

Kommittédirektiv



Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.

Dir.
2007:52

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (nedan benämnda nyanlända). Utredningen skall fokusera på vuxna nyanlända. I uppdraget ingår även att i syfte att stärka de ekonomiska incitamenten för en snabb etablering på arbetsmarknaden se över och lämna förslag om den statliga ersättningen för flyktingmottagande och försörjning till individen under hans eller hennes första tid i Sverige efter det att uppehållstillstånd beviljats. En av utgångspunkterna för utredaren skall vara att nyanlända så långt som möjligt skall omfattas av den generella politiken.

Utredaren skall bl.a. överväga och lämna förslag i följande frågor:

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

Uppdraget skall redovisas senast den 2 juni 2008.

Bakgrund

Nuvarande riktlinjer för introduktion för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga

Nuvarande system för introduktionen för flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga (nedan benämnda nyanlända) grundar sig på riktlinjer i propositionerna Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. (prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU21, rskr. 1989/90:281) och Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU06, rskr. 1997/98:68).

I propositionen om samordnat flyktingmottagande fastslogs att samhällets samlade insatser under den första tiden efter det att uppehållstillstånd beviljats skall syfta till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning med normal försörjning, goda svenskkunskaper samt förutsättningar att bli delaktig i samhällslivet. Vidare betonades att det krävs en helhetssyn och samordning mellan olika myndigheter som är delaktiga i introduktionen och det fastställdes att kommunerna skall ha ett samordnande ansvar för introduktionsinsatser för nyanlända. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och arbetsförmedlingen framhölls som särskilt viktiga samarbetsparter för att snabbt nå förutsättningar för arbete och egen försörjning.

Statlig ersättning

Staten lämnar ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagandet och introduktionen av nyanlända enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Huvuddelen av den statliga ersättningen är en schablonersättning som lämnas med ett fast belopp per mottagen person. Därutöver kan ersättning lämnas för vissa särskilda kostnader för olika kategorier av personer som omfattas av det kommunala flykting-

mottagandet. En kommun som träffar en överenskommelse med Integrationsverket om att ta emot nyanlända får även en grundersättning som är oberoende av antalet mottagna personer.

Rätt till schablonersättning har kommuner som genomför ett program för individuell introduktion i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med berörd person.

Introduktionsprogram

Ett introduktionsprogram skall enligt ersättningsförordningen innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen (1985:1100), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och liknande frågor.

Tidigare var samhällsinformation en del av sfi. Detta har ändrats i och med att sfi kommit att bestå av mer renodlad språkundervisning (prop. 2005/06:148). Utbildningsutskottet uttalade i sitt betänkande (bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313) att det är viktigt att kommunerna fortsatt erbjuder de studerade inom sfi samhällsinformation, även om syftet med sfi förändras till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Det är kommunerna som själva bestämmer hur den grundläggande samhällsinformationen skall förmedlas, men utskottet sade sig ändå vilja peka på vikten av att kommunerna, tillsammans med andra aktörer, informerar den som deltar i sfi om hans eller hennes omedelbara rättigheter och skyldigheter. Det är också enligt utskottet viktigt att kommunen försöker möta varje individs behov av information.

Ersättning till individen

Under den första tiden i en kommun får de nyanlända oftast sin försörjning tillgodosedd genom antingen introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för nyanlända och vissa andra utlänningar eller försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Möjligheten för kommunerna att bevilja introduktionsersättning infördes den 1 januari 1993. Kommunen kan själv bestämma ersättningsnivån och till skillnad från de villkor som gäller försörjningsstöd är det möjligt för kommunen att, – i syfte att stärka individens incitament att arbeta under introduktionstiden, – inte avräkna inkomst av tjänst från introduktionsersättningen. Kommunen kan också dra in hela eller delar av ersättningen, om den nyanlände inte deltar i överenskomna aktiviteter. De som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet kan vidare ansöka om ett särskilt hemutrustningslån. Beslut om sådana lån fattas av Centrala studiestödsnämnden (CSN) i enlighet med förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för nyanlända och vissa andra utlänningar.

Introduktion för nyanlända invandrare som inte omfattas av ersättningsförordningen

Nyanlända invandrare som inte omfattas av ersättningsförordningen har samma rätt som flyktingar och andra skyddsbehövande till sfi och stöd från arbetsförmedlingen. Kommunen har däremot ingen skyldighet att erbjuda dessa personer deltagande i annan introduktionsverksamhet. Utöver sfi får dessa personer sällan del av några särskilda introduktionsinsatser från kommunerna. Lagen om introduktionsersättning ger kommunerna möjlighet att lämna sådan ersättning även till andra invandrade personer än de nyanlända som omfattas av flyktingmottagandet. Det är dock få kommuner som gör detta, vilket betyder att försörjningsstöd är det enda alternativet, om individen inte har egen försörjning. Studiemedel får lämnas till en studerande som är utländsk medborgare, om den studerande är bosatt och har permanent

uppehållstillstånd i Sverige och om bosättningen här huvudsakligen skett i annat syfte än att studera. Deltagande i sfi berättigar inte till studiemedel.

Pågående utvecklings- och förändringsarbete

Arbetsmarknadsverket (AMV) har fått ett uppdrag att bedriva en försöksverksamhet i kommuner i Stockholms, Skåne och Kronobergs län enligt förordningen (2006:396) om försöksverksamhet med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för vissa nyanlända invandrare. Syftet med försöksverksamheten är att tidigt ta tillvara det yrkeskunnande, de erfarenheter från arbetslivet och den utbildning de nyanlända invandrarna har för att tiden fram till inträdet på den svenska arbetsmarknaden skall bli så kort som möjligt. Arbetsförmedlingen har ett samordnande uppdrag för insatser från olika aktörer under längst ett år. Kommunerna står för försörjning och undervisning i svenska som skall ske parallellt med arbetslivsinriktade insatser. Försöksverksamheten skall utvärderas av Linnécentrum för integrationsstudier vid Stockholms universitet. Delrapporter skall lämnas den 28 februari 2008 och den 31 januari 2009. En slutrapport skall redovisas den 1 juni 2009. AMS skall återrapportera den 15 augusti 2007 och lämna en slutrapport den 15 augusti 2008.

I Skåne, Västra Götalands, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län pågår under 2006 och 2007 ett utvecklingsarbete inriktat på regionala samverkansformer för att förbättra och effektivisera introduktionen för nyanlända. En delrapport om hur utvecklingsarbetet fortskrider och med de resultat som uppnåtts lämnades den 1 februari 2007. Detta utvecklingsarbete drivs i samklang med de överenskommelser om utvecklingen av introduktionen som utgjort en grund för samarbetet mellan olika aktörer på central, regional och lokal nivå sedan 2001. De undertecknande parterna på central nivå är AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Skolverket samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det finns också 16 regionala överenskommelser, och i mer än hälften av landets 200 flykting-

mottagande kommuner finns lokala överenskommelser enligt Integrationsverkets årsredovisning 2006.

Riksdagen har beslutat att Integrationsverket skall läggas ner den 30 juni 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr.13, bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87). Från den 1 juli 2007 skall Migrationsverket övergripande arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i landet att ta emot nyanlända som får uppehållstillstånd samt vid behov medverka vid deras bosättning. Samtidigt tar länsstyrelserna över det operativa ansvaret för förhandlingar och överenskommelser med kommunerna om mottagande och introduktion i sina respektive län. Det kommer endast i undantagsfall bli aktuellt att träffa överenskommelser med kommuner som inte uppfyller villkoret om en god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd. Regeringen har för avsikt att senare besluta om ett förtydligat ansvar för de myndigheter (bl.a. AMS, Skolverket och Försäkringskassan) som har till uppgift att medverka till en effektiv introduktion för nyanlända inom sin respektive sektor.

Behov av utredning

Utgångspunkter

Många nyanlända har svårt att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Det gäller även dem som har utbildning inom områden där det finns en efterfrågan på arbetskraft. Bristande kunskaper i svenska under den första tiden i Sverige, svårigheter att överföra och värdera kompetens, sämre tillgång till informella nätverk och diskriminering är några förklaringar till att nyanlända har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport Statliga insatser för nyanlända invandrare (RiR 2006:19) konstaterat att det finns brister som medverkar till detta utanförskap inom det nuvarande systemet för mottagande och introduktion för nyanlända.

Det finns brister i kvaliteten på utbildningen i svenska för invandrare (sfi) och det är också svårt att kombinera sfi med arbetslivsinriktade insatser. Många nyanlända har liten kontakt

med arbetsmarknaden under introduktionstiden, vilket har visat sig vara försvarande för en snabb arbetsmarknadsetablering. Detta konstaterades i rapporten *Do introduction Programs Affect the Probability of Immigrants getting Work* av E. Svantesson och T. Aranki. Många nyanlända är barn. Att deras föräldrar har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden påverkar också barnen och deras etablering på ett negativt sätt, något som bl.a. Rädsla barnen visat i *Barnfattigdom i Sverige – årsrapport 2006*.

Beredskapen att i kommuner ta emot nyanlända vid stora volymökningar behöver förbättras. Att bosättning ofta inte sker på de orter där möjligheterna att få arbete är störst och att möjligheterna för den enskilde individen att påverka sin boendesituation är små är också problematiskt. Det finns även brister i samverkan mellan olika aktörer. En förklaring till dessa brister är de målkonflikter som finns mellan kommuner och statliga aktörer. Vidare utgör inte den statliga ersättningen till kommunerna det incitament till effektiv introduktion som den syftade till. Enligt *Rapport Integration 2005* (Integrationsverket 2006) är en av orsakerna att kommunerna i allt högre grad tvingats ta ansvar för individens arbetsmarknadsetablering.

En viktig princip är att nyanlända skall omfattas av den generella politiken. Därutöver kan många nyanlända ha behov av särskilt stöd för att underlätta etableringen i samhället, och det är bl.a. detta som har motiverat vissa säråtgärder med en särskild finansiering för nyanlända. Det finns dock en risk med denna uppbyggnad av ett särskilt system med riktade pengar till kommunerna, nämligen att det blir för stort fokus på säråtgärder i kommunens regi på bekostnad av generella insatser.

Det finns mot denna bakgrund behov av en översyn av ansvar, utformning och finansiering av mottagandet och andra insatser för nyanlända med syftet att underlätta en snabb etablering i arbetslivet och i samhället i övrigt. Ett annat skäl till att nuvarande ordning behöver reformeras är att ge individen ökad egenmakt genom valfrihet, tydliga incitament och personligt ansvar att påskynda etableringen på arbetsmarknaden, samtidigt som incitamenten för andra aktörer stärks. Som underlag för utredarens uppdrag redovisas i det

följande mer ingående problem när det gäller vissa delar av det nuvarande systemet.

Bosättning, arbete, utbildning och hälsa

Bosättning i kommuner som har goda arbetsmöjligheter är av stor betydelse för en snabb etablering på arbetsmarknaden. Etableringen underlättas också om individen bor så att han eller hon kommer i kontakt med svensktalande personer och därmed får goda möjligheter att använda det svenska språket i vardagslivet. Många nyanlända bosätter sig emellertid i segregerade bostads- områden i de stora städernas ytterkanter och har därmed begränsade möjligheter att tala svenska, vilket ofta i sin tur kan vara ett hinder för etablering på arbetsmarknaden.

En stark koncentration av nyanlända till vissa segregerade bostadsområden försvårar inte bara individens etablering. Den kan också innebära stora ekonomiska påfrestningar för berörda kommuner. Samtidigt finns det kommuner i regioner med goda arbetsmarknadsmöjligheter som inte tar emot så många nyanlända på grund av uppgiven bostadsbrist. Det vore önskvärt att sådana kommuner kunde ta emot fler nyanlända, inte minst mot bakgrund av den förväntade ökningen av antalet nyanlända de närmaste åren. Även mer generellt finns det behov av att öka kommunernas beredskap att ta emot nyanlända vid stora ökning av antalet asylsökande som kan förväntas beviljas uppehållstillstånd. Vissa kommuners obenägenhet eller oförmåga att ta emot nyanlända i en omfattning som skulle svara mot behovet innebär att de personer som måste ha hjälp med bosättning ofta hamnar i mindre kommuner där möjligheterna att få arbete kan vara mindre.

Det är inte aktuellt att inskränka individens möjlighet att själv välja bostadsort under den tid som ansökan om asyl prövas eller när uppehållstillstånd har beviljats. Däremot finns det skäl att närmare överväga om bosättning och etablering skulle kunna påverkas genom incitament både för individen och andra aktörer samt genom förbättrad information om arbetsmarknads- och utbildningsförutsättningarna på olika orter. Det är också

viktigt att uppmärksamma att det i en region kan finnas kommuner som har relativt gott om bostäder och andra kommuner som saknar bostäder men där det finns bättre arbetsmarknadsmöjligheter. Här är det angeläget att hitta regionala lösningar som kan öka den totala kapaciteten för flyktingmottagandet och underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Högskolor och universitet har en betydelsefull roll i detta sammanhang.

När Integrationsverket avvecklas den 30 juni 2007 införs en ny organisation för flyktingmottagandet som betonar arbetslinjen. Migrationsverket har i dag ansvar för den sökande, från asylansökningstillfället till dess att uppehållstillstånd beviljats och bosättning i en kommun kan ske. Därefter har respektive kommun ansvaret för introduktionen för nyanlända. Den 1 juli 2007 tar Migrationsverket över Integrationsverkets uppgift att arbeta för att det finns en beredskap och kapacitet i landet att ta emot nyanlända samt vid behov medverka vid deras bosättning. Samtidigt tar länsstyrelserna över det operativa ansvaret för förhandlingar och överenskommelser med kommunerna om att ta emot nyanlända utifrån bl.a. bedömningar av arbetsmarknadsläget som AMS gör. Genom länsstyrelsernas nya roll tillvaratas också kommunernas möjligheter att samverka kring flyktingmottagandet i länet. Med utgångspunkt i ett långsiktigt perspektiv bör dock behovet av andra förändringar av mottagningssystemets organisering som ytterligare förstärker arbetslinjen övervägas.

Flyktingmottagandet bygger i stor utsträckning på att varje enskild kommun har resurser och en egen organisation för mottagandet. Den statliga ersättningen för mottagandet bidrar till detta under introduktionsperioden. Introduktionen skall vara anpassad efter individens behov och tidigare erfarenheter. Undersökningarna, Introduktion för nyanlända – enkätundersökning 2004 (Integrationsverket 2005), Integration, var god dröj – utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet (Integrationsverket 2004), Hur togs de emot? – Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999 (Integrationsverket 2002), Att etablera sig i Sverige – en

granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga (Riksrevisionsverket 2002) visar dock på att så inte är fallet i många kommuner. Detta beror ofta på att den enskilda kommunen inte anser sig ha de resurser och de arbets- eller praktiktillfällen som är en förutsättning för att kunna åstadkomma en nödvändig individualisering av introduktionen.

Av bilagan till Integrationsverkets rapport från 2006 Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet (Rapport Integration 2005) framgår det att ett sätt att öka möjligheterna till individualisering är att kommuner, statliga myndigheter, näringsliv och ideella organisationer i en större omfattning än hittills samarbetar. Hittills har detta inte skett i tillräcklig utsträckning och skälen till det är flera och mångfacetterade. En uppenbar orsak är de målkonflikter som i dag omgärdar introduktionen. Målkonflikterna mellan kommunernas och Arbetsförmedlingens verksamheter kan förklaras av att målen för arbetsmarknadspolitiken kan uppfattas innehålla en målkonflikt mellan programmets effektivitetskrav och prioritering av dem som har det svårast på arbetsmarknaden, där utrikes födda är en prioriterad grupp inom de flesta av målen

Mottagandet under asyltiden styrs av flera mål. De aktiviteter som bedrivs inom ramen för Migrationsverkets organiserade sysselsättning är på samma gång aktiverande, introduktionsförberedande och återvändandepreparerande. Detta konstaterar Riksrevisionen i sin rapport Statliga insatser för nyanlända (RiR 2006:19). Det finns också en potentiell målkonflikt mellan målet om ökad sysselsättning och det riktade statliga ersättningssystemet och systemet för kommunal utjämning som kan leda till att små kommuner med dålig kommunal ekonomi kan tjäna på att ta emot och behålla nyanlända, trots att dessa personer inte kan få sysselsättning inom en rimlig tid.

Ytterligare en försvårande faktor, som bl.a. har tagits upp i betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75), har varit att tiden mellan introduktionen i kommunens regi och arbetsmarknadsinträdet varit lång, vilket beror på en s.k. en-sak-i-taget-filosofi som hittills starkt präglat introduktionen. Den har

bl.a. inneburit att individen först måste lära sig svenska och först därefter få språk- eller arbetspraktik, i stället för att dessa aktiviteter sker parallellt. En sådan önskvärd parallellitet skulle förbättra resultaten och förkorta introduktionstiden. Vissa förändringar har genomförts som skall stärka denna parallellitetstanke, bl.a. har skollagen ändrats i detta syfte. Ett annat och ofta förbisett problem som också togs upp i betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75) är att individerna sällan ges vare sig tydliga incitament eller bra information för att i ett tidigt skede kunna fatta rationella beslut om boende, utbildning och arbete.

Nyanlända är i behov av samhällsinformation som underlättar etableringen. Vad informationen skall innehålla har dock aldrig varit definierat, vilket lett till stora variationer i informationsinnehållet enligt betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75). I och med att samhällsinformationen inte längre ingår i svenskundervisning för invandrare (sfi) finns det därför anledning att se över både innehållet i informationen och hur den kan förmedlas. Det är bl.a. viktigt att ge information om samhällets grundläggande regler och att informationen också har ett tydligt barnperspektiv.

Integrationsverket har i sin undersökning Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004 visat att introduktionen skiljer sig mellan olika kommuner men också mellan män och kvinnor. Kvinnor har färre arbetsmarknadskontakter än män och de har också lägre ersättning under introduktionsperioden. Det är i detta sammanhang också viktigt att beakta de särskilda behov som ungdomar har för sin arbetsmarknadsetablering.

Vissa nyanlända som erbjudits introduktion har även behov av vård, rehabilitering samt stödinsatser i boendet. Andelen flyktinghushåll med sådana behov har ökat markant under de senaste tre åren enligt Integrationsverkets årsredovisning 2006. Det är viktigt att alla funktionshindrades behov beaktas, t.ex. behovet av utbildning i svenskt teckenspråk och punktskrift. Hälsoproblemen medför att nyanländas introduktion försenas och att förutsättningarna för egen försörjning därmed minskar. Kommuner med ansträngd ekonomi anser sig inte kunna ta

emot denna grupp, eftersom de anser att kostnaderna inte täcks inom det nuvarande statsbidragssystemet för flyktingmottagande.

Ersättning till individen

Introduktionsersättning och försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen utgör huvudsakliga försörjningskällor för nyanlända. Introduktionsersättningen infördes 1993 som en alternativ försörjningsform till socialbidrag. Ett av skälen till införandet var att försörjningsstödet konstruktion riskerade att minska incitamenten till egen försörjning. Erfarenheterna visar att långvarigt försörjningsstödsberoende riskerar att leda till passivitet och försvåra inträdet på arbetsmarknaden, något som också drabbar barnen i de familjer som berörs.

Syftet med introduktionsersättningen är att koppla samman ersättningen med ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram och att främja ett mer arbetsmarknadsinriktat synsätt på introduktionen.

Studier visar att detta syfte endast i begränsad utsträckning har uppnåtts. Introduktionsersättning innebär dessutom inte nödvändigtvis några större skillnader jämfört med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen som försörjningsform. En slutsats i betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75) är att många kommuner konstruerat en introduktionsersättning som varken till innehåll eller i praktiken skiljer sig särskilt mycket från försörjningsstödet. Det innebär att individen inte fått ett ekonomiskt incitament att arbeta under introduktionstiden eller att snabbt gå igenom sfi.

I betänkandet Etablering i Sverige påpekas att olika ersättningssystem och därtill hörande regler inte harmonierar, vilket kan bidra till att fördröja individens etablering på arbetsmarknaden.

Statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande

Det nuvarande systemet med en schablonersättning till kommunerna infördes 1991. Avsikten med ersättningen är att kommunernas insatser skall leda till att den nyanlände snabbt skall kunna få förutsättningar att bli självförsörjande och delaktig i samhällslivet. Schablonbeloppet betalas ut oberoende av hur snabbt den nyanlände kan börja försörja sig själv. En effektiv, individuell introduktion kan alltså ge kommunen möjligheter att täcka kostnader för dem som har behov av insatser under en längre tid.

Rapporter och tidigare utredningar, (bl.a. SOU 2003:75), har pekat på att utformningen av det nuvarande ersättningssystemet inte har lett till den effektivisering som en gång var syftet. Eftersom det är kommunen som får särskilda pengar för att ta hand om de nyanlända uppfattas det som om kommunen också har ett totalansvar för den enskildes introduktion. Försök har gjorts på regional nivå att samverka kring insatser och även resurser för att åstadkomma en mer individualiserad och effektiv introduktion, men erfarenheter visar att det inte är problemfritt och mycket tyder på att nuvarande ersättningssystem inte underlättar samverkan mellan olika aktörer och riskerar att minska effektiviteten.

Rätt till schablonersättning har kommuner som genomför ett program för utlännings introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställts efter samråd med utlänningsenheten. Sedan 1994 sker utbetalningen av ersättningen emellertid på ett sådant sätt att Integrationsverket enbart kunnat göra stickprovskontroller när det gäller förekomsten av introduktionsplaner.

I betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75) dras slutsatsen att förekomsten av en introduktionsplan i sig inte är någon garanti för bra introduktionsinsatser och inte heller att det riktade statsbidraget leder till bra introduktionsplaner och en effektiv integrationsprocess. I stället har introduktionsplanen blivit ett dokument som kommunerna måste ta fram för att de skall erhålla schablonersättningen.

Uppföljningar av kommunernas kostnader för flyktingmottagande har genomförts kontinuerligt sedan 1991. De senare studierna, t.ex. Räcker ersättningen (Integrationsverket 2005) visar att de statliga ersättningarna inte räcker för att täcka kostnaderna för försörjningsstöd i storstäderna. I kommuner som klassificeras som industrikommuner är bilden annorlunda. I dessa kommuner återstår en relativt stor andel av de statliga ersättningarna som kan användas till annat än försörjningsstöd. Inga studier har genomförts som visar vilka nettoeffekter som flyktingmottagningen har haft på kommunernas ekonomi.

Tydliga och samstämmiga mål

Det finns ett behov av tydliga, samstämmiga och uppföljningsbara mål för att kunna följa upp och utvärdera olika etableringsinsatser resultat på individ- och organisationsnivå. Det har dock i tidigare utredningar av nyanländas etablering inte lämnats förslag på sådana mål. Bristen på tydliga och uppföljningsbara mål är en förklaring till en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner.

Riksrevisionen har i sin granskningsrapport Statliga insatser för nyanlända invandrare (RiR 2006:19) påpekat att regeringens bristande helhetssyn har försvårat arbetet med att skapa en effektiv och sammanhållen introduktion. Statskontoret drar slutsatsen i sin rapport Effektiv styrning? - Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem (Statskontoret 2006:3) att mål och resultatstyrningen genom sin nuvarande utformning bidragit till uppkomna sektoriseringsproblem, bl.a. för nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Det finns alltså ett behov av både tydliga och samstämmiga mål.

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion

Utredningen om flyktingmottagande och introduktion lämnade sitt betänkande Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75) i september 2003.

I betänkandet föreslogs flera åtgärder i mottagande- och introduktionsverksamhetens innehåll och organisation. Asyltiden föreslogs bli integrationsförberedande. Asylsökande

som får uppehållstillstånd skulle enligt förslaget erbjudas en planeringsperiod med en tydlig inriktning på arbete, försörjning och bosättning. Denna planeringsperiod skulle även under vissa förutsättningar kunna erbjudas andra nyanlända invandrare. När planeringsperioden var slut skulle individen ha en handlingsplan för sin fortsatta etablering. Migrationsverket föreslogs få huvudansvar för den första bosättningen och för att planeringsprocessen skulle kunna komma igång.

Utredningen föreslog vidare att en statlig, individbaserad etableringsersättning skulle införas. Ersättningen skulle enligt förslaget betalas ut under maximalt 15 månader till den person som deltar i planeringen och följer den handlingsplan som upprättas.

Utredaren föreslog också att Arbetsmarknadsverket (AMV) skulle få i uppdrag att ta fram ett icke konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända invandrare som skulle kunna kombineras med sfi och andra aktiviteter under den tid etableringsersättning skulle utbetalas.

Med hänvisning bl.a. till att det nuvarande ersättnings-systemet på flera sätt spelat ut sin roll, föreslog utredningen att det riktade statsbidraget till kommunerna skulle tas bort. Efter en övergångsfas med riktat statsbidrag beräknat utifrån strukturella grunder skulle kommunerna i stället få ersättning via det generella statsbidragssystemet.

Utredningen har remissbehandlats. Remissinstanserna var i huvudsak positiva till förslagen men uttryckte också att flera av förslagen behövde utredas ytterligare. Någon reformering av introduktionen i enlighet med utredarens förslag har inte genomförts, förutom den ovan nämnda försöksverksamheten för nyanlända invandrare som bedrivs inom AMV med ett samordnande ansvar för arbetsförmedlingen under introduktionen.

Riksdagens tillkännagivande om statliga insatser för nyanlända invandrare

Riksdagen har (bet. 2006/07:AU6, rskr. 2006/07:100) med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning till

riksdagen om statliga insatser för nyanlända invandrare gett regeringen till känna vad utskottet anfört:

1. att regeringen skall förtydliga uppdragen till berörda myndigheter i syfte att klargöra ansvarsfördelning, villkor för samverkan och målgrupper för myndigheternas insatser rörande nyanlända invandrare,

2. att regeringen skall se över nuvarande reglering av ersättningen till kommunerna för flyktningmottagande och därvid tydligare klargöra statens respektive kommunernas åligganden, samt

3. att regeringen skall återkomma till riksdagen med en preciserad beskrivning av på vilket sätt det statliga åtagandet rörande introduktionen av nyanlända har förändrats.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktningmottagande samt andra insatser för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (nedan benämnda nyanlända). Utredaren skall i sina förslag även ta hänsyn till nyanlända invandrare som inte inkluderas i förslagen. Utredningen skall ha fokus på vuxna nyanlända. Förslagen skall sammantaget stärka kommunernas, statliga myndigheters, och andra aktörers incitament att verka för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för den nyanlände. Förslagen skall också stärka individernas incitament och möjligheter till egen försörjning på ett sätt som leder till en ökad valfrihet för individerna. I uppdraget ingår att se över den statliga ersättningen för flyktningmottagande. Översynen omfattar den första tiden efter det att uppehållstillstånd har beviljats. För utredningsarbetet skall följande utgångspunkter gälla:

- Nyanlända skall så långt möjligt omfattas av den generella politiken.
- Nyanlända skall i normalfallet inte försörjas genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

- Under den tid som den nyanlände erhåller ersättning från kommunen eller staten skall insatserna i normalfallet ske på heltid.
- Individerna skall ges tydliga ekonomiska incitament och ett personligt ansvar för att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och lära sig svenska.
- Fler aktörer kan öka valfriheten för individen och bidra till utveckling av insatserna.
- AMV bör tillsammans med andra arbetsförmedlande organisationer ha en framträdande roll och ett tydligare ansvar för att varje individ i yrkesverksam ålder, som inom rimlig tid kan bedömas få arbete, skall få service för att underlätta vägen mot egen försörjning genom arbete.
- Statens ersättning för flyktingmottagande skall bidra till effektivt utnyttjande av resurser på ett sätt som skapar tydliga ekonomiska incitament för olika aktörer.

Utredaren skall överväga och lämna förslag i följande frågor.

Ansvar och incitament

– Ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer för flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända. Fokus skall ligga på en snabb arbetsmarknadsetablering. Därför skall utredaren även se över och pröva den organisation som börjar gälla från den 1 juli 2007 när Integrationsverket har lagts ner och särskilt pröva hur Arbetsmarknadsverkets ansvar och roll kan stärkas i hela processen. För att säkerställa arbetslinjen skall utredaren överväga hur Arbetsmarknadsverket kan ta över huvudansvaret för nyanländas bosättning, som i första hand utgår från möjligheterna till egen försörjning. Utredaren skall vidare bedöma kommunernas beredskap för att ta emot nyanlända med syfte att ytterligare förstärka arbetslinjen. I detta ingår även att analysera vilka behov som finns av samverkan på regional nivå som påskyndar och effektiviserar etableringen.

– Hur samverkan i övrigt mellan olika aktörer kan förbättras samt hur insatser av ideella organisationer kan bidra till ett snabbare arbetsmarknadsinträde.

– Incitament och insatser, till exempel information, som kan bidra till ökad valfrihet och ökad egenmakt för individen i syfte att främja ett boende som påskyndar etableringen på arbetsmarknaden.

– Hur arbetslivsinriktade insatser, till exempel nystartsjobb och arbetspraktik, bäst kan kombineras med språkutbildning.

– Hur man skall underlätta arbetsmarknadsinträdet för nyanlända som har hälsoproblem eller funktionshinder.

– Hur nyanlända kan få relevant information om det svenska samhället.

Utredaren skall i samråd med utredningen om fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32) pröva om och i så fall hur anordnare av sfi kan ges ekonomiska incitament för att förbättra genomströmningen för nyanlända i syfte att bidra till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Med utgångspunkt i nuvarande utgiftsram för systemet och i utredarens överväganden och förslag om ansvarsfördelning mellan stat, kommun och eventuella andra aktörer, skall utredaren se över systemet för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet.

Utredaren skall belysa de ekonomiska konsekvenserna av nuvarande system, inklusive effekterna inom det ordinarie systemet för skatteintäkter och systemet för kommunal utjämning.

Utredaren skall överväga och lämna förslag om förändringar av den statliga ersättningen och hur den skall regleras. I detta ingår att beakta effekter av det ordinarie systemet för skatteintäkter och systemet för kommunal utjämning.

Utredaren skall redovisa för- och nackdelar med ett generellt respektive ett riktat bidrag.

Individens försörjning

Utredaren skall överväga och lämna förslag om utformning och villkor för försörjningen av de nyanlända under den tid som behövs för insatser som påskyndar en etablering på arbetsmarknaden. En enhetlig försörjningsmodell som stärker individens incitament att snabbt komma in på arbetsmarknaden och är lika över hela landet skall prövas. I det sammanhanget skall utredaren även överväga ett statligt ansvar för försörjningen. Om utredaren finner att kommunerna även fortsättningsvis skall vara ansvariga för individens försörjning, skall utredaren å en för kommunerna obligatorisk ersättning som ersätter nuvarande introduktionsersättning.

Tidsperiod för säråtgärder

Utredaren skall överväga om det finns behov av att närmare precisera den tidsperiod under vilken nyanlända skall kunna omfattas av säråtgärder vid sidan av generella insatser.

Tydliga och samstämmiga mål

Utredaren skall lämna förslag om vilka specifika och mätbara mål som bör gälla under den första tiden för nyanlända. Målen skall vara samstämmiga mellan olika aktörer.

Författningar

Utredaren skall lägga fram förslag på de författningsändringar eller nya författningar som behövs. Utredaren skall i sammanhanget se över flykting- respektive invandrarbegreppet så att dessa överensstämmer med begreppen i utlänningslagen (2005:716).

Ekonomiska och övriga konsekvenser av förslag till förändringar

Utredaren skall redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas. Vidare skall utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) om kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar, analysera huruvida ett genomförande av de förslag som lämnas skulle innebära en förändring av det offentliga åtagandet och om förslagen leder till att kraven på statliga insatser ökar.

Uppdragets genomförande

Utredaren skall ta del av tidigare utredningar och rapporter som kan bedömas relevanta för uppdraget, t.ex. betänkandena Etablering i Sverige (SOU 2003:75) och Från socialbidrag till arbete – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2007:2). Riksrevisionens granskning (RiR 2006:19) och riksdagens tillkännagivande (bet. 2006/07:AU6, rskr. 100) skall särskilt beaktas. Utredaren skall samråda med utredningen om en fristående vuxenutbildning (dir. 2007:32). Regeringen avser också att tillsätta en utredning om mottagandet av asylsökande. Utredaren skall även samråda med denna utredning. Arbetet med och erhållna erfarenheter av den pågående försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare som AMV bedriver samt det utvecklingsarbete som är inriktat på regionala samverkansformer skall uppmärksammas. Utredaren bör också på lämpligt sätt samråda med viktigare berörda myndigheter, med Sveriges Kommuner och Landsting och med relevanta ideella organisationer. Utredaren skall i sammanhanget beakta det arbete som genomförs inom ramen för överenskommelsen om Forum för strategisk servicesamverkan, där bl.a. Migrationsverket och AMS ingår som parter.

Utredaren bör även ta del av erfarenheter från jämförbara länder i Europa när det gäller flyktningmottagande och

integration samt beakta det arbete som sker på området inom EU.

Utredaren skall redovisa hur jämställdhetsperspektivet har beaktats i de förslag som lämnas. Där det är relevant skall utredaren analysera vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 2 juni 2008.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)