

Febr 2010



En starkare arbetslinje för nyanlända

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	6
1. Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Uppdraget.....	11
1.3 Rapportens utgångspunkter och disposition.....	12
1.3.1 Vår syn på migration och arbetskraftsinvandring.....	12
1.3.2 Behovet av en helhetssyn på arbetsmarknadsrelaterade frågor.....	13
1.3.3 Kongressbesluten som rör området.....	14
1.3.4 Rapportens disposition.....	16
2. Mottagandet av asylsökande – fördjupad problembeskrivning.....	17
2.1 Handläggningstiderna	17
2.2 Valet av bostadsort.....	19
2.3 Asylsökandes aktivitet under tid i avvaktan på beslut.....	22
2.3.1 Tillgången till undervisning i det offentliga skolväsendet.....	24
2.4 Frivilligorganisationernas möjligheter att medverka	24
2.5 Statens ekonomiska ersättning till enskilda respektive till kommuner och landsting.....	25
3. Mottagandet av asylsökande – idéer och förslagsutkast.....	27
3.1 Kortare handläggningstider	27
3.1.1 Fler tolkar, bättre tolkregister och ökad tillsyn av tolkförmedlingar.....	28
3.2 Ett nytt mottagningssystem för ett strukturerat boende och en bättre framtida etablering.....	29
3.2.1 Kommunalt ansvar för flyktningmottagande (lex Vellinge) samt skärpt kommunalt bostadsförsörjningsansvar	29
3.2.2 Översyn av kommunalekonomiskt utjämningsystem med ansvarsbonus	32
3.2.3 Ankomstboende för kortare handläggningstider, bättre kartläggningar och en fastare struktur i valet av boende.....	35
3.2.4 Erbjudande om s.k. ordnat boende i Migrationsverkets regi efter tid i ankomstboende.....	38
3.3 En aktivare och mer meningsfull väntetid.....	40
3.3.1 Arbetstillstånd för alla.....	40
3.3.2 Ökat stöd till frivilligorganisationerna.....	41

3.3.3	Ökade insatser i Migrationsverkets regi.....	42
3.3.4	Insatser för bättre skolgång för barn till asylsökande	43
3.4	Rimligare ersättning till enskilda samt till kommuner och landsting.....	43

4. Etablering av nyanlända i yrkesverksam ålder – fördjupad

problembeskrivning.....	45
4.1 Valet av bostadsort.....	45
4.2 Statens roll i introduktionen	46
4.2.1 Migrationsverkets roll	46
4.2.2 Länsstyrelsernas roll	46
4.2.3 Arbetsförmedlingens roll.....	47
4.2.4 Möjligheterna till validering i statlig regi av tidigare utbildning och yrkeskunskaper.....	49
4.3 Kommunernas roll i introduktionen	50
4.3.1 Kommunernas ekonomiska ersättning från staten	51
4.3.2 Kommunernas ekonomiska bistånd till nyanlända	52
4.3.3 Svenskundervisning (sfi) m.m i kommunal regi.....	52
4.3.4 Skolgången för barn till nyanlända.....	54
4.4 Möjligheter till eget företagande.....	56
4.5 Förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden.....	57

5. En starkare arbetslinje för nyanlända i yrkesverksam ålder – idéer och förslagsutkast.....

59	
5.1 Efter besked om uppehållstillstånd – statligt ansvar under Kompetensförmedlingen med lokal/regional medverkan	59
5.2 Etableringsplan för fler.....	60
5.2.1 Ansvaret för personer som inte bör avkrävas eget försörjningsansvar .	61
5.3 Valet av bosättningskommun.....	62
5.3.1 Vid uppehållstillstånd till följd av flyktinskäl m.m.	62
5.3.2 Vid anhöriginvandring	62
5.3.3 Fler engagerade kommuner, särskilt i attraktiva områden, på basis av ansvarsbonus och kommunalekonomiskt utjämningsystem.....	63
5.3.4 Överenskommelser om kommunplatser.....	64
5.3.5 Fördjupat etableringssamtal som grund för val av bosättningskommun.	64
5.4 Kompetensförmedlingens ansvar	66
5.4.1 Individuella etableringsplaner	66
5.4.2 Individuell språklyft – SFI som statligt ansvar.....	67
5.4.3 Lokala/regionala överenskommelser med kommun/kommuner om samverkan kring insatser enligt etableringsplanen.....	68
5.4.4 Samverkan med arbetsmarknadens parter inklusive lokalt näringsliv..	69
5.4.5 Samverkan med högskolor och universitet	70
5.4.6 Samverkan regionalt kring insatser för bättre skolgång för barn till nyanlända (och asylsökande)	71
5.4.7 Samverkan med frivilligorganisationer inkl invandrarföreningar	71

5.5 Statlig etableringsersättning under två år	72
5.5.1 Nivån för ersättningen	72
5.5.2 Den enskildes rättigheter och skyldigheter	73
5.5.3 Möjlighet till arbetsinkomster utan avräkning.....	73
5.5.4 Möjlighet till barn tillägg	73
5.5.5 Möjlighet till bostadsbidrag	74
5.5.6 Möjlighet till försörjningsstöd under tid med etableringsplan	74
5.6 Insatser på nationell nivå.....	74
5.6.1 Successiv implementering med utvärdering av insatser	74
5.6.2 Stärkt nationell samordning av validering	74
5.6.3 Insatser för att främja eget företagande.....	75
5.6.4 Ändringar i skollagen m.m.	76
5.6.5 Insatser mot diskriminering i arbetslivet.....	78
5.7 Regeringens förslag rörande ny etableringslagstiftning	79
5.7.1 Innehållet i proposition 2009/10:60.....	79
5.7.2 Vårt ställningstagande till propositionen enligt motion 2009/10:s79013	80

6. Vår generella politik för en starkare arbetslinje, också för personer längre bort från arbetsmarknaden

6.1 En ny arbetsmarknadspolitik.....	81
6.2. Ett brett kunskapslyft	82
6.3 En ny politik för personer som står långt från arbetsmarknaden	84

7. Vår generella politik för ett Sverige i ökad sammanhållning

Bilaga	89
Referenser	91

Förord

Vi socialdemokrater älskar Sverige. Vi vill att fler ska få möjlighet att älska Sverige. I det Sverige som vi älskar strävar vi efter att kombinera öppenhet med ekonomisk utveckling. I det Sverige vi älskar samexisterar individuell framgång med gemensamt ansvarstagande. I det Sverige vi älskar är alla människor lika värda och har lika rätt ett självklart fundament. Och ska få definiera sig själv.

Vi vill att fler ska vara stolta över Sverige. Vi ska vara så stolta att vi inte räds att dela med oss av svenskheten till andra. För oss sitter inte svenskheten i hudfärgen, inte i vilken gud du råkar tillbe eller strunta i att tillbe, inte heller i var du föddes. Svenskarna är vi som lever och verkar här, i detta vackra land.

I vårt Sverige, i det socialdemokratiska Sverige, ska vi tillsammans sträva efter att just du ska kunna utveckla din fulla potential och nå framgång i ditt liv, oavsett din bakgrund, oavsett var du bor och oavsett om du är kille eller tjej. Vi kallar vår vision ”Möjligheternas land”. Det är ett helt annat Sverige än den kalla handens och osynliga handens Sverige vi har sett växa fram de senaste åren.

En framgångsrik jobbpolitik spelar central roll i att bryta segregationen. Vägen in i Sverige och in i samhällsgemenskapen går nämligen via arbete. Ett jobb ger dig chansen att bygga upp ditt liv på nytt. Ett jobb ger dig chansen att ge tillbaka till det samhälle som en gång gav dig trygghet och en fristad. På en arbetsplats möts vi, utbyter erfarenheter och lär känna varandra.

Vi socialdemokrater menar att nuvarande integrationspolitik har nått vägs ände. Vi säger det inte bara som kritik mot den borgerliga regeringen. De har brustit i ambitioner och ansvarstagande såväl vad gäller flyktingmottagningen som vad gäller etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden. Vi säger det också självkritiskt. På vår jobbkongress tog vi avgörande steg i en ny riktning.

I denna rapport fördjupar, förtydligar och föreslår vi nya insatser att stärka arbetslinjen för den som precis kommit till vårt land. Våra prioriteringar är klara. Fler kommuner måste ta ansvar för mottagandet. Jobb och självförsörjning ska stå i fokus under hela etableringsprocessen. Nolltolerans mot diskriminering ska råda oavsett diskrimineringsgrund.

Sverige behöver en starkare arbetslinje för alla.

Luciano Astudillo
Integrationspolitisk talesperson för socialdemokraterna

Sammanfattning

När människor flyttar sprids arbetskraft, kunskap och idéer; nätverk växer och nya möjligheter uppstår. Men det tar alldeles för lång tid för nyanlända flyktingar att etablera sig i arbete och egen försörjning i vårt land. Orsakerna står att finna i system som är dåligt samordnade och ofta också dåligt anpassade till såväl arbetsmarknadens krav som individens förutsättningar.

I denna rapport redovisas förhållanden inom ett brett område som påverkar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden efter det att en person beviljats uppehållstillstånd i vårt land. En viktig slutsats är att det inte går att isolera frågor som rör den första tiden i landet, dvs. då man fortfarande befinner sig i utredning rörande sina skäl att få stanna i landet, från det som sker därefter. Detta är ett av den borgerliga regeringens största misslyckanden. Frågor som rör asylmottagning har man inte förmått hantera, vilket fått till följd att de förslag man har lagt om etableringen av nyanlända framstår som så ofullständiga och bristfälliga.

Det mest uppenbara område som måste belysas utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv är kopplingen mellan arbete och bostad. Den kommun där man bott under asylprövningen permanentas ofta efter uppehållstillståndet. Detta betyder att arbetsmarknads- och utbildningsperspektivet måste finnas med redan under asylprövningstiden.

Andra viktiga frågor gäller hur handläggningstider ska kunna kortas, hur introduktionen i landet ska kunna bli mer individanpassad och resultatinkriktad, där även företagande ska kunna utgöra ett alternativ. Skolsituationen för nyanlända elever som kommer hit som lite äldre är också något vi vill uppmärksamma som ett viktigt område. Slutligen menar vi att vi måste inkludera många fler av dem som kommer hit i en fungerande arbetslinje. Det gäller inte minst de många kvinnor som kommer som anhöriga och som med regeringens förslag lämnas helt utan statligt stöd. Vi menar att arbetslinjen måste gälla också här och att staten har ett ansvar för detta.

Vi lämnar i rapporten förslag inom ett brett område. Vi har höga ambitioner på många områden, men är medvetna om att varje utgift och inkomst måste vägas noga och att takten i reformarbetet avgörs av det ekonomiska läget.

Våra förslag redovisas i kapitel 3 (asylmottagning) och kapitel 5 (etablering av nyanlända). En del av förslagen innebär en förändring i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. I enlighet med finansieringsprincipen ska kommunsektorn givetvis kompenseras för tillkommande ansvar som åläggs. På motsvarande sätt ska den

statliga ersättningen till kommunerna justeras om ansvar flyttas från kommunsektorn till staten.

Våra viktigaste förslag sammanfattas nedan.

Boende

Vi föreslår att Asylmottagningsutredningens (SOU 2009:19) förslag om ankomstboende de fyra första veckorna införs för alla asylsökande. Motivet är dels att möjliggöra en mer effektiv utredningsprocess vad gäller asylärendet och därigenom kunna korta handläggningstiderna, men även att tidigt kunna kartlägga individens bakgrund, behov och förkunskaper. I anslutning till ankomstboende ska de asylsökande också få ett erbjudande om s.k. ordnat boende i Migrationsverkets regi. Dessa ska utgöras av vanliga lägenheter och målsättningen vara bostäder som är jämnt spridda över landet, med hänsyn tagen till arbetsmarknad och invånarantal. Syftet är ett bättre fungerande system än nuvarande ABO (anläggningsboende) och EBO (eget boende).

Idag är det för få möjligheter som erbjuds för Migrationsverket när det gäller att kunna tillhandahålla boende i storstadsområden med tillgång till bra arbetsmarknadsförhållanden och goda utbildningsmöjligheter. Detta har medverkat till att merparten av de asylsökande idag hamnar i ett s.k. eget boende (EBO), företrädesvis i våra storstadsområden. Snedfördelningen av asylsökande mellan storstadskommunerna inom storstadsregionerna, men även inom de kommuner där det finns många boende i EBO, är enorm och medför betydande problem. Detta gäller såväl för de asylsökande och deras värdfamiljer som för de berörda kommunerna. Extrem trångboddhet, nedslitna bostäder och boendemiljö samt sämre förutsättningar att bedriva bra skola har blivit allt vanligare.

Vi vill göra fler kommuner, särskilt inom storstadsregionerna dit många asylsökande söker sig, ansvariga för mottagande av såväl asylsökande som nyanlända flyktingar och föreslår därför förändringar inom följande områden:

1. Vi vill ändra i socialtjänstlagen (SFS 2001:453) så att det ska bli obligatoriskt för alla kommuner att kunna ta emot såväl asylsökande som nyanlända flyktingar. Detta ska utgöra en del av kommunernas generella ansvar, på samma sätt som när det gäller äldre eller personer med särskilda behov. Det ska inte vara möjligt att hävda att detta är ett ansvar som tillfaller någon annan kommun, lika lite som när det gäller barn, ungdomar eller äldre. Vi har valt att kalla detta för Lex Vellinge.
2. Vi vill se över bostadsförsörjningslagen (SFS 2000:1383) så att det tydliggörs att kommunerna har ett ansvar också för nyanlända på bostadsmarknaden,

som exempelvis asylsökande och nyanlända flyktingar. Det ska inte vara möjligt att framhålla avsaknad av bostäder som ett skäl till varför man inte kan ta emot några asylsökande eller nyanlända. Migrationsverket bör genom länsstyrelserna samverka med kommunerna i syfte att tillhandahålla lägenheter för asylsökande, på liknande sätt som man idag avtalar om kommunplatser, inklusive bostäder, för dem som får uppehållstillstånd.

3. Vi vill pröva möjligheterna till ett kommunalekonomiskt utjämningsystem där kommuner med osedvanligt låg andel asylsökande resp. nyanlända flyktingar som del av sin befolkning får ekonomiska drivkrafter att ta emot fler. Detta under förutsättning att kommunen i fråga har en god skattekraft. Kommuner som tar emot en osedvanligt hög andel ska i stället kunna få ekonomisk kompensation genom systemet, något som vi valt att kalla för ansvarsbonus.

Ansvar för etableringsinsatser, inriktning och målgrupp

Efter det att en person fått uppehållstillstånd vill vi att ansvaret för etableringen blir en fråga för Arbetsförmedlingen/Kompetensförmedlingen. Förmedlingen ska ha huvudansvar för att utforma en individuell handlingsplan, etableringsplan, vars syfte är att ge stöd och insatser som leder till arbete och egen försörjning. Vi vill vidga målgruppen för detta till alla vuxna nyanlända som står utan arbete. För flertalet vill vi dessutom ha en statlig etableringsersättning, lika för alla, som inte avräknas mot andra inkomster i hushållet av i princip samma modell som den borgerliga regeringen valt att införa.

Vi vill se en lokal eller regional medverkan kring dessa insatser genom att Kompetensförmedlingen ingår överenskommelser med berörda kommuner om samverkan. Vi tror att detta kan tillgodose krav både på effektiva insatser som arbetspraktik eller utbildning i kommunal regi som på rätt insatser i rätt tid från förmedlingens sida. Förmedlingen ska inte heller kunna avlasta allt ansvar för personer som inte kommit i arbete på kommunen efter det att tiden för etableringsplanen har gått ut.

Vi vill att ansvaret för svenskundervisning (sfi) ska utgöra en del av det statliga ansvaret med syftet att undervisningen ska kunna individualiseras, yrkesanpassas och specialiseras mer än vad som gäller idag. Vi kallar detta för individuellt språklyft. Vi vill även att insatser som syftar till eget företag ska kunna utgöra en del i etableringsplanen, för den som kommer hit som företagare, men också för den som vill starta ett företag i vårt land utan att ha denna bakgrund sedan tidigare.

Skolan

Vi vill ha en ny ansvarsfördelning när det gäller s.k. förberedelseklasser inom en kommun. Varken kommunala skolor eller friskolor ska kunna neka till att ha förberedelseklasser, dvs. särskilda klasser där nyanlända elever (liksom asylsökande barn) vanligtvis tillbringar sin första studietid i Sverige. Tiden i förberedelseklass bör dessutom begränsas till i normala fall ett år.

Kommunernas ansvar för att möjliggöra en övergång från dessa klasser till den reguljära undervisningen måste förtydligas. Studiehandledning på modersmål måste kunna tillhandahållas för elever som kommer hit som lite äldre och undervisningen i ökad grad individualiseras utifrån förkunskaper och behov. Elever som kommer hit som äldre ska kunna upprätthålla och stärka sina ämneskunskaper. Risken är annars stor att eleverna inte klarar sig igenom gymnasiet, vilket får effekter för deras framtida möjligheter till högre utbildning och arbete. Vi har inte råd att misslyckas med att rusta dessa elever för de krav som arbetsmarknaden idag ställer, för individernas skull givetvis, men också med tanke på samhällets framtida behov av välutbildad arbetskraft.

Vi vill på flera områden förtydliga och förbättra politiken i syfte att stärka arbetslinjen för de nyanlända. Detta är alldeles nödvändigt. Samtidigt vill också understryka att politiken inte kan göra allt. För att bryta segregationen, för att klara sysselsättningen för dem som är nyanlända och för att klara de utmaningar och ta till vara de möjligheter migrationen innebär behövs ett brett engagemang också från andra samhällssektorer. Alltifrån näringsliv, fackföreningar, kommuner, statliga myndigheter till frivilligsektorn och föreningslivet måste ta sitt ansvar för att göra Sverige till ett "Möjligheternas land" – för alla som lever och verkar här.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Det tar alldeles för lång tid för en nyanländ att etablera sig i egen försörjning, ca 5 år för en man och 10 år för en kvinna. Det är inte acceptabelt. Orsaker till detta måste sökas och en ny och bättre politik för att hantera problemen formuleras, presenteras och förverkligas.

Om utlandsfödda i åldern 15-74 år hade samma sysselsättningsgrad som svenskfödda skulle detta motsvara ett tillskott på över 100 000 sysselsatta på årsbasis. I en situation med växande arbetskraftsbrist framöver och en ökande andel äldre har vi inte råd att avstå från reformer som gör det möjligt för fler utlandsfödda svenskar att bidra i arbetslivet och därmed öka sin delaktighet i det svenska samhället. Detta framstår också som det bästa sättet att motverka en ökande segregation, vilken idag tjänar som grogrund för sociala motsättningar och en tilltagande främlingsfientlighet.

Invandrad arbetskraft liksom personer med utländsk bakgrund tycks fungera som en buffert på arbetsmarknaden. Goda förutsättningar att finna arbete finns i princip endast när efterfrågan på arbetskraft är hög. Utlandsfödda har ofta också svårigheter att finna arbete i nivå med tidigare utbildning och erfarenhet. Även för personer med examen från svenska universitet och högskolor har det visat sig vara svårt att finna arbete motsvarande utbildningen. Sysselsättningen bland utlandsfödda svenskar är lägre än bland svenskfödda och arbetslösheten är högre. Sysselsättningsintensiteten (15-74 år) i december 2009 var 55,3 procent för utrikes födda jämfört med 65,3 procent för inrikes födda och arbetslösheten 16,7 procent jämfört med 7,0 procent. Fler utrikes födda var långvarigt beroende av försörjningsstöd, även om man endast räknar personer som varit mer än 4 år i Sverige. Erfarenheterna från 90-talskrisen visar att utlandsfödda drabbades hårt av lågkonjunkturen och många kom att fastna i arbetslöshet. I nuvarande ekonomiska kris riskeras detta nu att upprepas.

Det går inte att förklara den svaga anknytningen till arbetsmarknaden enbart med individrelaterade faktorer som ålder, kön, utbildningsnivå, språkkunskaper, vistelsetid i Sverige m.m. Orsakerna måste i stället sökas på efterfrågesidan, dvs. bland arbetsgivare och personer som arbetar med rekrytering av arbetskraft. Diskriminering tycks vara ett större problem än vad som tidigare antagits.

Andelen i befolkningen med utländsk bakgrund kommer att öka framöver. För att inte sysselsättningsgraden totalt sett ska sjunka och arbetslösheten totalt sett stiga måste fler med utländsk bakgrund komma in på arbetsmarknaden eller försörja sig själva som egenföretagare. Detta kräver en ny politik för en bättre fungerande arbetslinje.

1.2 Uppdraget

Politiken för fler jobb och en starkare arbetslinje är vårt främsta verktyg för att skapa rättvisa. Jobb är nyckeln till det svenska samhället. En väl fungerande etablering för nya svenskar i yrkesverksam ålder går via utbildning eller en snabb och effektiv kontakt med arbetsmarknaden. Alla steg i välkommandet måste syfta till att de som nyss kommit till vårt land hittar ett jobb.

Slutsatserna från de tre rådslag inom socialdemokratien som behandlade flykting- och integrationspolitikens olika aspekter var tydliga. Den nuvarande integrationspolitiken har nått vägs ände.

För att ge alla människor som kommer hit möjligheter och förutsättningar att ta sin del av ansvaret för ett värdigt och bra liv i Sverige krävs ett genomgripande reformarbete.

Både i de socialdemokratiska rådslagens rapporter och i flera av den socialdemokratiska riksdagsgruppens motioner har förslag till ny politik förts fram som syftar till att förbättra processerna kring mottagandet och insatserna under den första tiden efter beslut om uppehållstillstånd i Sverige, motverka diskriminering och få en rimligare fördelning av ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i samhället.

För att driva detta arbete vidare fick en arbetsgrupp i uppdrag av den socialdemokratiska gruppstyrelsen att med jobben i fokus vidareutveckla, fördjupa och foga samman dessa förslag till en sammanhängande politik för nya svenskers etablering i Sverige. Arbetsgruppen redovisar resultatet av sitt arbete i denna rapport.

1.3 Rapportens utgångspunkter och disposition

1.3.1 Vår syn på migration och arbetskraftsinvandring

Migrationen i världen ökar och Sverige är en del av den utvecklingen. Under de senaste 25 åren har antalet människor som flyttar till ett annat land i världen fördubblats och uppgår idag till ca 200 miljoner. Av dem är ca 5-10 procent flyktingar. Sett till andelen av jordens befolkning väljer de flesta att stanna i det land de föddes i. Endast ett fåtal procent flyttar utomlands. Det är betydligt färre än vid förra seklet då en tiondel av jordens befolkning var i rörelse. Då var Sverige ett utvandringsland och en fjärdedel av befolkningen valde att lämna landet. I dag är bilden en annan. Invandringen dominerar, även om utvandringen inte är oväsentlig. 2007 bosatte sig cirka 100 000 människor i Sverige, medan 45 000 valde att lämna vårt land. En stor förändring som har skett under de senaste åren när det gäller migration, är att andelen kvinnor ökat dramatiskt och att de numer utgör nästan hälften av människorna som flyttar till andra länder.

När människor flyttar sprids kunskap, nätverk växer och nya möjligheter uppstår. Sverige är i sig ett tydligt exempel på att den kunskap, arbetskraft och mångfald som har kommit hit har haft stor betydelse för svensk tillväxt och utveckling. Människor flyttar till andra länder några år, studerar eller arbetar. Med rika erfarenheter återvänder de till eller från Sverige.

Många har under tiden i ett annat land kunnat skicka hem pengar. I dag uppskattas det belopp som migranter skickar hem till 318 miljarder dollar. Det är mer än tre gånger så mycket som det samlade biståndet i världen. Sambandet mellan migration och fattigdomsbekämpning är mycket tydligt i flera länder. Rätt hanterat kan migrationen bidra till att minska fattigdomen och på sikt även minska den ofrivilliga migrationen. I en tid då födelsetalen minskar i de utvecklade länderna, inte minst i EU, blir migrationen avgörande, även när det gäller befolkningstillväxten och tillgång på arbetskraft. Mellan 1990 och 2000 berodde hela 89 procent av befolkningsökningen i Europa på migration.

Men migration kan också innebära stora påfrestningar, såväl för de människor som flyttar, som för de länder de lämnar eller flyttar till. För nästan alla inleds svårigheterna redan i samma stund som de fattar beslutet att lämna sitt hemland. Fattigdom, krig, miljöförstöring, klimatförändring eller förtryck gör att många mer eller mindre tvingas lämna sina hem för gott och med kort varsel. Deras utsatthet utnyttjas tyvärr ibland av den hänsynslösa organiserade brottsligheten i form av

människosmuggling och människohandel. Väl framme i destinationslandet kan väntan på beslut och introduktion i samhället leda till att människors resurser slösas bort och bryts ned, i stället för att utnyttjas i samhällsutvecklingen.

På asylområdet har många reformer gjorts för att anpassa lagstiftningen för flyktmottagandet över hela EU. Mycket återstår dock att göra för att lagstiftningens minimikrav ska genomföras i praktiken i alla medlemsstater. Medan nästan alla reformer i Sverige och EU har riktats mot asylsökande och flyktingar, har väldigt lite tid ägnats åt den stora grupp människor som kommer till EU men inte är asylsökande eller flyktingar. Hitills har fokus riktats alltför ensidigt mot åtgärder för att minimera migrationen till EU. Detta trots att de stora utmaningarna handlar om att förebygga den mänskliga katastrof som pågår i områden nära EU, när människor med livet som insats försöker ta sig hit.

Arbetskraftsmigration är en naturlig del av en globaliserad värld. Även om Sverige har en lång historia av arbetskraftsinvandring, kommer arbetskraftsinvandringen att öka framöver, även från länder utanför EU. En ökad arbetskraftsinvandring ger bättre förutsättningar för att hantera arbetskraftsbrist inom olika yrkesgrupper, bidrar till att ny och värdefull kunskap kommer till Sverige och att vårt lands globala kontaktnät utvidgas. Genom arbetskraftsinvandring kan vi fylla behoven av arbetskraft och kunskap som inte kan tillgodoses på annat sätt. En ökad rörlighet bidrar också till att utjämna och mildra effekterna av den demografiska utvecklingen. En väl fungerande arbetskraftsinvandring, som tar sin utgångspunkt i vårt behov av arbetskraft, är viktig för svensk ekonomi och arbetsmarknad. Men det förutsätter bibehållen ordning och reda på arbetsmarknaden, med respekt för gällande villkor och kollektivavtal.

För oss socialdemokrater är det ett självklart och grundläggande krav för att få arbetstillstånd att löner, anställningsvillkor, försäkringsskydd och övriga arbetsvillkor ligger på samma avtalade nivå för vad som gäller i yrket eller i branschen i Sverige. Om inte det kravet möts finns risk för att människor utnyttjas, kränks och far illa på arbetsmarknaden och att löner successivt dumpas. Då blir arbetskraftsinvandringen kontraproduktiv och försvårar en fungerande arbetsmarknad.

1.3.2 Behovet av en helhetssyn på arbetsmarknadsrelaterade frågor

En helhetssyn krävs för arbetsmarknadsrelaterade frågor vad gäller asylsökande, nyanlända flyktingar samt personer med utländsk bakgrund som står långt från arbetsmarknaden bl.a. till följd av tidigare brister i mottagande och introduktion. Politiken har brutit, även under vår tid vid makten. Den borgerliga regeringens politik inom området är ofullständig och det som görs är delvis missriktat. Flertalet

frågor som gäller asylmottagande har regeringen inte klarat av att hantera. Vad som krävs är en sammanhållen politik som kan stärka arbetslinjen för de nyanlända.

1.3.3 Kongressbesluten som rör området

Den socialdemokratiska partikongressen fattade i höstas beslut om ett antal frågor som rör asylsökande och nyanlända och som är relevanta från ett arbetsmarknadsperspektiv. Nedan redovisas några utdrag ur de riktlinjer som fastställdes på kongressen (berörda områden).

Mottagandet av asylsökande

”Fler kommuner behöver dela på ansvaret för flyktinginvandringen. Det är naturligt att människor söker sig till kommuner där de har släktingar, vänner och andra landsmän. Men för populära kommuner med hög andel inflyttare blir trycket hårt att klara bostäder, snabb inlussning och jobb för de vuxna och kvalitativ utbildning för barnen.”

”*Gemensamt ansvar för Sveriges nya invånare.* Ansvarfördelningen för flyktingmottagandet är extremt skevt och leder till stora påfrestningar på boende och välfärd i storstäderna. Det är inte hållbart att de kommuner som har lägre genomsnittligt inkomstnivå och höga kostnader fortsätter att ta emot den absoluta merparten av alla flyktingar som kommer till Sverige. Lagen om eget boende fungerar inte och ett nytt system måste skapas.”

”Alla asylsökande ska garanteras en rättssäker och effektiv asylprövning i hela EU. Handläggningstiden hos svenska Migrationsverket måste kortas till maximalt 5 månader.”

Etableringen av nyanlända

”För den som är ny i vårt land är möjligheten att snabbt komma i arbete avgörande för hur bra det går att bli hemmastadd i sitt nya samhälle. Kompetensförmedlingen ska erbjuda nyanlända en individualiserad, flexibel och yrkesinriktad svenskundervisning som kan kombineras med arbete och praktik. Det är ett slöseri när människor varaktigt hamnar i arbeten långt under sin kompetensnivå för att kunskaperna förvärvat i ett annat land. Det måste upphöra. Vi måste bli mycket bättre på att dra nytta av och utveckla det som människor redan kan. Det gäller också den erfarna arbetskraften – erfarnas kompetens och kunnande ska tas tillvara, inte slarvas bort.”

”Värdesätt kunskap som förvärvats i arbetslivet eller utomlands. Nu måste ett system för nationell validering av utbildningar, examina och yrkeskunskaper bli verklighet! Människors utbildning och färdigheter ska tas tillvara och utvecklas var den än inhämtats. Arbetsmarknadsutbildning, vuxenutbildning och yrkeshögskola kan göras mer effektiva genom validering. Med validering av faktiska kunskaper kan utbildningen riktas mot behovet av komplettering. Detta är särskilt viktigt för personer som lärt sig mycket i arbetet eller har utländsk utbildning. Vi vill också utveckla ett nytt och snabbt spår in i högskolan för invandrade med högskolebakgrund och gå vidare med intensivutbildning i svenska på högskolan för nyanlända akademiker.”

Långvarigt arbetslösa, däribland personer med utländsk/utomeuropeisk bakgrund

”De personer som står längst ifrån arbetsmarknaden har ofta det gemensamt att de har en utbildning som är för kort eller inte svarar mot arbetslivets krav. Därför måste arbetsförmedlingen förmedla ny och bättre anpassad kompetens, inte bara jobb som svarar mot befintlig kompetens. Vi vill göra om delar av arbetsförmedlingen till en kompetensförmedling.”

”Vi socialdemokrater vill utveckla en utvidgad arbetsmarknad för personer med stora svårigheter att få jobb. En fungerande arbetslinje behöver någon form av utvidgad arbetsmarknad. Staten bör ta initiativ till att tillsammans med kommuner, regioner, näringslivet, ideella organisationer och sociala företag pröva olika former av varaktiga subventionerade anställningar för dem av oss som står längst från arbetsmarknaden. Detta ska givetvis ske i samverkan med arbetsmarknadens parter. Det ska vara samhällsnyttiga arbetsuppgifter som annars inte utförs. Arbetslinjen ska gälla för alla.”

”För människor med komplexa behov så behövs individualiserade och flexibla vägar till arbetslivet. Vi vill skapa en ny resurs för det, Kraftsam, med resurser för både arbetsmarknadsinriktade och rehabiliterande insatser och med kvalificerade handledare som kan ge ett individualiserat stöd.”

”Minska behovet av försörjningsstöd och stärk arbetslinjen. Vi vet att det går att minska behovet av försörjningsstöd. Till detta syftar flera av våra förslag för en starkare och tryggare arbetslinje – en kompetensförmedling, Kraftsam till stöd för personer med komplexa problem, bättre rehabilitering för sjuka, investeringar i lönebidragsanställningar, en kollektivavtalsreglerad utvidgad arbetsmarknad för människor som trots utbildning och praktik inte får arbete. Så kan vi också vända den oroväckande ökningen av antalet fattiga barn. Vi socialdemokrater kommer,

liksom tidigare i regeringsställning, att arbeta mot ett tydligt mål för att minska behovet av försörjningsstöd.”

Diskriminering

”Vi socialdemokrater står i alla sammanhang upp för människovärdet och kräver krafttag mot de hatbrott som begås på grund av rasism, främlingsfientlighet eller hets mot HBT-personer. Vi accepterar inte diskriminering på grund av kön, ålder, funktionsnedsättning, hudfärg, tro, sexuell läggning eller något annat som gör oss människor unika – varken i arbetslivet eller i samhällslivet i övrigt.”

”Nolltolerans mot diskriminering. Alla människor ska behandlas likvärdigt. Den nya kraftfullare diskrimineringslagstiftningen måste leda till att den som drabbas också faktiskt kan få rätt i sak. Lagstiftningen behöver kompletteras med ett partsgemensamt arbete för ett icke-diskriminerande arbetsliv. Vi vill att oidentifierat ansökningsförfarande till offentliga tjänster och andra metoder för att motverka diskriminering fortsatt ska prövas och utvecklas så länge människor med olika namn, bakgrund, kön eller ålder inte ges samma möjligheter.”

1.3.4 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en fördjupad problembeskrivning kring hur mottagandet av asylsökande fungerar idag, utifrån möjligheterna till framtida etablering i arbete och egen försörjning, efter det att ett besked om uppehållstillstånd eventuellt lämnats. Detta redovisas i kapitel 2. I kapitel 3 diskuteras idéer och förslagsutkast kopplade till de områden som presenterats.

I kapitel 4 redovisas hur nuvarande etablering av nyanlända, dvs. asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, fungerar och problemen i samband med detta. Idéer och förslagsutkast redovisas i kapitel 5. Här redovisas också regeringens förslag till ny lagstiftning om etablering av nyanlända och hur vi, mot bakgrund av våra egna förslag och idéer, förhåller oss till dessa.

I kapitel 6 redovisas vår generella politik för en starkare arbetslinje, också vad gäller insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden.

En stark arbetslinje för de nyanlända är en grundförutsättning för en bra etablering. Men även inom andra områden har politiken en viktig roll att spela. Därför redovisas i kapitel 7 delar av vår politik inom andra centrala områden som kan bidra till ett Sverige i ökad sammanhållning.

2. Mottagandet av asylsökande – fördjupad problembeskrivning

2.1 Handläggningstiderna

En viktig fråga från ett etableringsperspektiv är hur länge som en asylsökande behöver vänta på att få sin ansökan om uppehållstillstånd prövad och avgjord. Ju längre tid som detta kräver desto viktigare blir hur väntetiden tillbringas för att inte en framtida etablering i Sverige ska försvåras. Det faktum att endast en begränsad andel av alla asylsökande normalt beviljas uppehållstillstånd måste dock också beaktas när det gäller såväl inriktningen av som omfattningen på de insatser som görs under asylansökningstiden.

Under förra året sökte drygt 24 000 personer asyl i Sverige, något hundratal färre än året innan. Andelen som fick stanna efter beslut av Migrationsverket var 36 procent, en ökning med 5 procentenheter från året innan. Ökningen förklaras främst av att andelen sökande från Somalia har blivit större och nu utgör den största gruppen asylsökande. Då det råder väpnad konflikt i huvudstaden Mogadishu uppfyller många somalier nu villkoren för skydd i Sverige. Samtidigt kommer det färre asylsökande från Irak, som tidigare stod för den största andelen ansökningar. Bakgrunden är att Sverige arbetar aktivt med ett både frivilligt och tvångsmässigt återvändande av asylsökande från Irak i en omfattning som få andra länder i Europa gör. Både Tyskland och Finland uppges ha fortsatt höga nivåer av asylsökande från Irak. För samtliga nationaliteter är Sverige dock fortfarande ett av de största mottagarländerna i Europa.

Under 2010 beräknar Migrationsverket nu att mellan 25 000 och 30 000 personer kommer att söka asyl i Sverige eller ansöka om uppehållstillstånd som anhängig och samma bedömning görs för kommande år. Anledningen är att det skedde en ökning under de sista månaderna av 2009 och att trenden tycks bestå. Framförallt gäller detta asylsökande från Somalia, men även antalet asylsökande från t.ex. Afghanistan och Iran ökade. Även prognosen för ensamkommande barn och ungdomar har höjts för i år och kommande år. Antalet väntas bli ca 2 500 under 2010.

Målet för Migrationsverket har varit att i slutet av 2009 uppnå att alla som söker asyl ska få besked inom sex månader från det att ansökan kommit in. Statistik för 2009 visar att den genomsnittliga handläggningstiden hos verket på ett år har minskat med över två månader. I dagsläget är siffran 6,8 månader. Handläggningstiderna har minskat successivt under hela 2009.

Migrationsverket införde hösten 2009 en ny ordning för asylprövning i syfte att korta väntetider och öka rättssäkerheten, vilken tidigare har prövats i bl.a. Göteborg. Målet är att i princip alla ska kunna få beslut inom tre månader vid slutet av 2010.

Migrationsverkets metodik för att korta handläggningstiderna bygger på att alla relativt enkla ärenden ska klaras av direkt. Centralt är att tillskapa parallella processer så att inte ärenden blir liggande.

Om skälen för asyl inte är tillräckliga fattar Migrationsverket ett avslagsbeslut. Ett avslagsbeslut gäller normalt i fyra år. Den som får avslag kan antingen acceptera beslutet om avslag och resa hem eller överklaga beslutet till Migrationsdomstolen. Innan överklagandet skickas till domstolen går Migrationsverket igenom fallet en gång till.

Trots de sjunkande handläggningstiderna har vistelsetiderna i Migrationsverkets mottagningsssystem ökat från drygt 12 till 16 månader på ett år. Detta hänger samman med att det skett en förskjutning i asylprocessen till följd av fler överklaganden. Antalet inskrivna som väntar på besked från domstol eller som har fått avslag på sitt överklagande ökar. Migrationsverkets beslut överklagas till någon av de tre Migrationsdomstolarna vid länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Migrationsöverdomstolen vid kammarrätten i Stockholm tar, efter att ha beviljat prövningstillstånd, bara upp principiellt viktiga fall.

När ett avslagsbeslut vunnit laga kraft ska personen lämna Sverige. Om det framkommer hinder mot att verkställa beslutet kan Migrationsverket ta upp ärendet till ny prövning. Detta kan ske antingen genom att den som fått avslag hävdar att det finns hinder mot återresan eller också genom att verket tar upp frågan om hinder. Migrationsverkets bedömning av medicinska eller praktiska hinder kan inte överklagas. Om det däremot är nya flyktig- eller skyddsskäl som åberopas kan ärendet överklagas till migrationsdomstol. Det förekommer också att en asylsökande efter det att tiden för ett avslagsbeslut har gått ut, dvs. efter fyra år, inkommer med en ny ansökan om asyl till Migrationsverket.

Sammantaget innebär detta att den sammanlagda handläggningstiden som avser en asylsökande kan dra ut länge på tiden, t.o.m. i flera år, även om handläggningstiden hos de enskilda myndigheter som hanterar ärendet begränsas till några månader.

Antalet ensamkommande barn och unga har fortsatt att öka. Mottagningsplatserna är otillräckliga i de kommuner som Migrationsverket har överenskommelser med. Verket har värdjat till fler kommuner att teckna överenskommelser om fler mottagningsplatser. Regeringen har nu, efter debaclet i Vellinge kommun, tvingats att

tillsätta en utredning som ska se över frågan. Vidare har Migrationsverket vidtagit åtgärder för att lösa den akuta platsbristen, genom att besluta att utöka antalet ankomstkommuner från nuvarande fyra till ca tio.

2.2 Valet av bostadsort

Migrationsverket har i uppdrag att erbjuda logi åt asylsökande som inte väljer att ordna boende på egen hand. I detta syfte ska verket driva eller uppdra åt annan att driva förläggningar eller s.k. anläggningsboende (ABO). Frågan om boendet ska tas upp vid ansökningstillfället för att klargöra den asylsökandes önskemål, men enligt vissa uppgifter från asylsökande är informationen tidvis bristfällig och otydlig.

ABO är i regel vanliga bostäder, antingen spridda i bostadsområden eller mer samlade i samma område. Det finns idag endast en traditionell förläggning. Dock finns detta kvar som en bild av ABO hos många asylsökande.

Familjer måste räkna med att behöva dela lägenhet och ensamstående dela rum. Det råder lite delade meningar om hur vanligt detta är, dvs. att t.ex. barnfamiljer måste dela lägenhet. Vissa år har Migrationsverket varit hänvisat till att hyra in stugbyar och vandrarhem. I dagsläget arbetar Migrationsverket för att minska antalet ABO-platser.

Det är i princip bara kommuner med lediga lägenheter som hyr ut till Migrationsverket, vilket innebär att ABO ofta finns på mindre orter med svag arbetsmarknad. Migrationsverket får i regel tag på bostäder på avflyttningsorter som många i den infödda befolkningen valt att lämna till följd av svaga arbetsmarknadsutsikter. Eftersom de allra flesta asylsökande prioriterar möjligheterna till arbete medför detta problem. Det saknas idag ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv i placeringarna, även om detta uppges som ett mål. Asylsökande hos Migrationsverket i Solna och Västerås får i regel erbjudande långt upp i norra delen av landet. För många asylsökande framstår därför ABO också som ett boende långt från familj och vänner som redan är bosatta längre söderut i Sverige.

Möjligheterna till s.k. eget boende (EBO) infördes 1994. Bakgrunden var det tidiga 90-talets erfarenhet av stora flyktingströmmar från bl.a. Balkan och erfarenheterna av dåtida förläggningsverksamhet. I avsaknad av bostäder blev många flyktingar kvar länge i systemet, vilket egentligen var tänkt att fungera som ett ”slussboende” i avvaktan på en egen bostad. Systemet med egen bostad, dvs. bostad som den asylsökande själv anordnar, var tänkt att bl.a. stimulera till ökad integration med det svenska samhället och antogs komma att omfatta endast en mindre del av de asylsökande (ca 10 %). Inledningsvis medförde detta rätt till en särskild

bostadsersättning, något som senare kom att först sättas ner och sedan avvecklas i syfte att minska det betydande intresset för denna boendeform.

Fördelningen av asylsökande mellan boendeformerna har varit tämligen konstant sedan slutet av 90-talet och pendlat mellan 45 och 60 %, alltså i en helt annan omfattning än vad som förutsågs. I mars 2005 avskaffades bostadsersättningen helt, vilket dock inte fått någon märkbar effekt. Andelen som väljer eget boende har snarast ökat något.

Det finns en tendens att fler asylsökande söker sig till eget boende i medelstora kommuner som Eskilstuna och Örebro. Den kommun i vilken antalet asylsökande i eget boende har ökat mest är Södertälje. De tre storstadskommunerna, Södertälje och Botkyrka tillsammans med Huddinge, Eskilstuna, Haninge, Uppsala och Linköping svarade 2008 för 61 procent av asylsökande i eget boende. Antalsmässigt är Stockholm den kommun som har överlägset flest i eget boende. Även övriga storstadskommuner samt Södertälje och Botkyrka hade under 2008 fler än tusen asylsökande i eget boende.

Relaterat till folkmängd blir bilden dock annorlunda. I Södertälje och Botkyrka utgjorde de asylsökande 1,5 % av befolkningen i respektive kommun. Andra kommuner med förhållandevis hög andel var Stockholm, Huddinge och Sundbyberg (0,7 %) samt Malmö, Eskilstuna, Haninge och Landskrona (drygt 0,5 %). För Sverige ligger genomsnittet på 0,23 % i eget boende och om även de asylsökande i anläggningsboende räknas med på 0,42 %. De tre storstadslänen skiljer ut sig genom att eget boende är den klart dominerande boendeformen. I Stockholms län finns över huvudtaget inte några anläggningsboenden. Även inom de kommuner som tar emot många asylsökande skiljer sig förhållandena åt. I t.ex. Stockholm och Göteborg hamnar huvuddelen av de asylsökande i några få stadsdelar, i Södertälje i huvudsak i bostadsområdena Hovsjö och Ronna och i Malmö i Rosengård.

Den höga andelen asylsökande i eget boende har visat sig försvåra för Migrationsverket att upprätthålla kontakten med de berörda, eftersom adresser som anges ofta inte överensstämmer med det verkliga boendet och för att de asylsökande ofta byter bostad. Särskilt i storstadsområden har Migrationsverket ofta svårt att upprätthålla kontakten med de asylsökande, vilket riskerar att förlänga utredningen av asylärendena och även påverkat möjligheterna till sysselsättning och svenskundervisning negativt.

De asylsökande som bor i eget boende flyttar oftast runt bland släkt och vänner då de i de flesta fall saknar inkomster och möjligheter att få ett eget hyreskontrakt. Detta påverkar särskilt barnfamiljerna negativt. Trångboddheten medför ofta sociala och psykiska problem.

För att undvika eller lösa konflikter är det vanligt att de asylsökande flyttar till en annan värdfamilj efter viss tid. Det finns uppgifter om att barnfamiljer flyttar oftare än ensamstående. I så fall försvåras ofta skolgång och etablering av kamratkontakter med risk för isolering som följd. Då familjerna är så trångbodda blir många barn hänvisade till att tillbringa en stor del av sin tid utanför hemmet, med de problem som detta kan föra med sig i avsaknad av meningsfulla och ekonomiskt tillgängliga fritidsalternativ.

I de stadsdelar där det bor många asylsökande finns stora behov av särskilda insatser för att de asylsökande barnen ska klara skolornas krav. Skolorna och förskolorna i dessa områden upplever att resurser saknas och detta påverkar arbetsmiljön negativt för såväl elever som lärare. Detta gäller särskilt för de barn som kommer hit som lite äldre. Brist på effektiva och tidiga insatser kan medföra utslagning från skola eller gymnasium och i förlängningen från framtida utbildnings- och arbetsmarknadschanser.

För många asylsökande framstår boendet i EBO därför efter en tid som problematiskt och det händer att de vänder sig till Migrationsverket för att få hjälp med att flytta. Detta försvåras dock då ofta av långa avstånd från den nya föreslagna bostaden till familj och vänner i den tidigare bosättningskommunen. Att behöva dela rum eller lägenhet med okända personer utgör också ett hinder för många. Slutligen kan anläggningsboende komma att uppfattas som något liknande flyktingläger, vilket i sig verkar avskräckande.

Det som staten kräver i fråga om boende i EBO är att den asylsökande uppger en adress där han eller hon kan bli nådd. Migrationsverket får endast adressen och ingen annan upplysning om hur den asylsökande bor, hur många som bor på samma adress etc. I realiteten är det vanligt att den asylsökande bor på en annan adress. Detta beror på att så många flyttar runt, men även på att personen som har kontraktet inte vill att hyresvärd eller myndigheter ska känna till att det finns inneboende.

Regeln om folkbokföring i EBO-kommunen en månad efter uppehållstillstånd¹ gör det attraktivt för många asylsökande att uppge boende under asyltid i kommuner med (relativt) goda arbetsmarknadsförhållanden. Detta är en bakgrund till den omfattande handel med adresser i främst större städer som har förekommit. På verkets avdelningar i Solna och Malmö uppskattar handläggarna att det varit relativt vanligt att personer betalar för adress och ibland även för sovplats. Den asylsökande har kunnat få betala en större del av sin dagersättning för detta.

För berörda kommuner innebär en hög andel asylsökande i eget boende betydande påfrestningar. Det vanliga är också att boendekommun permanentas efter beskedet

¹ Tiden kommer på förslag från regeringen att förlängas till 6 månader.

om uppehållstillstånd och det är då som de stora kraven på kommunal service och permanenta bostäder uppstår. Belastningen på skola, barnomsorg och kommunal service blir hård.

I förlängningen ökar belastningen på berörda kommuner ytterligare till följd av att anhöriga sedan söker och beviljas uppehållstillstånd i kommunen.

En slutsats från de rapporter som finns beskriver det som att många asylsökande väljer bort ABO, inte som att de aktivt väljer EBO. I båda fallen handlar det ofta om att bo med andra. Valet framstår då som att bo inneboende hos personer som man valt och känner, i en region där det finns vissa möjligheter till arbete eller att bo ihop med okända personer i en ort som man inte känner till, långt från familj och vänner och där det ofta råder brist på arbetstillfällen.

Trots problemen från arbetsmarknadssynpunkt med att ha många asylsökande och personer med uppehållstillstånd boende i ett mindre antal kommuner finns uppgifter från en statistisk undersökning som tyder på att personer som under sin asylprövningstid var i EBO ändå hade en större chans till eget hem eller bostadsrätt liksom till arbete jämfört med personer som under sin asyltid bodde i ABO. Av de flyktingar som var folkbokförda i Sverige år 2006 och som fått uppehållstillstånd de senaste tio åren hade de som haft EBO-placering en något bättre boende och sysselsättningsituation än de flyktingar som varit ABO-placerade.

Fler kommuner har framfört att många fler asylsökande skulle välja alternativ till EBO om dessa alternativ matchades mot en arbetsmarknad och inte endast mot förekomsten av lediga bostäder och om alternativen utgjordes av tydliga och överskådliga erbjudanden.

”Incitamenten som gör att människor tar rationella och bra beslut för sig själva måste stärkas när det kommer till (asylsökandes och nyanländas) val av boendeort.”
(Intervju med anställd vid flyktingintroduktionen i Botkyrka).

2.3 Asylsökandes aktivitet under tid i avvaktan på beslut

En utdragen och inaktiv väntan under tid som asylsökande har visat sig negativt för att i ett senare skede kunna få ett arbete och uppnå egen försörjning. Mycket få asylsökande arbetar i dagsläget och få deltar i någon form av praktik. Knappt en femtedel av dem som ska erbjudas organiserad sysselsättning deltar i undervisning i svenska.

Asylsökande är undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut inte kommer att fattas inom fyra månader från ansökan. Endast ett fåtal procent av dem som är undantagna från kravet på arbetstillstånd har dock ett arbete.

Migrationsverket har inte i uppdrag att aktivt verka för att de asylsökande ska få arbete på öppna marknaden. Inte heller Arbetsförmedlingen bedriver något individstöd till asylsökande och har heller inte i uppdrag att göra det. Det förekommer dock i begränsad utsträckning att arbetsförmedlingen skriver in personer med deras s.k. samordningsnummer. Under hösten 2008 har här skett en tydlig ökning, vilken bedöms ha samband med det nya regelverket för arbetskraftsinvandring och de möjligheter för asylsökande som detta skapat. En person vars asylansökan avslagits kan nu i vissa fall beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att först behöva lämna landet. Sökande ska bl.a. ha haft en anställning sedan minst 6 månader, vara tillsvidareanställd eller ha en anställning med en varaktighet om minst ett år.

Migrationsverket ska enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning genom deltagande i svenskundervisning eller i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. I slutet av 2008 fanns det drygt 20 000 personer mellan 18 och 64 år som hade rätt att delta i organiserad sysselsättning. Av dessa deltog drygt 30 procent i någon form av sysselsättning, merparten i form av svenskundervisning (57 %), 18 % hade praktik och 7 % arbetade. Antalet som är sysselsatta har ökat betydligt under senare år, men andelen sysselsatta asylsökande har trots det sjunkit de senaste tre åren då antalet asylsökande samtidigt har ökat kraftigt. Svårigheterna kan illustreras av att Migrationsverkets fyra handläggare i Solna haft som uppdrag att tillhandahålla praktikplatser åt så många som 11 000 asylsökande i Stockholmsområdet.

Enligt Migrationsverket får dock i princip alla vuxna asylsökande ett erbjudande om att delta i någon form av organiserad sysselsättning. Huvudorsaken bakom det låga deltagandet uppges vara att många asylsökande avstår från att delta. Detta gäller i högre grad boende i EBO än i ABO och i högre grad kvinnor än män (även om skillnaden här inte är särskilt stor). Ett problem i sammanhanget är de väntetider för svenskundervisning som finns i storstadsområdena.

Migrationsverket beslutade hösten 2008 om nya riktlinjer för den organiserade sysselsättningen, där större vikt läggs vid allmän samhällsinformation och kartläggning. Inom en månad ska samtliga nyinskrivna erbjudas ett introduktionsprogram på 20 timmar. Sedan juli 2008 är den organiserade sysselsättningen frivillig och någon nedsättning av dagersättningen ska inte längre

göras för den som t.ex. väljer att inte delta i den svenskundervisning som erbjuds (se nedan).

Migrationsverkets insatser i syfte att kartlägga och dokumentera tidigare utbildning och yrkeserfarenheter varierar över landet såväl i omfattning som i kvalitet. Verket saknar central statistik över i vilken utsträckning som det sker kartläggningar av individernas utbildning och yrkesbakgrund. Arbetsförmedlingen står idag helt utanför det arbete som bedrivs. Organiserad information om kopplingen mellan möjligheterna till arbete och valet av boende saknas också. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har under 2008 dock inlett ett samarbete för att utveckla och förbättra kartläggningen.

I slutet av 2008 uppdrog också regeringen åt Arbetsförmedlingen att bedriva en försöksverksamhet med s.k. etableringssamtal under 2009 och 2010 på basis av den kartläggning av individens yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund som Migrationsverket ska genomföra. Erfarenheterna från denna verksamhet är idag begränsade.

2.3.1 Tillgången till undervisning i det offentliga skolväsendet

Tidigare anordnades undervisning för asylsökandes barn inom ramen för förläggningsverksamheten. Från höstterminen 1993 fick asylsökande barn i grundskoleåldern möjlighet till undervisning i det offentliga skolväsendet. Vistelsekommunen blev huvudman för skolverksamheten. Kommunerna fick rätt till ersättning från staten enligt en ny bestämmelse i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Det är idag oklart i vilken utsträckning som barn till asylsökande deltar i skolundervisningen liksom orsakerna till varför de i vissa fall uteblir.

2.4 Frivilligorganisationernas möjligheter att medverka

Ett tungt skäl för medverkan från frivilligorganisationerna är att de innebär en möjlighet för de asylsökande att få stöd av någon som inte representerar en myndighet och som inte heller är inblandad i prövningen av individens ärende. Problem som kan uppkomma beror, enligt Migrationsverket, på att organisationerna

eller dess aktiva medlemmar inte förstår Migrationsverkets uppdrag, man kan ha synpunkter på de beslut som fattas och det har även förekommit att man förhindrat verkställighet av avvisningsbeslut.

Det finns en lång tradition inom Migrationsverket av att samverka med frivilligorganisationer. Det mest utvecklade samarbetet inleddes i början av 1980-talet och pågick fram till 1994 då Röda Korset drev ett antal anläggningsboenden på uppdrag av Migrationsverket. I dagsläget skiljer sig omfattningen av samverkan åt mellan olika enheter inom myndigheten. De verksamheter som bedrivs kan vara inriktade mot information, psykosocialt stöd eller praktisk sysselsättning och aktivitet. Verksamheten riktas ofta till barn eller kvinnor. Ofta är verksamheten beroende av ett fåtal individers engagemang.

Huvuddelen av i dag förekommande samverkan mellan frivilligorganisationer och Migrationsverket bedrivs inom ramen för Europeiska flyktingfonden (ERF). Flyktingfonden och dess systerfond Återvändandefonden ska medfinansiera angeläget utvecklingsarbete som bedrivs av bl.a. Migrationsverket, kommuner/landsting, organisationer, forskningsinstitutioner, företag och stiftelser. Innevarande programperiod för de båda fonderna sträcker sig mellan 2008 och 2013. Något särskilt uppdrag till Migrationsverket från regeringen att samverka med frivilligsektorn finns inte idag.

Vid en internationell jämförelse spelar de svenska frivilligorganisationerna en relativt begränsad roll inom mottagandet av asylsökande. I exempelvis Nederländerna och Storbritannien driver frivilligorganisationerna många förläggingsboenden, och står inte sällan för huvuddelen av den service som är förknippad med asylmottagandet.

2.5 Statens ekonomiska ersättning till enskilda respektive till kommuner och landsting

Ekonomiskt bistånd till enskilda lämnas i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Bistånd lämnas endast till personer registrerade vid en förläggning.

Försörjningsstöd utgör inte normen för ersättning till de asylsökande. Anledningen är att de asylsökande inte antas vara bundna av ekonomiska åtaganden på längre sikt. Nivåerna sänktes 1994, bl.a. mot bakgrund av de stora ekonomiska påfrestningarna som då drabbat samhällsekonomin, och har varit oförändrade sedan dess. Det får rimligen betraktas som mycket svårt för att inte säga omöjligt att försörja sig på den ersättning som ges.

Den ersättning som de asylsökande får, dag ersättningen, kunde tidigare sättas ner om den asylsökande utan giltigt skäl vägrade att delta i en anordnad verksamhet. Reglerna för nedsättning som fanns var dock sådana att olika nedsättningsgrunder konkurrerade med varandra. Sedan den 1 juli 2008 är den organiserade sysselsättningen hos Migrationsverket dock frivillig och någon nedsättning av dag ersättningen ska inte längre göras.

Nivåerna för dag ersättningen, maximalt 71 kronor per person och dygn för ensamstående, är också så låga att en nedsättning knappast kan fungera som styrmedel i syfte att öka den asylsökandes aktivitet.

Bostadsersättning utgår endast om en asylsökande med arbetstillstånd fått ett arbete som kräver flytt till en ort där Migrationsverket saknar möjlighet att erbjuda anläggningsboende.

Särskilt bistånd kan utgå för kostnader som anses nödvändiga för en dräglig livsföring, som exempelvis vinterkläder, handikapputrustning och spädbarnsutrustning.

Staten ersätter kommuner och landsting för vissa kostnader för asylsökande. Det rör sig främst om kostnader som kommunerna har. I vissa fall ersätts den faktiska kostnaden, i andra fall utgår en schablonersättning. De ersättningar som utgår avser främst barn och ungdomars skolgång, förskola samt bistånd enligt socialtjänstlagen till personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd (medicinska skäl). Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2007 uppgick den utbetalda ersättningen enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. till 707 miljoner kronor. Enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande utbetalades samma år 674 miljoner kronor.

Kommunerna erbjuder idag ingen ekonomisk ersättning för att tillhandahålla vare sig svenskundervisning, praktik eller annan sysselsättning. Kommunerna är inte heller skyldiga att tillhandahålla något av detta.

Nedan följer idéer och utkast till förslag inom de olika områden som redovisats.

3. Mottagandet av asylsökande – idéer och förslagsutkast

3.1 Kortare handläggningstider

Den utveckling mot kortare handläggningstider som pågår är viktig från ett etableringsperspektiv. De personer som har rätt till uppehållstillstånd bör få besked om detta snarast möjligt för att inte den framtida etableringsprocessen ska försvåras av långa väntetider präglade av inaktivitet och oro för framtiden.

Den nya instans- och processordning som infördes den 31 mars 2006 har utvärderats och ett betänkande lämnades i somras (SOU 2009:56). En fråga som togs upp är hur kravet på skyndsam handläggning har uppfyllts. Enligt utredningen har Migrationsverket inte hittills uppnått målet om avgörande av asylärenden inom sex månader (se ovan). En förklaring som anges är det ökade antalet asylsökande. Som redogjordes för ovan arbetar verket nu för att korta handläggningstiderna.

Migrationsdomstolarna klarade enligt utredningen regeringens verksamhetsmål, dvs. att medianåldern på samtliga avgjorda mål inte ska överstiga fyra månader. Även Migrationsöverdomstolen uppges enligt utredningen ha uppfyllt regeringens verksamhetsmål om en medianomloppstid för avgjorda mål som inte överstiger två månader.

Ett av målen i den nya instans- och processordningen är att tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans. Detta kräver att alla relevanta omständigheter och dokument rörande ett ärende läggs fram redan inför prövningen i Migrationsverket. Utredningen konstaterar att tyngdpunkten i asylprövningen i huvudsak har kommit att ligga hos Migrationsverket. Visserligen överklagas drygt 90 procent av alla beslut om utvisning eller avvisning, men det är endast i ett fåtal fall som migrationsdomstolarna ändrar det överklagade beslutet. Migrationsverkets utredningar kan därför i huvudsak bedömas som tillräckliga. Eftersom en majoritet av de vars överklaganden avslås av migrationsdomstolarna överklagar till Migrationsöverdomstolen har handläggningstiden i överinstans i genomsnitt dock ökat i den nya instansordningen jämfört med tidigare.

Utredningen konstaterar att Migrationsverkets arbetssätt bör vara så utformat att det i så hög grad som möjligt garanterar att ärenden avgörs på ett komplett underlag. Detta underlättas om alla för asylansökan relevanta uppgifter kan tas fram under en

koncentrerad tid i början av asylprocessen. Vårt förslag nedan om ankomstboenden för asylsökande ökar förutsättningarna för att kunna säkerställa detta framöver.

En viktig fråga är hur robust det nya systemet är i händelse av t.ex. en kraftigt ökad volym asylsökande. Riskerna för längre handläggningstid i händelse av detta bör begränsas.

I vissa fall drar ett asylärende ut länge till följd av överklaganden och prövning av verkställighetshinder. Det förekommer även att en person vars asylansökan avslagits återkommer med begäran om en ny asylprövning, efter det att giltighetstiden för avslagsbeslutet gått ut. En anledning till detta kan givetvis vara ändrade förhållanden som påverkar rätten till asyl. Materiella ändringar rörande regelverket i dessa delar är något som skulle få effekt för rättssäkerheten i asylprocessen och är följaktligen ingen fråga som vi har att hantera. Likväl medför givetvis den tidsåtgång som nuvarande regler ofta ger upphov till konsekvenser för hur framgångsrik etableringen på arbetsmarknaden blir, i de fall ett besked om uppehållstillstånd väl lämnas.

Från ett arbetsmarknadsperspektiv är det således angeläget att handläggningstiderna är så korta som möjligt, både vad gäller de grundläggande besluten och för de beslut som överklagas. Som framgår längre fram föreslår vi i enlighet med Asylmottagningsutredningens förslag (SOU 2009:19) att alla asylsökande under en begränsad tid i början av sin asylprövning bor i s.k. ankomstboenden, bl.a. för att ge Migrationsverket möjlighet att göra koncentrerade utredningsinsatser tidigt i asylprocessen.

3.1.1 Fler tolkar, bättre tolkregister och ökad tillsyn av tolkförmedlingar

De ökade möjligheterna till muntlig förhandling är ett viktigt inslag i den nya instans- och processordningen som medför ett större behov av bl.a. rättstolkar. En fråga som lyftes fram i utvärderingen av den nya ordningen är den brist på tolkar, bl.a. rättstolkar, som finns, även om antalet utbildade tolkar har ökat. Varken Migrationsverket eller domstolarna kan räkna med att alltid få ens fullgod tolkning, än mindre auktoriserad tolk, i varje enskilt fall. Med hänsyn till rättssäkerheten framhöll utredningen det som mycket angeläget att fler tolkar utbildades samt att ett register för yrkesverksamma tolkar och deras kompetens inrättades. Det fanns även vissa problem förknippade till upphandlingen av tolkförmedlingstjänster. Vissa förmedlingar anlitar tolkar med otillräcklig kompetens. Ett system med registrering av tolkförmedlingar och tillsyn över dessa borde därför införas.

Utredningens förslag förefaller angelägna om man framöver ska kunna minska riskerna för flaskhalsar till följd av bristen på tolkar med ökande handläggningstider som följd. Särskilt gäller detta naturligtvis om volymen av asylsökande skulle öka.

Vi föreslår att de förslag gällande tolkar som framförts i utvärderingen av den nya asylprocessen (SOU 2009:56) genomförs.

3.2 Ett nytt mottagningsystem för ett strukturerat boende och en bättre framtida etablering

3.2.1 Kommunalt ansvar för flyktingmottagande (lex Vellinge) samt skärpt kommunalt bostadsförsörjningsansvar

Som tidigare framgått är mottagandet av asylsökande för närvarande mycket ojämnt fördelat mellan landets kommuner. Att åstadkomma en jämnare fördelning av de asylsökande mellan kommuner med relativt goda arbetsmarknadsutsikter och med bra möjligheter till utbildning framstår därför som en från flera utgångspunkter angelägen uppgift.

Ett alternativ som diskuterats är någon form av pliktlagstiftning för kommunerna enligt exempelvis den modell som föreslogs av Utredningen om nyanländas arbetsmarknads-etablering (SOU 2008:58). Utredningen föreställde sig en skyldighet för en kommun att ta emot ett visst antal (nyanlända i detta fall) först i de fall då kommunerna inom ett län inte kommit överens på frivillig väg. Om inte samtliga kommuner var med och tecknade avtal skulle länsstyrelsen besluta om och fastställa slutligt kommunavtal för varje kommun inom länet om ett visst antal (nyanlända) som skulle tas emot för bosättning.

Utredningens förslag föranledde dock kritik från flera håll, bl.a. från SKL som menade att lagen skulle inskränka den kommunala självstyrelsen och att det skulle kunna innebära betydande kostnader för kommunerna att behöva ha lägenheter i beredskap. SKL påpekade också att finansieringsprincipen måste tillämpas. SKL ansåg vidare att den främsta orsaken till att så många nyanlända bosätter sig i storstadskommuner var rätten till eget boende (EBO) under tiden som deras asylansökan prövas. Några remissinstanser ansåg därför att reglerna om EBO borde ses över.

Tvingande lagstiftning för kommunerna framstår som framgår av ovanstående som problematiskt, även om det sannolikt ändå inte kan uteslutas som ett tänkbart alternativ. Finns det andra vägar som bygger på frivillighet borde dessa dock prövas först.

Att på frivillighetens grund åstadkomma en jämnare fördelning av asylsökande skulle dels kräva att fler kommuner med bra förutsättningar engagerade sig i mottagandet av asylsökande, dels att de asylsökande i högre utsträckning också väljer att bosätta sig i andra kommuner än vad som gäller för närvarande. För att detta ska ske måste det till fler alternativ till bosättning i nuvarande bosättningskommuner som framstår som attraktiva, såväl från ett arbetsmarknads- och utbildningsperspektiv som från ett socialt perspektiv. Fler kommuner måste engageras i mottagandet av asylsökande än vad som gäller idag så att Migrationsverket får andra och bättre förutsättningar att tillhandahålla boendialternativ som bättre svarar upp mot de krav som en starkare arbetslinje ställer. Som vi kommer att föreslå ska Migrationsverket erbjuda alla ett s.k. ordnat boende efter tid i ankomstboende och då även beakta arbetsmarknadsperspektivet. Mot bakgrund av rådande förhållanden är frågan är hur detta ska kunna bli möjligt. Finns det andra alternativ än tvingande lagstiftning som bör undersökas närmare för att senare eventuellt prövas och utvärderas.

Lex Vellinge - krav på alla kommuner att ha en beredskap för att kunna ta emot asylsökande och nyanlända

En del kommuner hävdar idag att de är för små för att kunna erbjuda ett fungerande flyktningmottagande. Det är inget hållbart argument. Inom många andra områden väljer många små kommuner idag av ekonomiska och verksamhetsmässiga skäl nya samverkansformer med andra.

En långtgående decentralisering av samhällelig service till kommunal nivå måste kombineras med tydliga krav för att alla invånare ska kunna garanteras en rimlig service. Det borde vara lika självklart för en kommun att ha ett flyktningmottagande som det är att ha en socialtjänst, förskola eller räddningstjänst. På samma sätt som kommuner har en beredskap att ta emot inflyttade barnfamiljer, pensionärer och andra invånare bör det finnas en beredskap att också ta emot asylsökande och flyktingar.

Det bör inte vara möjligt för vissa kommuner att som idag i praktiken frikalla sig från ansvar. Det är ju t.ex. inte möjligt för en kommun att hävda att ansvaret för att ta hand om äldre eller personer med funktionsnedsättning måste ligga på någon annan kommun eftersom man saknar kunskaper och möjligheter att sköta detta. När det gäller personer med rätt till personlig assistans finns dock ett särskilt kommunalt

kostnadsutjämningsystem som ska beakta att kostnader till följd av detta ansvar är väldigt ojämnt fördelat mellan landets kommuner

Kommunernas ansvar för samhällsservice för medborgare i behov av socialt stöd regleras i socialtjänstlagen (SFS 2001:453). Ett sätt att förtydliga alla kommuners ansvar för mottagande av asylsökande och nyanlända vore att där tydliggöra att kommunernas ansvar även omfattar ett ansvar för att kunna ta emot asylsökande och nyanlända. I de fall man saknar erfarenhet av detta skulle ansvaret innebära att man har en skyldighet att som kommun förbereda för ett mottagande av såväl asylsökande som nyanlända. Detta ansvar bör även omfatta barn till asylsökande och nyanlända liksom ensamkommande flyktingbarn. Vi föreslår att ett sådant krav förs in i lagstiftningen.

Kommunernas generella ansvar för en god bostadsförsörjning behöver förtydligas

Ett bättre fungerande mottagande av asylsökande och nyanlända kräver en bättre fungerande bostadsmarknad. Den borgerliga regeringen har reducerat bostadspolitiken till en fråga enbart om tillgång och efterfrågan, vilket får stora konsekvenser för alla mindre köpstarka grupper på bostadsmarknaden. Trösklarna in på bostadsmarknaden för ungdomar, flyktingar och andra nytillträdande, inte minst i tillväxtområden och universitetsorter, måste sänkas. Här spelar hyresrätten en viktig roll.

Boverket har i en enkät avseende situationen 2009 redovisat att på frågan om någon eller några grupper har särskilt svårt att få bostad svarar 65 av 290 kommuner att detta gäller för flyktingar som fått permanent uppehållstillstånd och som avser att bosätta sig permanent i kommunen. Majoriteten av dessa kommuner finns i de tre storstadsregionerna samt bland de medelstora städerna. De allra flesta av dessa kommuner uppger också att de har brist på bostäder i allmänhet.

Nuvarande utveckling på bostadsmarknaden visar att det kommunala ansvaret för en god bostadsförsörjning behöver förtydligas och skärpas. Alla kommuner bör t.ex. ta ett större ansvar för att det finns bostäder till nytillkommande på bostadsmarknaden som ungdomar, asylsökande, nyanlända flyktingar och andra personer som behöver en bostad för att kunna ta ett arbete eller gå en utbildning. Nuvarande bostadsförsörjningslag (SFS 2000:1383) behöver ses över i detta syfte. Ett ökat kommunalt ansvar förutsätter att det då också finns verktyg som gör det möjligt för kommunerna att ta ett sådant ansvar. Ett sådant viktigt verktyg utgör de kommunala bostadsföretagen. Ett annat är det kommunala ansvaret för markanvändning.

En utredning bör snarast tillsättas som får i uppdrag att mot denna bakgrund se över nuvarande bostadsförsörjningslag och då även belysa frågan om kommunalt ansvar

för lokala bostadsförsörjningsprogram. En viktig fråga blir också huruvida den statliga bostadspolitiken behöver förändras eller kompletteras som en konsekvens av ett tydligare kommunalt ansvar syftande till en från sociala utgångspunkter bättre fungerande bostadsförsörjning. Vi föreslår att en utredning tillsätts med detta som utgångspunkter.

3.2.2 Översyn av kommunalekonomiskt utjämningsystem med ansvarsbonus

Mot ovanstående bakgrund framstår det som angeläget att kommuner som tar ett oproportionellt stort ansvar för asylsökande verkligen kompenseras för detta ekonomiskt. Mycket talar för att den ersättning som kommunerna får från staten idag inte täcker de faktiska kostnader som uppkommer. Kommunerna får inte heller ersättning för all anhöriginvandring som sker, t.ex. när det gäller personer som kommer efter det att två år har gått sedan deras anknytningsperson först togs emot i en kommun eller då denne blivit svensk medborgare.

Kompensation till kommuner med en stor andel asylsökande kan i princip ske på tre sätt. En väg är ett särskilt anslag till dessa kommuner som finansieras över statsbudgeten. Ett annat alternativ är ett bidrag till dessa kommuner som finansieras av samtliga kommuner. Slutligen kan man kanske tänka sig ett bidrag som finansieras av de kommuner som tar ett oproportionellt litet ansvar för det nationella åtagande som ju mottagandet av asylsökande utgör under förutsättning att dessa samtidigt har en god ekonomi. En poäng med ett sådant system vore att det eventuellt skulle kunna konstrueras så att det stimulerade fler kommuner att engagera sig för ett ökat mottagande av asylsökande.

En fråga man bör ställa sig är om kostnader till följd av mottagande av asylsökande på ett tydligare sätt än för närvarande skulle kunna omfördelas mellan kommuner med hjälp av nuvarande kommunala utjämningsystem. Detta syftar dock primärt till att utjämna för förhållanden som är strukturella och för kommunen opåverkbara. Ett tydligt exempel utgör befolkningens ålderssammansättning. Numera finns också som en faktor i kostnadsutjämningsdelen bland många andra hur många i kommunen som totalt sett har utländsk bakgrund. Detta speglar dock inte vare sig asylsökande eller nyanlända flyktingar, utan avser alla i kommunen med utländsk bakgrund som exempelvis adopterade med utländsk bakgrund och arbetskraftinvandrade.

Utjämningskommittén (Fi 2008:07)

Den borgerliga regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att se över det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Kommittén ska vara klar med sitt

betänkande sista april 2011. I fokus för utredningen ligger frågan om huruvida den inkomstutjämning som sker inom systemet är hämmande för den ekonomiska tillväxten. Kommittén ska göra en översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet som har funnits i nuvarande form sedan 2005.

I Sverige har det sedan länge funnits en bred politisk uppslutning kring tanken att medborgarna bör ha tillgång till likvärdiga välfärdstjänster oavsett var i landet de bor. Men förutsättningarna att leva upp till denna målsättning är olika, och i vissa fall mycket olika beroende på var du bor. För det första finns skillnader i beskattningsbara inkomster, vilket påverkar skatteintäkterna. För det andra finns skillnader i åldersstruktur, social och geografisk struktur, vilket påverkar behoven och kostnaderna. Därför har staten inrättat ett kommunalekonomiskt utjämningsystem, som även gäller landstingen.

De viktigaste delarna i utjämningsystemet är inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen och strukturbidraget. För att utjämna för skillnader i skatteinkomster får kommuner och landsting antingen ett bidrag eller en avgift. Bidraget och avgiften beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten per invånare och en garantinivå som för kommunerna motsvarar 115 procent av medelskattekraften i riket, och för landstingen motsvarar 110 procent av medelskattekraften. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger garantinivån får betala en avgift medan kommuner och landsting som har en skattekraft under garantinivån får ett bidrag.

Kostnadsutjämningen ska utjämna för sådana kostnadsskillnader som kommunerna inte själva kan påverka, till exempel åldersstruktur, etnicitet samt socioekonomiska och geografiska förhållanden. Utjämningen ska endast omfatta kommunal verksamhet, inte skillnader i invånarnas privata konsumtion, t.ex. höga boendekostnader. En grundprincip för systemet är att endast utjämna för strukturella kostnadsskillnader som kan uppstå i verksamheter som är obligatoriska för kommunerna. Strukturbidraget slutligen ska kompensera glesa och perifera kommuner för svagt befolkningsunderlag och näringslivsfrämjande åtgärder.

Översyn av möjligheter till utjämning av kostnader för mottagande av asylsökande

En komplikation i förhållande till en tänkbar reglering inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet är att mottagande av asylsökande utgör en för kommunerna åtminstone delvis påverkbar storhet, i den meningen att deras agerande kan underlätta respektive försvåra för asylsökande att kunna välja att bosätta sig inom kommunen. Inte minst gäller detta huruvida det finns några för ändamålet lämpliga och tillgängliga bostäder som kan upplåtas till Migrationsverket

för asylsökandes räkning som s.k. ordnade boenden. Att beakta detta inom ramen för det generella utjämningsystemet kan därför synas motsägelsefullt.

Från ett arbetsmarknads- och utbildningsperspektiv vore det av särskilt värde om särskilt fler kommuner i storstads- och tillväxtregioner, dit många asylsökande kan förväntas vilja söka sig, möjliggjorde för asylsökande att bosätta sig inom kommunen. Nuvarande mönster för asylsökandes val av bostadsort visar ju att förutom närheten till släkt och vänner är det just närheten till en bra arbetsmarknad som prioriteras. Om fler kommuner inom pendlingsavstånd såväl till god arbetsmarknad som till kommuner som redan har en relativt hög andel asylsökande skulle öka sitt mottagande skulle ju möjligheterna till vidareflyttning och nyinflyttning dit kunna öka. I första hand skulle Migrationsverket kunna använda dessa möjligheter för att hänvisa ett s.k. ordnat boende till barnfamiljer som annars riskerar betydande trångboddhet och annan problematik som följer på detta.

Det förefaller angeläget att undersöka och pröva andra möjligheter än pliktlagstiftning för att bättre sprida ansvaret för asylsökandes boende bland kommunerna. Mot denna bakgrund föreslår vi att någon form av kommunalt utjämningsystem bör övervägas närmare. Utformningen av ett sådant system behöver givetvis utredas närmare, eventuellt inom ramen för Utjämningskommittén. Det gäller givetvis även hur eventuella förändringar skulle behöva samordnas med alternativt inordnas inom ramen för det generella utjämningsystemet. Bärande principer som kan förefalla rimliga vore skattekraft och mottagande i förhållande till något genomsnitt. Eventuellt skulle man även kunna överväga att explicit väga in arbetsmarknadsläget.

En eventuell tänkbar modell vore att låta kommuner vars mottagande av asylsökande i förhållande till sin folkmängd understeg genomsnittet i landet med mer än $0, x$ % och där skatteunderlaget översteg det genomsnittliga med Y procent (som i nuvarande inkomstutjämnings) betala en inkomstutjämningsavgift som skulle användas för att tillföra de kommuner som tog emot mer än $0, z$ % i förhållande till sin folkmängd ett riktat ekonomiskt stöd. Vi skulle vilja kalla detta en ansvarsbonus. Med hjälp av tillskott från denna skulle berörda kommuner kunna finansiera särskilda insatser utöver vad som ska finansieras på basis av ordinarie ersättningar från staten. Det skulle t.ex. kunna handla om särskilt stöd till fritidsverksamhet till barn och ungdomar eller om särskilda insatser riktade till kvinnor och äldre eller till asylsökande i behov av särskilt stöd till följd av medicinska eller psykosociala problem.

Väsentligt för en nettobetalare till systemet vore att ett ökat kommunalt åtagande och engagemang som ledde till att fler asylsökande bosatte sig inom kommunen skulle innebära att man ett år kanske inte längre kvarstod som nettobetalare, trots ett

fortsatt gott skatteunderlag. De kommuner som valde att inte möjliggöra ett ökat mottagande eller som trots insatser inte skulle öka sin andel asylsökande skulle i stället få räkna med att få fortsätta att betala in till systemet och på så sätt direkt svara för en del av det nationella åtagande som mottagandet av asylsökande utgör.

Frågor som skulle behöva utredas och övervägas närmare vore givetvis hur ett eventuellt system skulle avgränsas, såväl när det gäller nettobetalare som nettomottagare, liksom dess totala omfattning. En annan fråga är om ett nytt system endast borde beakta situationen ett visst år, eller om en kommun som tidigare år tagit emot många asylsökande, och som kan tänkas ha särskilda kostnader till följd av detta, skulle få någon premie för detta även påföljande år. I den utsträckning man vill se ett system som främst syftar till att påverka kommunerna framöver borde detta undvikas. Om huvudsyftet i stället vore att kompensera kommuner som har en relativt stor andel asylsökande (och flyktingar) av sin befolkning borde man låta även detta inverka. Ett alternativ vore naturligtvis att i stället kompensera de kommuner som tagit emot många asylsökande historiskt genom en engångsvis kompensation utanför ett eventuellt nytt system för att sedan låta detta endast styras av flödet.

Vi föreslår i kapitel 5 att ett ekonomiskt utjämningsystem för såväl mottagande av asylsökande som nyanlända flyktingar ska prövas efter närmare utredning. En fråga att överväga är bl.a. behovet av samordning med det generella kommunalekonomiska utjämningsystemet. Ett tänkbart system avseende såväl asylsökande som nyanlända flyktingar illustreras i bilaga.

3.2.3 Ankomstboende för kortare handläggningstider, bättre kartläggningar och en fastare struktur i valet av boende

Vi har tagit del av Asylmottagningsutredningens (SOU 2009:19) förslag om införande av ett särskilt ankomstboende för asylsökande under högst fyra veckor efter inlämnad ansökan. Vi föreslår att utredningens förslag om ankomstboende för alla asylsökande införs.

Migrationsverket ska under denna tid göra koncentrerade utredningsinsatser i syfte att stödja pågående arbete för att effektivisera asylutredningarna och förkorta myndighetens handläggningstider. Genom att koncentrera insatser, resurser och kompetens till asyprocessens inledande fas bör utredning av ärenden av mer normal svårighetsgrad kunna slutföras redan under tiden i ankomstboende. Detta skulle medverka till att Migrationsverkets genomsnittliga handläggningstid hålls nere.

Ankomstboenden bör utgöras av lägenheter i reguljära bostadsbestånd. En utgångspunkt bör vara Migrationsverkets befintliga bestånd av anläggningsboenden. Redan idag finns det kopplat till Migrationsverkets ansökningsenheter boenden för de asylsökande som inte kan ordna sitt boende på annat sätt. Ofta blir individen kvar i dessa boenden under endast något eller några dygn innan de får flytta vidare till ett boende vid en mottagningsenhet. Kapaciteten vid dessa befintliga boenden vid ansökningsenheterna behöver byggas ut och boendet anpassas efter den nya funktionen. Det finns även skäl att försöka lokalisera ankomstboendena till de orter där Migrationsverket har prövningsenheter. Där finns idag personal med relevant kompetens för de utredningsåtgärder som behöver göras.

Systematisk kartläggning av bakgrund och familjesituation samt planeringssamtal/etableringssamtal med Arbetsförmedlingen

Vissa insatser som kan underlätta en eventuell framtida etablering på arbetsmarknaden bör också göras under tiden i ankomstboende. En systematisk kartläggning av den asylsökandes yrkesmässiga bakgrund och utbildning, hälsoförhållanden samt familjesituation ska göras. Alla asylsökande bör också erbjudas en hälsoundersökning under denna tid. Barns förutsättningar och behov ska klarläggas särskilt, både vad gäller medicinsk och psykosocial hälsa och tidigare skolgång.

Ankomstboende bör även bidra till en fastare struktur och större tydlighet när det gäller den asylsökandes fortsatta boende efter tiden i ankomstboende. Ett planeringssamtal där den asylsökandes framtida bostadssituation tas upp bör genomföras med samtliga asylsökande där allmän information om bostadsförhållanden på olika orter liksom hur svensk arbets- och bostadsmarknad fungerar går igenom. Personer som bedöms ha rimliga asylskäl ska inom ramen för sitt planeringssamtal dessutom erbjudas ett förberedande etableringssamtal där även Arbetsförmedlingen medverkar. Vid detta tillfälle ska en fördjupad dialog kring möjligheterna att arbeta, studera och bo i Sverige kunna föras som har sin utgångspunkt i de individuella förutsättningar som kartlagts.

Bosättningsfrågan bör diskuteras med fokus på ett eventuellt framtida etableringsperspektiv.

Som framgår nedan kommer vi att föreslå att alla asylsökande ska få erbjudande om ett s.k. ordnat boende efter tiden i ankomstboende.

Nya möjligheter att uppmärksamma trångboddhetsrisk och anvisa alternativ i form av ordnat boende

I dag ska asylsökande som väljer ett eget boende uppge en adress där de är tillgängliga för Migrationsverket. Med detta som grund är det inte möjligt att bedöma vilka boendeförhållanden som kommer att råda, t.ex. vad gäller antal boende i den aktuella bostaden.

Från och med våren 2010 kommer det att finnas ett nytt lägenhetsregister för hela landet upprättat av Lantmäteriet. När registret är upprättat kommer det att tas över av kommunerna som får i uppgift att ansvara för uppdateringen framöver. På basis av detta register kommer Skatteverket framöver att genomföra folkbokföring på lägenhet i stället för, som idag, på fastighet. Uppgifterna från Skatteverket, där personer alltså kopplas till adresser, skall kunna användas till samhällsplanering och forskning. Vi föreslår att för personer för vilka ett eget boende är aktuellt ska adress med lägenhetsnummer redovisas.

Vi menar att dessa uppgifter på sikt bör kunna användas som underlag av Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i dialogen med de asylsökande kring deras framtida bosättning. Personer som överväger ett eget boende bör få redovisa inte bara aktuell fastighet utan även aktuellt lägenhetsnummer. Från folkbokföringen bör Migrationsverket på sikt kunna få fram uppgifter som rör hur den lägenhet som uppges av den asylsökande disponeras i utgångsläget, med viss eftersläpning dock kopplad till aktualiteten i folkbokföringsregistret. Registret omfattar också endast folkbokförda individer. Inneboende, t.ex. andra asylsökande, registreras inte. Uppgifter rörande andra asylsökande är ju dock något som Migrationsverket självt bör kunna hålla kontroll över, eftersom man kommer att ha uppgifter på sikt om var (dvs. i vilka lägenheter) som man har de asylsökande bosatta.

Bostadssituationen för en asylsökande som uppger boende i en lägenhet där det redan finns andra boenden (folkbokförda eller asylsökande) ska bedömas och värderas mot bakgrund av risken för trångboddhet. Detta gäller särskilt för barnfamiljer. Men tanke på att bostadssituationen får betraktas som tillfällig, i avvaktan på besked om ett eventuellt uppehållstillstånd i Sverige, bör närmare övervägas vilken norm som ska tjänstgöra som utgångspunkt för verkets dialog med den asylsökande.²

² Sverige har vi haft tre olika trångboddhetsnormer. Norm 1 kom år 1945 och innebar att ett hushåll ansågs trångbott om det var fler än två boende per rum, köket oräknat. År 1965 ersattes detta av norm 2 som sa att ett hushåll är trångbott om det fanns mer än två boende per rum, kök och ytterligare ett rum oräknat. År 1982 infördes norm 3 som säger att ett hushåll är trångbott om det är fler än en boende per rum, kök och ett rum oräknat. Dock kan sammanboende par dela rum. Enligt denna norm räknas alltså alla hushåll som bor i ett rum och kök som trångbodda – även ensamhushåll. De negativa effekterna av att klassas som trångbodd enligt denna norm blir dock inte tillnärmelsevis lika stora för en ensamstående som för en familj. I dag är sex av tio trångbodda hushåll ensamhushåll.

Den framtida bostadssituationen för särskilt barnfamiljer kan på detta sätt uppmärksammas vad gäller risk för betydande trångboddhet. Familjer som riskerar detta bör prioriteras när det gäller erbjudanden om ordnade boenden inom särskilt attraktiva områden, t.ex. inom pendlingsavstånd till släkt och vänner.

Introduktionsprogram

Som redogjordes för ovan har Migrationsverket beslutat om nya riktlinjer för den organiserade sysselsättningen, där större vikt ska läggas vid allmän samhällsinformation och kartläggning. Målet är att samtliga nyinskrivna inom en månad ska erbjudas ett introduktionsprogram på 20 timmar. Programmet kan lämpligen kunna bedrivas under den tid som den asylsökande tillbringar i ankomstboende.

Garanterad handläggningstid vid kompletterad ansökan

För att öka intresset för konstruktiv medverkan från de asylsökandes sida kan man överväga om Migrationsverket bör kunna utverka någon slags garanti för ett beslut i asylärendet inom viss tid, givet att alla delar i programmet ovan fullföljs. Vi föreslår att förutsättningarna för detta utreds närmare.

Kontaktetablering med frivilligorganisationer

Slutligen bör verket erbjuda den asylsökande som så önskar kontakt med en frivilligorganisation på den ort där denne kommer att bo under asylprövningstiden (se nedan om frivilligorganisationernas roll). Syftet med detta är att tillhandahålla ett från Migrationsverket frikopplat stöd för den enskilde under asylprövningsprocessen. Ett ökat engagemang från frivilligorganisationerna bör även kunna bidra till en ökad förankring i det svenska samhället av mottagandet av asylsökande. Vi föreslår att Migrationsverket får detta uppdrag.

3.2.4 Erbjudande om s.k. ordnat boende i Migrationsverkets regi efter tid i ankomstboende

Vi föreslår att alla asylsökande ska få ett erbjudande om ett ordnat boende av Migrationsverket. Hänsyn ska därvid tas till den enskildes önskemål samt möjligheterna till arbete och utbildning. För familjer ska ett ordnat boende utgöras av en egen lägenhet. För ensamstående kan ett boende i en delad lägenhet vara acceptabelt.

Verket ska eftersträva ett boende på orter där möjligheterna till framtida etablering är goda. I största möjliga mån ska hänsyn även tas till eventuella önskemål om närhet till släkt och vänner som redan är bosatta i Sverige. Barnfamiljer bör prioriteras när det gäller erbjudande om s.k. ordnat boende i särskilt attraktiva områden.

Det är angeläget att ett erbjudande om ordnat boende är så konkret utformat att den asylsökande kan bedöma var han eller hon ska bo, vilken typ av sysselsättning eller aktivitet som kan bli aktuell, vilket stöd från frivilligorganisationerna, var eventuella barn kan gå i skola samt hur förutsättningarna för en mer långsiktig etablering vad gäller arbetsmarknad och utbildning ser ut. Genom att redan under tid som asylsökande får ett ordnat boende i ett lämpligt område kan framtida etablering i de fall den asylsökande senare får ett uppehållstillstånd underlättas. De personer som får uppehållstillstånd behöver då inte påbörja en ny etablering när det gäller skola, kännedom om lokal arbetsmarknad och möjligheterna till utbildning osv. En viktig förutsättning är då att Migrationsverket kan tillhandahålla ordnade boenden där möjligheterna är tillräckligt goda från ett arbetsmarknads- och utbildningsperspektiv.

Ny strategi för Migrationsverket vad gäller beståndet av ordnade boenden

Som redogjordes för ovan består Migrationsverkets bestånd av anläggningsboenden i dagsläget av vanliga lägenheter i bostadsbestånd som verket har fått hyra. Verket håller nu på att avveckla en del av beståndet. Strukturen på verkets samlade bestånd av anläggningsboenden har under en lång tid varit relativt statisk. I vissa fall har anläggningsboenden bestått av lägenheter hos allmännyttan i kommuner med lediga bostadsbestånd. De kommunala bostadsbolagen har på detta sätt kunnat hyra ut annars svårtuthyrda lägenheter, vilket varit till fördel för ekonomin. I kommuner med vikande befolkningsunderlag har det också kunnat ses som en fördel med ett ökat flyktingmottagande. Från arbetsmarknadssynpunkt, även i de fall en rimlig bostadsstandard och ett kommunalt engagemang i mottagandet funnits på plats, kan dock det ändamålsenliga i detta ifrågasättas.

Asylmottagningsutredningen har föreslagit att Migrationsverket bör inta en mer proaktiv hållning och få i uppdrag att utveckla en tydlig strategi för anskaffning av lägenheter att kunna erbjuda som ordnat boende. Vi delar denna uppfattning. Strategin bör omfatta hur boendets lokalisering, struktur och kvalitet kan användas för att bidra till att få asylsökande att välja ett boende som främjar möjligheterna till arbete och annan meningsfull sysselsättning och som motverkar nuvarande snedfördelning av asylsökande mellan kommunerna, särskilt vad gäller kommunerna inom storstadsområdena. Strategin bör utgå från asylsökandes och nyanländas hittillsvarande bosättningsmönster och från prognoser över

- Antalet asylsökande och gruppens sammansättning i olika avseenden
- Arbetsmarknadsutsikterna och utbildningsväsendet i olika delar av landet
- Tillgången till bostäder i olika delar av landet.

Ett led i Migrationsverkets strategi bör vara att öka kapaciteten av ordnat boende i storstadsregionerna inom pendlingsavstånd från de storstadsområden i vilka många asylsökande nu väljer att bo. Syftet ska vara att kunna erbjuda boende av acceptabel standard åt i första hand barnfamiljer som har anknytning till dessa orter inom regionen.

I detta arbete bör länsstyrelserna kunna bidra genom ett vidareutvecklat regionalt samarbete på basis av nuvarande regionala samarbete och samverkan mellan kommuner när det gäller mottagandet av nyanlända. Anskaffning av bostäder för s.k. ordnat boende bör ske i samverkan mellan staten och kommunerna. Vi föreslår att Migrationsverket prövar om det är möjligt att utveckla de nuvarande avtalen med kommunerna om introduktionsplatser för nyanlända med uppehållstillstånd till att även omfatta asylsökande. Med en sådan modell skulle de asylsökande spridas någorlunda jämnt över landet, med hänsyn till såväl arbetsmarknad som invånarantal. Det skulle då också bli tydligt att asyl- och flyktmottagandet är ett ansvar för alla kommuner och att det måste ske i samverkan mellan staten och kommunerna. Ett ansvar för kommunerna när det gäller anskaffning av bostäder för asylsökandes räkning skulle ge även asylsökande rimliga boendeförhållanden.

Bostadsmarknaden i aktuella regioner är dock ansträngd. Om en aktör som Migrationsverket ska kunna hyra bostäder i dessa regioner för de asylsökandes räkning kommer det antagligen att ske till högre kostnader än vad som gäller för många av de nuvarande anläggningsboendena i övriga delar av landet. En högre kostnad bör då vägas mot de fördelar som det skulle innebära, i form av ökade möjligheter till arbete och utbildning och bättre boendeförhållande för de berörda.

3.3 En aktivare och mer meningsfull väntetid

3.3.1 Arbetstillstånd för alla

Asylmottagningsutredningen föreslog att alla asylsökande i princip borde undantas från kravet på arbetstillstånd. Fortfarande skulle dock gälla att möjligheten till undantag inte borde omfatta asylsökande som saknar identitetshandlingar, såvida inte

vederbörande medverkar till att klarlägga sin identitet. Innebörden av detta behöver dock klarläggas mot bakgrund av den svårighet som många asylsökande av naturliga skäl kan ha när det gäller att få fram relevant dokumentation från sina hemländer. Vidare behöver de problem som föreligger vad gäller vissa asylsökandes möjligheter att erhålla en godtagbar legitimation redas ut så att potentiella arbetsgivare kan betala ut lön till bankkonto.

Förslaget ska även ses i ljuset av de nya regler som gäller för arbetskraftsinvandring. Möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till Sverige för att både arbeta och söka arbete har genom nya regler ökat väsentligt. Riskerna för att asylsystemet skulle komma att användas som en väg in på den svenska arbetsmarknaden har därmed minskat.

De nya reglerna för arbetskraftsinvandring har även i praktiken medfört ett incitament för asylsökande att söka och ta ett arbete, eftersom en person vars asylansökan avslagits nu i vissa fall kan beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att först behöva lämna landet.

Vi föreslår att Asylmottagningsutredningens förslag om att undanta krav på arbetstillstånd i princip för alla asylsökande genomförs.

3.3.2 Ökat stöd till frivilligorganisationerna

Det finns en stor utvecklingspotential för att involvera frivilligorganisationerna i arbetet med att välkomna människor in i det svenska samhället.

Frivilligorganisationernas mandat är något annat än myndigheternas – att ta ansvar för det mänskliga mötet och vara till hjälp att bygga det viktiga sociala nätverket för den nyanlände. Det kan handla om att få hjälp att orientera sig i vardagen, bygga upp sociala kontaktnät eller ha någon att sätta sig och dricka en kopp kaffe med som kan förklara hur olika saker i Sverige fungerar. Det handlar också om att, utifrån det individuella behovet, att stärka den nyanlände till egenmakt och förmåga till egenansvar. Det handlar också om att utveckla möjligheten till bättre integration, vilket är viktigt inte bara mänskligt utan också inför mötet med den svenska arbetsmarknaden. Drivkraften för staten att ytterligare involvera de ideella organisationerna i mottagandet får dock inte vara att spara pengar. De ideella organisationerna bör därför normalt inte göra sådant som staten själv kan göra. De frivilliga aktörerna kan tillföra vissa värden – mänsklighet och att sätta individen i centrum.

De nyanlända som kommer till Sverige har olika behov och får vänta olika länge på sin ansökan. Därför är det viktigt att ett samarbete med det civila samhället är brett,

så att många olika gruppers behov kan tillgodoses. Idrottsrörelsen kan spela en stor roll, inte minst genom att engagera barn och unga i aktiviteter. Erfarenheten med exempelvis "Handslaget" med idrottsrörelsen, är ett gott exempel på hur det civila samhället kan bli mer delaktigt för att skapa mänskliga mötesplattformar för asylsökande och nyanlända.

Resurser för ett ökat engagemang från frivillighetsorganisationerna bör därför övervägas och tillgängligheten till dessa öka. Asylmottagningsutredningen föreslog att Migrationsverket borde ges i uppdrag att främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande. Bl.a. borde verket inrätta en särskild funktion inom myndigheten med uppgift att stödja frivilligorganisationer som vill ansöka om t.ex. EU-medel för verksamhet rörande mottagande av asylsökande. Vi föreslår att dessa förslag genomförs.

3.3.3 Ökade insatser i Migrationsverkets regi

Som redogjordes för ovan beslutade Migrationsverket hösten 2008 om nya riktlinjer för den organiserade sysselsättningen, där större vikt läggs vid allmän samhällsinformation och kartläggning. Inom en månad ska samtliga nyinskrivna erbjudas ett introduktionsprogram på 20 timmar. Vårt förslag om ankomstboende under de första fyra veckorna ökar sannolikheten för att fler faktiskt kommer att ta del av detta program. Det kan lämpligen förläggas under tiden i ankomstboende och utgöra ett naturligt inslag under dessa fyra veckor. Sedan juli 2008 är den organiserade sysselsättningen dock frivillig och någon nedsättning av dagersättningen ska inte göras för den som väljer att inte delta i detta.

Vi föreslår inget utökat ansvar för Migrationsverket vad gäller att tillhandahålla sysselsättning och svenskundervisning under asylprövningstiden. Vi anser att resurserna i stället bör satsas på förkortade handläggningstider, strukturerat boende, ökade insatser i frivilligorganisationernas regi samt rimligare ersättning dels till enskilda dels till kommuner, t.ex. när det gäller asylsökande barns skolgång (se nedan).

Mot bakgrund av vad som föreslås längre fram rörande ett statligt huvudansvar för etableringen av nyanlända under Kompetensförmedlingen föreslår vi inte heller något utökat ansvar för kommunerna när det gäller att erbjuda sysselsättning eller svenskundervisning för asylsökande.

3.3.4 Insatser för bättre skolgång för barn till asylsökande

Det krävs bättre kunskaper om skolgången för barn till asylsökande, t.ex. när det gäller i vilken omfattning som barnen går i skolan och orsaker till att de, eller deras föräldrar, i vissa fall väljer bort det. Vi menar att Skolverket bör få i uppdrag att undersöka detta närmare.

Skolinspektioner och forskning har visat att det finns betydande brister i många skolor när det gäller hur skolgången för barn till asylsökande och nyanlända är organiserad och fungerar.

Bristerna är särskilt allvarliga för de barn som är lite äldre när de kommer till den svenska skolan, eftersom mottagandet inte är tillräckligt individualiserat och tar hänsyn till barnens olika förutsättningar, kunskaper och behov. Längre fram i rapporten lämnas förslag som syftar till en förbättrad skolgång för barn till nyanlända. Detta är förslag som även bör omfatta barn till asylsökande, liksom ensamkommande barn, som finns i den svenska skolan.

3.4 Rimligare ersättning till enskilda samt till kommuner och landsting

Asylmottagningsutredningen föreslog att asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning ska få grundersättning samt att ersättningsnivåerna borde höjas i förhållande till den nuvarande dagersättningen. Prisbasbeloppet har stigit med 16 procent sedan 1994. En uppräknig av dagersättningen för ensamstående med detta skulle ge en ersättning på drygt 80 kronor per dag. Utredningen ansåg inte att det bör finnas någon direkt koppling mellan denna ersättning och riksnormen för försörjningsstöd. Motivet var att ersättningarna inte avser täcka exakt samma behov och att grundersättningen dessutom ska utgå till personer med en osäker längd på vistelsen i Sverige och inte så stora ekonomiska förpliktelser. Utredningen föreslog även att en s.k. aktivitetsbonus på 40 kronor per dag borde utgå till den som är aktiv utöver att läsa svenska, t.ex. praktiserar.³

Kritik har framförts mot nuvarande ersättningssystem till kommuner och landsting för att det är krångligt och tidskrävande. Asylmottagningsutredningen försökte bedöma befintliga schabloner i förhållande till kommunernas verkliga kostnader. Något fullständigt underlag för detta gick dock inte att få fram, särskilt gällde detta

³ Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2010 att en aktivitetsbonus skulle införas. I övrigt har inga av Asylmottagningsutredningens förslag presenterats.

för skolområdet. Utredningen ansåg att frågan om schablonerna borde beredas vidare utifrån ett mer fylligt underlag och lämnade inte några lagförslag i denna del.

Schablonersättningen för utbildning till asylsökandes barn ligger i dag dock betydligt under genomsnittskostnaden för samtliga elever. Det finns ingen anledning att anta att kostnaderna för asylsökande elever skulle understiga dessa genomsnittskostnader. Asylmottagnings-utredningen föreslog därför att en uppräknig av dessa schabloner skulle ske och föreslog utifrån det underlag som tagits fram en höjning med 30 procent. Utredningen föreslog att schablonerna skulle utgå efter ansökan och inte automatiskt, eftersom inte alla kommuner begär ersättning och inte alla barn till asylsökande går i skola.

Vi föreslår att Asylmottagningsutredningens förslag om förbättrad ersättning till asylsökande och kommuner genomförs. Vi föreslår också att ersättningen till kommunerna utreds vidare, i enlighet med utredningens förslag.

4. Etablering av nyanlända i yrkesverksam ålder – fördjupad problembeskrivning

4.1 Valet av bostadsort

En kommun får statlig ersättning för en nyanländ från det att den tagit emot en utlänning för bosättning. Detta innebär att utlänningen ska ha ett uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring. Folkbokföringslagen (1991:481) föreskriver att den som efter inflyttning kommer att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande i landet under minst ett år ska folkbokföras.

Asylsökande som bor i ABO får idag erbjudande om en kommunplacering i samband med beslutet om uppehållstillstånd. De förblir inskrivna hos Migrationsverket till dess de har anvisats en kommunplats och accepterat eller förkastat denna.

Asylsökande som bor i EBO tillfrågas i samband med beslutet om uppehållstillstånd om de har behov av att få hjälp med bosättning i en annan kommun. Vid detta tillfälle ska alltså personen informeras om möjligheten att välja en av Migrationsverket tillhandahållen kommunplacering. De som anmäler att de önskar sådan hjälp är dock enligt gällande regler tvungna att flytta till ett anläggningsboende i avvaktan på att Migrationsverket ska få fram en konkret anvisning till en kommun. Att på detta sätt tvingas lämna en invand boendemiljö, kanske med familj och barn, för ett tillfälligt boende utan att veta var man slutligen ska hamna och under vilka omständigheter gynnar knappast rörligheten bland de nyanlända.

Om en person inte väljer att anta erbjudandet om bostadshjälp så har han eller hon automatiskt blivit folkbokförd på sin EBO-adress redan en månad efter erhållet uppehållstillstånd. Detta har nyligen av regeringen ändrats till sex månader, vilket är bra och nödvändigt. Efter beslut om uppehållstillstånd och folkbokföring får personen tillgång till kommunal service inkl. introduktionsprogram. För kommuner med hög andel EBO innebär detta en hård belastning i form av ökade insatser inom en rad områden samt krav på bostäder.

Valet av bosättning efter uppehållstillstånd blir i och med detta inte en fråga som är kopplad till arbetsmarknadsutsikter eller utbildningsbehov för den enskilde. I praktiken medför gällande ordning en permanentning av den bostadsort och i många fall även boendesituation som rått under tiden som asylsökande. Folkbokföringen på

EBO-adress har även betydelse för den handel, främst i större städer, med adresser som enligt Migrationsverket förekommit, eftersom detta innebär en möjlighet att i framtiden folkbokföras i den kommun där man önskar bo.

Efter uppehållstillstånd kan en flytt över kommungräns försvåras av att berörda kommuner inte tillåter detta. För kommunerna försvåras nämligen administrationen om en nyanländ flykting flyttar eftersom både introduktionen och ersättningen är kommunbaserad. Vid en ev. flytt måste den nyanlände avbryta ett påbörjat introduktionsprogram och börja om i den nya kommunen. Även den ersättning som utgår från staten till kommunerna för mottagandet verkar inlåsandande (se nedan).

4.2 Statens roll i introduktionen

4.2.1 Migrationsverkets roll

Migrationsverket har idag inget särskilt uppdrag och ansvar för nyanländas introduktionstid.

När en asylsökande får uppehållstillstånd har emellertid Migrationsverket den nyanlände i sina register och den asylsökande har en mottagningshandläggare.

Det är Migrationsverkets ansvar att utifrån underlag från länsstyrelserna träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande av skyddsbehövande och andra utlänningar som anges i 3§ gällande ersättningsförordning. Överenskommelsen kan skrivas på ett eller på flera år.

4.2.2 Länsstyrelsernas roll

Sedan Integrationsverket lades ner är det länsstyrelsernas uppdrag att förhandla fram introduktionsplatser och föreslå Migrationsverket att teckna överenskommelser med kommuner. Länsstyrelserna överlägger med kommunerna i respektive län om introduktionsplatser och lämnar därefter underlag till överenskommelser för undertecknande av kommunerna och slutligen Migrationsverket. Som underlag finns Migrationsverkets prognoser om behovet av introduktionsplatser och även underlag från Arbetsförmedlingen om arbetsmarknadsutsikter.

Enligt gällande regler ska länsstyrelsen också verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt verka för regional samverkan.

4.2.3 Arbetsförmedlingens roll

Arbetsförmedlingen har ett uttalat särskilt ansvar för att nyanlända erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. I praktiken har nyanlända dock i mycket lite utsträckning tillgång till kvalificerade arbetsmarknadsinsatser, som exempelvis (språk) praktik och arbetsmarknadsutbildning eller generella arbetsmarknadspolitiska program. I många kommuner har det därför byggts upp en arbetsförmedlingsverksamhet i kommunal regi, eftersom man menar att Arbetsförmedlingens insatser under introduktionen är otillräckliga.

En studie från SKL visar att de flesta nyanlända överhuvudtaget inte var inskrivna på Arbetsförmedlingen under 2008. Ungefär var tredje nyanlända i åldern 16-64 år var inskriven. Av dem som var inskrivna fick i genomsnitt åtta av tio inte någon insats. Män fick del av insatserna i dubbelt så stor utsträckning som kvinnor. Nyanlända fick insatser hälften så ofta jämfört med samtliga inskrivna (15 procent jämfört med 33 procent).

En förklaring till att så få är inskrivna kan vara att vissa arbetsförmedlingar tidigare uppgivits vara ovilliga att registrera deltagare i introduktionsprogram som arbetsökande. Ett särskilt problem vad gäller tolkning av jämförelser rörande inrikes resp. utrikes födda från Arbetsförmedlingen är vidare att utrikes födda i många fall inte registreras som öppet arbetslösa utan som ”övriga inskrivna” vid förmedlingarna. Denna grupp betraktas av Arbetsförmedlingen som personer som är på väg in eller ut från arbetsmarknaden och de får vanligtvis ett mycket begränsat stöd. Drygt 40 procent av gruppen var utrikes födda (juli 2009), många av dem uppges vara högutbildade i åldern 25 – 44 år som i vissa fall har vistats i Sverige ett flertal år. Om jämförelsekategorin vidgas till att inkludera även denna grupp kan inte de utrikes födda längre betraktas som en prioriterad grupp inom arbetsmarknadspolitiken.

Mycket tyder på att det finns en målkonflikt för förmedlingen i det att man har ett effektivitetskrav som uttrycks som andelen arbetssökande som får ett osubventionerat arbete efter avslutat arbetsmarknadspolitiskt program och ett annat mål om att prioritera svaga grupper. Risken är att förmedlingen främst satsar på de individer som man bedömer har störst möjlighet att få jobb. Därmed kanske inte utrikes födda prioriteras i tillräckligt hög grad.

Senare utvärderingar har visat att arbetsmarknadsutbildning är mer eller åtminstone lika värdefull för personer födda utom Norden som för födda inom Norden. Vidare visar studier att invandrare från Asien och Afrika har stor nytta av stöd till start av näringsverksamhet, större nytta än av anställningsstöd. Tidigare utvärderingar har också kommit till slutsatsen att även om det går långsammare för de utrikes födda att komma i arbete, med eller utan arbetsmarknadspolitiska åtgärder, tycks det för deras del vara betydelsefullt med satsningar på arbetsförmedling, subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet samt arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning.

Den borgerliga regeringen har infört en särskild åtgärd, instegsjobb, som är en subventionerad anställning inom privat eller offentlig sektor för nyanlända under de första 24 månaderna efter uppehållstillstånd. Anställningen ska vara kopplad till deltagande i sfi eller uppnådda resultat inom denna. Lönesubventionen i högst 6 månader uppgår för näringslivet till 75 procent av lönekostnaden och till 50 procent för offentliga arbetsgivare. I november 2009 uppgick dessa anställningar till lite över 2 500 personer i landet som helhet.

Enligt förordningen (2006:396) om försöksverksamhet med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen bedrivit försöksverksamhet i samverkan med vissa kommuner och andra aktörer (FNI). Verksamheten har pågått till den 1 juli 2008 och omfattat personer som är bosatta i Stockholms, Kronobergs och Skånes län eller vad Arbetsförmedlingen närmare bestämt. Syftet har varit att tidigarelägga etablering på arbetsmarknaden för nyanlända i yrkesverksam ålder som beviljats uppehållstillstånd på basis av individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser som bedömning av yrkeskompetens och annan validering av kunskaper och kompetens, aktivt arbetssökande, förberedande utbildning, arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och arbetslivsinriktad rehabilitering som bedrivs parallellt med sfi och annan lämplig verksamhet.

Verksamheten har utvärderats och resultaten visar att deltagare i försöksverksamheten hade cirka 4,1-5 procentenheters större chans att få ett osubventionerat arbete jämfört med deltagare i en kontrollgrupp. Deltagarna hade vidare 10-11 procentenheters högre chans att få en arbetsmarknadsutbildning. Det gick även kortare tid från inskrivning till dess att deltagarna fick ett subventionerat arbete eller en arbetsmarknadsutbildning. Någon sådan effekt fanns dock inte vad gäller övergången till osubventionerat arbete. Sammantaget tyder resultaten på att FNI ledde till att fler fick ett osubventionerat arbete, men att tiden till ett osubventionerat arbete inte systematiskt förkortades.

4.2.4 Möjligheterna till validering i statlig regi av tidigare utbildning och yrkeskunskaper

Med validering avses i praktiken en jämförelse mellan en utländsk kompetens och motsvarande svensk utbildning och/eller svenska yrkeskrav. Ett antal myndigheter ansvarar i dagsläget för att bedöma eller pröva utländsk kompetens och det saknas en nationell myndighet med ett samordnat ansvar för verksamheten.

För bedömning av avslutad utländsk högskoleutbildning svarar *Högskoleverket*. Bedömningen utgår helt från de handlingar som den sökande själv skickar in. Utlåttandet från verket uttrycks i termer av svenska examina, men utan angivande av poäng och kan närmast tolkas som en rekommendation till arbetsgivarna om den ungefärliga svenska motsvarigheten till individens utbildning.

För yrken med krav på legitimation gäller speciella regler, t ex utfärdar Högskoleverket behörighet för lärare och *Socialstyrelsen* för hälso- och sjukvårdsyrkena. Här tas även hänsyn till yrkeserfarenhet och vanligen krävs kompletteringar i form av utbildning eller praktik innan behörighet utfärdas. För oavslutade utländska högskoleutbildningar finns det för närvarande inget system för validering av den reella kompetensen.

För validering av utländsk gymnasieutbildning svarar *Verket för högskoleservice*. Ett krav är att utbildningen har avslutats. Även här baseras bedömningen på de handlingar som den sökande skickar in. Verket avger en preliminär bedömning av hur individens betyg bedöms i dagsläget och om den genomgångna utbildningen ger grundläggande behörighet till svenska universitet, ev. särskilda behörigheter och meritvärden. En individ kan emellertid söka till en svensk högskola utan att ha denna validering. Det är de enskilda lärosätena som själva bedömer och beslutar om behörighet.

För andra syften än inför ansökan till utbildning saknas idag nationellt regelverk. *Myndigheten för yrkeshögskolan* har dock fått i uppdrag av regeringen att samordna och stödja en nationell struktur för validering, ansvara för bedömning av vissa utländska eftergymnasiala yrkesutbildningar samt vara behörig myndighet vad gäller vissa frågor enligt EU:s krav rörande erkännande av yrkeskvalifikationer. Verksamheten ska nu byggas upp tillsammans med branscherna på arbetsmarknaden.

Valideringsverksamhet i någon form finns i många kommuner och det har suttit en *Valideringsdelegation* som avslutade sitt arbete 2007. Enligt delegationen bedrevs validering i omkring 270 kommuner inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen och runt tio valideringscentra arbetade med validering. Vidare förekom att privata utbildningsanordnare och företag validerade. År 2005 deltog ca 25 000 personer i validering. I denna grupp ingick dock inte bara utlandsfödda. En

elev inom den kommunala vuxenutbildningen kan enligt förordning begära att få genomgå prövning i alla de kurser som ges inom den kommunala vuxenutbildningen och efter sådan prövning ska ett kursbetyg utfärdas. Valideringsutredningen (SOU 2001:78) initierade ett flertal pilotprojekt och försöksverksamheter. Delegationen framhöll i sin slutrapport bl.a. att ett departement borde få det övergripande ansvaret för nationella strategi- och utvecklingsfrågor och att en myndighet borde åläggas det övergripande ansvaret för fortsatt utveckling av valideringsverksamheten. De insatser som genomförs ska utgå från individens förutsättningar och behov och präglas av en likvärdig process oavsett var i landet valideringen genomförs.

I befintliga utvärderingar framhålls betydelsen av att validering sker på ett så tidigt stadium som möjligt efter individens ankomst till Sverige och att den lämpligen bör ske inom ramen för introduktionsprogrammet. Om så sker kan eventuella behov av kompletterande utbildning snabbt identifieras och introduktionsprogrammet anpassas. Den som är i behov av validering bör i möjligaste mån och i rimlig relation till kostnaderna erbjudas detta och valideringen bör i så hög grad som möjligt utgå från individens egna förutsättningar och behov. Det finns annars en risk att valideringen i alltför stor utsträckning inriktas uteslutande på vissa yrken som vid tillfället uppfattas som bristyrken eller att valideringen endast tar hänsyn till den kompetens som har en direkt motsvarighet i gymnasieskolans kursplaner.

En viktig faktor är vidare att verksamheten har en hög grad av legitimitet. För detta krävs sannolikt att arbetsmarknadens parter är delaktiga i utformningen av verksamheten samt att en tydlig kvalitetssäkring sker.

4.3 Kommunernas roll i introduktionen

Medan det är staten som har det övergripande ekonomiska ansvaret för introduktionen är det kommunerna som idag utformar och genomför introduktionsprogrammen.

Ett krav för att kommunerna ska få ersättning från staten är att det finns ett skriftligt introduktionsprogram. Kvaliteten i dessa har dock ifrågasatts, bl.a. när det gäller anpassning till individuella förutsättningar.

4.3.1 Kommunernas ekonomiska ersättning från staten

Efter det att Migrationsverket träffat avtal med kommunerna om mottagande av ett visst antal personer får kommunerna statlig ersättning för mottagande av nyanlända i enlighet med förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande med mera. Ersättningen betalas ut i form av dels en grundersättning som är oberoende av hur många flyktingar som tas emot, dels schablonersättningar som utgår i maximalt 24 månader. I vissa fall utgår också ersättning för särskilda kostnader etc. till den kommun där individen är folkbokförd.

För 2008 var det 544 200 kronor som utgick som grundersättning. Därtill kom schablonersättningen som var 111 400 kronor för nyanlända i åldern 0-15 år, 181 400 kronor för nyanlända i åldern 18-64 år och 67 000 kronor för nyanlända som var 65 år och äldre. Ersättningen är tänkt att kompensera för försörjning till dess att den nyanlände är självförsörjande eller som längst i cirka 3,5 år och för vissa extra kostnader för barnomsorg, administration, tolkverksamhet m.m. samt för svenskundervisning (sfi) och annan introduktionsverksamhet.

För att få rätt till ersättning ska kommunen erbjuda ett program för den nyanländes introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som utarbetas i samråd med individen. För personer i arbetsför ålder ska även samråd med den lokala arbetsförmedlingen ske om planens innehåll. Introduktion ska för personer som fyllt 16 år innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden. Kommunerna är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att bedöma rätten till ersättning, t.ex. vad avser innehållet i utvecklingsplanen. Migrationsverkets möjligheter att granska och bedöma kvaliteten i planerna får dock bedömas som mycket begränsade.

För kommuner som under 2007 träffade avtal med Migrationsverket om flyktingmottagande enligt ersättningsförordningen lämnades även ersättning enligt förordningen (2007:662) om extra ersättning till kommuner 2007-2009 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden. Den extra ersättningen är 10 000 kronor för varje person som togs emot i en kommun under åren 2007- 2009. Utöver detta lämnas 20 000 kronor för varje person som vid mottagandet fyllt 18 år men inte 65 år som inom en tolv månadersperiod haft arbetspraktik eller arbete genom anställning i minst fem månader på minst halvtid. Ersättning utgår också på vissa villkor till personer som uppnått minst betyget Godkänt i svenskundervisning för invandrare (sfi).

4.3.2 Kommunernas ekonomiska bistånd till nyanlända

Enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar får en kommun bevilja introduktionsersättning till flyktingar och andra nyanlända som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Kommunen beslutar således själv om de ska betala ut introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd och avgör också introduktionsersättningens storlek. Bedömningen av vilken ersättning som ska utgå skiljer sig därför åt. Många kommuner utgår från riksnormen för försörjningsstöd och kompletterar sedan men vad de tycker ersättningen ska täcka. Det vanliga är en schabloniserad ersättning med en nivå som utgår från hushållets sammansättning. En barnfamilj får således högre ersättning än en ensamstående.

Kommunerna har också olika syn på vilka inkomster som en nyanländ får ha utöver introduktionsersättningen liksom på hur inkomster från generella bidragssystem som exempelvis barnbidrag ska påverka ersättningen. Ofta gör kommunerna skillnad på inkomster som är skattepliktiga resp. bidrag som inte är skattepliktiga. De senare påverkar vanligen inte storleken på ersättningen, medan inkomster från arbete ofta gör det. Det senare innebär att den enskildes ekonomiska drivkrafter till arbete under introduktionstiden blir försvagade.

Det förhållandet att ersättningen inte är individbaserad utan hushållsbaserad kan också försvaga intresset för arbete från samtliga berörda vuxna som ingår i ett hushåll och bidra till en konserverande syn på mannen som den ansvarige familjeförsörjaren.

4.3.3 Svenskundervisning (sfi) m.m i kommunal regi

Svenska för invandare är en egen skolform inom ramen för det allmänna skolväsendet. Alla invandrare från 16 år och uppåt har rätt att kostnadsfritt delta i svenska för invandrare (sfi) om de saknar grundläggande kunskaper i svenska.

Kommunerna väljer själva om man vill bedriva verksamheten i egen regi eller om man vill ge uppdraget åt studieförbund eller privata utbildningsanordnare. Utbildningen ska påbörjas senast inom tre månader. I genomsnitt ska sfi omfatta minst 15 timmars undervisningstid i veckan. Nu gällande kursplan är nivågrupperad och innehåller tre studievägar som var och en består av två kurser.

Kommunerna är ålagda att verka för att eleverna ges möjlighet att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter som

arbetslivsorientering, validering, praktik, annan utbildning samt förvärvsarbete. Verksamheten finansieras dels genom schablonersättningar från staten dels över kommunernas allmänna budgetar.

Sfi har utvärderats ett flertal gånger, ofta med nedslående resultat. Brister har identifierats såväl i organisation som när det gäller måluppfyllelse. Enligt en studie från 2005 uppgår andelen som deltagit i sfi inom tre år från erhållet uppehållstillstånd till mellan 53 och 72 procent. Män, personer med hög utbildning, ensamstående och personer med ursprung i Västeuropa deltar i lägre grad än kvinnor, personer med låg utbildning, gifta och personer med ursprung i Bosnien, Kroatien, Serbien, Irak och Iran. Enligt uppgifter från Skolverket avslutar endast 40 procent sfi med godkända resultat tre år efter påbörjad utbildning. Ju mer utbildning individerna har från hemlandet desto bättre är måluppfyllelsen. Orsaker till att elever inte klarar sfi uppges vara låg utbildning från hemlandet, avsaknad av studievana, sjukdom och låg motivation. Hela 37 procent har tillfälligt eller permanent avbrutit sin utbildning, de flesta av okänd anledning, många är äldre och har låg utbildning. Högst sannolikhet att avbryta utbildningen för att de fått ett arbete har män, de mellan 34 och 54 år och de med lägst utbildning.

Handläggare vid Arbetsförmedlingen hade enligt rapport från Riksdagens revisorer från 2000 generellt den uppfattningen att de arbetssökande som genomgått sfi kan för lite svenska för att kunna ta ett arbete och att språkkunskaperna inte heller är tillräckliga för att delta i flera av de arbetsmarknadspolitiska programmen. För personer som inte genomgått sfi bedömdes chansen till ett arbete som närmast obefintligt och sådana personer anvisades av de flesta arbetsförmedlare till sfi.

En senare studie från IFAU från 2009 visar att 40 procent av de utomnordiska invandrarna som fick permanent uppehållstillstånd 1994-2001 inte deltog i sfi. De som inte deltog i sfi var dock ofta väl rustade att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. Fler var t.ex. födda i västländer. Något fler av icke-deltagarna arbetade de tre första åren efter invandring, 59 procent jämfört med 54 procent bland sfi-deltagarna. Samtidigt fanns en stor grupp som inte deltog i sfi som inte arbetade alls, 41 procent. De flesta hade försörjningsstöd medan andra saknade känd försörjning.

Viktiga faktorer för en hög måluppfyllelse i sfi har uppgivits vara att undervisningen startar snabbt efter det att individen erhållit uppehållstillstånd samt att den utgår från deltagarnas utbildningsbakgrund. Undervisningen bör i möjligaste mån bedrivas på ett flexibelt sätt, t.ex. i olika takt, på kvällstid eller distans, på arbetsplats eller samordnad med andra studier på gymnasie- eller universitetsnivå. Svenskstudier kombinerade med arbetsmarknadskontakter bör kunna stärka motivationen för studierna. Deltagarnas försörjning bör ge tydliga signaler om värdet av

språkinläring. Även anordnare av utbildningarna bör ha goda drivkrafter att uppnå bra resultat. Ökade inslag av nivågruppering framhålls också som något som bör kunna bidra till kortare studietider och bättre resultat.

Regeringen har infört en lag införs om försöksverksamhet i högst 15 kommuner med prestationsbaserad stimulansersättning inom svenskundervisningen för invandrare som nu ska permanentas utan avvaktan på utvärdering.

En rad remissinstanser visade stor tveksamhet till förslaget med sfi-bonus och menade att systemet hade betydligt fler nackdelar än eventuella fördelar. Vi delade flera av dessa invändningar, bl.a. eftersom förslaget inte löser grundläggande problem som finns på många håll i landet; t.ex. vad gäller bristande möjligheter att kombinera sfi-undervisning med arbete och avvisade det i riksdagen tillsammans med Miljöpartiet och Vänsterpartiet .

Propositionens utgick från föreställningen att dagens sfi-studerande inte är tillräckligt motiverade i sina studier. Det finns inga belägg för att sfi-studerande som grupp skulle vara mindre motiverade att studera än andra studerandegrupper. Statens skolverk påpekade i sitt remissvar att det finns lite kunskap om orsaken till den låga genomströmningen och de många avhoppet inom sfi. Var femte nybörjare läsåret 2005/06 avbröt sin utbildning. För drygt hälften av dessa saknas uppgift om orsaken till avbrottet. För den andra hälften var en vanlig orsak till studieavbrottet att den studerande hade fått ett arbete.

4.3.4 Skolgången för barn till nyanlända

Av Sveriges kommuner tog 269 kommuner år 2008 emot nyanlända. Antalet elever i grundskolan som var nyanlända uppgick till drygt 6 000, varav närmare 1200 var nyanlända i årskurs 8 och 9. I gymnasieskolan fanns det närmare 2000 nyanlända. Dessutom fanns nästan 800 nyanlända elever under 19 år i sfi. De flesta nyanlända elever kom med sina föräldrar, men drygt 1500 kom till Sverige utan föräldrar. Det är flest pojkar bland de ensamkommande och det är allt yngre barn som kommer.

Kommunen och skolan har en skyldighet att ge varje elev förutsättningar att nå kunskapsmålen för utbildningen. Det gäller att skolan arbetar på ett sätt som främjar varje nyanländ elevs utveckling och lärande. Skolintroduktionen ska vara anpassad efter individens behov med syftet att individen så snabbt som möjligt ska kunna delta i reguljär undervisning.

Eftersom nyanlända elever utgör en extremt heterogen grupp är det av avgörande betydelse att undervisningen individualiseras i såväl språk som i andra ämnen. Inspektioner och forskning visar emellertid att kommuner och skolor ofta rutinmässigt och oreflekterat placerar elever i introduktionsklasser där undervisningen är lika för alla oavsett elevernas bakgrunder, förutsättningar och behov. En ökad individualisering av undervisningen kräver grundligare kunskaper om elevernas tidigare skolbakgrund och kunskaper. Få skolor strävar efter att betona vad eleverna kan, ofta handlar det mer om vad eleverna inte kan. Många barn som kommer kanske talar och skriver på flera språk, förutom svenska, vilket måste uppmärksammas och ses som en tillgång. Undervisningen organiseras ofta efter en kartläggning som främst begränsas till att gälla elevernas kunskaper i svenska språket.

Skolinspektionen har nyligen i en granskningsrapport (2009:3) iakttagit stora skillnader i hur nyanlända elever tas emot och vilket bemötande de får. Inspektionen har funnit brister i utbildningen i flertalet av de granskade kommunerna, men också goda exempel, bl.a. i Bollnäs och Överkalix kommuner. Mottagandet av nyanlända fungerar också bra i två större kommuner, Malmö och Södertälje. Där finns tydliga mål och riktlinjer, en genomtänkt organisation och personal som är väl insatt i styrdokumentet. Mottagandet är individuellt utformat.

På ett övergripande plan framstår det dock som att skolorna ofta, tvärt emot sitt uppdrag, snarast skapar och befäster särskiljande och segregering. Eleverna undervisas ofta avskild från övrig utbildning och övriga elever. De flesta elever placeras i någon form av introduktionsklass med enhetlig undervisning där eleverna hålls kvar för länge, med isolering som följd. Elever i dessa grupper är, visar det sig, ofta ganska okända för personal och övriga elever i skolan. Undervisningen bedrivs ofta utanför skolans ordinarie kvalitetsarbete och omfattas inte av rektorns pedagogiska ledarskap, ibland också i avskiljda lokaler.

En vedertagen uppfattning i forskning på området tvåspråkighet är att kunskapsutveckling gynnas av att de begrepp som används i ämnesundervisningen befästs både på elevens modersmål och på det svenska språket. Utgångspunkten att goda kunskaper i modersmålet är en faktor för god kunskapsutveckling är den dominerande inom forskningen och stöds av flera stora kvantitativa undersökningar. Därför är studiehandledning och ämnesundervisning på modersmålet effektiva redskap för att stödja elevernas kunskapsutveckling. Skolan är idag skyldig att ge studiehandledning till elever som behöver detta. Skolverkets inspektioner har dock visat att denna rättighet ofta åsidosätts. Nyanlända får inte studiehandledning på sitt modersmål i en utsträckning som möjliggör att de kan utveckla sina kunskaper i kursplaneämnen. Detta gör att eleverna riskerar att halka efter i sin kunskapsutveckling.

Forskning från USA visar att undervisning i integrerade grupper fungerar bra och är kostnadseffektiv vad gäller att uppnå kunskapsmål och resultat. Elever med svag socioekonomisk bakgrund gör bättre ifrån sig i socioekonomiskt blandade grupper, men detta sker inte till priset av en sämre kunskapsutveckling för elever med starkare socioekonomisk bakgrund. Integrerade och sammanhållna klasser är bra för alla elever.

4.4 Möjligheter till eget företagande

En betydande del av företag som startas drivs av personer födda utomlands. Drygt var tionde företag drivs av en utlandsfödd och 13 procent av de nya företagen startas av utlandsfödda. Antalet utlandsfödda företagare 2008 uppgick enligt Tillväxtverket till 54 000 personer. Majoriteten är män, 38 000. Årligen tillkommer drygt 7 500 nya företag.

Likheterna mellan småföretagare födda utomlands och företagare födda i Sverige är större än skillnaderna. De utlandsfödda driver dock oftare sina företag som enskild firma, medan svenskfödda företagare oftare driver sina som aktiebolag. Utlandsfödda företagare är mer välutbildade och de verkar oftare inom handel, hotell och restaurang jämfört med svenskfödda. Utlandsfödda företagare är också främst verksamma i storstadslänen, medan de svenskfödda är mer jämnt fördelade över landet.

Det är ovanligare att utlandsfödda företagare deltar i offentlig upphandling jämfört med svenskfödda. Utlandsfödda företagare har vanligen något färre anställda än svenskfödda, men är å andra sidan mer intresserade av att växa och även av att anställa fler.

I en undersökning från 2008 fick företagsledare ta ställning till i vilken utsträckning tio olika faktorer utgör ett hinder för företagets tillväxt. Utlandsfödda och svenskfödda företagare har ungefär samma syn på vilka hinder för tillväxt som råder. Undantaget är tillgången till lån och externt ägarkapital. En betydligt större andel utlandsfödda än svenskfödda småföretagare anser att den bristande tillgången till kapital, både lån och ägarkapital, utgör ett hinder för företagets tillväxt. Samtidigt är det fler, både utlandsfödda och svenskfödda, som upplever brist på egen tid, administrativ börda och hård konkurrens som större hinder för tillväxt än bristen på kapital.

Liksom de flesta västländer har Sverige en åldrande befolkning där även företagarna blir allt äldre. Ca 25 procent av landets företagare planerar för ett ägarskifte under de kommande fem åren. Ungefär 35 procent av företagarna är i dagsläget över 55 år,

vilket är en högre andel än befolkningen som helhet. Beräkningar från Företagarna visar att omkring 180 000 företagare kommer att trappa ner de närmaste fem åren. Det finns en risk att många av dessa företag kommer att läggas ner.

4.5 Förekomsten av diskriminering på arbetsmarknaden

Det finns ett stort antal studier som undersöker förekomst av diskriminering genom att i en regressionsanalys försöka förklara hur stor del av skillnaden i sysselsättning eller inkomst mellan dem med utländsk respektive svensk bakgrund som kan förklaras av observerbara skillnader som påverkar produktivitet, t.ex. ålder, vistelsetid och utbildning. Den kvarvarande skillnaden kan sedan tolkas som diskriminering. Det resultat man vanligen finner är att det återstår betydande skillnader även efter det att man beaktat ett stort antal skillnader som skolbetyg, kunskaper i svenska etc. Hela denna skillnad måste emellertid inte vara utslag av diskriminering eftersom det kan finnas andra variabler av betydelse som inte fångas upp av modellen i fråga.

I en studie från 2006 jämförs disponibel inkomst respektive sysselsättningsstatus 2002 för personer med utländsk bakgrund jämfört med inrikesfödda med svensk bakgrund. I studien kontrolleras för skillnader i individernas egen utbildning och arbetslivserfarenhet, betyg i svenska från gymnasiet, kön, civilstånd, antal barn samt föräldrarnas socioekonomiska position och utbildningsnivå. Skillnaden vad gäller disponibel inkomst är störst för personer som själva är födda i länder utanför Europa/Nordamerika eller vars båda föräldrar är födda i dessa länder.

Den viktigaste förklaringsfaktorn till skillnaderna är om individen är sysselsatt eller inte. Studien visar även att den relativa chansen att ha sysselsättning är avsevärt lägre för barn vars föräldrar är utrikesfödda. Ungdomar med rötter i Europa eller Nordamerika hade mellan 12 och 39 procents lägre sannolikhet att ha ett arbete och ungdomar med rötter i andra delar av världen mellan 31 och 52 procent. Tolkningen av de kvarvarande skillnaderna är antingen att grupperna skiljer sig åt vad gäller förekomst av Sverigespecifik kunskap eller att diskriminering förekommer. Man kan även tänka sig en blandning av dessa förklaringar.

En annan studie över personer födda i Sverige 1972 eller som hade invandrat före 1978 redovisar sysselsättning och arbetsinkomster där individerna grupperats efter föräldrarnas ursprung och vistelsetid i Sverige. Studien kontrollerar för bl.a. för skillnader i högsta avslutad utbildning, utbildningsinriktning, utbildningsutfall, kön, bostadsort, självskattade språkkunskaper och civilstånd. Personer med

utomeuropeisk bakgrund hade 46 procent lägre chans att vara sysselsatta jämfört med jämnåriga med svensk bakgrund. Även arbetsinkomsterna skiljer sig under nästan hela den observerade perioden (1995-2002), särskilt vad gäller personer med utomeuropeisk bakgrund.

Diskriminering kan även mätas med mer direkta metoder. I en svensk studie från 2006 skickades fiktiva ansökningar ut till företag avseende drygt 1600 jobb som var utannonserade på Arbetsförmedlingens hemsida. Jobben avsåg 13 yrkeskategorier i Stockholm och Göteborgs arbetsmarknadsregioner. Två ansökningar skickades med likartade kvalifikationer förutom att den ena sökanden gavs ett typiskt svenskt namn och den andre sökanden ett typiskt arabiskt namn. Av 527 svarande arbetsgivare svarade 240 båda sökande, 221 endast den sökande som hade ett svenskt namn och 66 endast den sökande som hade ett arabiskt namn. Diskrimineringen visade sig vara mer omfattande i lägkvalificerade yrken.

Även en studie av situationen i Belgien, Tyskland, Nederländerna och Spanien visar att diskriminering förekommer i alla tre faserna av en rekrytering – ansökan, intervju och besked – i samtliga undersökta länder. Det visar sig också att det är vanligast att sökande med utländsk bakgrund sorteras bort i det första steget av rekryteringsprocessen.

Man kan även undersöka huruvida individer själva upplever att de är utsatta för diskriminering. I en studie från 2000 sammanfattas resultaten av en serie undersökningar som genomfördes under 1990-talet. Enkätsvaren visar en omfattande förekomst av upplevd diskriminering och att det mesta av denna diskriminering upplevs i arbetslivet. Bland dem som var arbetslösa vid undersökningstillfället uppgav nästan varannan person att de trodde att arbetslösheten berodde på att arbetsgivare hellre anställde infödda svenskar än personer med den intervjuades bakgrund.

Sammanfattningsvis förefaller det sannolikt att det förekommer diskriminering på svensk arbetsmarknad. Det är inte rimligt att tro att inte åtminstone en del av skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan personer med svensk respektive utländsk bakgrund avspeglar en faktiskt förekommande diskriminering, även om man kanske inte kan förklara alla skillnader i sysselsättningsgrad eller inkomster med detta.

5. En starkare arbetslinje för nyanlända i yrkesverksam ålder – idéer och förslagsutkast

5.1 Efter besked om uppehållstillstånd – statligt ansvar under Kompetensförmedlingen med lokal/regional medverkan

För att öka förutsättningarna för en snabb etablering på arbetsmarknaden behöver nuvarande introduktion av nyanlända i yrkesverksam ålder (20 -65 år) göras om. Det krävs mer individualiserade insatser utifrån en bättre kunskap om vad individen har för utbildningsbakgrund och yrkeserfarenheter. Det behövs en mer flexibel och yrkesinriktad utbildning i svenska med mer inslag av såväl språk- som yrkesinriktad praktik. Det krävs att kompletterande utbildning och/eller yrkespraktik föregås av en väl fungerande och kvalitetssäkrad validering som är likvärdig i hela landet.

I det som följer föreslås ett vidgat statligt ansvar för etableringen av nyanlända i yrkesverksam ålder. Som huvudansvarig föreslår vi Arbetsförmedlingen/ Kompetensförmedlingen. Detta ansvar omfattar även att involvera berörd kommun/berörda kommuner genom upprättandet av regionala/lokala överenskommelser via samarbetsavtal rörande dels insatserna för enskilda och deras familjer (främst skolgången för barnen) dels samverkansformer, under såväl de två första årens introduktion som efter det att försörjningsansvaret eventuellt övertas av kommunen då en person ännu inte är självförsörjande.

För nyanlända äldre än 65 år liksom för ensamkommande barn under 18 år föreslås här inga förändringar. Ansvaret för äldre nyanlända föreslås även fortsättningsvis utgöra ett ansvar för Migrationsverket när det gäller att anvisa boende om så krävs, medan det är kommunen som ska svara för lämpliga etableringsinsatser, inklusive undervisningen i svenska språket. Nuvarande ordning vad gäller de ensamkommande barnen fungerar idag inte då det saknas möjligheter för Migrationsverket att kommunplacera barnen i en omfattning som krävs. Alltför få kommuner har idag ingått avtal med Migrationsverket angående detta och antalet barn som kommer ökar. En lösning på detta krävs, men frågan hanteras inte inom ramen för detta projekt. Däremot kommer barnen att gynnas av de förslag till förtydligande avseende kommunernas ansvar för skolgången för barn till asylsökande och nyanlända som

föreslås nedan. Dessa förändringar kommer även att gynna de barn som kommer hit utan sina föräldrar.

En viktig fråga gäller val av bosättningskommun för nyanlända i yrkesverksam ålder när de erhållit uppehållstillstånd. Kopplingen mellan bosättning och möjligheterna till utbildning och arbete behöver bli mycket starkare och tydligare. Det kräver bättre fungerande drivkrafter för alla inblandade så att mer ändamålsenliga bosättningslösningar kan bli resultatet.

5.2 Etableringsplan för fler

Under 2009 fick 11 265 personer uppehållstillstånd i Sverige på grund av flyktingskäl m.m. Cirka 80 procent av dessa utgjordes av skyddsbehövande, konventionsflyktingar samt personer med synnerligen ömmande omständigheter (tidigare humanitära skäl). Motsvarande siffra år 2008 var 11 237 personer.

Under 2009 beviljades också uppehållstillstånd till 9 273 personer som var anhöriga till personer som fått tillstånd som flyktingar m.m. Året innan var det 10 665 personer som fick uppehållstillstånd av detta skäl.

Förslagen i det som följer om en starkare arbetslinje för personer som kommer till Sverige och av flyktingskäl m.m. får uppehållstillstånd föreslår vi ska omfatta alla nyanlända som fyllt 20 men ej 65 år som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring enligt utlänningslagens 5 kap § 1,2, 4 eller 6 (kvotflyktingar och skyddsbehövande), 12 kap § 18 (hinder mot att verkställa avvisning och utvisning), 21 kap (tillfälligt skydd) samt 22 kap (tribunalvittnen). Uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring kan också ha beviljats p.g.a. anknytning till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i första stycket. I sådant fall ska den nyanlände ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den utlänning som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. Förslagen omfattar även nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år som saknar föräldrar i landet.⁴ I samtliga dessa fall föreligger förutom rätt till en etableringsplan från Kompetensförmedlingen även rätt till statlig etableringsersättning i högst två år, under förutsättning att man fullföljer insatserna enligt planen (se nedan).

Även övriga anhöriga till flyktingar och f d flyktingar med svenskt medborgarskap för vilka kommunen svarar för försörjning i form av försörjningsstöd (ev. introduktionsersättning) föreslår vi ska ha rätt till en etableringsplan från Kompetensförmedlingen där kommunen svarar för försörjningen, ev. med något

⁴ Detta är enligt uppgift de grupper som omfattas av det förslag till ny etableringslagstiftning som regeringen presenterat (prop.2009/10:60).

tillägg utöver försörjningsstödet, och den enskilde svarar för att genomföra överenskomna insatser. Omfattning och inriktning av detta ansvar bör regleras i de överenskommelser som vi föreslår nedan att förmedlingen ska teckna lokalt/regionalt kring samverkan och ansvar för etableringsinsatser för nyanlända.

Även andra som kommer som anhöriga för vilka kommunen inte svarar för någon försörjning föreslår vi ska ha rätt till en etableringsplan från Kompetensförmedlingen om de så behöver för att kunna etablera sig i egen försörjning på den svenska arbetsmarknaden. Detta kan t.ex. gälla kvinnor som kommer hit och som försörjs av sin anknytningsperson.

Behovet av insatser för en starkare arbetslinje även för nyanlända som inte omfattas av statlig eller kommunal försörjning framgår tydligt av uppgifter från SKL, varav framgår att av de drygt 10 000 övriga anhöriga som kom till Sverige 2003 hade endast 43 procent haft någon form av arbete under 2006.

5.2.1 Ansvar för personer som inte bör avkrävas eget försörjningsansvar

En särskild fråga gäller ansvaret för personer i yrkesverksam ålder vars möjligheter till egen försörjning är så nedsatta till följd av medicinska och andra orsaker att de rimligen inte kan avkrävas eget försörjningsansvar. Vi anser inte att dessa ska omfattas av Kompetensförmedlingens ansvar, utan ansvar såväl för försörjning som för lämpliga etableringsinsatser bör i stället ligga på den kommun i vilken de bosätter sig, eventuellt efter kommunanvisning från Migrationsverket. Givetvis ska kommunen erhålla kompensation från staten för kostnader till följd av detta ansvar.

Ansvar för att bedöma huruvida en person i yrkesverksam ålder inte bör omfattas av det nya statliga ansvaret om en starkare arbetslinje för nyanlända anser vi ska ligga på någon annan myndighet än Arbetsförmedlingen/Kompetensförmedlingen. Ett tänkbart alternativ är Försäkringskassan. Eventuellt kan då samma (eller liknande) verktyg och instrument användas som nyligen föreslagits då Försäkringskassan framöver har att bedöma huruvida en person som är sjukskriven ska komma ifråga för förlängd sjukpenning (enligt förslaget från SOU 2009:89). I denna bedömning föreslås att hänsyn bör tas till såväl medicinska förhållanden som aktuell respektive potentiell s.k. försörjningsförmåga. Vid bedömning av denna ska en persons ålder, utbildningsbakgrund, yrkeserfarenheter och möjligheter till anpassning beaktas. Enligt utredningen bör Försäkringskassan närmare utreda lämpliga instrument för hur denna bedömning ska utformas.

5.3 Valet av bosättningskommun

5.3.1 Vid uppehållstillstånd till följd av flyktingskäl m.m.

Som redogjordes för ovan innebär nuvarande system för mottagning av asylsökande att de ofta blir permanent bosatta i den kommun i vilken de vistas som asylsökande. De som bosatt sig i eget boende har hittills endast haft en månad på sig att begära hjälp med att få en annan bosättningskommun. Enligt gällande regler ska de också först bosätta sig tillfälligt i ett anläggningsboende (ABO) för att kunna påräkna hjälp med bostad från Migrationsverket. Denna ordning är inte rimlig.

För att individer boende i ABO är Migrationsverket idag skyldig att anvisa en kommunplacering som individen accepterar. Problemet är att detta inte alltid sker mot bakgrund av individens möjligheter att erhålla relevant arbete eller utbildning.

Valet av bosättningskommun för personer som beviljas uppehållstillstånd av flyktingskäl m.m. som omfattas av Kompetensförmedlingens ansvar bör framöver bli en fråga som diskuteras och övervägs inom ramen för ett fördjupat etableringssamtal, där förutom Migrationsverket även Kompetensförmedlingen deltar som huvudansvarig aktör (se nedan). Till grund för detta måste ligga en rimlig kunskap om individens bakgrund, kompetens, önskemål, behov och familjesituation. Vi hoppas givetvis att en nyordning vad gäller ökat kommunalt ansvar och erbjudande om ordnat boende från Migrationsverket under asylprövningstiden ska innebära att asylsökande inte ska behöva byta kommun efter ett uppehållstillstånd för att kunna försörja sig alternativt utbilda sig. Målet är att så många som möjligt ska kunna fortsätta bygga upp en tillvaro inriktad mot egen försörjning i den kommun i vilken de bott under tiden som asylsökande.

För att möjliggöra en rimligare beslutssituation för individer boende i EBO har den tid inom vilken en person folkbokförs i en kommun nyligen förlängts från en månad till upp till sex månader, vilket är bra och nödvändigt.

5.3.2 Vid anhöriginvandring

Även en person som beviljas uppehållstillstånd till följd av anknytning till en person som tidigare beviljats uppehållstillstånd av flyktingskäl m.m. bör snarast kallas till ett

etableringssamtal där förutom Migrationsverket även Kompetensförmedlingen deltar. Eftersom personen har en anknytning till någon som redan är folkbokförd så blir den anhörige folkbokförd på samma adress. Frågan om bosättningskommun är därmed inte en fråga på samma sätt som för den som saknar anknytningsperson. Det primära för etableringssamtal blir i stället att kartlägga individens bakgrund vad gäller utbildning, yrkeserfarenhet, familjesituation samt önskemål och behov av insatser. Även bostadsättningskommun ska dock kunna diskuteras, om det är så att ankomsten av den anhörige aktualiserar en ny bosättningskommun för familjen.

För anhöriga till övriga, vilka enligt vårt förslag saknar rätt till etableringsersättning men som har rätt till en etableringsplan, bör Kompetensförmedlingen på begäran från den enskilde och/eller berörd kommun i de fall som försörjningsstöd är aktuellt i dialog med den nyanlände snarast ta fram ett förslag till etableringsplan (se nedan).

5.3.3 Fler engagerade kommuner, särskilt i attraktiva områden, på basis av ansvarsbonus och kommunalekonomiskt utjämningsystem

Tidigare i rapporten har redovisats idéer kring ökat kommunalt ansvar och hur fler kommuner än idag ska kunna göras mer intresserade av att ta emot fler asylsökande i s.k. ordnat boende i Migrationsverkets regi. En förstärkt lagstiftning angående ett tydligare ansvar när det gäller kommunernas skyldigheter att kunna ta emot asylsökande och nyanlända (Lex Vellinge) och vad gäller ansvaret för bostadsförsörjning samt idéer om ett kommunalekonomiskt utjämningsystem för utjämning av mottagandet av asylsökande presenterades.

I syfte att öka intresset bland kommuner med god ekonomi och bra förutsättningar från ett arbetsmarknads- och utbildningsperspektiv för att ta emot också fler nyanlända flyktingar kan man överväga att, förutom förekomsten av asylsökande i ordnat boende eller eget boende, även låta mottagandet av personer som beviljats uppehållstillstånd antingen som flykting eller som anhörig till en sådan påverka en eventuell kommunalekonomisk utjämningsmodell. Det är också ett faktum att kommunerna inte erhåller ersättning från staten för all anhöriginvandring som sker. Någon särskild ersättning för personer som kommer efter det att två år har gått sedan anknytningspersonen först togs emot i en kommun utgår inte enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Ett eventuellt utjämningsystem gällande flyktingar skulle givetvis behöva samordnas med det tidigare skisserade systemet avseende asylsökande samt också med det generella kommunala utjämningsystemet. Det måste också relateras till hur många

flyktingar som berörs i respektive kommun. På motsvarande sätt som när det gäller ansvaret för mottagande av asylsökande skulle en kommun även här kunna påverka det ekonomiska utfallet genom att i detta fall i förhandlingen med länsstyrelsen om kommunplaceringar acceptera att ta emot ett större antal flyktingar och andra skyddsbehövande än vad som gäller i utgångsläget.

En samordnat utjämningsystem för mottagande av såväl asylsökande som flyktingar och skyddsbehövande inklusive deras anhöriga skulle kunna bestå av två delar vad gäller betalningsansvaret. Den första delen skulle avse de kommuner som svarar för ett osedvanligt lågt mottagande av asylsökande, givet att kommunen i fråga uppvisade god relativ skattekraft. Den andra delen skulle avse de kommuner vars mottagande av flyktingar, andra skyddsbehövande inkl. anhöriga låg på en osedvanligt låg nivå, också detta förutsatt att kommunen ifråga uppvisade god relativ skattekraft. En kommun skulle alltså kunna bli betalningsansvarig för den ena delen, för den andra delen eller för båda två.

På motsvarande sätt skulle en kommun vars mottagande låg på osedvanligt hög nivå kunna bli mottagare av ansvarsbonus kopplad till antingen asylsökande eller flyktingar och andra skyddsbehövande inkl. deras anhöriga eller till båda två.

Vi föreslår att ett system utifrån dessa utgångspunkter bör prövas i syfte att åstadkomma en jämnare ansvarsfördelning mellan kommunerna, givetvis efter det att de frågor som behöver belysas har utretts närmare. I bilaga exemplifieras med hjälp av en tabell med kommentarer hur ett system avseende såväl asylsökande som nyanlända flyktingar skulle kunna utformas.

5.3.4 Överenskommelser om kommunplatser

På basis av prognoser från Migrationsverket över det totala antalet personer som förväntas få uppehållstillstånd som flyktingar m.m. bör Kompetensförmedlingen föreslå en regionvis fördelning av de nyanlända, som underlag för länsstyrelsernas förhandlingar med kommunerna om kommunplatser. Utgångspunkten för länsstyrelserna bör vara att samtliga berörda kommuner i ett län ingår i överenskommelsen med Kompetensförmedlingen om kommunplatser.

5.3.5 Fördjupat etableringssamtal som grund för val av bosättningskommun

Snarast efter det att en asylsökande i yrkesverksam ålder beviljats uppehållstillstånd bör denne således kallas till ett fördjupat etableringssamtal där förutom

Migrationsverket även Kompetensförmedlingen deltar. Det primära syftet med detta blir att utifrån kartläggning av individens yrkes- och utbildningsmässiga bakgrund samt familjesituation diskutera fortsatt bosättning. Individen bör då matchas utifrån tillgängliga bostadsalternativ, arbetsmarknadssituation samt tillgång till olika utbildningsalternativ i olika kommuner/regioner. Vår förhoppning är att så många som möjligt ska kunna fortsätta bygga upp sin tillvaro i den kommun i vilka de bott under tiden som asylsökande.

För att en matchning ska bli möjlig måste individens bakgrund vad gäller yrkeserfarenhet liksom utbildning kartläggas och vid behov valideras. Som en utgångspunkt för detta ska den förberedande kartläggning i Migrationsverkets regi som ska göras redan under den första tiden som asylsökande, under individens tid i ankomstboende, kunna tjäna som utgångspunkt.

För att Kompetensförmedlingen ska kunna genomföra validering av tillräckligt god och enhetlig kvalitet bör en myndighet få i uppdrag att svara för att stärka den nationella samordningen kring validering samt övergripande svara för fortsatt utveckling och kvalitetssäkring av insatser som avser validering av såväl kunskap förvärvat i yrkeslivet som av utbildningar (se avsnitt 5.6.2).

Kompetensförmedlingen bör i dialogen med den enskilde utgå från ett regionalt perspektiv. Detta är viktigt för att kvalitativt goda insatser ska kunna ingå i en kommande etableringsplan. Många kommuner är helt enkelt för små för att själva kunna tillhandahålla det utbud av insatser som kan krävas för att en person ska få bästa möjliga förutsättningar för en bra och framgångsrik etablering.

Om det vid anvisning av kommunplatser till särskilt attraktiva områden, inom exempelvis storstadsområden och andra tillväxtregioner, krävs prioriteringar bör hänsyn även tas till situationen för medföljande och särskilt då till barnfamiljers situation och behov av bra bostad och fungerande skolgång (se nedan).

Först när frågan om bosättningskommun är avgjord sker folkbokföring i den aktuella kommunen.

Ansvar för fullföljandet av etableringssamtalet, utarbetandet av etableringsplanen liksom för den statliga individensättningen (etableringsersättning) blir därmed en fråga för berörd Kompetensförmedling i den aktuella bosättningskommunen alternativt bosättningsregionen.

5.4 Kompetensförmedlingens ansvar

5.4.1 Individuella etableringsplaner

Vi föreslår att Kompetensförmedlingen där personen i fråga har folkbokfört sig som ska ha ett ansvar för att fullfölja etableringssamtalet och i dialog med den enskilde utarbeta en individuell etableringsplan för maximalt två år. I vissa fall, t.ex. i samband om en kompletterande utbildning är aktuell kan den föreslagna tiden vara väl kort tilltagen. I sådana fall, dvs. i samband med en längre utbildning, menar vi att det ska vara möjligt att förlänga tiden med etableringsplan upp till förslagsvis 5 år. Den statliga etableringsersättning som vi föreslår ska dock bara kunna utgå i sammanlagt två år.

Grunden för etableringssamtalet utgör den kartläggning av yrkesbakgrund och tidigare utbildning som genomförts. I de fall detta kräver en formell validering så skall detta också göras. Denna ska, på sikt, kunna omfatta såväl yrkeskompetens som ej avslutade utbildningar.

Syftet med insatser i en etableringsplan ska vara att utifrån individuella förutsättningar lägga fast en plan för hur individen ska kunna få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, med eller utan statligt stöd, som svarar mot förutsättningar och behov och som fungerar också i ett längre perspektiv. Det är således inte alltid den snabbaste vägen till ett arbete som bör stå i fokus. Att en akademiker kör taxi, kanske i flera år, svarar knappast mot krav på väl fungerande matchning mot kompetens, även om deltidsarbete med lägre kvalifikationskrav naturligtvis kan ingå som en del i etableringsplanen.

I etableringsplanen ska de insatser preciseras som staten, eventuellt i samverkan med andra aktörer, förbinder sig att tillhandahålla för individens räkning. Individens å sin sida förbinder sig att genomföra de insatser som etableringsplanen omfattar. Båda sidor ska ha vissa möjligheter att omförhandla insatserna, exempelvis om förändringar utom individens kontroll omöjliggör vissa insatser som finns med i planen etc.

Insatserna ska i möjligaste mån innebära aktivitet på heltid, sett över en längre period.

I vissa fall utgörs detta av start av ett eget företag. För personer med en bakgrund som egen företagare bör det inom ramen för etableringsplanen bli möjligt att förbereda för detta. t.ex. genom en svenskundervisning som är inriktad på detta. Personer som tidigare varit verksamma som företagare eller som önskar etablera sig

som företagare anser vi bör kunna erbjudas en etableringsplan som är inriktad mot detta. I Botkyrka bedrivs sedan 2004 en individuellt anpassad svenskundervisning som är inriktad mot personer som varit företagare i sitt tidigare hemland och/eller vill starta eget företag i Sverige. Nivån på svenskstudierna är sfi (kurs C och D) eller SAS (grundläggande svenska som andra språk). Undervisningen i svenska kombineras med kurser om företagande i Sverige. Som en del i utbildningen ingår även att skapa kontakter med arbetsmarknaden, myndigheter och andra entreprenörer. Utbildningen är ett samarbete mellan Länsstyrelsen, kommuner i Stockholms län samt myndigheter och organisationer som arbetar med företagande. Hela 66 procent av deltagarna uppges driva företag inom två år och närmare 80 procent uppges att de har haft stor nytta av att gå programmet. Vi vill att program liknande detta ska kunna tillhandahållas på flera orter.

För personer med akademisk bakgrund bör möjligheter till kompletterande utbildning liksom ev. frågor om behörighet undersökas. I detta syfte bör ett samarbete med regionala högskolor organiseras.

För personer som saknar gymnasieutbildning, liksom i vissa fall kanske även grundläggande utbildning, bör möjligheter till detta diskuteras med berörd kommun (se nedan). Även lärlingsutbildning, även för vuxna⁵, liksom kvalificerad yrkesutbildning samt arbetsmarknadsutbildning bör kunna utgöra alternativ. Kompetensförmedlingens övriga åtgärder som subventionerade anställningar etc. ska givetvis även kunna användas.

En viktig fråga är tillhandahållande av lämpliga praktikplatser. Kommunen alternativt kommuner som ingår i ett regionalt samarbete bör kunna tillhandahålla praktikplatser inom ramen för den egna verksamheten.

5.4.2 Individuell språklyft – SFI som statligt ansvar

En del av etableringsplanen bör avse studier i svenska språket. Hur detta bör utformas bör avgöras individuellt. Undervisningen i svenska måste bli mer yrkesanpassad, specialiserad och individualiserad. I vissa fall är det lämpligt att individen läser svenska i kommunal regi, dvs. motsvarande nuvarande sfi, medan det i andra fall kanske är bäst att läsa svenska inom ramen för en högskola, som en del i ett program inriktat mot företagande eller kanske inom ramen för en folkhögskola.

I samtliga fall bör dock med fördel undervisningen kunna bedrivas parallellt med andra studier, praktik eller arbete. Vad vi vill se är ett språklyft som har individens behov och förkunskaper som utgångspunkter. Vi föreslår att ansvaret för sfi förs

⁵ En sådan utbildning har med goda resultat bedrivits sedan flera år i Värmland, nu med hjälp av Alfa-stiftelsen.

över från kommunerna till staten. Formerna för hur detta ska ske behöver dock utredas närmare. I de fall kommunen fortsätter att ansvara för undervisningen ska staten givetvis ersätta kommunen för undervisningskostnaderna.

Vi vill även avskaffa systemet med s.k. sfi-bonus, eftersom vi menar att det i första hand utgör en stimulans till dem som redan når de bästa resultaten, de som undervisas av de skickligaste pedagogerna, har mest studievana och högst utbildning samt de som kommer från länder med det latinska alfabetet. Vi anser att det är orimligt att skapa ett bonussystem där nyanlända premieras respektive går miste om sin bonus utifrån faktorer som de inte kan påverka, såsom ursprungsland och studievana, att det finns behöriga sfi-lärare att tillgå och att kommunen startar utbildningen i tid för att de ska hinna uppnå resultat. Resurserna bör i stället användas för att höja kvaliteten i undervisningen genom bättre individuell anpassning.

5.4.3 Lokala/regionala överenskommelser med kommun/kommuner om samverkan kring insatser enligt etableringsplanen

För att den enskilde ska kunna erbjudas ett effektivt stöd tror vi att det krävs en ökad regional/lokal samverkan där bosättningskommun men även andra kommuner kan ingå och tillsammans med Kompetensförmedlingen tillhandahåller olika resurser som kan nyttjas inom etableringsplanen. Det övergripande målet om en bra och snabb etablering måste styra mot väl avvägda insatser, både vad gäller inriktning och förläggning i tiden.

Det är viktigt att kommunernas intressen av effektiva insatser tidigt i etableringsprocessen beaktas. Dessa löper ju risken att stå med försörjningsansvaret i de fall som Kompetensförmedlingen prioriterar fel eller åtgärderna kommer för sent och således inte i tillräcklig utsträckning leder till egen försörjning. Till följd av detta tror vi att kommunerna sannolikt har starka egenintressen av att vara Kompetensförmedlingen behjälplig när det gäller t.ex. att tillhandahålla praktikplatser och även viss grundläggande utbildning. Kommunerna kommer ju även med förslaget att avlastas försörjningsansvar liksom ansvaret för etableringsinsatser för en del personer som idag kommer som anhöriginvandrare efter två år, oftast kvinnor, och för vilka kommunerna idag svarar för såväl försörjning som aktiva insatser. Vidare kommer staten enligt vårt förslag att ta ett ansvar även när det gäller övriga anhöriga som enligt förslaget inte har rätt till etableringsersättning, men likväl till en etableringsplan. Mot bakgrund av detta är det rimligt att anta att kommunerna

kommer att vara intresserade av att medverka till att skapa förutsättningar för en så bra och tidig etablering som möjligt.

Goda drivkrafter för Kompetensförmedlingen anser vi är svårare att säkerställa. Det finns en risk att förmedlingen inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till risken på lång sikt att samhället får svara för försörjning i de fall etableringen misslyckas, eftersom detta inte är något som belastar förmedlingen (staten) utan kommunen där individen bor.

En tänkbar lösning på detta vore om förmedlingen görs medveten om att kommunen efter det att de (maximalt) två åren med etableringsplan väl har passerat har en fortsatt rätt till stöd och insatser från förmedlingens sida för de individer som berörs. Så är det i allmänhet inte i tillräcklig utsträckning idag när det gäller personer med försörjningsstöd.

Detta är något som vi menar bör regleras i en lokal/regional överenskommelse. I så fall blir förmedlingen i ökad grad ansvarig för felsatningar och felprioriteringar, genom att det efter två år inte längre blir möjligt att avfärda individens problematik till kommunen och placera personen ifråga i sökkategorier som i praktiken innebär att förmedlingen inte engagerar sig.

Omfattning liksom innebörd av detta ansvar måste givetvis övervägas närmare.

5.4.4 Samverkan med arbetsmarknadens parter inklusive lokalt näringsliv

Förverkligandet av etableringsplanerna är beroende av tillgången till arbetsplatsförlagda utbildningsplatser, praktikplatser och en större medvetenhet om nyanländas möjligheter att bidra till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Det är därför väsentligt att parterna på arbetsmarknaden ges ett stort utrymme i engagemanget för att ge fler nyanlända kontakter med arbetslivet.

Kompetensförmedlingen bör därför ha i uppdrag att systematiskt medverka till arbetsgivares och fackliga organisationers deltagande i utformningen och genomförandet av insatserna. Samverkan mellan Kompetensförmedlingen och parterna på arbetsmarknaden behöver ske såväl nationellt och regionalt som för enskilda branscher.

Inom ramen för denna samverkan ska den nyanlände kunna erbjudas kontakt med potentiella arbetsgivare och även kunna få stöd i form av företagsmentor eller liknande. Av särskild betydelse blir att involvera lokala nätverk av företagare, både med svensk bakgrund och med invandrabakgrund.

Anställda inom det lokala näringslivet eller offentlig verksamhet bör genom samverkan kunna uppmuntras att ställs upp som mentorer och kontaktpersoner för nyanlända. En sådan kontakt bör kunna utgöra ett kontinuerligt stöd för individen under hela etableringsprocessen, oavsett i vilken fas i sin etableringsplan som individen befinner sig.

Samverkan med arbetsmarknadens parter lokalt eller regionalt ska även kunna användas för att motverka diskriminering i arbetslivet och underlätta processen fram till en anställning. Det bör även kunna vara möjligt att inom ramen för detta träffa överenskommelser med Kompetensförmedlingen om tillhandahållande av subventionerade anställningar etc.

En översyn behöver göras för att motverka att lagstiftning sätter hinder för parterna att kunna träffa branschvisa integrationsavtal för att ge nyanlända möjlighet till arbetsplatsförlagd introduktionsutbildning.

5.4.5 Samverkan med högskolor och universitet

Högskolor och universitet bör också ingå som en del i Kompetensförmedlingens ansvar vad gäller att tillgodose den enskildes intressen av en snabb och bra etablering. Inom ramen för en dialog bör Kompetensförmedlingen intressera högskolor för att tillhandahålla intensivkurser i svenska för personer som lämpligen läser detta på högskolenivå samt även kompletterande utbildningar för personer med akademisk bakgrund.

En lämplig form kan vara att personer inom högskolan utses till mentorer med ett särskilt ansvar för att bistå den enskilde i hans eller hennes studier i Sverige. Av särskild betydelse är att högskolor medverkar när det gäller att tillhandahålla yrkesinriktad praktik. Rapporter visar att särskilt akademiker med samhällsvetenskaplig och juridisk bakgrund har stora svårigheter att få ett arbete i Sverige som motsvarar deras utbildningsnivå. En faktor är här de höga krav på att behärska svenska språket som gäller inom dessa yrken. För att möjliggöra för personer med annat modersmål än svenska att arbeta inom exempelvis offentlig

förvaltning är det således viktigt att fler får tillfälle att praktisera och öva språket i en miljö som ställer rätt krav.

Mentorsprogram

Ett särskilt ansvar bör läggas på högskolor och universitet vad gäller att medverka till att studerande mot en rimlig ersättning ställer upp som mentorer för skolelever med utländsk bakgrund. Särskilt stor betydelse kan detta förväntas få för elever som börjar relativt sent i den svenska skolan. Sådana modeller har funnit i Malmö och har fungerat väl. Elever med en annan bakgrund får genom mentorprogrammet kontakt med en person som kan fungera som förebild och får genom denne kontakt med det svenska samhället. Den högskolestuderande får nya erfarenheter och dessutom möjlighet att kunna utgöra ett konkret stöd för en person med andra livserfarenheter och en annan bakgrund.

5.4.6 Samverkan regionalt kring insatser för bättre skolgång för barn till nyanlända (och asylsökande)

För att barn till nyanlända liksom till asylsökande ska kunna erbjudas en undervisning som motsvarar de krav som skollagen ställer kan samverkan mellan kommuner i en region vara en förutsättning. Många kommuner kan ha svårt att själva tillhandahålla t.ex. modersmåls lärare och möjliggöra studiehandledning på modersmål. Kommuner i samverkan skulle kunna dela på resurser och gemensamt på så sätt svara för en mer specialiserad och kvalitativt sett bättre undervisning för barn till nyanlända, och även barn till asylsökande liksom ensamkommande asylsökande barn.

Regional samverkan mellan kommuner och skolor skulle även kunna underlätta vidareutbildning av lärare, metodutveckling och kunskapsöverföring mellan kommuner och skolor. För elever skulle en ökad regional samordning kunna innebära vidgade möjligheter till efterfrågad specialisering och kunskapsutveckling.

5.4.7 Samverkan med frivilligorganisationer inkl invandrarföreningar

Givetvis bör frivilligorganisationer och invandrarföreningar kunna spela en viktig roll även under etableringsfasen. Kompetensförmedlingen bör inom ramen för dialogen kring etableringsplanen utröna om den nyanlände har behov av stöd i form av kontakt med frivilligorganisation och i dessa fall vara behjälplig med att etablera

lämpliga kontakter. Ett viktigt syfte med en sådan ökad samverkan med frivilligorganisationer är att kontakter och nätverk som är viktiga för att kunna få en praktik eller ett arbete kan tillhandahållas.

5.5 Statlig etableringsersättning under två år

En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan anser vi också i vissa fall ska omfattas av en rätt till en statlig etableringsersättning. Det gäller främst personer som erhåller uppehållstillstånd som skyddsbehövande och anhöriga till sådana personer som kommer inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

Först när en etableringsplan är utarbetad och godkänd ska full etableringsersättning kunna utgå. Under tiden planen utarbetas bör i vissa en reducerad ersättning kunna utgå, under förutsättning att den nyanlände medverkar till att en plan upprättas snarast möjligt. En förutsättning är även att den nyanlände då inte samtidigt erhåller någon dag ersättning från Migrationsverket.

Etableringsersättning ska vara individuell och enhetlig och i regel utgå i högst två år. Inom ramen för etableringsplanen bör det dock vara möjligt att bedriva exempelvis längre heltidsstudier med annan finansiering eller finansierade genom eget arbete. För etableringsersättning svarar staten genom Kompetensförmedlingen som ansvarar för att fatta beslut om rätten till ersättning. Det system som skissas här bygger i delar på det som den borgerliga regeringen nyligen föreslagit.

5.5.1 Nivån för ersättningen

Etableringsersättningen ska stimulera till såväl aktivitet under tid med etableringsplan som till egen försörjning på den reguljära arbetsmarknaden. Detta betyder att nivån för ersättningen bör ligga något över försörjningsstödsnivå. Därmed minskas även risken för övervältring på kommunernas försörjningsstöd.

Den ersättning som utgår anser vi ska vara generell och lika för alla oberoende av var i landet man bor. Ersättningen ska vara individuell och inte påverkas av hushållsstorlek eller inkomster hos andra personer som ingår i hushållet eller andra faktorer. Detta innebär också att ekonomiska motiv inte motverkar aktiva insatser syftande till ett deltagande i arbetslivet och därmed en egen försörjning för kvinnor i familjer där det finns en tradition att kvinnan inte arbetar.

Om den nyanlända inom ramen för sin etableringsplan arbetar och erhåller förvärvsinkomster bör etableringsersättningen sättas ner.

5.5.2 Den enskildes rättigheter och skyldigheter

Etableringsersättningen bör vara villkorad till insatser enligt den upprättade och överenskomna etableringsplanen. Insatserna bör i princip motsvara aktivitet på heltid, även om utformningen av etableringsplanen kan innebära att kraven på engagemang varierar över tid. Detsamma gäller till hur stor del som insatser förläggs till dagtid respektive kvällstid. Det är ju individens behov som ska styra utformningen av planen.

Om en nyanländ utan giltiga skäl inte deltar i aktiviteter som ingår i etableringsplanen bör ersättningen kunna sättas ner, helt eller delvis. Kompetensförmedlingen bör vara den som fattar beslut i dessa fall.

5.5.3 Möjlighet till arbetsinkomster utan avräkning

En nyanländ som arbetar vid sidan av sin etableringsplan bör på samma sätt som idag gäller i samband med studiemedel kunna ha sidoinkomster upp till ett visst belopp utan att etableringsersättningen minskas (fribelopp). Ett arbete vid sidan om t.ex. studier i svenska som ingår i en etableringsplan kan bidra till att den nyanlände snabbare lär sig språket och dessutom snabbare kan övergå till arbete och egen försörjning.

5.5.4 Möjlighet till barntillägg

För att undvika att vissa hushåll regelmässigt måste vända sig till kommunen för att ansöka om kompletterande försörjningsstöd är det rimligt att ett särskilt tillägg under vissa förutsättningar kan beviljas hushåll med barn. Alternativet vore att den individuella ersättningen låg på en så hög nivå att hushåll utan barn skulle gynnas på ett sätt som inte är rimligt och som skulle kunna motverka en övergång till arbete.

5.5.5 Möjlighet till bostadsbidrag

Det är rimligt att nyanlända ska kunna få bostadsbidrag på samma sätt som andra bosatta i Sverige. Etableringsersättningen ska ses som bidragsgrundande inkomst vid en prövning av rätt till bostadsbidrag till barnfamiljer. Lagstiftningen som bostadsbidrag bör ändras i detta syfte.

5.5.6 Möjlighet till försörjningsstöd under tid med etableringsplan

Endast i undantagsfall ska det kunna bli aktuellt för en nyanländ med rätt till etableringsersättning att få kompletterande försörjningsstöd. Nyanlända som avstår från att delta i insatser enligt sin etableringsplan och inte kan försörja sig utan att vända sig till kommunen för försörjningsstöd bör i normalfallet kunna hänvisas till att påbörja insatser enligt etableringsplanen och därmed få rätt till etableringsersättning.

5.6 Insatser på nationell nivå

5.6.1 Successiv implementering med utvärdering av insatser

Den verksamhet som skisseras här bör efter nödvändiga kompletteringar och förtydliganden bli föremål för ett successivt införande i landet som möjliggör kontinuerlig uppföljning och utvärdering. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) bör ges i uppdrag att utvärdera en reforms successiva införande.

5.6.2 Stärkt nationell samordning av validering

I syfte att säkerställa en kvalitetssäkrad validering som fungerar i landet som helhet vill vi ge en myndighet i uppdrag att stärka den nationella samordningen kring validering. Denna myndighet ska utarbeta och genomföra en nationell strategi för validering av såväl yrkeskunskap som utbildning (såväl fullständig som ofullständig sådan) på olika nivåer. Myndigheten skulle åläggas det övergripande ansvaret för fortsatt utveckling, implementering av valideringsmetoder, valideringsstöd och

kvalitetssäkring av insatser avseende validering. Myndigheten ska samverka med berörda parter inom utbildningsområdet och arbetsmarknadsområdet.

En viktig målgrupp för denna myndighet blir att validera kompetens och utbildning för nya svenskar. Men uppdraget skulle dock kunna vara generellt och omfatta alla svenskar som har behov av validering för att kunna få eller byta arbete alternativt påbörja eller avsluta en utbildning.

Myndigheten bör kunna lägga ut valideringsuppdrag på andra aktörer, t.ex. högskolor och universitet. Myndigheten skulle dock svara för att de resultat som uppnås svarar mot högt ställda kvalitetskrav och för att den metodik som används svarar mot kraven i ett nationellt perspektiv. Valideringsinstrument som används måste säkerställa enhetliga bedömningar.

För att valideringsinstrumentet ska bli användbart vid såväl anställning som ansökan till utbildning måste berörda aktörer ha tilltro till de metoder som används. Arbetsmarknadens parter bör i detta syfte involveras i myndighetens arbete, liksom berörda högskolor och andra utbildningsanordnare.

5.6.3 Insatser för att främja eget företagande

Etableringsplan för blivande företagare – särskilt företagarspår

För nyanlända med en bakgrund som företagare och/eller som vill starta ett eget företag i Sverige vill vi att det ska finnas möjlighet att som en del i etableringsplanen följa ett företagarspår som förutom svenskundervisning för blivande företagare även omfattar andra kurser av relevans för den som ska starta ett eget företag i Sverige. Det bör även omfatta kontakter med arbetsmarknadsrepresentanter och myndigheter som är verksamma inom företagsområdet liksom kontakter med arbetsmarknadens parter regionalt.

Risckapital

Som utlandsfödd företagare har det visat sig svårare att få tillgång till risckapital. Fler företagare från andra länder är hänvisade till eget kapital alternativt att låna från släkt och vänner. Vi föreslog i samband med budgetpropositionen att ett risckapitalavdrag skulle införas för den som investerar i ett nytt nystartat företag. Förslaget innebar att den som investerar i ett nystartat företag skulle få dra av 20 procent av det investerade beloppet, dock max 100 000 kronor. Beloppet skulle dras av mot skatt på inkomst av tjänst, fastighetsskatt samt förmögenhetsskatt. Denna modell har utretts och förespråkas av till exempel Svenskt Näringsliv. Utredningen har i sin modell,

konkreta förslag för utformningen som säkerställer att avdraget inte missbrukas. Om det finns andra modeller som är mer effektiva i sin utformning är vi villiga att överväga dem. Vi föreslog i höstas 500 miljoner för ett temporärt stöd under 2010.

Ökat exportstöd till bl.a. utlandsfödda företagare

Nya marknader ger nya möjligheter för företag att växa och anställa. Utlandsfödda företagare har enligt undersökningar som genomförts delvis andra mönster för sin handel med utlandet. Tidigare kontakter och erfarenheter utnyttjas för att skapa för Sverige nya handelsmönster. Samtidigt kan det vara svårt för nystartade företag som vill satsa på export att kunna delta i exportfrämjande sammanhang, t.ex. som en följd av kapitalbrist. Den borgerliga regeringen har dragit ner på stödet och hjälpen till små och medelstora företags export. Vi vill istället förstärka det stödet. Vi föreslog i samband med budgetpropositionen fler regionala exportrådgivare som på plats kan stödja småföretagen. Tjänstesektorns möjlighet till export måste uppmärksammas tydligare. Särskilda insatser bör genomföras för att stärka den växande miljöteknikbranschen. Utbildningen av exportsäljare på universitet och högskolor behöver utvecklas. Vi vill särskilt stärka de svenska underleverantörernas ställning genom en kombinerad satsning på investerings- och exportfrämjande verksamhet.

Sänkt arbetsgivaravgift vid första anställning

Företag som drivs av utlandsfödda har enligt uppgift något färre anställda än vad företag som drivs av svenskfödda har. Utlandsfödda uppges dock vara mer intresserade av att företaget växer och även av att anställa. I samband med budgetpropositionen föreslog vi sänkt skatt för entreprenörer som anställer. Vi menar att det finns behov av att stimulera entreprenörer att göra sin första anställning och vi tror att detta särskilt skulle kunna gynna såväl utlandsfödda företagare som sysselsättningen. Utlandsfödda företagare är dessutom ofta en väg till anställning för andra utlandsfödda. Vi föreslog i höstas en tillfällig nedsättning av arbetsgivaravgiften om 15 procentenheter för den företagare som gör sin första anställning. För att berättigas till stimulansen skulle krävas godkännande från lämplig myndighet.

5.6.4 Ändringar i skollagen m.m.

Bättre validering och nivåanalys av tidigare kunskaper

Särskilt när det gäller äldre nyanlända elever i grundskolan respektive i gymnasieskolan är det rimligt att utgå från att dessa har kunskaper som behöver

valideras och nivåanalyseras. En grundlig analys utgör grunden för att skolan ska kunna planera individuellt utifrån varje elevs förutsättningar och personliga mål med studierna. En sådan anser vi ska innehålla elevens läs- och skrivförmåga, kunskaper i modersmålet samt i svenska och andra språk. Skolan ska även validera elevernas kunskaper i olika ämnen beträffande begrepp, förståelse och förmåga till problemlösning. Detta kräver att skolorna utvecklar bättre verktyg för validering, analys och värdering samt har rutiner för hur detta ska göras. Liksom inom vuxenutbildningen behöver olika instrument och stödmaterial för värdering av elevernas kunskaper utvecklas.

Kommuners och skolors skyldighet att validera och värdera nyanlända elevers tidigare skolgång och kunskaper vid mottagandet i grundskolans senare år och i gymnasieskolan anser vi ska tydliggöras genom ändringar skollagen. Eventuellt bör motsvarande krav på validering införas som finns inom vuxenutbildningen.

Individuell plan för snabb övergång till studier inom reguljär undervisning

I skollagen bör även regleras att mottagandet ska utgå från en individuell planering av elevens fortsatta skolgång med utgångspunkt i det som kartläggningen visar. Nyanlända elever anser vi ska endast under en begränsad tid (ett år i normalfallet med möjlighet till förlängning om särskilda skäl föreligger) följa ett särskilt inslussningsprogram, ev. i en s.k. förberedelseklass. Under denna tid ska en individuell plan tas fram som visar hur elevens fortsatta skolgång inom den reguljära undervisningen bäst kan stödjas. Det behövs också en nationell uppstramning av kvaliteten vad gäller undervisningen i förberedelseklasserna.

Delat ansvar mellan skolor för förberedelseklasser

En hög andel nyanlända elever i förberedelseklasser i en skola innebär ofta att resultaten för skolan som sådan försämras med den påföljden att svenskfödda elever söker sig till andra skolor där resultaten är bättre. Detta innebär att segregationen förstärks ytterligare. För att motverka detta vill vi att skolorna i en kommun i ökad utsträckning delar på ansvaret för förberedelseklasser och därmed i förlängningen på integreringen av nyanlända elever i den reguljära undervisningen. Vi anser också att det bör kunna ställas krav på att även fristående skolor ska tillhandahålla förberedelseklasser och på sikt integrera eleverna i den reguljära undervisningen i dessa skolor. Varken kommunala eller fristående skolor menar vi ska kunna avsäga sig ansvaret för att tillhandahålla förberedelseklasser och svara för en ökad integrering av nyanlända elever i den reguljära undervisningen.

Krav på kommuner att anordna studiehandledning på modersmål och fler utbildade lärare

Kravet på kommunerna att anordna studiehandledning på modersmålet, t.ex. genom samverkan med andra kommuner, anser vi ska skärpas. Vidare behövs någon form av stödmaterial för hur skolorna ska arbeta med studiehandledning på modersmålet, t.ex. i form av allmänna råd från Skolverket.

Bristen på modersmållärare är stor i många kommuner och skolor. I dagsläget utbildas i stort sett inte några modersmållärare. I utformningen av en ny gymnasieskola måste nyanlända elevers rätt till utbildning beaktas. Vidare kan kursplaner behöva ses över och i vissa stycken anpassas.

Nationell satsning på språk- och kunskapsutveckling

Slutligen anser vi att det behövs en nationell satsning på språk- och kunskapsutveckling för barn med annat modersmål än svenska. I skolor där många elever har andra modersmål än svenska och/eller är flerspråkiga, som ju många skolor är idag, måste alla lärare vara medvetna om och anpassa sin undervisning till att inte alla har svenska som modersmål. Även lärare i andra ämnen än svenska behöver en grundläggande medvetenhet om vad man kan göra för att stimulera dessa barns språk och kunskapsutveckling och det måste finnas former för att göra detta utanför själva svenskundervisningen. I en nationell satsning skulle resurser avsättas för praktisk forskning kring dessa frågor, aktiv spridning av forskningsresultat, fortbildning av lärare, stödmaterial och allmänna råd från Skolverket m.m.

5.6.5 Insatser mot diskriminering i arbetslivet

Ett anständigt samhälle behandlar alla lika. Men diskriminering är en realitet i Sverige. Det kommer att ta tid att utrota diskrimineringen i Sverige. Attityder förändras långsamt. Men det hindrar på intet sätt att vi redan idag ska genomföra aktiva insatser för att bekämpa orättvisan.

Vi socialdemokrater vill se ett arbetsliv där man bedöms, belönas och befordras efter vad man kan och tillför verksamheten – inte efter grumliga fördomar. I tider av arbetslöshet och när konkurrensen om jobben hårdnar ökar risken för diskriminering. Därför krävs ett starkt lagligt skydd mot godtycke, men också en väl fungerande kollektivavtalsmodell för att garantera likabehandling.

För oss gäller nolltolerans mot diskriminering. Alla människor ska behandlas likvärdigt. Den nya kraftfullare diskrimineringslagstiftningen måste leda till att den

som drabbas också faktiskt kan få rätt i sak. Lagstiftningen behöver kompletteras med ett partsgemensamt arbete för ett icke-diskriminerande arbetsliv.

Aidentifierat ansökningsförfarande till offentliga tjänster och andra metoder för att motverka diskriminering ska fortsätta att prövas och utvecklas så länge människor med olika namn, bakgrund, kön eller ålder inte ges samma möjligheter. Det ska vara en skyldighet för myndigheter att motverka diskriminerande inslag i sin verksamhet. Vidare bör antidiskrimineringsklausuler kunna användas vid offentliga upphandlingar. Vi vill undersöka hur detta ska kunna bli verklighet. Detta är viktiga steg för att inkludera dem av oss som kommit till Sverige nyligen i arbetslivet.

Vi vill även undersöka möjligheten att ge regionala skyddsombud i uppdrag att utöva tillsyn över antidiskrimineringslagstiftningen lokalt.

Vi vill också se en kommunal försöksverksamhet inriktad på information och rådgivning till medborgare i diskrimineringsfrågor. Dit ska man kunna vända sig och få kvalificerat stöd i frågor som berörs av antidiskrimineringslagstiftningen.

5.7 Regeringens förslag rörande ny etableringslagstiftning

5.7.1 Innehållet i proposition 2009/10:60

I propositionen föreslås en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Den nya lagen föreslås innehålla regler om ansvar och insatser som ska underlätta och påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. En ny aktör – etableringslotsen - ska bistå personen under etableringen. Personen väljer själv vilken lots man vill tillhöra.

Reformen omfattar personer med uppehållstillstånd (även tidsbegränsat till ett år) från 18-65 år. Reformen omfattar inte asylsökande vilket innebär att lagen om eget boende, EBO, och Migrationsverkets handläggningstider m.m. lämnas därhän. Huvudansvaret för nyanlända flyttas från kommunerna till Arbetsförmedlingen. Förmedlingen ska genomföra etableringssamtal och vid behov anvisa till en lämplig bostadskommun utifrån möjligheten att få ett arbete. Förmedlingen ska också informera om etableringslotsar och rätten till olika ersättningar. Förmedlingen har ansvaret för genomförandet och uppföljningen av etableringsplanen.

Reformen ska träda i kraft den 1 december 2010, men upphandlingen av lotsar startar under sommaren 2010.

5.7.2 Vårt ställningstagande till propositionen enligt motion 2009/10:s79013

Vi delar problembeskrivningen i propositionen, men menar att förslagen till lösningar i fler fall är felaktiga, dåligt underbyggda eller otillräckliga för att möta behovet av en ny politik för etablering av nyanlända invandare. Vi ser positivt på att Arbetsförmedlingen får huvudansvaret för nyanlända invandrare men vill understryka att detta kräver en annan organisation – en Kompetensförmedling. Vi anser att möjliga insatser i en etableringsplan behöver övervägas ytterligare, bland annat bör rätten till validering av kompetensen preciseras. För detta krävs en nationell strategi för hur en kvalitetssäkrad och enhetlig validering som omfattar såväl utbildning som yrkeskompetens ska kunna tillgodoses. Vi är positiva till en statlig etableringsersättning som är lika för alla och som är kopplad till de insatser som anges i en persons handlingsplan. Vi är mycket kritiska till att bosättningsfrågan inte har behandlats i propositionen och vi anser vidare att rätten till bostadsbidrag inte bör utvidgas speciellt för ensamstående som är nyanlända. Vi avfärdar lotssystemet och är mycket kritiska till den alltför begränsade målgruppen för förslagen. Många, inte minst kvinnor, kommer med regeringens förslag inte att omfattas av en starkare arbetslinje då de enligt förslaget saknar rätt till såväl en etableringsplan som statlig etableringsersättning. Vi menar att rätten till en etableringsplan bör finnas för en nyanländ anhörig även om personen ifråga försörjs av sin kommun eller av sin anknytningsperson. En starkare arbetslinje bör omfatta alla vuxna i arbetsför ålder.

6. Vår generella politik för en starkare arbetslinje, också för personer längre bort från arbetsmarknaden

Arbetet är grunden för den egna försörjningen och för hela samhällets. De förslag som redovisats här om en starkare arbetslinje för nyanlända bör ses mot bakgrund av vår generella politik som syftar till en starkare arbetslinje. En sådan krävs bl.a. för personer med utländsk bakgrund eftersom, vilket framgått tidigare, de har en lägre sysselsättningsgrad och en högre arbetslöshet än personer födda i Sverige.

I våra riktlinjer från kongressen redovisade vi vad vi vill prioritera under de närmaste åren. Vi har även redovisat förslag till insatser i vår budgetmotion från i höstas.

6.1 En ny arbetsmarknadspolitik

Vi vill bygga om delar av Arbetsförmedlingen till en Kompetensförmedling. Denna ska vara till för alla och fungera för alla – inte bara när man är arbetslös utan även om man vill byta jobb eller hitta en relevant utbildning. Lågutbildade såväl som högutbildade ska få hjälp att matcha sin kompetens mot arbetsmarknadens behov eller med att öka sin kompetens. Kompetensförmedlingen ska använda den mångfald av utbildningsmöjligheter som finns på olika ställen i samhället, och även arbetsmarknads- och yrkesutbildningar.

Vi vill också se en kompetensförsäkring för alla löntagare och som bygger på arbetslinjen. Kompetensförsäkringen ska göra det möjligt för människor att utveckla sitt kunnande – antingen för att långsiktigt kunna behålla sitt jobb och yrke eller för att kunna byta arbetsuppgifter, bransch och yrke.

En Kompetenskommission med företrädare från näringsliv, kommuner, stat och parterna ska bidra till att utbudet av utbildningsplatser stämmer med framtida kompetensbehov på arbetsmarknaden. Detta kräver en starkare samverkan och ett ökat lokalt och regionalt inflytande.

Vi ser behovet av att kunna värdesätta kunskap som förvärvats i arbetslivet eller utomlands. Människors utbildning och färdigheter ska tas tillvara och utvecklas var den än inhämtats. Med validering av faktiska kunskaper kan utbildning inriktas mot behovet av komplettering. Detta förutsätter ett system för nationell validering av utbildningar, examina och yrkeskunskaper.

6.2. Ett brett kunskapslyft

Många av dem som är eller blir arbetslösa har en ofullständig utbildningsbakgrund. De har funnits på arbetsmarknaden under en följd av år, och deras försörjningsansvar och livssituation gör det svårt att ta studielån för att finansiera kompletterande studier som gör det möjligt att komma vidare i arbetslivet.

Att dessa människor ska hänvisas till passiva arbetsmarknadsåtgärder inom den så kallade jobb- och utvecklingsgarantin är ett slöseri med både mänskliga och samhällsliga resurser. Det är betydligt bättre att tiden används till att höja kompetensen och möta den efterfrågan på utbildad arbetskraft som vi vet väntar runt hörnet.

Behoven av utbildning – på alla nivåer – är stort och växande. För individen handlar det om att få bättre möjlighet att få ett arbete; det finns ett tydligt samband mellan arbetslöshet och utbildningsnivå. För samhället handlar det om att tillgodose efterfrågan på kvalificerad arbetskraft och stärka Sveriges konkurrenskraft. Därför vill vi socialdemokrater investera brett i utbildning och genomföra ett nytt kunskapslyft i Sverige.

Väldigt många söker sig själva till vuxenutbildningen, som utgör en viktig väg för människor att utbilda sig vidare och få en ny chans på arbetsmarknaden. Vuxenutbildningen måste vara dimensionerad så att den möter människors utbildningsbehov både i praktiska och teoretiska ämnen. Vi vill göra ett omfattande kunskapslyft så att tiotusentals människor ges möjlighet att läsa in en fullständig gymnasieexamen. I samband med budgetpropositionen 2010 föreslog vi att tillföra sammanlagt 25 000 platser på komvux utöver den borgerliga regeringens nivå 2010 och 2011, och 10 000 fler platser 2012. Av dessa skulle 10 000 platser riktas till unga 2010–2011 och 5 000 platser 2012 i ett särskilt ungdomslyft.

Tabell 6.1 Ett nytt kunskapslyft

	2010	2011	2012
Komvux och yrkesvux (varav 10 000 till unga)	25 000	25 000	10 000
Högskola, inkl. fler master- och doktorandplatser	2 500	2 500	12 500
Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning (varav 2 500 till unga)	12 500	12 500	6 250
Kvalificerad yrkesutbildning (KY)	3 000	1 500	1 500
Lärlingsutbildning	3 000	3 000	1 500

Korttidsstudiestöd för yrkesverksamma	5 000	5 000	0
Svenskutbildning för invandrade akademiker	1 000	1 000	1 000
Totalt	52 000	50 500	30 250

Källa: Motion till riksdagen 2009/10:Fi260 av Mona Sahlin m.fl. (s)

Många människor behöver en möjlighet att kombinera arbete med studier för att höja sin kompetens och ha en beredskap för omställning. Vi föreslog i vår budgetmotion hösten 2009 ett korttidsstudiestöd för arbetstagare som deltar i kurser inom komvux och eller vid folkhögskolor. Stöd kan lämnas för studier i svenska, svenska för invandrare, engelska och matematik på grundskole- och gymnasieskolenivå samt för studier i samhällskunskap som motsvarar sådana moment som ingår i den kommunala vuxenutbildningen.

Korttidsstudiestödet föreslogs kunna kombineras med annan branschspecifik utbildning som arbetsgivaren betalar. Stödet skulle ersätta förlorad arbetsförtjänst och uppgå till 90 kronor per timme, och vi föreslog att resurser avsattes som räcker till studier på deltid (20 procent) för 5 000 personer.

Arbetslösa som har en kort eller ofullständig utbildning och har behov av att komplettera sin utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen ska efter prövning av Arbetsförmedlingen kunna få utbildningsbidrag. Bidraget ska rikta sig till arbetslösa som fyllt 25 år men inte 55 och som saknar möjligheter att studera med studiemedel. Bidrag ska kunna beviljas för max 50 veckors heltidsstudier.

Den kvalificerade yrkesutbildningen inom yrkeshögskolan är en viktig del i att förse företag och organisationer med rätt utbildad arbetskraft. Samtidigt är den en god möjlighet till yrkesinriktad vidareutbildning efter gymnasiet för den enskilde. Utvärderingar visar också att kvalificerad yrkesutbildning (KY) har visat goda resultat; nio av tio som hade gått en KY-utbildning 2007 fick snabbt anställning eller startade eget företag. Intresset för fler platser inom yrkeshögskolan är också starkt från kommuner, näringsliv och studenter. Vi föreslog därför tillföra 4 500 nya platser redan från årsskiftet 2009/2010.

Högre utbildning lönar sig på alla sätt. Studenterna får möjlighet till utveckling och självförverkligande och en starkare position på arbetsmarknaden. Sverige får bättre förutsättningar att konkurrera som en ledande kunskaps- och forskningsnation. Under den senaste tiden har söktrycket till högskolan ökat markant, till följd av lågkonjunkturen och de stora kullarna, födda i början av 1990-talet. Regeringen möter detta med 10 000 nya högskoleplatser – men bara 2010 och 2011. Vi vill

långsiktigt bygga ut högskolan och ge fler möjlighet till högskolestudier. Utbyggnaden ska inriktas mot arbetsmarknadens behov.

Kvaliteten inom den högre utbildningen behöver höjas, särskilt inom samhällsvetenskap och humaniora. Antalet studenter per lärare har ökat och det är inte ovanligt med så lite lärarledd tid som 4 timmar per vecka. Vi vill förbättra kvaliteten i högre utbildning och föreslog i höstas att tillföra 400 miljoner kronor per år.

6.3 En ny politik för personer som står långt från arbetsmarknaden

Arbetets betydelse är för oss central, inte bara som grund för den egna försörjningen utan också för att det bidrar till delaktighet i samhället och ett bra liv. Personer som har nedsatt arbetsförmåga eller som av andra skäl inte anses så anställningsbara är inte betjänta av den borgerliga regeringens arbetslinje som har som enda utgångspunkter ekonomiska drivkrafter, kontroll och disciplin. Vi menar att också rätten till aktiva insatser och i förlängningen också rätten till ett arbete måste ingå i en stark och fungerande arbetslinje.

Arbetsförmåga är något som existerar i mötet mellan en person och ett arbete. Arbetsförmågebegreppet blir i mångt och mycket därmed en politisk fråga kring vilka som ska avkrävas att försöka försörja sig själva på den öppna arbetsmarknaden. Kanske vore det mer fruktbart att i stället tala om försörjningsförmåga, eftersom detta lättare kan definieras utifrån den enskilde och hans eller hennes ålder, utbildning, yrkeserfarenhet samt anpassningsförmåga. Detta har nyligen föreslagits av Arbetsförmågeutredningen (SOU 2009:89). Det blir särskilt tydligt när man som nu i sjukförsäkringen efter 180 dagars sjukskrivning ska pröva arbetsförmågan inte mot det befintliga arbetet, utan mot hela arbetsmarknaden. Därmed aktualiseras frågor om en eventuell omställning till ett nytt arbete. Vilka krav på individen som ska ställas måste då rimligen fastställas på politisk grund och också balanseras mot insatser som kan möjliggöra en övergång till arbete.

Med den arbetsmarknadspolitik som den borgerliga regeringen företräder blir det naturligtvis särskilt besvärligt för grupper som redan innan den ekonomiska krisen befann sig långt från arbetsmarknaden. En sådan grupp utgörs av långtidsarbetslösa med utländsk bakgrund för vilka introduktionen i Sverige inte lett fram till något arbete.

Långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd (tidigare socialbidrag) redovisas årligen av Socialstyrelsen och utgörs av de fysiska personer som fått ekonomiskt bistånd i

minst 10 månader under ett kalenderår. År 2008 uppgick dessa till ca 97 000 personer, vilket innebar en ökning med hela 13 procent i förhållande till 2007. I gruppen ingår även personer som fått introduktionsersättning, dvs. nyanlända flyktingar och andra som fått uppehållstillstånd. Av statistiken framgår att utrikes födda utgör en betydande del. Av gruppen som helhet utgör de utrikes födda närmare 70 000. Hälften är män och hälften är kvinnor. Närmare 35 000 har vistats mer än 5 år i Sverige. Knappt 55 000 var under 40 år

För långtidsarbetslösa och långtidssjukskrivna med komplex problematik krävs mer individualiserade och flexibla vägar för att en återgång till arbetslivet ska bli möjligt. Vi har sagt att vi vill skapa en ny resurs för detta med resurser för både arbetsmarknadsinriktade och rehabiliterande insatser och med kvalificerade handläggare som kan ge ett individualiserat stöd, om så krävs under en gemensam huvudman.

Arbetsmarknadspolitiken måste också utveckla nya instrument som är bättre anpassade till den situation som en person som befinner sig långt från arbetsmarknaden kan finna sig i

Det måste bli lättare att bidra, oberoende av hur många timmar eller vilket jobb det handlar om. Varje arbetad timme behövs. För personer med stora svårigheter att få jobb vill vi därför utveckla en utvidgad arbetsmarknad.

7. Vår generella politik för ett Sverige i ökad sammanhållning

Vi är medvetna om att etablering i Sverige inte endast beror av hur väl etableringen på arbetsmarknaden lyckas, även om vi tror att det är den viktigaste grundförutsättningen. Vi behöver också väl fungerande omställningsförsäkringar som ger trygghet för förändring och minskar utslagningen på arbetsmarknaden, en politik för skola och förskola som kan ge alla barn och unga chansen till trygga och utvecklande uppväxtvillkor, en politik för bra bostäder och en god miljö, en politik för omsorg och rehabilitering och en äldreomsorg som ger trygghet och gemenskap. Vi behöver en jobbskapande näringspolitik och en rimlig fördelnings- och skattepolitik.

Vi har här valt att redovisa delar av vår politik inom några centrala områden som vi menar behövs för ett bättre och mer sammanhållet Sverige.

Barn och familjer

Vårdnadsbidraget och barnomsorgspengen är missriktade reformer som skjuter upp kontakten med svenska språket då det tar barn i socialt utsatta områden från förskolan. För många med dålig förankring på arbetsmarknaden, däribland många kvinnor med utländsk bakgrund, försvårar eller försenar vårdnadsbidrag och barnomsorgspong etableringen på arbetsmarknaden, med bestående fattigdom eller ekonomiskt beroende som följd. Vi måste minska andelen barn som växer upp i fattiga familjer. Det bästa sättet är att öka föräldrarnas möjligheter till arbete och egen försörjning.

Flera av de skolor och elever som har störst utmaningar och svårigheter att kunskapsmålen finns i våra invandrartäta förorter. I Skolrådet talade vi om ”Magnetskolor”. Med detta menade vi en insats för att satsa extra resurser så att de sämsta skolorna i landet skulle kunna anställa landets bästa lärare.

Hälsa- och sjukvård

En jämlik hälsa går aldrig att nå i ett ojämlikt samhälle. Därför måste socialdemokratisk hälso- och sjukvårdspolitik alltid vara en integrerad del av en samlad välfärdspolitik för minskade klyftor mellan människor i Sverige. Socialdemokratin bejakar valfrihet för patienten men inte företagets rätt att välja bort patienter. Där det finns utrymme för olika vårdgivare ska man själv kunna välja

mellan olika alternativ. Demokratiskt valda företrädare måste dock ta ansvar för att all verksamhet, oavsett huvudman, håller hög kvalitet, att resurser används där de största behoven finns och att alla delar av vården och omsorgen samverkar med patienten i fokus. Varje skattekrona i vård och omsorgen ska användas där den ger bäst resultat för medborgarnas samlade hälsa. Därför vill vi genomföra särskilda investeringar i utsatta bostadsområden, där folkhälsan är dålig och de sociala ohälsfaktorerna många. För flera grupper i samhällets utkant, så som hemlösa och missbrukare, krävs ett arbete av mer uppsökande karaktär.

För många medborgare med svag ekonomi upplevs de allt högre patientavgifterna som ett svåröverstigit hinder. Många drar sig för att gå till doktorn, eller låter bli att hämta ut sin medicin, då de helt enkelt inte anser sig ha råd. Ingen ska utestängas från vården på grund av ekonomiska skäl. Därför måste patientavgifterna begränsas. Det får inte heller vara så att vården har en så tydlig profilering mot en specifik målgrupp så att andra grupper utestängs. Vården ska vara öppen för alla. Vi är därför motståndare till religiösa och etniska vårdcentraler.

Bostadspolitik

För oss socialdemokrater är bostaden en del av den generella välfärden och en social rättighet. Vi strävar efter ett boende med minskade klyftor och ökad social sammanhållning. Vi vill bryta boendesegregationen och se en blandad bebyggelse. Det för människor samman och skapar kraft istället för främlingskap.

Sverige behöver fler hyresrätter – inte färre. En central utmaning för bostadspolitiken är att klara ett ökat bostadsbyggande och samtidigt rusta upp befintlig bebyggelse. Vi vill bland annat införa ett investeringsstöd för att få fler hyresrätter till rimliga kostnader och vill ha ett ROT-avdrag som även omfattar hyresrätter.

Sveriges många miljonprogramsområden är i behov av upprustning. Det gäller inte bara bostäderna utan områdena i sin helhet. Vi vill se fler attraktiva bostadsområden där människor trivs och naturliga mötesplatser finns. Vi vill därför ta initiativ till ett handslag mellan stat, näringsliv, kommunerna och aktörerna på bostadsmarknaden för att genomföra ett miljardprogram för miljonprogrammen. Den nödvändiga upprustningen av den fysiska miljön måste kombineras med offentliga och kommersiella investeringar som ger en attraktiv, tillgänglig och trygg miljö. Det skapar samtidigt jobb. De boendes inflytande är viktigt och ska tas tillvara som en resurs i upprustnings- och renoveringsarbetet.

Politik mot brott och brottens orsaker

Ökade ekonomiska och sociala klyftor mellan människor leder till ökad kriminalitet. Därför är den socialdemokratiska välfärdsmodellen grundläggande också för att hålla nere brottsligheten. I det brottsförebyggande arbetet spelar den lokala nivån en stor roll. Det är där man bäst känner till problemen och kan finna lösningar.

Grundläggande för arbetet är att alla delar av samhället samarbetar, såväl enskilda, folkrörelser, skola, näringsliv, socialtjänst och polis behövs. Ju fler som är engagerade desto bättre. Det krävs insatser mot missbruk av alkohol och narkotika, åtgärder inom skola och socialtjänst och insatser inom bostads- och arbetsmarknadspolitikens område. Ungdomar behöver stöd och sysselsättning, utifrån sina individuella villkor.

Varje kommun ska ha skyldighet att upprätta och genomföra handlingsplaner för familjer och barn med extra behov så snart problemen har identifierats. Vi vill lagstadga om samverkansavtal mellan barnomsorg, skola, socialtjänst, polis, sjukvård och föreningsliv utifrån livssituation och i samförstånd med den som sökt hjälp.

Vi behöver fler poliser, särskilt ute i brottsutsatta områden. Polisen ska synas på kvällar och helger då risken för att råka illa ut är särskilt stor. Det är också viktigt att polisen utvecklar metoder för att arbeta förebyggande och för att bekämpa ungdomsbrottsligheten. Polisen behöver samverka med lokalsamhället och finnas i ungdomarnas vardag.

Kultur och föreningsliv

Socialdemokratisk kulturpolitik präglas av ordet tillgänglighet. Kulturen måste vara tillgänglig för alla oavsett bakgrund och ekonomiska förutsättningar. Också det svenska kulturarvet tillhör alla, oavsett födelseland eller klassbakgrund.

Konst kan förvisso vara svår. Förståelse av konstnärliga uttryck måste, liksom kunskap, ibland erövrats. Kulturpolitikens uppgift ska vara att stödja en sådan strävan. Alla ska ha möjlighet att tillägna sig konst av hög kvalitet. En socialdemokratisk kulturpolitik måste därför vara inkluderande. Viktiga redskap för att åstadkomma en inkluderande kulturpolitik är en målmedveten satsning på kultur i skolan och en stark betoning av folkbildning.

Kulturpolitiken ska också ta tillvara allas inneboende potential att vara kreativ.

Det blir allt mer ont om platser där människor kan mötas utan att behöva köpa något. Det råder brist på samlingslokaler, både för ungdomar och äldre. Offentliga lokaler är en förutsättning för ett livaktigt föreningsliv. Utan offentliga lokaler minskar även möjligheterna att utöva demokratiskt inflytande.

Bilaga

Utjämnning av kostnadsansvar för mottagande av asylsökande resp. nyanlända flyktingar - en illustration med hjälp av en principskiss

I tabellen nedan anges uppgifter från SCB resp. Migrationsverket över dels hur många asylsökande (ABO och EBO) som i december 2008 fanns inskrivna hos Migrationsverket, dels hur många flyktingar, skyddsbehövande inkl. anhöriga⁶ som fanns i de kommuner som 2008 utgjorde nettobetalare i det generella inkomstutjämnningssystemet. Uppgifterna anges dels absolut, dels som andel av folkmängden i respektive kommun. Det senare anges även för riket som helhet.

Med god skattekraft menas här alltså kommuner med ett skatteutjämningsunderlag som 2008 översteg 115 procent. Med detta som kriterium är det alltså dessa kommuner som skulle kunna komma ifråga som nettobetalare till ett eventuellt utjämnningssystem, förutsatt då att de uppvisade ett extremt lågt mottagande antingen vad gäller asylsökande eller vad gäller nyanlända flyktingar (eller både ock).

Mottagandet av asylsökande resp. flyktingar och andra skyddsbehövande inkl. anhöriga i kommuner med god skattekraft, absolut och i relation till kommunens folkmängd, december 2008

Kommun	Invånarantal dec. 2008	Inskrivna asylsökande (ABO och EBO), dec. 2008, absoluta tal	Inskrivna asylsökande (ABO och EBO), dec. 2008, i relation till folkmängd, procentandel	Flyktingmottagande 2008, absoluta tal	Flyktingmottagande 2008 i rel. till folk-mängd, procentandel	Skatteunderlag som andel av riksmedelvärde, procent
Danderyd	30 851	20	0,06	29	0,09	183
Ekerö	24 779	12	0,05	5	0,02	120
Lidingö	43 111	41	0,1	54	0,13	154
Nacka	85 661	181	0,21	58	0,07	129
Sollentuna	62 097	182	0,29	52	0,08	126
Solna	65 289	241	0,37	31	0,05	118
Stockholm	810 120	5211	0,64	1319	0,16	121
Täby	62 266	40	0,06	27	0,04	144

⁶ Summa kvotflyktingar, utflyttade från ABO, utflyttade från EBO, direktinresta samt anhöriginvandrare inom två år.

Vaxholm	10 747	30	0,28	20	0,19	122
Lomma	20 449	2	0,01	11	0,05	122
Vellinge	32 843	1	0,00	<5	0,01	122
Riket	9256347	38 794	0,42	19 830	0,21	

Källa: SCB och Migrationsverket

Som framgår av tabellen låg andelen *asylsökande* i samtliga dessa kommuner med undantag av Stockholm under riksgenomsnittet (0,42 procent). I nio av elva kommuner låg andelen under 0,3 procent, relaterat till kommunens folkmängd.

Av uppgifter från Migrationsverket framgår också vilka kommuner som i december 2008 svarade för ett mottagande över riksgenomsnittet. Exempel på sådana kommuner är Södertälje (1,31 %), Botkyrka (1,39 %), Haninge (0,59 %), Huddinge (0,65 %), Järfälla (0,48 %), Landskrona (0,47 %), Malmö (61 %), Eskilstuna (0,75 %) och Sundsvall (0,62 %). Även kommuner som Eksjö (2,13 %), Uppvidinge (5,98 %) och Hulthedsförsamlingen (3,04 %) utmärkte sig för ett högt relativt mottagande.

Av tabellen framgår vidare att mottagandet av *flyktingar* i samtliga elva kommuner var lägre än i riket som genomsnitt (0,21 procent), mätt i relation till kommunens folkmängd. I åtta av elva kommuner låg andelen under 0,1 procent.

Av uppgifterna från Migrationsverket framgår även vilka kommuner som år 2008 svarade för ett flyktingmottagande över riksgenomsnittet. Exempel på sådana kommuner är Södertälje (0,98 %), Eskilstuna (0,75 %), Katrineholm (0,53 %), Linköping (0,38 %), Norrköping (0,47 %), Vaggeryd (0,45 %), Växjö (0,43 %), Kristianstad (0,52 %), Landskrona (0,32 %), Malmö (0,33 %), Trollhättan (0,40 %), Örebro (0,37 %) samt Västerås (0,26 %). Andra exempel är Malå (0,86 %), Överkalix (0,89 %), Dorotea (0,65 %), Sandviken (0,66 %), Borlänge (0,56 %) och Söderhamn (0,47 %).

Referenser

Affärsimmigration – Kan Sverige följa de goda exemplen från Kanada och Australien,
Företagarna

Aktiv väntan - asylsökande i Sverige, SOU 2009:19

Andersson, Pernilla, Nekby, Joonas och Lena, *Utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI),* 2009-01-30

Arbetsutbud och sysselsättning bland personer med utländsk bakgrund, Ds 2007:4,
Finansdepartementet

Boverkets yttrande över SOU 2008:58 ”Egenansvar – med professionellt stöd”

Delårsrapport 2009, Migrationsverket

Den nya migrationsprocessen, SOU 2009:56

Egenansvar – med professionellt stöd, SOU 2008:58

En samlad analys av asylprocessen under 2001-2008, Dnr 111-2009-13285,
Migrationsverket

Etniska hierarkier i boendet – Lägesrapport om integration, Boverket

Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande mm.

Försörjningskrav vid anbringning, Lagrådsremiss 12 nov. 2009, sidorna 6-11

Gränslandet mellan sjukdom och arbete, SOU 2009:89

Hari, Johann, *From North Carolina, a model of how to transform education,*
The Independent, 16.10.2009

Invandrade akademiker – Hur tufft är det?, JUSEK

Matcha eller rusta? Arbetsförmedlingens framtida insatser för nyanlända invandrare, 2009, SKL

Med annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet, Skolverket

Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad, Bilaga 4 till LU 2003/04

Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd
Lagrådsremiss 11 sept. 2009

Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd
Regeringen proposition 2009/10:60

Politiska riktlinjer, antagna av den socialdemokratiska partikongressen hösten 2009

SKL:s yttrande över SOU 2008:58 ”Egenansvar – med professionellt stöd”

SKL:s yttrande över SOU 2009:19 ”Aktiv väntan - asylsökande i Sverige”

TCO Granskar 11/09: Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Åsa Sohlman

Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö, Skolinspektionen,
Övergripande granskningsrapport 2009:3

Utlandsföddas företagande i Sverige Fakta & Statistik 2008, Tillväxtverket

Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning, Kommittédirektiv 2008:110

www.migrationsverket.se

www.scb.se

