

I paragrafen anges vilka personer som omfattas av lagen.

De kategorier av nyanlända invandrare som omfattas motsvaras i princip av samma personkrets som enligt 2 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning får beviljas introduktionsersättning och som också berättigar en kommun statlig ersättning enligt 3 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Personer som har beviljats uppehållstillstånd på andra grunder än de som anges i paragrafen omfattas dock inte av denna lag, såsom t.ex. personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av annan anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen eller på grund av arbete, studier eller besök enligt 5 kap. 10 § samma lag.

Enligt paragrafens *första stycke* är en första förutsättning för att en person ska omfattas av lagen att han eller hon har fyllt 20 år men inte 65 år. Ett undantag från denna huvudregel finns i paragrafens andra stycke (se nedan).

Vidare krävs att den nyanlände har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Grunden för vem som omfattas av lagens tillämpningsområde är skattemyndighetens folkbokföringsbeslut. Vem som ska folkbokföras regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Huvudregeln är att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år ska folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här, 3 § folkbokföringslagen. Undantag finns bl.a. i 4 § första stycket folkbokföringslagen som föreskriver att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte ska folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs.

Enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen ska en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § samma lag eller om det i övrigt föreligger synnerliga skäl för folkbokföring.

Detta innebär i praktiken att det i första hand är personer som har beviljats permanenta uppehållstillstånd samt uppehållstillstånd som tidsbegränsats till åtminstone ett år som omfattas av denna lag.

Den nyanlände ska även tillhöra någon av personkategorierna i punkterna 1, 2 eller 3 för att omfattas av lagen.

*Punkt ett* avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen.

I 5 kap. 1 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd ska beviljas för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.

I 5 kap. 2 § utlänningslagen föreskrivs en rätt till uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Härmed avses de vidarebosatta flyktingar som överförs till Sverige i samarbete med FN:s flyktingorgan, UNHCR, och som kommer direkt till Sverige från ett annat land, ofta ett flyktingläger. De har som regel permanent uppehållstillstånd redan vid ankomsten till Sverige och bosätts genom Migrationsverkets försorg direkt i en kommun.

I 5 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden i vissa situationer ska beviljas om det inte föreligger synnerliga skäl. I förarbetena till bestämmelsen anges att avvísings- och utvisningsbeslut kan, på talan av sökanden, prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål (prop. 2004/05:170 s. 278 f.). Sådan behörighet har bl.a. den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) samt FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (CAT). Såvitt gäller Europadomstolen avser prövningen i utlänningsmål i regel om ett avvísings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 (skyddet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Fråga kan också uppkomma om beslutet strider mot artikel 8 i konventionen (skyddet för familjelivet). Såvitt gäller CAT avser prövningen om ett avvísings- eller utvisningsbeslut strider mot artikel 3 i 1984 års FN-konvention mot tortyr (förbudet mot utvisning till ett land där det finns grundad anledning anta att utlänningen skulle utsättas för tortyr).

I 5 kap. 6 § utlänningslagen föreskrivs att uppehållstillstånd får beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

*Punkt två* avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen på grund av verkställighetshinder, t.ex. för att det finns skälig anledning att anta att utlänningen skulle vara i fara att straffas med döden, eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning om han eller hon verkställdes till sitt hemland.

*Punkt tre* avser personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Bestämmelsen omfattar även de vittnen och deras anhöriga som i enlighet med 22 kap. utlänningslagen och efter framställan från en internationell tribunal eller domstol har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Paragrafens *andra stycke* anger att den nyanlände också kan ha beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd enligt någon av de grunder som nämns i första stycket 1, 2 eller 3. Upphållstillstånd på grund av anknytning ska under vissa förutsättningar ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, den s.k. anknytningspersonen. De anhöriga som kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning är bl.a. medlemmar ur kärnfamiljen, dvs. make, maka, sambo och ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen, se 5 kap. 3 § utlänningslagen.

Ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska ha gjorts inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Tidpunkten för mottagandet ska anses vara den dag anknytningspersonen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet folkbokfördes i en kommun. Den kommun där den nyanlände folkbokförs första gången behöver inte vara samma kommun som den där den nyanlände är bosatt när etableringsplanen upprättas.

Invandrare som inte tillhör någon av de i paragrafen uppräknade kategorierna omfattas inte av denna lag.

I *trede stycket* finns ett undantag från kravet på att den nyanlände ska ha fyllt 20 men inte 65 år för att omfattas av lagen. Undantaget gäller nyanlända ungdomar som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljas enligt första eller andra stycket och som saknar föräldrar här i landet. Med förälder avses biologisk förälder eller adoptivförälder.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 6.

#### **Ansvariga myndigheter m.m.**

**3 §** Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för etableringsinsatser enligt denna lag. Arbetsförmedlingen ska därvid vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

I paragrafen anges Arbetsförmedlingens ansvar för samordning av etableringsinsatser enligt lagen. Det innebär att Arbetsförmedlingen ska samordna de insatser och aktiviteter som ingår i etableringsplanen. Arbetsförmedlingen ska därvid vara stödjande och pådrivande i förhållande till den nyanlände och övriga berörda parter, såsom t.ex. sfi-anordnare, etableringslotsar, anordnare av praktikplatser och utbildningsanordnare för att effektivisera etableringsplanens genomförande och påskynda den nyanländes arbetsmarknadsetablering.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 7.1.

**4 §** Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända som omfattas av denna lag.

I paragrafen anges länsstyrelsens uppgift att främja samverkan mellan de statliga, kommunala och privata aktörer som anordnar aktiviteter för nyanlända som omfattas av lagen. Bestämmelsen har föreslagits för att bibehålla och förstärka länsstyrelsens samverkande roll mellan kommuner, myndigheter och andra som bedriver verksamhet för nyanlända.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 7.4.

**5 §** Varje kommun är skyldig att se till att samhällsorientering erbjuds nyanlända som omfattas av denna lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

I paragrafen anges kommunernas ansvar för samhällsorientering.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8.4.

### **Etableringsinsatser**

**6 §** Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan).

En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Denna rätt gäller inte nyanlända som

1. har ett förvärvsarbete på heltid,
2. går i gymnasieskola, eller
3. på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrade att ta del av insatser enligt denna lag åtminstone på deltid.

I paragrafens *första stycke* anges att Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell etableringsplan för den nyanlände.

I *andra stycket* anges vem som har rätt att få en plan. En första förutsättning är att den nyanlände inte har varit bosatt här i landet i mer än ett år efter första folkbokföringen i en kommun. Härmed avses den dag den nyanlände enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet första gången folkbokfördes i en kommun. Ytterligare förutsättningar för att en nyanländ ska ha rätt till en plan är att han eller hon inte (1) har ett förvärvsarbete på heltid, (2) går i gymnasieskola, eller (3) på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att ta del av insatser enligt lagen åtminstone på deltid. Vid Arbetsförmedlingens bedömning av en nyanländs förmåga att ta del av insatser ska hänsyn inte tas till den nyanländes ålder, bosättnings- och familjeförhållanden, utbildning, tidigare arbetslivserfarenhet och andra liknande omständigheter. Av betydelse är endast sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan som har konsekvenser för den nyanländes förmåga att delta i insatser.

Begreppet annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan har sin motsvarighet i den rättspraxis som utvecklats enligt 7 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) beträffande tolkningen av vilka tillstånd som ska anses utgöra sådana andra nedsättningar av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Den nedsatta prestationsförmågan ska vara av en sådan omfattning att den har konsekvenser för förmågan att delta i insatserna som ska ingå i etableringsplanen enligt 7 §, dvs. sfi, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Vid bedömningen av den nyanländes förmåga att delta i insatser ska även vad som sägs i 8 § beaktas. Det innebär att den nyanlände som huvudregel ska kunna delta i aktiviteter motsvarande verksamhet på heltid om inte annat särskilt föreskrivs (se avsnitt 8.2). Det innebär också att rätt till en etableringsplan föreligger även om den nyanlände inte kan bedriva aktiviteter enligt en etableringsplan annat än på deltid. Med deltid avses minst 25 procent av heltid.

Om en nedsatt förmåga att delta upphör inom ett år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun kvarstår emellertid rätten att få en etableringsplan.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8.1.

**7 §** Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Planen ska omfatta aktiviteter under högst 24 månader och minst innehålla insatserna

1. svenskundervisning för invandrare (sfi) för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen (1985:1100),
2. samhällsorientering, och
3. aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

I paragrafens *första stycke* anges hur etableringsplanen ska utformas. Paragrafens utformning innebär en frihet att utforma en individuellt anpassad etableringsplan där hänsyn kan tas till individens skiftande behov och önskemål. På så sätt kan Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände och i samverkan med andra berörda parter finna de mest ändamålsenliga aktiviteterna för att den enskilde snabbast möjligt ska komma i arbete och egen försörjning.

I paragrafens *andra stycke* anges att planen ska omfatta aktiviteter under högst 24 månader och vilka insatser den minst ska innehålla. Insatserna i planen behöver emellertid inte påbörjas eller pågå samtidigt. Planen kan bestå av olika aktiviteter beroende på den enskilde individens behov och förutsättningar. Faktorer såsom utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, hälsotillstånd m.m. är sådant som kommer att ha betydelse för utformningen av och innehållet i etableringsplanen. Paragrafen begränsar inte etableringsplanens innehåll till vissa aktiviteter, men uppställer som krav att planen minst ska innehålla insatserna sfi för den som har rätt att delta i sfi enligt skollagen,

samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Kommunerna ansvarar för sfi enligt 13 kap. skollagen och för samhällsorientering enligt 5 § i den föreslagna lagen. Vem som har rätt till sfi anges i 13 kap. skollagen. Rätt att delta i sfi har, med undantag för den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig, personer som är bosatta i en kommun och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Rätten inträder från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år (se 13 kap. 6 och 7 §§ skollagen).

Aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet kan innefatta såväl arbetspraktik och utbildning som olika rehabiliteringsinsatser. Det ska vara fråga om sådana aktiviteter som utgör ett led i det förberedande arbetet med den nyanlände och som kan leda till att han eller hon kommer i arbete eller på annat sätt i egen försörjning. Arbetsförmedlingen ska som en aktivitet för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet tillhandahålla valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända (se 9 §).

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8.1 och 8.2.

**8 §** Av etableringsplanen ska det framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Aktiviteterna i planen ska tillsammans motsvara verksamhet på heltid om inte annat särskilt föreskrivs. Planen ska vid behov revideras av Arbetsförmedlingen.

I paragrafen anges att det av en etableringsplan ska framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ska ingå och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Hur länge en plan ska gälla, vilka aktiviteter som ska ingå och de olika aktiviteternas omfattning och längd får bestämmas av Arbetsförmedlingen i varje enskilt fall med beaktande av faktorer såsom bl.a. den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov. Syftet med etableringsinsatserna – att den nyanlände snabbast möjligt ska etablera sig på arbetsmarknaden och i det svenska samhället och bli självförsörjande – bör vara vägledande när planens längd bestäms (jfr 1 §). Tiden för etableringsplanens genomförande, dvs. hur länge insatserna i planen totalt får pågå, är således individuell och bestäms av Arbetsförmedlingen. Insatserna enligt 7 § 1–3 kan dock var för sig innefatta olika aktiviteter såsom t.ex. svenskundervisning i kombination med en viss yrkesinriktning och olika arbetsförberedande aktiviteter, t.ex. praktik, ett arbetsmarknadspolitiskt program, validering eller utbildning som kan underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Omfattningen av sådana aktiviteter och hur länge de beräknas pågå ska också framgå av planen. Aktiviteterna i planen ska som huvudregel tillsammans motsvara verksamhet på heltid om inte annat särskilt föreskrivs. Om det senare visar sig att tiden för en insats eller aktivitets genomförande behöver förlängas ska Arbetsförmedlingen vid behov revidera planen.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8.2.



**9 §** Etableringsplanen upphör att gälla när

1. tiden för etableringsplanen har löpt ut,
2. den nyanlände har haft ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader, eller
3. den nyanlände påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken studiemedel kan lämnas enligt studiestödslagen (1999:1395).

Paragrafen anger när etableringsplanen upphör att gälla. När planen upphör har den nyanlände inte längre rätt till ersättning enligt 15 §.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.7.

**10 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om etableringsplaner och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

I paragrafen anges vilka föreskrifter regeringen avser meddela.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8.2.

### **Etableringslotsar och valfrihetssystem**

**11 §** Arbetsförmedlingen ska för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet tillhandahålla valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända.

Med valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända avses enligt denna lag ett förfarande där den nyanlände har rätt att välja en leverantör (etableringslots) som Arbetsförmedlingen godkänt och tecknat kontrakt med enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Arbetsförmedlingen behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem för alla nyanlända.

I paragrafens *första stycke* anges Arbetsförmedlingens skyldighet att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet genom att tillhandahålla valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända. Vad som avses med valfrihetssystem med etableringslotsar anges i andra stycket. Skyldigheten innebär att Arbetsförmedlingen, i enlighet med det förfarande som anges i lagen om valfrihetssystem, ska teckna avtal med etableringslotsar om tjänster som ska underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbetslivet. En närmare redogörelse av etableringslotsens uppdrag finns i avsnitt 9.1.

I praktiken innebär bestämmelsen att när den nyanlände fått en etableringsplan upprättad så ska Arbetsförmedlingen presentera en lista med de lotsar som Arbetsförmedlingen godkänt (s.k. lotsbank). Om den nyanlände inte själv väljer lots ska Arbetsförmedlingen i förväg ha bestämt ett s.k. ickevalsalternativ (se avsnitt 9.3).

Paragrafens *andra stycke* innehåller en definition av valfrihetssystem enligt lagen. Definitionen motsvaras huvudsakligen av definitionen av valfrihetssystem i 1 kap. 1 § andra stycket lagen om valfrihetssystem. Att Arbetsförmedlingen inte behöver tillämpa samma valfrihetssystem för alla nyanlända innebär att Arbetsförmedlingen kan ha olika valfrihetssystem för olika kategorier nyanlända, t.ex. för personer med

vissa funktionsnedsättningar, för en specifik yrkeskategori såsom exempelvis hälso- och sjukvårdspersonal eller tekniker och för personer med en viss utbildningsnivå.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 9.1 och 9.3.

**12 §** När Arbetsförmedlingen tillhandahåller valfrihetssystem ska myndigheten tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem för tjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori 22, 25 och 27 (CPV-kod 79998000-6 coachning) i bilaga 3 till lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

I paragrafen anges Arbetsförmedlingens skyldighet att tillämpa lagen om valfrihetssystem (LOV) vid ingående av avtal med etableringslotsar.

LOV gäller, med vissa här ej aktuella undantag, när en upphandlande myndighet beslutat att tillämpa valfrihetssystem vad gäller tjänster inom hälsovård och socialtjänster, som är upptagna som B-tjänster i kategori 25 i bilaga 3 till lagen om offentlig upphandling (se 1 kap. 1 § första stycket LOV). Etableringslotsens tjänster kan anses hänförliga till socialtjänster, t.ex. jobsökningstjänster (CPV-referensnummer 79611000-0, förordning 213/2008/EG). De kan också anses vara hänförliga till kategori 22 (rekrytering och urval av personal) och till tjänster som kan hänföras till kategori 27 (CPV-referensnummer 79998000-6 coachning). I paragrafen anges därför att när Arbetsförmedlingen ingår avtal med etableringslotsar ska myndigheten tillämpa LOV för tjänster som är upptagna som B-tjänster i kategori kategori 22, 25 och tjänster som kan hänföras till kategori 27 (CPV-referensnummer 79998000-6 coachning) i bilaga 3 till lagen om offentlig upphandling.

LOV reglerar förfarandet vid upprättandet av valfrihetssystem och innehåller regler som Arbetsförmedlingen måste följa vid upprättandet av ett sådant system. Det innebär bl.a. att Arbetsförmedlingen är skyldig att behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Myndigheten ska även iaktta de EG-rättsliga principerna om ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet, 1 kap. 2 § LOV. Det innebär vidare att Arbetsförmedlingen enligt 4 kap. LOV måste tillhandahålla ett förfrågningsunderlag där de villkor som etableringslotsen ska uppfylla för att bli godkänd i ett valfrihetssystem anges (prop. 2008/09:29 s. 69 f.).

Arbetsförmedlingen ska enligt 8 kap. 1 § LOV godkänna samtliga sökande som uppfyller de krav som angetts i förfrågningsunderlaget och som inte har uteslutits med stöd av 7 kap. 1 § LOV. Omständigheter som får medföra uteslutning av sökande är t.ex. om den sökande är i konkurs eller likvidation eller föremål för ansökan om konkurs eller tvångslikvidation, 7 kap. 1 § första stycket 1 och 2. Sedan Arbetsförmedlingen lämnat sitt godkännande ska myndigheten utan dröjsmål teckna kontrakt med etableringslotsen, 8 kap. 3 § LOV (a. prop. s. 82 f.). Om en sökande anser sig uppfylla kraven men Arbetsförmedlingen gör en annan bedömning har den sökande en möjlighet att begära rättelse hos allmän förvaltningsdomstol, 10 kap. 1 och 2 §§ LOV. En sökande kan även begära skadestånd i allmän domstol

om Arbetsförmedlingen inte följt bestämmelserna i LOV, 10 kap. 5 § LOV (a. prop. s.101 f.).

Enligt 9 kap. 1 § LOV ska Arbetsförmedlingen lämna information till enskilda om samtliga etableringslotsar som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. För den enskilde som inte väljer etableringslots ska Arbetsförmedlingen enligt 9 kap. 2 § LOV tillhandahålla ett ickevalsalternativ (a. prop. s. 95 f.). Detta måste bestämmas i förväg och vara ett kvalitativt fullgott alternativ.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 9.3.

**13 §** Arbetsförmedlingen ska vara upphandlande myndighet enligt 2 kap. 7 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem. När Arbetsförmedlingen tillämpar den lagen ska bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas.

I paragrafens *första mening* anges vad som avses med upphandlande myndighet enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) när Arbetsförmedlingen tillämpar den lagen.

Paragrafens *andra mening* har införts med anledning av bestämmelsen i 1 kap. 3 § LOV som föreskriver att förvaltningslagen inte ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt LOV. För att grundläggande krav på rättsäkerhet ändå ska vara uppfyllda när Arbetsförmedlingen tillämpar LOV ska bestämmelserna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen tillämpas.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 9.3.

### **Tystnadsplikt**

**14 §** Den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända som omfattas av denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

I paragrafen anges att tystnadsplikt gäller för den som är eller har varit verksam inom en yrkesmässigt bedriven verksamhet för nyanlända som omfattas av lagen. Det är framför allt etableringslotsar, som kan vara privata företag, som omfattas av bestämmelsen. I det allmänna verksamheten gäller regler om handlingssekretess och tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Att en uppgift inte får röjas ”obehörigen” innebär att om tillåtelse finns eller skyldighet att lämna uppgift föreskrivs i någon annan lagbestämmelse, så får uppgiften lämnas ut.

Paragrafen ska tolkas mot bakgrund av vad som gäller enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen för Arbetsförmedlingen.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 9.5.

## Ersättning till nyanlända

**15 §** En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även barn tillägg och bostadsersättning. Detsamma gäller en nyanländ som medverkar till upprättandet av en etableringsplan och som inte har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ersättning till personer som omfattas av denna lag.

I paragrafen anges vilka ersättningar som nyanlända under vissa förutsättningar kommer att vara berättigade till. Rätt till etableringsersättning har en nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en plan. I ett sådant fall får bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. dock inte betalas ut, se avsnitt 2.4.

Även en nyanländ som medverkar till upprättandet av en etableringsplan har rätt till etableringsersättning under förutsättning att han eller hon inte har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Under vilka ytterligare förutsättningar en nyanländ har rätt till barn tillägg och bostadsersättning regleras i förordning, liksom övriga bestämmelser om ersättning till personer som omfattas av lagen.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.2 och 10.5.

## Uppgiftsskyldighet

**16 §** Anordnare av aktiviteter för nyanlända som omfattas av denna lag ska till den myndighet som regeringen föreskriver lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket. Regeringen meddelar föreskrifter om till vilken myndighet denna skyldighet ska fullgöras.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs en skyldighet för anordnare av aktiviteter för nyanlända att till den myndighet regeringen föreskriver lämna uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Bestämmelsen riktar sig till såväl statliga myndigheter och kommuner som privata aktörer, som t.ex. utbildningsanordnare och arbetsgivare som anordnar utbildning och praktik för nyanlända. Uppgifter som är av betydelse kan vara t.ex. uppgifter om frånvaro som underlag för utbetalning och beslut om nedsättning av etableringsersättning, barn tillägg och bostadsersättning.

I *andra stycket* finns en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om en anordnares skyldighet att lämna uppgifter enligt första stycket. Till vilken myndighet denna skyldighet ska fullgöras meddelas i förordning.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.9.

## Överklagande

**17 §** Beslut i fråga om rätt till etableringsplan, etableringsersättning, bartillägg och bostadsersättning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen anges vilka beslut som får överklagas.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8.1 och 10.2.

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2010. De nya bestämmelserna ska tillämpas på nyanlända som har rest in i landet efter utgången av november 2010 och som har uppehållstillstånd vid inresan och i övrigt på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd efter utgången av november 2010. Bestämmelserna i 11–14 §§ ska tillämpas för tid från och med den 1 juli 2010.

2. Genom lagen upphävs lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för utlänningar som har rest in i landet och beviljats uppehållstillstånd före den 1 december 2010.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 14.

## 16.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

### 13 kap.

#### 3 §

Paragrafens *tredje stycke* är nytt. Bestämmelsen innebär att kommunerna åläggs en skyldighet att aktivt verka för att nyanlända kan påbörja svenskundervisning för invandrare (sfi) inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs kommit in till kommunen.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 8.3.

## 16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

#### 4 §

Paragrafens *tredje stycke 6* är ny. Bestämmelsen innebär att etableringsersättning ska räknas som bidragsgrundande inkomst vid prövning av rätt till bostadsbidrag.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.4.

## 16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

#### 8 §

Paragrafens *fjärde stycke* är nytt. Bestämmelsen innebär att bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag inte betalas ut för tid då etableringsersättning lämnas till en utlänning som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. En nyanländ som medverkar till upprättandet av en sådan plan har däremot inte rätt till etableringsersättning om han eller hon har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., se 15 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.8.

16.5 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen  
(1999:1229)

**8 kap.**

**Ersättning till nyanlända invandrare**

13 §

Rubriken närmast före 13 § ändras från Introduktionsersättningar för flyktingar till Ersättning till nyanlända invandrare.

Paragrafen har vidare ändrats materiellt på så sätt att en hänvisning till introduktionsersättningar enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar har ersatts med en hänvisning till ersättningar enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Därmed är etableringsersättning, barmtillägg och bostadsersättning enligt lagen skattefria.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.2.

16.6 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen  
(1999:1395)

**3 kap.**

25 §

Paragrafens *första stycke* 7 är ny. Bestämmelsen innebär att studiemedel inte får lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas ersättning enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det gäller således både etableringsersättning, barmtillägg och bostadsersättning.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.8.

16.7 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen  
(2001:453)

**11 kap.**

11 c §

Ändringen är en följd av att ärenden om ersättning till nyanlända invandrare inte längre ska handläggas av kommunerna utan av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Den innebär att

socialnämnden har rätt att ta del av uppgifter som lämnats i ärenden om ersättning enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare hos den myndighet som beslutar om ersättning enligt den lagen.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.9.

#### 16.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

##### 2 §

Paragrafens *första stycke 7* har upphävts. Därmed avses med socialtjänst inte längre handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra invandrare. Vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten avseende ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska dock äldre föreskrifter gälla. Ändringen är en följd av att ärenden om ersättning till nyanlända invandrare inte längre ska handläggas av kommunerna utan av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 11.2.

#### 16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.

##### 15 §

*Punkten 6* i paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att det vid prövning av rätt till bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. tillägg till den bidragsgrundande inkomsten ska göras för etableringsersättning.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.4.

#### 16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag

##### 5 §

Paragrafens *första stycke 9* har ändrats materiellt på så sätt att en hänvisning till lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar har ersatts med en hänvisning till lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Därmed får inte vårdnadsbidrag lämnas till en vårdnadshavare som för samma kalendermånad eller del därav får etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.



Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.8.

#### 15 §

Ändringen är en följd av att Försäkringskassan i stället för kommunerna ska betala ut ersättning till nyanlända invandrare. En hänvisning till lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar har ersatts med en hänvisning till lagen (2009:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Ändringen innebär att den nämnd som handlägger ärenden om vårdnadsbidrag har rätt att hos Försäkringskassan ta del av uppgifter om etableringsersättning, barntillägg och bostadsersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 10.9.

#### 16.11 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 26 kap.

#### 1 §

Ändringen i *fjärde stycket* är en följd av att ärenden om ersättning till nyanlända flyktingar inte längre ska handläggas av kommunerna utan av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och därmed inte ska jämföras med socialtjänst.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 11.2.

### 28 kap.

#### *Etableringsplan och etableringsersättning*

#### 12 a §

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är ny. Paragrafen innebär att sekretess, utöver den sekretess som i övrigt gäller för utlänningar enligt 21 kap. 5 §, ska gälla med omvänt skaderekvisit för uppgift om enskilda personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt den nya paragrafen ska Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kunna hemlighålla känsliga uppgifter i ärenden om etableringsplan och ersättning till nyanlända invandrare, t.ex. uppgift om enskilda hälsotillstånd.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 11.2.

17 §

Ändringen innebär att den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen i 12 a § ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 11.2.

### **37 kap.**

3 §

En ändring görs i *första stycket* av innebörd att sekretessen i sådana ärenden och i sådan verksamhet som paragrafen omfattar inte enbart ska gälla hos Migrationsverket utan även i t.ex. i överklagade ärenden om statlig ersättning hos regeringen och i verksamhet hos Arbetsförmedlingen som avser medverkan till bosättning.

Regeringens överväganden finns i avsnitt 11.2.

## Sammanfattning av betänkandet Egenansvar – med professionellt stöd (SOU 2008:58)

### Uppdraget

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

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

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

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

Utgångspunkterna är att nyanlända så långt möjligt ska omfattas av den generella politiken och att försörjning i normalfallet inte ska ske genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Introduktionsinsatser ska dessutom ske på heltid under tiden som statlig ersättning utgår och det ska finnas tydliga ekonomiska incitament och ett personligt ansvar för nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och lära sig svenska.

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

## Förslag

### *En ny lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar*

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

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

### *En ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända*

Jag föreslår även att en ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar (bosättningslagen) införs. Kommunens ansvar gäller för de kategorier av nyanlända utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen, dock utan någon begränsning i ålder. Den föreslagna bosättningslagen bygger i första hand på frivillighet, men kommuner som inte kommer överens på frivillig väg kan åläggas en skyldighet att ta emot ett visst antal nyanlända. Migrationsverket ansvarar för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och beslutar, utifrån underlag från länsstyrelserna och i samråd med Arbetsförmedlingen, hur många nyanlända som ska tas emot inom ett län. Länsstyrelsen ansvarar för samordning av bosättning inom kommunerna i länet. Det innebär att länsstyrelsen, utifrån Migrationsverkets underlag, tillsammans med kommunerna ska avtala om och slutligt fastställa antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom varje län. Om sådan överenskommelse inte kan nås på frivillig väg beslutar länsstyrelsen antalet nyanlända som ska tas emot av varje kommun.

Migrationsverket ansvarar även för att vid behov anvisa alla nyanlända som omfattas av den föreslagna bosättningslagen plats i en kommun. Anmälan om behov av plats i en kommun ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats. Detta gäller naturligtvis i första hand för dem som bor i eget

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

### **Ansvarsfördelning för introduktionen**

#### *Staten ansvarar för introduktionen av nyanlända*

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

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

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

#### *Staten ansvarar för nyanländas försörjning under introduktionstiden*

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

#### *Staten ansvarar för uppföljning och utvärdering av introduktionen*

Ansvarig myndighet ska också följa upp och utvärdera introduktionen. Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen ska tas i bruk i samband med att den föreslagna introduktionslagen träder i kraft. För lotsar som tilldelas kontrakt föreligger därför en uppgiftsskyldighet och tystnadsplikt. Förslagen innebär att 7 kap. 4 och 14 §§ sekretesslagen (1980:100) måste ändras. I ärende om statlig ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen som inte gäller ersättning till enskild ska sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen gälla med rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet för uppgift om enskilds personliga förhållanden. I ärende om statlig ersättning till enskild däremot ska sekretess enligt samma bestämmelse gälla med omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Socialtjänstsekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen i ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska därmed upphöra att gälla.

Sekretess ska vidare gälla med rakt skaderekvisit enligt 7 kap. 14 § i verksamhet hos ansvarig myndighet för uppföljning och utvärdering av introduktionen för nyanlända utlänningar. **Bilaga 1**

#### *Den nyanlände ansvarar för att bidra till sin försörjning*

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

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

#### *Introduktionsersättning*

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

Introduktionsersättningen är en form av "lön" för den nyanländes prestation och aktiva deltagande i arbetslivsinriktade verksamheter i introduktionsprogrammet. Introduktionsersättningen är individuell, dvs. inte beroende av hushållets samlade inkomster. Den ska vara schabloniserad och ska täcka den nyanländes personliga levnadsomkostnader. Introduktionsersättningen kan sättas ned helt eller delvis, t.ex. om den nyanlände inte är aktiv och uteblir från

introduktionsverksamhet som anvisats honom eller henne. Introduktionsersättningen får även sättas ned i den omfattning som den nyanlände får förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, såsom t.ex. föräldrapenning, eller om han eller hon förvärvsarbetar inom tiden för introduktionsprogrammet.

#### *Bostads- och barnersättning*

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

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

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

#### *Nyanlända är skyldiga att anmäla ändrade förhållanden*

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

Rätten till ersättning påverkas bl.a. om den nyanlände arbetar inom tid för introduktionen. Rätten till ersättning upphör när den nyanlände avslutat sin introduktion enligt vad som fastställts i utvecklingsplanen. Introduktionstiden upphör dock inte automatiskt genom att en nyanländ



får ett arbete, utan först när han eller hon också avslutat sin sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen. **Bilaga 1**

#### *Sfi- och samhällskunskapspeng*

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

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

#### **Konsekvenser för övriga aktörer av den ändrade ansvarsfördelningen**

##### *Kommunerna*

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

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

Under en övergångsperiod av högst ett år efter det datum då introduktionslagen träder i kraft får ansvarig myndighet ge kommunen de uppgifter som åläggs lotsen. Kommunerna måste därför ansvara för att

under en tid ha en fortsatt begränsad verksamhet för introduktion. Kommuner som bedriver sådan verksamhet ska kompenseras genom statlig ersättning.

#### *Arbetsförmedlingen*

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

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

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

#### *Länsstyrelsen*

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

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

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

#### *Försäkringskassan*

Försäkringskassan ska, enligt vad som framgår av myndighetens instruktion, ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor

som har betydelse för nyanlända invandrarers etablering i samhället, bl.a. rehabilitering. För att nyanlända ska prioriteras i myndighetens verksamhet bör även särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen anslås i regleringsbrev.

#### *Landstingen*

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

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

#### *Den ideella sektorns roll*

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

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

#### *Myndigheters ansvar för information*

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

#### **Ekonomiska konsekvenser**

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

Kostnaden för staten ökar med drygt 1 300 miljoner kronor eftersom staten tar över försörjningsansvaret för nyanlända. Den verkliga ambitionshöjningen för introduktionsverksamheten blir då drygt 880 miljoner kronor eftersom 420 miljoner av statens kostnadsökning är en

överföring av ansvar och resurser från kommunerna till staten. I statens kostnadsökning ingår en nödvändig ambitionshöjning inom arbetsmarknadspolitiken för insatser för nyanlända som har uppskattats till ca 120 miljoner kronor. Om denna satsning ska ske genom omprioriteringar inom nuvarande medel inom arbetsmarknadspolitiken eller om det behövs tillskott har jag inte kunnat bedöma.

### **Övriga förslag**

Samhällsservicen till enskilda och företag måste förenklas och förbättras och effektiviteten inom förvaltningen öka. Det arbete som Forum för strategisk servicesamverkan genomfört bör få en fortsättning. Regeringen ska därför ge VERVA (Verket för förvaltningsutveckling) i uppdrag att utreda och ta fram ett förslag till en styrstrategi för Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av de myndigheter som är inblandade i integrationsarbetet med nyanlända. Ett viktigt inslag i uppdraget är att styrstrategin utvecklas i nära samverkan med alla i Regeringskansliet berörda huvudmän och med ett tydligt politiskt mandat. Projektet kan därför exempelvis ha en statssekreterargrupp som styrgrupp.

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

Lagförslag i SOU 2008:58

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

**1 kap. Inledande bestämmelser**

*Lagens ändamål*

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

*Rätt till introduktionsprogram*

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

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

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

**2 kap. Aktörer**

*Migrationsverket/Arbetsförmedlingen*

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

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

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

*Introduktionslots*

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

*Förfrågningsunderlag*

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

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

*Uppgiftsskyldighet för introduktionslotsar*

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

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

*Tystnadsplikt*

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

### 3 kap. Introduktionen

#### *Introduktionsprogram*

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

**2 §** Introduktionsprogrammet ska minst innehålla

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

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

#### *Individuell utvecklingsplan*

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

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

Planen ska utarbetas i samråd med den nyanlände utlänningen.

Planen ska revideras vid behov.

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

#### *Ersättning till nyanlända*

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

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

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

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

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

Bostadsersättning enligt första stycket lämnas inte om

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

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

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

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

**9 §** I lagen förstås med

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

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

Sambor och personer som registrerat partnerskap ska likställas med makar.

Kommer det fram omständigheter som gör det sannolikt att två personer är sambor, ska dessa likställas med sambor, om inte den som



ansöker om ersättning eller som sådan ersättning betalas ut till visar att de inte är sambor.

*Nedsättning av introduktionsersättning*

**11 §** Introduktionsersättningen får sättas ned helt eller delvis

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

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

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

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

*Återbetalningsskyldighet*

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

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

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

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

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

#### 4 kap. Tillsyn och överklagande

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

Därutöver ska länsstyrelsen

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

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

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

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

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

#### *Överklagande av Migrationsverkets/Arbetsförmedlingens beslut*

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

---

1. Denna lag träder i kraft den XX, då lagen (1992:1068) om introduktionsersättning ska upphöra att gälla. Under högst ett år efter det datum då denna lag träder i kraft får Migrationsverket/Arbetsförmedlingen ge kommunen de uppgifter som enligt denna lag åläggs introduktionslotsen.

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

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

### *Kommunens ansvar*

**1 §** Kommunen ansvarar för bosättning av utlänningar som har

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

### *Migrationsverkets ansvar*

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

### *Rikstal*

**3 §** Migrationsverket ska fastställa hur många personer som omfattas av denna lag som beräknas få uppehållstillstånd i landet under det kommande året (rikstal).

Vid ändrade förhållanden ska rikstalet ändras av Migrationsverket så snart de ändrade förhållandena kommit till Migrationsverkets kännedom.

### *Länstal*

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

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

Vid ändrade förhållanden kan fastställt slutligt länstal ändras av Migrationsverket.

*Kommuntal*

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

Kommuntalen ska meddelas Migrationsverket vid tidpunkt som Migrationsverket bestämmer.

Vid ändrade förhållanden kan fastställt slutligt kommuntal ändras av länsstyrelsen.

---

Denna lag träder i kraft den XX.

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

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 3 § skollagen (1985:1100)<sup>6</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**13 kap.**

**3 §<sup>7</sup>**

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den XX.

<sup>6</sup> Lagen omtryckt 1997:1212.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1994:517.

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

Häri genom föreskrivs att 7 kap. 4 och 14 § sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***7 kap.**  
4 §<sup>2</sup>

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

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

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

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, verksamhet hos kommunal invandrarbyrå samt verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet, verksamhet hos kommunal invandrarbyrå samt verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2007:1311.

Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, *ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar*, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

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

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

Sekretess enligt första stycket gäller inte

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

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

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

#### 14 §<sup>3</sup>

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

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

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2007:628.

dock endast för uppgifter i skälen.

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

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos Migrationsverket

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

2. i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av 1,

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess

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

2. i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av 1, och

3. i verksamhet hos Migrationsverket/Arbetsförmedlingen för uppföljning och utvärdering av introduktionen av nyanlända utläningar,

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

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

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

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

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

Utan hinder av sekretess enligt Utan hinder av sekretess enligt



första eller *femte* stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i *femte* stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

första eller *sjätte* stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i *sjätte* stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

---

Denna lag träder i kraft den XX.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**

**3 §<sup>1</sup>**

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den XX.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2005:727.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

8 §<sup>1</sup>

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den XX.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1995:558.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §<sup>1</sup>

I denna lag avses med socialtjänst

I denna lag avses med socialtjänst

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

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

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

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

3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,

3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,

4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,

4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2007:607.

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

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

---

Denna lag träder i kraft den XX.

## Förteckning över remissinstanser (SOU 2008:58)

Remissinstanser: Riksdagens ombudsmän, Kamrarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Domstolsverket, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Barnombudsmannen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Verket för förvaltningsutveckling, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Högstskoleverket, Centrala studiestödsnämnden, Överklagandenämnden för studiestöd, Stockholms universitet (Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer, Linnécentrum för integrationsforskning, och Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk), Södertörns högskola, Malmö högskola, Högskolan i Jönköping (Nationellt centrum för livslångt lärande), Växjö universitet, Göteborgs universitet, Boverket, Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ungdomsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Handikappombudsmannen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Botkyrka kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Sollentuna kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Gnosjö kommun, Ljungby kommun, Växjö kommun, Hultsfreds kommun, Olofströms kommun, Helsingborgs kommun, Klippans kommun, Landskrona kommun, Malmö kommun, Kristianstads kommun, Falkenbergs kommun, Borås kommun, Göteborgs kommun, Lerums kommun, Trollhättans kommun, Säffle kommun, Laxå kommun, Örebro kommun, Hallstahammars kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Rättviks kommun, Gävle kommun, Sandvikens kommun, Sollefteå kommun, Strömsunds kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Luleå kommun, Östergötlands läns landsting, Skåne läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Unicef Sverige, Afrosvenskarnas riksförbund, Bosnisk-Hercegovinska riksförbundet, Immigranternas riksförbund, Irakiska riksförbundet, Iranska riksförbundet, Kurdiska riksförbundet, Somaliska riksförbundet i Sverige, Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Synskadades riksförbund, Sveriges dövas riksförbund, Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarföreningen KFO, Företagarnas Riksorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation TCO, Sveriges Akademikers Centralorganisation SACO, Landsorganisationen i Sverige LO, Insamlingsstiftelsen IFS Rådgivningscentrum, Föreningen Sveriges Socialchefer, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, LSU, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag SABO, Caritas Sverige, Flyktinggruppernas och

Asylkommittéernas Riksråd (FARR), Forum för frivilligt socialt arbete, Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS), Folkuniversitetet, Malmö, Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Stiftelsen Kunskapsforum, Stiftelsen Kvinnoforum, Lernia Utbildning, Mångkulturellt centrum Botkyrka, Rädda Barnen, Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige, SIOS, SWERA, Svensk flyktinghjälp, Svenska Röda Korset, Sveriges Kristna Råd, Sveriges Muslimska Råd, Göteborgsinitiativet, Coompanion, Almega, Bemanningsföretagen och Manpower. **Bilaga 3**

Yttranden har också inkommit från: Anders A. Andersson, Folkuniversitetet Stockholm, Jönköpings kommun, Kommunförbundet Stockholms län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Lärarförbundet, Regionförbundet Östsam, Riksteatern, Stockholms universitet (Stressforskningsinstitutet), Sveriges vägledarförening, Vansbro kommun och Vuxenutbildning i samverkan.