



2011:24

Myndigheternas genomförande av etableringsreformen

Delrapport





MISSIV

DATUM
2011-09-30
ERT DATUM
2010-11-25

DIARIENR
2010/233-5
ER BETECKNING
IJ2010/2000/IU

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen

Regeringen gav den 25 november 2010 Statskontoret i uppdrag att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen. I uppdraget ska Statskontoret bedöma hur väl myndigheterna, utifrån respektive roll och ansvar, samverkar och samordnar sina verksamheter i syfte att uppnå en effektiv etableringsprocess.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen – delrapport (2011:24)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Jonas Ericson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jonas Ericson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.2	Syfte och problemformulering	10
1.3	Avgränsning	11
1.4	Metod	12
1.5	Disposition	13
2	Etableringsreformens bakgrund och förutsättningar	15
2.1	Regeringens motiv till reformen	15
2.2	Myndigheternas och andra aktörers uppdrag	17
2.3	Samverkansinsatser mellan myndigheterna	22
2.4	Målgrupp	24
3	Implementering av reformen	29
3.1	Inledande processer	30
3.2	Bosättningsprocessen	37
3.3	Etableringsplaner och aktiviteter	44
3.4	Ersättningar och utbetalningar	66
4	Sammanfattande diskussion	75
4.1	Förutsättningar för Statskontorets bedömningar	75
4.2	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	76
4.3	Samverkan och samordning	77
4.4	Bosättning	80
4.5	Etableringsplaner och aktiviteter	82
4.6	Ersättning och utbetalningar	85
4.7	Statskontorets fortsatta utredningsarbete	88
	Referensförteckning	89
Bilaga		
Uppdraget		93

Sammanfattning

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen. I uppdraget ska Statskontoret bedöma hur väl berörda myndigheter samverkar och samordnar sina verksamheter för att uppnå en effektiv etableringsprocess. Inom ramen för uppdraget har särskilt processerna för bosättning, etableringsplaner samt hanteringen av etableringsersättning studerats. I denna delrapport följer Statskontoret upp reformens första åtta månader.

En bedömning av hur väl myndigheterna har samverkat och genomfört sina uppdrag utifrån respektive roll och ansvar, bör göras mot bakgrund av att det gått kort tid sedan etableringsreformen infördes i december 2010. Statskontorets bedömning är att myndigheternas arbete med etableringsreformen genomförs på ett godtagbart sätt. Ambitionen hos berörda myndigheter är hög, men det finns problem och brister som behöver åtgärdas. I kapitel fyra utvecklas dessa frågor. Nedan följer en kortfattad beskrivning.

De berörda aktörerna – Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – saknar en gemensam bild av hur etableringsprocessen i praktiken ser ut, vilket indikerar en bristande samsyn och förståelse för varandras uppdrag. Det riskerar att leda till att möjligheterna till en god samverkan och samordning inte tillvaratas fullt ut. Aktörerna bör ta fram en gemensam processkarta. Det finns även ett behov av en central överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och SKL om ansvar och roller för socialt stöd till nyanlända.

Etableringsreformen baseras på flera delprocesser där planering och samspel är avgörande för att de nyanländas etablering ska påskyndas. I vissa fall är handläggningstiderna för folkbokföring långa, vilket för med sig att det tar lång tid för den nyanlände att få en etableringsplan och därmed få etableringsersättning. Skatteverket, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen bör analysera orsakerna till att handläggningstiderna i vissa fall är långa.

Bosättningsprocessen påverkas av faktorer som aktörerna i vissa fall har svårt att påverka. Detta gäller i synnerhet tillgången på bostäder, men även planeringsförutsättningarna för att bedöma storleken på och sammansättningen av flyktingsströmmarna. I syfte att underlätta administrationen och uppföljningen i bosättningsuppdraget är det angeläget att Arbetsförmedlingens interna stöd för bosättning driftsätts.

Vissa av de aktiviteter som ska ingå i de nyanländas etableringsplaner har inte kommit igång som avsett. Mindre än en tredjedel av målgruppen har hittills fått del av samhällsorientering och nyanlända som inte har blivit kommunplacerade får i begränsad utsträckning del av svenskundervisning för invandrare (sfi). Därtill är Arbetsförmedlingens aktiviteter inte i tillräcklig utsträckning anpassade efter individens behov. Det tar relativt lång tid för nyanlända som under asyltiden har bott på ett anläggningsboende att få en aktivitet i såväl Arbetsförmedlingens som kommunens regi.

Det finns brister och oklarheter vad gäller etableringsersättningen. Månadsredovisningen av de nyanländas aktiviteter bör förändras så att utbetalningarna sker i slutet av månaden. Därtill bör Arbetsförmedlingen, SKL och Socialstyrelsen analysera de faktiska utbetalningarna av etableringsersättning respektive ekonomiskt bistånd.

Statskontorets bedömning är att regeringen inte behöver vidta några andra åtgärder för att säkerställa reformen än de som redan har aviserats.

Statskontoret ska lämna en slutrapport till regeringen senast den 30 mars 2012.

1 Inledning

Riksdagen beslutade i mars 2010 om propositionen Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.¹ Reformen trädde i kraft den 1 december 2010 och innebär att staten får ett större ansvar för att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.² Regeringen betonar att det är viktigt att säkerställa att reformen genomförs så effektivt som möjligt och att eventuella risker och hinder undanröjs eller begränsas. Regeringens avsikt är att noga följa utvecklingen av hur myndigheterna genomför reformen bl.a. genom att ge uppdrag till Statskontoret.³

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringens uppdrag till Statskontoret är att följa genomförandet av etableringsreformen och bedöma hur väl myndigheterna samverkar och samordnar sina verksamheter för att uppnå en effektiv etableringsprocess. Bedömningen ska utgå från respektive myndighets roll och ansvar.

Statskontoret ska enligt regeringsuppdraget särskilt

- bedöma processen för bosättning,
- bedöma processen för hanteringen av etableringsersättning, samt
- analysera och bedöma i vilken omfattning de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov.

Om Statskontoret identifierar brister i myndigheternas samverkan vid genomförandet av etableringsreformens processer, ska Statskontoret analysera orsakerna till dessa och lämna förslag som syftar till förbättringar och förtydliganden i myndigheternas ansvar och uppdrag. Stats-

¹ Prop. 2009/10:60.

² De statliga myndigheter som främst har tilldelats uppdrag och ansvar i reformen är Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna, Skatteverket och Försäkringskassan.

³ Regeringsbeslut 2010-11-25, IJ2010/2000/IU. Inkommet till Statskontoret 2010-12-06.

kontoret ska lämna en delrapport till regeringen senast den 1 oktober 2011 och en slutrapport senast den 30 mars 2012.

1.2 Syfte och problemformulering

Etableringsreformen innebär ett skifte i integrationspolitiken i och med att staten övertar det samlade ansvaret för introduktionen av nyanlända invandrare från kommunerna. Reformen medför en stor förändring för berörda myndigheter och kommuner, kanske främst för Arbetsförmedlingen där det fortfarande pågår ett uppbyggnadsarbete och hos kommunerna som i viss utsträckning har minskat sina verksamheter. Etableringsreformen har även medfört att en ny aktör – etableringslotsen – har tilldelats en roll i arbetet med introduktionen av nyanlända. De förändrade rollerna för ovan nämnda aktörer bör även betraktas i ljuset av yttre omständigheter såsom storleken och sammansättningen av flyktingsströmmarna, tillgången på bostäder och konjunkturluktuationer, men även av mer påverkbara omständigheter såsom justeringar av regelverk.

Statskontorets delrapport behandlar reformens första åtta månader. Informationsmängden är, trots den relativt korta perioden, både omfattande och delvis spretig. De iakttagelser och bedömningar som Statskontoret redovisar i slutkapitlet bör betraktas mot denna bakgrund.

De aktörer som berörs av reformen är av naturliga skäl intresserade av att villkoren och förutsättningarna för sina respektive verksamhetsområden uppmärksammas. Statskontoret har dock inte möjlighet att beakta alla infallsvinklar och förhållanden, även om de förtjänar en problematisering. Utgångspunkten för Statskontoret har varit att fokusera på de stora dragen i reformen. Vi kan samtidigt konstatera att samverkansinsatserna och de olika processerna inte kan bedömas utan att ha god detaljkänedom, t.ex. kunskap om regelverk, rutiner och IT-stöd. För att kunna skaffa sig en uppfattning och analysera enskilda processer har vi därför fördjupat oss i vissa frågor. I arbetet med slutrapporten kommer Statskontoret genomföra ytterligare analyser.

1.3 Avgränsning

De tre processer som Statskontoret särskilt ska bedöma berör flera olika faktorer respektive aktörer som påverkar uppdragets avgränsning. Exempelvis inkluderar uppdraget inte myndigheternas samverkan med kommuner, landsting och etableringslotsar. Statskontoret uppfattar emellertid att det ansvar och roller som dessa aktörer har är en förutsättning för att innehållet i etableringsplanerna ska kunna realiserats. Vidare ingår inte Skatteverkets arbete med folkbokföring i någon av processerna i uppdraget, men är likväl en förutsättning för att nyanlända ska få en etableringsplan och etableringsersättning. Därutöver är tillgången på tolkar en fråga som inte är uttalad i uppdraget, men är en väsentlig beståndsdel i de nyanländas kontakter med myndigheterna.⁴ Mot ovanstående bakgrund har Statskontoret valt att beakta dessa faktorer och aktörer i den mån de utgör förutsättningar i reformen.

Nyanlända som kommer till Sverige kan beröras såväl direkt som indirekt av reformen. Målgruppen i etableringsreformen beskrivs närmare i avsnitt 2.4, men redan här kan nämnas att barn och äldre inte har rätt att ta del av etableringsinsatserna. Som tillhörande familjemedlemmar berörs de dock indirekt av reformen, exempelvis vid bosättning eller vid behov av barnomsorg. Statskontorets tolkning av uppdraget är att granskningen av reformen endast berör nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. De exkluderade grupperna kommer endast att beröras i den mån de påverkar målgruppens möjligheter att delta i etableringsinsatser.

Den del av uppdraget som avser att bedöma i vilken utsträckning etableringsplanerna är utformade efter individens förutsättningar och behov behandlas inte i denna rapport. Statskontoret avser att genomföra den delen av arbetet under hösten 2011 och redovisa en bedömning i slutrapporten.

⁴ Statskontoret har ett parallellt uppdrag att belysa för- och nackdelar med nuvarande organisation och ansvarsfördelning för auktorisation av tolkar samt att analysera hur utbudet av tolkar kan öka. Uppdraget ska rapporteras den 15 januari 2012.

1.4 Metod

Statskontorets granskning fokuserar på myndigheternas roller, ansvar, samverkan och samordning utifrån ett styrnings-, organisations- och effektivitetsperspektiv. Med detta avses att vi har studerat om myndigheterna styrt och organiserat sina verksamheter ändamålsenligt och utifrån reformens intentioner. Effektivitetsperspektivet avser att en effektiv etableringsprocess är en förutsättning för att den nyanlända ska erbjudas stöd och insatser som i förlängningen leder till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.⁵

Statskontoret har inför föreliggande delrapport genomfört närmare 20 intervjuer med myndigheter och kommunföreträdare, företrädesvis under perioden mars till och med juni 2011. Vi har därutöver deltagit i flera större möten med representanter från berörda aktörer. Den litteratur och de dokument som har använts har utgjorts av propositionen till reformen, rapporter från myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), årsredovisningar, instruktioner, lag- och förordningstexter, myndigheternas interna handläggarstöd samt informationsmaterial.

Statskontoret har tagit del av Arbetsförmedlingens statistik över personer som har skrivits in vid Arbetsförmedlingen och har haft minst ett etableringssamtal, alternativt fått beslut inom ramen för etableringsreformen, från den 1 december 2010 fram till den 31 juli 2011.

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna, Skatteverket, Försäkringskassan och SKL har kontrollerat faktauppgifter och lämnat synpunkter på ett utkast till kapitel 1–3.

I Statskontorets projektgrupp ingår Jonas Ericson (projektledare), Patrik Olofsson och Gün Sahin. En intern referensgrupp vid Statskontoret är knuten till projektet.

⁵ En utvärdering av etableringsreformens sysselsättningseffekter kommer att genomföras av Stockholms universitet år 2015.

1.5 Disposition

Delrapporten innehåller en översiktlig beskrivning av reformens förutsättningar och villkor, hur berörda aktörer har samverkat utifrån sina respektive roller och ansvar samt vilka problem som har iakttagits under etableringsreformens första åtta månader.

I kapitel 2 beskrivs motiven till och intentionerna med reformen samt de berörda aktörernas ansvar och roller. Därutöver presenteras en kortfattad redogörelse av genomförda samverkansinsatser och en beskrivning av målgruppen. Kapitel 3 beskriver i stora drag processerna i etableringsreformen med fokus på hur de berörda aktörerna har implementerat reformen och vilka problem Statskontoret har identifierat. I det fjärde och avslutande kapitlet presenteras de iakttagelser och bedömningar som hittills kan göras i utredningsarbetet samt en redovisning av hur Statskontoret avser att inrikta det återstående arbetet fram till slutrapporten.

2 Etableringsreformens bakgrund och förutsättningar

I detta kapitel redogörs för bakgrunden till etableringsreformen och vilka förutsättningar som reformen vilar på. Därutöver beskrivs myndigheternas och andra aktörers roller och ansvar i reformen.

2.1 Regeringens motiv till reformen

Regeringen beslutade i april 2007 att tillsätta en utredning med uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande. I juni 2008 lade utredningen fram betänkandet Egenansvar – med professionellt stöd,⁶ som bl.a. innehöll förslag om en lag om introduktion av vissa nyanlända utlänningar. Betänkandet utmynnade i propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.⁷

2.1.1 Bakgrunden till etableringsreformen

I propositionen framgår att många nyanlända har haft svårt att inträda på arbetsmarknaden och att utdragna etableringsperioder riskerar att leda till bidragsberoende. Regeringen konstaterar att det är viktigt att insatser sätts in tidigt och att arbetsmarknadsinriktningen bör vara tydlig för att situationen ska förbättras.

Under år 2007 hade Sverige flest asylansökningar av alla EU-länder i absoluta tal. OECD har konstaterat att invandringens sammansättning i Sverige karaktäriseras av en relativt stor andel invandring p.g.a. skyddsbehov, vilket också leder till en stor anhöriginvandring. Sammantaget innebär det att Sverige står inför en stor integrationsutmaning, eftersom erfarenheten talar för att skyddsbehövande har betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än andra kategorier invandrare.⁸

⁶ SOU 2008:58.

⁷ Prop. 2009/10:60.

⁸ OECD, 2007.

Sysselsättningsgraden bland nyanlända med kort vistelsetid i Sverige (upp till fyra år) har sedan 1990 utvecklats i negativ riktning för kvinnor. Fram till år 2006 hade sysselsättningsgraden sjunkit till knappt 40 procent för kvinnor, medan den uppgick till 60 procent för män. Invandrare från Asien och Afrika har haft svårast att etablera sig på arbetsmarknaden. Mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för kommunmottagna vuxna är drygt fem år för män och ca tio år för kvinnor. En förkortning av mediantiden med ett år motsvarar ungefär 10 000 årsarbetskrafter.⁹ Långtidsutredningen från 2008 visar i en analys att förbättrad integration leder till omedelbara positiva och kraftiga samhällsekonomiska effekter.¹⁰

Enligt propositionen har genomförandet av introduktionsinsatserna för nyanlända i många år präglats av varierande organisation, utformning och krav. Regeringen menar att ansvarsfördelningen för introduktionen i flera avseenden har varit otydlig. Kommunerna har ofta uppfattats som ensamt ansvariga för introduktionen för nyanlända, samtidigt som myndigheter med enskilda uppdrag inom integrationspolitiken har kommit i kontakt med de nyanlända först efter att introduktionen har avslutats. Nyanlända har därmed inte kunnat ta del av statliga insatser som t.ex. rehabilitering och arbetsmarknadsinsatser i tillräcklig omfattning. Detta har i sin tur medfört att kommunerna har byggt upp verksamheter inom områden som egentligen är andra aktörers ansvar.¹¹

Enligt Integrationsverkets uppföljningar har få nyanlända haft en kvalificerad kontakt med arbetslivet under sin introduktion och få har varit i kontakt med Arbetsförmedlingen eller fått sin utbildning validerad. Introduktionens innehåll har också varierat mellan olika kommuner.¹² Av dem som har deltagit i kommunernas introduktion har hälften inte fått någon arbetsmarknadskontakt alls under de första 12 månaderna.¹³ Regeringen konstaterar även att bosättningen av nyanlända inte har påverkats av sannolikheten att hitta ett arbete. Flera län och kommuner med hög arbetslöshet har samtidigt haft ett högt mottagande av nyanlända.¹⁴

⁹ Prop. 2009/10:60.

¹⁰ SOU 2008:14.

¹¹ Prop. 2009/10:60.

¹² Integrationsverket, 2005.

¹³ Integrationsverket, 2007.

¹⁴ Prop. 2009/10:60.

2.1.2 Intentionerna med reformen

Det huvudsakliga syftet med etableringsreformen är att arbetsmarknadsperspektivet ska lyftas fram tydligare och att det gäller från den första dagen de nyanlända kommer till Sverige. Statens ansvar har utökats för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i såväl arbets- som samhällslivet. Intentionerna med reformen är att åstadkomma ett system för mottagande och etablering som snabbare leder till arbete och egenförsörjning.

Genom reformen ska individens drivkraft för en snabb arbetsmarknadsetablering stärkas genom en statligt tidsbegränsad ekonomisk ersättning till individen som villkoras av ett aktivt deltagande. Därtill ska införandet av etableringslotsar öka inriktningen på arbete genom att lotsarna har ekonomiskt intresse av att den nyanlände snabbt etablerar sig på arbetsmarknaden. Därutöver ska ett samlat statligt ansvar leda till att utbudet av insatser görs mer likvärdigt över hela landet.¹⁵

Etableringsreformen regleras i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Den nya lagen ersätter lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, samt de bestämmelser om introduktionsplaner och introduktionsprogram som finns i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande. Förordningar med föreskrifter om etableringsinsatser, ersättning till nyanlända, samhällsorientering, mottagande för bosättning och statlig ersättning till kommuner kompletterar den nya lagen.

2.2 Myndigheternas och andra aktörers uppdrag

Fem statliga myndigheter har tilldelats verksamhetsuppdrag i etableringsreformen. Därtill har kommunerna en fortsatt viktig roll för nyanländas etablering.

¹⁵ Ibid.

2.2.1 Arbetsförmedlingen

Regeringen har pekat ut Arbetsförmedlingen som den myndighet som ska samordna etableringsinsatserna. Då arbetsmarknadsetablering är det grundläggande syftet med reformen anser regeringen att Arbetsförmedlingen har en central roll och ett huvudansvar. Med Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet ska förutsättningarna öka för att insatser som yrkesbedömning, validering, arbetsmarknadsutbildning, praktik och matchning erbjuds nyanlända tidigare och i större utsträckning än före reformen. Regeringen menar att arbetslinjen därmed blir tydligare överordnad andra hänsyn under den första tiden i Sverige.

Det samordnande ansvaret innebär framförallt att Arbetsförmedlingen upprättar en etableringsplan tillsammans med den nyanlände och i samverkan med kommuner och andra berörda aktörer. Inom ramen för det samordnande ansvaret förväntas Arbetsförmedlingen vara stödjande och pådrivande i förhållande till andra parter, som t.ex. etableringslotsar, anordnare av praktikplatser samt anordnare av svenskundervisning. Arbetsförmedlingen ska även beräkna och besluta om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare.¹⁶

Reformen innebär att Arbetsförmedlingen också tar över ansvaret från Migrationsverket när det gäller att anvisa nyanlända en kommunplacering. Regeringens motiv till att Arbetsförmedlingen har fått bosättningsansvaret är att det mot bakgrund av myndighetens ansvarsområde faller sig naturligt att åstadkomma en matchning av bosättning mot möjligheterna på arbetsmarknaden.¹⁷ Arbetsförmedlingen har även fått i uppdrag att samråda med länsstyrelserna och Migrationsverket om att fastställa en fördelning av mottagningsbehovet i varje län.

Arbetsförmedlingen har sedan år 2009 upprättat avtal med kompletterande aktörer som ger nyanlända arbetssökande ett individuellt anpassat stöd med coachning till arbete. Inom ramen för etableringsreformen kallas de etableringslotsar, vilka har i uppgift att överbrygga de nyanländas avsaknad av kontakter och nätverk på arbetsmarknaden samt att motivera de nyanlända att söka arbete. De aktiviteter som

¹⁶ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁷ Kvotflyktingar ska på samma sätt som före reformen anvisas plats i en kommun av Migrationsverket vid behov.

lotsen utför ska utgöra en del av Arbetsförmedlingens tjänsteutbud till de nyanlända. Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger målgruppen rätt att välja bland de lotsar som Arbetsförmedlingen har godkänt och har kontrakt med.

2.2.2 Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar för mottagande av asylsökande genom att erbjuda dem en introduktion som innehåller information om möjligheterna till arbete, tillgängliga praktikplatser samt boende och samhällsinformation. Migrationsverket beslutar också om uppehållstillstånd och ska även kartlägga yrkes- och utbildningsnivå samt övrig relevant information för personer som ansöker om uppehållstillstånd.¹⁸

Migrationsverket har vidare i uppgift att anvisa plats för bosättning i en kommun snarast möjligt efter att det framkommit att den nyanlände har behov av plats och senast inom fyra veckor från beslut om uppehållstillstånd. Vidare ska myndigheten i bosättningsarbetet ta hänsyn till personens förutsättningar för en ändamålsenlig etablering. Migrationsverket ska skyndsamt överlämna relevant underlag till kommunen.¹⁹ I samband med etableringsreformen har bosättningsansvaret för vissa nyanlända som hör till reformens målgrupp flyttats över till Arbetsförmedlingen. Migrationsverket har dock fortsatt bosättningsansvar för kvotflyktingar samt de hushåll där ingen har rätt till etableringsplan. Vidare ska myndigheten även i fortsättningen fatta beslut om statlig ersättning till kommuner och landsting för mottagande av nyanlända.²⁰

2.2.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet prioritera genomförandet av reformen för etablering av vissa nyanlända invandrare under verksamhetsåret 2011. De ska även redovisa en bedömning av genomförda insatser, resultat och kvarstående utvecklingsbehov.

¹⁸ Se 4 kap. 1 och 2 §§ förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket samt Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2011.

¹⁹ Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2011.

²⁰ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Länsstyrelserna har en särskild roll i bosättningsprocessen då de ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Från den 1 juli 2010 har länsstyrelserna övertagit ansvaret för att förhandla och teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande av nyanlända. Länsstyrelsen ska också verka för regional samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för de nyanlända.²¹

2.2.4 Skatteverket

En av Skatteverkets huvudsakliga uppgifter är folkbokföring, vilken ligger till grund för flera medborgerliga rättigheter och skyldigheter. Myndigheten har en viktig roll för att den nyanlände så snabbt som möjligt får ett personnummer eller samordningsnummer för att kunna ingå i reformens olika delar och få etableringsersättning.

2.2.5 Försäkringskassan

Försäkringskassans främsta uppdrag i reformen är att ansvara för utbetalning av ersättningar till personer som omfattas av etableringsreformen. Dessutom ska myndigheten fatta beslut om rätt till etableringstillägg och bostadsersättning. Förutom dessa uppgifter tillkommer även att pröva och besluta om enskildas rätt till andra förmåner inom socialförsäkringen.

2.2.6 Kommuner och landsting

Varje kommun ska ha en väl genomtänkt strategi för hur bostadsbyggandet och boendet i kommunen ska utvecklas. Bostadsförsörjningsansvaret omfattar alla invånare.²² Regeringen bedömer att det är viktigt att kommunerna har en strategi för att kunna ta emot nyanlända, utan att den socioekonomiska och etniska boendesegregationen förstärks.²³

²¹ Se 62–63 §§ förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

²² Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

²³ Prop. 2009/10:60.

Till kommunernas uppgifter i etableringsreformen hör att tillhandahålla svenskundervisning för invandrare (sfi) och samhällsorientering. Dessa insatser ska ingå i etableringsplanen som upprättas av Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner. Kommunerna förväntas även kunna erbjuda praktikplatser inom den egna verksamheten för de nyanlända.

Kommunerna har också ett ansvar för nyanlända barn och ungdomar. Barnomsorg, förskoleverksamhet, grundskola och gymnasieskola ska vara tillgängliga för att dessa grupper ska få goda förutsättningar till utbildning, arbete och egen försörjning. Detta ökar samtidigt förutsättningarna för föräldrarna att fullfölja aktiviteterna inom etableringsplanen.

Nyanlända kan av olika skäl vara i behov av rehabilitering och andra insatser av social karaktär. Ansvaret för sådana insatser ligger till stor del på den kommun där den nyanlände är bosatt.²⁴ I socialtjänstlagen finns dessutom bestämmelser både om rättigheter till ekonomiskt och socialt stöd och om de skyldigheter som kommunerna har i förhållande till de människor som vistas i kommunen.²⁵ Regeringen anser att kommunerna bör svara för att den nyanlände vid behov får praktisk hjälp i samband med bosättningen.

Landstingens roll i etableringsreformen motiveras av att bristande hälsa är en av de vanligaste orsakerna till att nyanlända avbryter sina etableringsinsatser. Det är därför önskvärt att hälsoinformation erbjuds nyanlända och att hälsofrågor uppmärksammas i etableringsplanen för att förekomma och förebygga eventuella hälsoproblem som kan påverka etableringsinsatserna negativt. Landstingen kan erbjuda en nyanländ hälsoundersökning under den första tiden i landet, men det finns inget krav på att det ska ske. Enligt propositionen visar uppföljningar att majoriteten av de nyanlända antingen inte har fått erbjudande om hälsoundersökning eller avstått från erbjudandet.

²⁴ Ibid.

²⁵ Socialtjänstlag (2001:453).

2.3 Samverkansinsatser mellan myndigheterna

Behovet av samverkan i integrationsfrågor mellan olika samhällsaktörer har inte uppstått i och med etableringsreformen, utan fanns även tidigare då kommunerna var ansvariga för mottagandet av nyanlända. Kommunerna hade dock en dominerande roll med ansvar för såväl verksamhet, socialt stöd, bosättning som ersättning till individer. Kommunernas samverkan skedde företrädesvis med enskilda statliga myndigheter och inte genom bred samordning. Förutom att Arbetsförmedlingen numera har samordningsansvaret, har avsikten med reformen varit att tydliggöra även andra statliga myndigheters ansvar via regleringsbrev och anslagstilldelning. Behovet av samverkan och samordning mellan olika aktörer har därför ökat. Det finns flera exempel på samverkan, överenskommelser och gemensamma aktiviteter som har genomförts sedan etableringsreformen startade.

2.3.1 Styrdokument

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket har presenterat en *avsiktsförklaring* där myndigheterna gemensamt tagit initiativ att inom respektive ansvars- och verksamhetsområde vidta åtgärder för att förkorta tiden från beviljat uppehållstillstånd och beslut om personnummer samt till utbetalning av etableringsersättning. Vidare har de tre förstnämnda myndigheterna tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlats i en *viljeinriktning* angående bedömning av prestationsförmåga där syftet är att aktörerna anpassar sina respektive insatser utifrån den nyanländes behov (se avsnitt 3.3.2). Dokumenten har skrivits under av respektive myndighets generaldirektör och i det senare fallet av motsvarigheten inom SKL.

Arbetsförmedlingens samordningsansvar har jämförts med det ansvar som kommunerna tidigare hade. Kommunernas flyktigmottagningar hanterade tidigare vägledningsfrågor som inte kunde hänföras till specifika kommunala verksamheter. Under våren 2011 har det blivit tydligt att det råder oklarhet vem som bär ansvaret för vägledning eller socialt stöd till nyanlända. Arbetsförmedlingen har därför tagit initiativ

att utveckla lokala överenskommelser med kommunerna vars syfte är att underlätta gränsdragningen av ansvar för socialt stöd till nyanlända.

2.3.2 Samverkansdelegationen

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna och SKL samarbetar genom en samverkansdelegation som bildades år 2007. Arbetsförmedlingen övertog ordförandeskapet från Migrationsverket i samband med reformens ikraftträdande. Delegationen fungerar som bas för att överlägga om gemensamma policyfrågor samt att utforma planer och inriktning på arbetet för att säkerställa tillräcklig kapacitet för mottagande i kommuner utifrån Migrationsverkets prognoser. Delegationen ska också utveckla samverkan och rutiner för uppföljning utifrån respektive myndighets uppdrag.²⁶ Inom ramen för Samverkansdelegationen finns bl.a. en bosättningsgrupp som tillkom under år 2010. Uppdraget är att hantera kortsiktiga och långsiktiga frågor om bosättning, inklusive förslag till länsstäl.

2.3.3 Konferenser och seminarier

Arbetsförmedlingen anordnade under november och december 2010 cirka 140 seminarier över hela landet med totalt 2 700 deltagare. Medverkande var representanter för Arbetsförmedlingen, kommuner, Migrationsverket, länsstyrelser, landsting och Försäkringskassan. Syftet var att berörda aktörer skulle skaffa sig kunskaper om etableringsreformen och att utveckla en plan för det regionala och lokala samarbetet. Seminarierna bestod till stor del av praktiska övningar där deltagarna gemensamt skulle lösa olika s.k. case där en nyanländ är i behov av hjälp med t.ex. arbete, barnomsorg, bostad, utbildning och hälsofrågor.

Med anledning av gränsdragningsfrågorna om socialt stöd arrangerade Arbetsförmedlingen och SKL i juni 2011 tre hearingar med representanter från såväl central som lokal nivå.

Länsstyrelserna leder sedan tidigare olika länsvisa samverkansråd och nätverk, vilka i flera län har byggts ut ytterligare i och med etablerings-

²⁶ Arbetsförmedlingen, e-post 2011-08-31.

reformen. Deltagande parter i samverkansråden är vanligtvis chefer från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, kommuner och lands-
ting.²⁷ Kopplat till den strategiska nivån finns ofta en operativ nivå där förvaltningschefer eller motsvarande från kommunala och statliga myndigheter ingår. Inför reformstarten arrangerade Länsstyrelsen i Västra Götaland i november 2010 en rikskonferens tillsammans med övriga länsstyrelser och Arbetsförmedlingen.

Regeringskansliet har under perioden december 2010 till och med juni 2011 arrangerat fyra s.k. stormöten där berörda statliga myndigheter har haft tillfälle att redovisa sina erfarenheter och uppmärksamma de problem som har uppkommit i etableringsreformens inledningsskede.

2.3.4 IT-utveckling och informationsöverföring

Det finns flera exempel på myndighetsövergripande samarbeten i syfte att uppnå effektiv informationsöverföring. Till exempel har Migrationsverket och Arbetsförmedlingen utvecklat en webb-lösning för överföring av kartläggningssuppgifter om nyanlända. De båda myndigheterna har tillsammans med Skatteverket och Försäkringskassan samverkat för att minska ledtiderna för överföring av person- och samordningsnummer. Därtill har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tillsammans utvecklat ett IT-stöd för att möjliggöra utbetalning av förmånerna till de nyanlända.

2.4 Målgrupp

Etableringsreformen riktar sig till flyktingar och andra skyddsbehövande och deras anhöriga. Målgruppens sammansättning är komplex och det finns ett flertal avgränsningar för vilka invandrare som omfattas av reformen.²⁸

²⁷ Andra parter som kan ingå är Försäkringskassan, näringslivsföreträdare och ideella sektorn.

²⁸ I prop. 2009/10:60 framgår det att regeringen har valt att använda begreppet nyanlända invandrare i lagen för att markera att den inte omfattar asylsökande generellt, utan bara personer som har invandrat till Sverige och som har beviljats uppehållstillstånd.

2.4.1 En heterogen målgrupp

Etableringsreformen och dess målgrupp preciseras bl.a. genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Denna lag gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring (se avsnitt 3.1.1). Lagen gäller också en nyanländ som är 18 eller 19 år när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljats, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar i Sverige.

Reformen omfattar även anhöriga till flyktingar som ansökt om uppehållstillstånd på anknytning inom två år från det att ”anknytningspersonen” togs emot i en kommun. Tvåårsgränsen gäller med utgångspunkt i den tid som då bedömdes att det normalt tar för en flykting att etablera sig och bli självförsörjande i Sverige.

Till kategorin nyanlända som omfattas av reformen hör:²⁹

- flyktingar
- andra skyddsbehövande
- personer som beviljats uppehållstillstånd p.g.a.
 - synnerligen ömmande omständigheter
 - hinder mot verkställighet i vissa fall
 - Sveriges internationella åtaganden
- personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd
- tribunalvittnen och deras anhöriga

De grupper som undantas från reformen är invandrare som beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än som skyddsbehövande och deras anhöriga, t.ex. arbetskraftsinvandrare samt personer som har anknytning till födda svenskar och invandrare som har bott länge i Sverige.

Från december 2010 till och med juli 2011 hade Arbetsförmedlingen totalt tagit emot 4 617 nyanlända, varav 62 personer har lämnat

²⁹ Prop. 2009/10:60.

Arbetsförmedlingen under uppföljningsperioden.³⁰ Målgruppen består till 75 procent av personer under 40 år, varav 25 procent är under 25 år. Av samtliga nyanlända utgör 18–19 åringar 4 procent.

Vidare kan konstateras att könsfördelningen är jämn (49 procent kvinnor och 51 procent män). Drygt hälften av målgruppen har en förgymnasial utbildning som är kortare än nio år. Nyanlända kvinnor har generellt lägre utbildningsnivå än nyanlända män. Nästan samtliga nyanlända som omfattas av etableringsreformen kommer från Afrika och Asien. Somalia, Irak och Eritrea tillhör de vanligaste utvandringsländerna.

2.4.2 Kategorisering av nyanlända

Utgångspunkten för Migrationsverkets kategorisering av mottagningsgrupper anges i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Trots att målgruppen kategoriseras annorlunda i en ny förordning³¹ har Migrationsverket valt att fortsätta använda sig av den tidigare kategoriseringen. Skälet är att den faktiskt visar på vilket sätt en person har tagits emot i en kommun.³² Kategorierna definieras nedan kompletterat med hur stor respektive grupp är enligt Arbetsförmedlingens statistik från december 2010 till och med juli 2011.

ABO står för anläggningsboende och innebär att Migrationsverket har erbjudit den asylsökande ett tillfälligt boende i väntan på beslut i sitt asylärende. Merparten brukar behöva hjälp med boende efter asyltiden. Resten föredrar att flytta till någon de känner.³³ Kategorin utgör 25 procent av målgruppen vid Arbetsförmedlingen.

EBO står för eget boende och innebär oftast att den asylsökande är inneboende hos en släkting eller bekant. Flertalet av dem som ordnar

³⁰ Av dessa 62 personer har 10 fått arbete utan stöd. Resterande 52 personer har lämnat Arbetsförmedlingen p.g.a. studier, upphörd kontakt eller att de varit förhindrade att delta i insatser i tillräcklig omfattning.

³¹ Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Denna förordning avser de som tas emot i en kommun från den 1 december 2010.

³² Migrationsverket, 2011-05-26.

³³ Migrationsverket, intervju 2011-02-11.

eget boende under asyltiden bor vanligtvis kvar där de först bodde även efter asyltiden. Kategorin utgör 39 procent.

Gemensamt för grupperna ABO och EBO är att de är asylsökande och att de under asyltiden är inskrivna vid Migrationsverkets mottagningsenhet.

Kvotflyktingar har till skillnad från asylsökande ett permanent uppehållstillstånd redan vid inresan till Sverige. Kvotflyktingar blir vid inresan till Sverige placerade i ett boende i en kommun. Kategorin utgör 11 procent.

Anhöriga har liksom kvotflyktingar ett uppehållstillstånd vid inresan och bor normalt hos den anknytning den har i Sverige under tiden som ärendet prövas. Kategorin utgör 9 procent.

Ej kommunplacerad avser nyanlända som ännu inte har blivit mottagna av en kommun och som Migrationsverket därför inte har kategoriserat. De bor på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden i väntan på att flytta in i en kommun. Migrationsverket kategoriserar de nyanlända först när de skrivs ut ur myndighetens mottagningssystem. Kategorin utgör 15 procent.

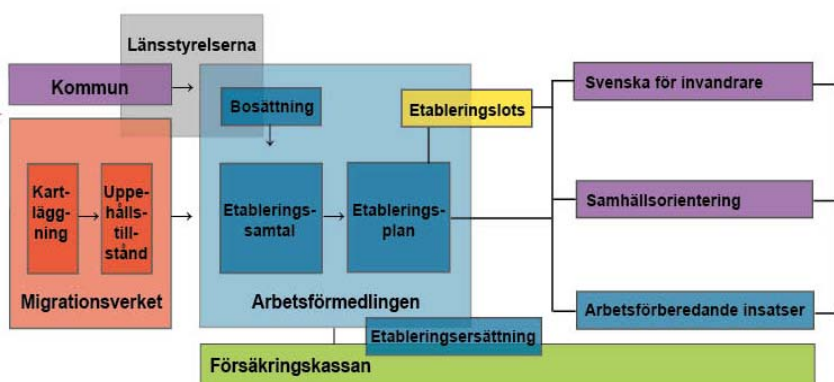
Övriga avser i denna rapport ett fåtal mindre kategorier över nyanlända.³⁴ Kategorin utgör 1 procent.

³⁴ Migrationsverket har dels några kategorier som används internt av myndigheten för att av olika anledningar stoppa utbetalning (ibland tillfälligt) av statlig ersättning till kommun och landsting (Migrationsverket, 2011-05-26), dels en kategori som avser personer som av särskilt ömmande omständigheter har bedömts få stanna i Sverige och som inte varit asylsökande och därmed heller inte inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Det kan också handla om personer som bor på institutioner av olika slag med särskilda vårdbehov och i enstaka fall personer som är i Kriminalvårdens försorg.

3 Implementering av reformen

Det primära syftet med etableringsreformen är att arbetsmarknads-perspektivet tydliggörs och att etableringsprocessen påbörjas redan den första dagen som de nyanlända kommer till Sverige. Det innebär att flera processer för etableringen sker mer eller mindre parallellt och involverar flera olika aktörer, vilket ställer stora krav på samverkan. Figur 3.1 illustrerar översiktligt hur etableringsprocessen ser ut enligt den samordnande myndigheten Arbetsförmedlingen.³⁵ Den inledande processen hanteras framförallt av Migrationsverket och består av bl.a. mottagande, kartläggning och beslut om uppehållstillstånd. Därefter vidtar Arbetsförmedlingens ansvar i form av genomförande av etableringssamtal och upprättande av etableringsplan. Parallellt påbörjas bosättningsprocessen där länsstyrelserna och kommunerna involveras.

Figur 3.1 Översikt av etableringsprocessen³⁶



Källa: Arbetsförmedlingen.

³⁵ SKL, Migrationsverket och länsstyrelserna betonar att detta är Arbetsförmedlingens bild och menar att figuren inte ger en rättvisande beskrivning av alla delar i reformen eller i vilket skede de olika aktörerna kommer in i processerna.

³⁶ Tidsåtgången i etableringsprocessen beror på hur långa ledtiderna i de olika delprocesserna blir. Normen är att en etableringsplan ska vara upprättad inom två månader efter att den nyanlände fått uppehållstillstånd. När etableringsplanen är upprättad ska aktiviteterna påbörjas. Tiden från uppehållstillstånd (till vänster i figur 3.1) till att påbörja sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser (till höger i figuren), bör m.a.o. uppgå till högst två månader.

Länsstyrelserna ska också främja samverkan mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända. Upprättande av etableringsplan genererar utbetalning av etableringsersättning som hanteras av Försäkringskassan. Till höger i figuren visas de aktiviteter som de nyanlända ska ta del av inom ramen för etableringsplanen och som anordnas av kommuner, etableringslotsar och Arbetsförmedlingen. I de följande avsnitten beskrivs och analyseras dessa processer mer ingående.

3.1 Inledande processer

I detta avsnitt beskrivs de första stegen i etableringsprocessen och vilka myndigheter de nyanlända initialt kommer i kontakt med (jämför figur 3.1.). Handläggningen av uppehållstillstånd respektive folkbokföring är två moment som är viktiga för att den nyanlände tidigt ska komma i kontakt med Arbetsförmedlingen och få en etableringsplan. Till den inledande processen hör även etableringssamtalet som ska hållas i nära anslutning till beslut om uppehållstillstånd.

3.1.1 Uppehållstillstånd och folkbokföring

Migrationsverket beslutar om uppehållstillstånd för nyanlända. En stor grupp nyanlända är asylsökande som placeras i Migrationsverkets mottagningssystem. Närmare 2 000 kvotflyktingar kommer till Sverige varje år. Dessa har uppehållstillstånd redan vid inresan till Sverige. Utöver det kommer en stor grupp som är anhöriga till personer som redan finns i Sverige. De anhöriga ska ha ett beviljat uppehållstillstånd vid inresan till Sverige som de ansökt om vid en svensk utlandsmyndighet.

Migrationsverket ska vid beslut om uppehållstillstånd kontrollera om den nyanlände tillhör målgruppen för etableringsreformen. När beslut om uppehållstillstånd har fattats underrättas individen som också kallas till ett samtal med personal vid en av Migrationsverkets mottagningsenheter. Den nyanlände ombeds omgående folkbokföra sig för att denne ska ha möjlighet att ingå i exempelvis socialförsäkringssystemet.

Ansökan om folkbokföring görs vid Skatteverket och kan i dagsläget göras på 120 orter i landet. Handläggningen sker ännu manuellt och med pappersblanketter. Skatteverket har påbörjat ett arbete för att digitalisera delar av handläggningen och ser också över andra möjligheter att effektivisera mottagandet och höja kvaliteten på underlaget för anmälningarna om inflyttning till Sverige.³⁷

3.1.2 Åtgärder för att påskynda tiden för folkbokföring

Vissa kommuner har framfört att det finns problem med att få personnummer för de nyanlända. I flertalet av dessa kommuner har merparten av de nyanlända bestått av kvotflyktingar. Kommunerna har uppgivit att handläggningstiderna kan uppgå till ett par månader för enskilda ärenden, vilket bl.a. medför att de nyanlända inte får tillgång till socialförsäkringssystemen.³⁸ Skatteverket har inte möjlighet att urskilja ärenden som tillhör reformen från andra ärenden, men uppger att de inte kan se något skäl till att det skulle ta längre tid att ta fram personnummer för kvotflyktingar än för andra grupper. Av Skatteverkets månadsvisa statistik framgår att 6 till 9 procent av ärendena har en handläggningstid på en månad eller mer, varav 2 till 3 procent tar två månader eller mer.³⁹ Skälen till att handläggningstiderna i vissa fall blir långa uppges av Skatteverket bero på ofullständiga ansökningar som kräver kompletteringar, att mottagning av ärendet inte har varit korrekt eller utdragen posthantering. Skatteverket har ett internt mål att 60 procent av ärendena ska klaras av inom sex dagar.⁴⁰ Utifrån statistik som Skatteverket redovisat har myndigheten hittills under år 2011 klarat målet för handläggningstid av folkbokföringsärenden.⁴¹

I syfte att påskynda den nyanländes etableringsprocess kan Skatteverket tilldela s.k. samordningsnummer på begäran av andra myndigheter. När den nyanlände har ett samordningsnummer kan Arbetsförmedlingen registrera individen i förmedlingssystemet. Arbetsförmedlingen

³⁷ Skatteverket, intervju 2011-06-22 och e-post 2011-09-12.

³⁸ Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Östersund, 2011-06-07.

³⁹ Skatteverkets statistik redovisas i fyra olika ärendekategorier uppdelat på återinvandring och invandring samt inomnordiska ärenden fördelat på dessa två.

⁴⁰ Skatteverket, 2011.

⁴¹ Utdrag ur Skatteverkets register över avgjorda folkbokföringsärenden januari – maj 2011.

har utarbetat en lösning i sitt interna IT-stöd som innebär att ett registrerat samordningsnummer automatiskt omvandlas till personnummer när det senare är klart. Arbetsförmedlingen har inte rätt att rekvidrera samordningsnummer för personer med icke styrkt identitet.⁴² Under perioden januari 2011 till och med augusti 2011 har Arbetsförmedlingen bitt Migrationsverket rekvidrera samordningsnummer för 115 personer.⁴³ Det har därmed rekvidrerats relativt få samordningsnummer under reformens första nio månader. Arbetsförmedlingskontoren har ofta valt att avvakta personnumret i närmare tre veckor innan man har kontaktat Skatteverket, bl.a. för att tidsvinsten att rekvidrera samordningsnummer bedömts som liten.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket tog gemensamt fram en avsiktsförklaring i november 2010 om etableringsersättning och folkbokföring.⁴⁴ I denna avsiktsförklaring förutsåg myndigheterna ett antal områden där det fanns förutsättningar att förkorta ledtiderna. I avsiktsförklaringen poängteras vikten av att Migrationsverket informerar nyanlända som fått uppehållstillstånd att omgående ansöka om folkbokföring.

Migrationsverket och Skatteverket samarbetar i syfte att försöka tilldela personnummer i nära anknytning till uppehållstillstånd. Ett förslag som har beretts under sommaren 2011 är att låta Migrationsverket ta emot och skicka en elektronisk anmälan om folkbokföring till Skatteverket, vilket medför att de nyanlända inte behöver besöka Skatteverket. Denna lösning är dock inte möjlig så länge de båda myndigheterna har olika sekretesskrav. Skatteverket har begärt en förordningsförändring⁴⁵ som skulle medföra att myndigheten får direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister. En sådan förändring skulle enligt Skatteverket förenkla handläggningen av folkbokföringsärenden och minska handläggningstiderna med ytterligare en till två dagar.⁴⁶ Det förutsätter dock att förordningen förändras helt i enlighet med

⁴² Migrationsverket, e-post 2011-09-12.

⁴³ Utöver detta har arbetsförmedlingskontor själva rekvidrerat ett antal samordningsnummer som inte är registrerade centralt hos Arbetsförmedlingen. Myndigheten uppskattar att omfattningen på denna rekvidrering är liten (Arbetsförmedlingen, e-post 2011-09-05).

⁴⁴ Arbetsförmedlingen, Dnr Af-2010/372020.

⁴⁵ Förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

⁴⁶ Skatteverket, intervju 2011-06-22.

myndighetens begäran. Om åtkomsten blir begränsad och t.ex. inte medger sökning på dossiernummer, kommer effektivitetsvinsterna bli små.⁴⁷

Den bild som Statskontoret har fått från intervjuer är att alla berörda aktörer anser att det finns en god samverkan i syfte att försöka få till stånd effektiva processer. Samtidigt styrs de olika myndigheterna av olika uppdrag och regelverk som de inte kan göra avsteg från. Uppdragen och regelverken överensstämmer inte alltid med det pågående förändringsarbetet som etableringsreformen har medfört.

3.1.3 Migrationsverkets kartläggning av nyanlända

Migrationsverket ska under asyltiden påbörja en kartläggning av den enskildes utbildnings- och yrkesbakgrund och andra uppgifter av betydelse för den nyanländes etablering på arbetsmarknaden. Uppgifter om utbildnings- och yrkesbakgrund finns via en särskild webb-lösning tillgänglig för Arbetsförmedlingen efter beslut om uppehållstillstånd. Kartläggningen ska enligt Migrationsverkets handläggarstöd innehålla uppgifter om hälsotillstånd, social situation, språkkunskaper, kontaktuppgifter, utbildning och arbetslivserfarenhet. Andra uppgifter som kan ha betydelse för den nyanländes etablering på arbetsmarknaden och som kommit till Migrationsverkets kännedom meddelas Arbetsförmedlingen i den lokala samverkan.⁴⁸

Syftet och nyttan med den kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund som Migrationsverket påbörjar under asyltiden har delvis ifrågasatts av Arbetsförmedlingen. I Statskontorets intervjuer med Arbetsförmedlingen på central och lokal nivå har det dels framträtt en bild av att Migrationsverkets kartläggning är alltför generell, dels att arbetsförmedlarna ser ett värde i att själva skapa sig en helhetsbild av indivi-

⁴⁷ Arbetsförmedlingens återrapporering, 2011-08-01.

⁴⁸ I den viljeinriktning som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och SKL har enats om poängteras vikten av att de berörda aktörerna lokalt finner former för samverkan och upprättar lokala rutiner för samarbete kring de som berörs av reformen (Arbetsförmedlingen, Dnr Af-2010/399333).

den.⁴⁹ Enligt Migrationsverket är helhetsintrycket att kartläggningen fungerar bra, men att det också finns utrymme för förbättringar.⁵⁰

I sammanhanget kan nämnas att Migrationsverket i sitt ramanslag fått 10 miljoner kronor för särskilda arbetsinsatser som ska användas för förbättring av Migrationsverkets kartläggning av asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund. Av dessa ska 6 miljoner kronor användas för kartläggning av uppskattningsvis 20 000 asylsökande. Resterande 4 miljoner kronor ska användas för tolkkostnader, utvecklingsarbete och förvaltning.⁵¹

3.1.4 Etableringssamtal

Arbetsförmedlingen ska så snart som möjligt genomföra etableringssamtal med den nyanlände efter beviljat uppehållstillstånd i syfte att tillsammans med den nyanlände upprätta en individuell etableringsplan. För kvotflyktingar och anhöriga till skyddsbehövande som omfattas av etableringsreformen bör Arbetsförmedlingen ha ett första etableringssamtal snarast möjligt efter ankomsten till Sverige.⁵² Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska myndigheten kunna erbjuda ett inskrivnings- och etableringssamtal från och med samma dag som, eller i omedelbar anslutning till, beslut om uppehållstillstånd.⁵³ Arbetsförmedlaren kan genomföra flera etableringssamtal med den nyanlände om behov föreligger.

Statskontoret har via Arbetsförmedlingens statistik försökt studera ledtiderna från beviljat uppehållstillstånd till första etableringssamtalet. Det har dock visat sig svårt att få fram relevanta uppgifter, dels för att vissa mottagningsgrupper (kvotflyktingar och anhöriginvandrare) får sitt uppehållstillstånd innan de kommer till Sverige, dels för att arbetsförmedlarna i många fall har registrerat tid för etableringssamtal på ett felaktigt sätt. Den senare omständigheten kan härledas till Arbetsförmedlingens konstruktion av det operativa förmedlingssyste-

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (intervju 2011-03-15), Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09).

⁵⁰ Migrationsverkets återrapportering, 2011-07-12.

⁵¹ Migrationsverket, e-post 2011-09-16.

⁵² Prop. 2009/10:60.

⁵³ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, 2011-06-29.

met för arbetssökande.⁵⁴ Komplexiteten i den del av systemet som avser målgruppen i etableringsreformen är för övrigt en återkommande synpunkt från arbetsförmedlingskontoren.

Under etableringssamtalet ska Arbetsförmedlaren göra en kartläggning av den sökandes utbildning och yrkeskompetens samt föra ett samtal om arbetsmarknaden utifrån den nyanländes kompetens, bakgrund och bosättning. Samtalen ska också avhandla den nyanländes prestationsförmåga och förutsättningar för att delta i aktiviteter inom planen samt informationsgivning om etableringsersättning, svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällsorientering, rätten att välja lots och programinsatser.⁵⁵ I de fall Migrationsverket redan har påbörjat en kartläggning ska Arbetsförmedlingen göra en fördjupad kartläggning.⁵⁶

I intervjuer med arbetsförmedlare har det framkommit att det är svårt för den nyanlände att vid det första samtalet tillgodogöra sig den informationsmängd som nämns ovan, eftersom många begrepp är främmande och komplexa. För målgruppen finns även flera grundläggande behov att hantera, t.ex. bostad, försörjning, barnomsorg och vård.⁵⁷

3.1.5 Tillgången på tolkar

I genomförandet av etableringsreformen är tillgången på tolkar avgörande, inte minst i etableringssamtalen, men även i andra sammanhang när den nyanlände träffar etableringslotsen, kommunen eller andra myndigheter. Enligt Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare är tillgången på tolkar generellt sett god, men det finns undantag beroende på var den nyanlände bor respektive vilket språk som behöver tolkas. Vid dessa tillfällen har Arbetsförmedlingen anlitat telefontolk. I samband med valideringsinsatser har det dessutom uppmärk-

⁵⁴ Arbetsförmedlingens IT-stöd för handläggare för bl.a. arbetssökande och vakanser kallas internt AIS.

⁵⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, 2011-06-29.

⁵⁶ Se 2 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁵⁷ Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09), Arbetsförmedlingens bosättningssektion (intervju 2011-05-17), Arbetsförmedlingen Östersund (intervju 2011-06-08).

sammats att det finns brist på branschtolkar som kan översätta yrkes-specifika uttryck.⁵⁸

I vårändringsbudgeten för 2011 föreslår regeringen en ökning av utgiftsområdet 13 Integration och jämställdhet med 500 000 kronor. Detta motiveras av att etableringsreformen medför ett ökat behov av tolktjänster och ett utökat tolkregister.⁵⁹ I sammanhanget kan även nämnas att Arbetsförmedlingen planerar att upphandla arbetsmarknadsutbildningar för tolkar.⁶⁰

3.1.6 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret konstaterar att det finns indikationer på problem i den inledande delen av etableringsprocessen som kan fördröja de nyanländas etablering.

Det finns i viss utsträckning problem med långa ledtider i processen för folkbokföring som i sin tur påverkar möjligheten att få ut ett personnummer för de nyanlända. I dagsläget tar 6–9 procent av alla folkbokföringsärenden en månad eller mer. Skälen till att handläggningstiderna i vissa fall blir långa uppges av Skatteverket bero på ofullständiga ansökningar som kräver kompletteringar, att mottagningen av ärenden inte har varit korrekta eller utdragen posthantering.

Statskontoret har noterat att det finns oklarheter kring syftet och nyttan med den kartläggning som Migrationsverket gör innan den nyanlände är inskriven vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlarna uppfattar Migrationsverkets kartläggning som alltför generell och ser dessutom ett värde i att själva skapa sig en helhetsbild av individen.

Det har inte varit möjligt att i denna utredning studera ledtiderna för det första etableringssamtalet eftersom registreringarna i Arbetsförmedlingens förmedlingssystem ofta har varit felaktiga. Därutöver indikerar Statskontorets intervjuer att nyanlända ibland har svårt att tillgodogöra sig den informationsmängd som arbetsförmedlaren ger vid

⁵⁸ Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09), Arbetsförmedlingen (intervju 2011-06-10).

⁵⁹ Prop. 2010/11:99.

⁶⁰ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-02-23.

det första samtalet. Skälen är att den nyanlände dels ställs inför främmande och komplexa begrepp, dels önskar prioritera grundläggande behov.

I kapitel fyra för Statskontoret en diskussion om folkbokföringen och kartläggningssatsar inom ramen för samverkan.

3.2 Bosättningsprocessen

I regeringens proposition om etableringsreformen poängteras vikten av att väga in förutsättningarna för arbete och försörjning i samband med nyanländas bosättning. Bosättningen är dock starkt beroende av den nyanländes egen vilja, vilka kontakter den nyanlände har i Sverige och på vilket sätt den nyanlände kommer till Sverige. En helt avgörande faktor för bosättning är tillgången på bostäder. Bosättningsprocessen för nyanlända är heller inte en sammanhållen process från någon enskild part. Ett flertal offentliga aktörer är inblandade i syfte att hjälpa till med bosättningen.

3.2.1 Styrning och organisering av bosättning

Regeringen har genom en särskild förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare sökt tydliggöra respektive myndighets ansvar och roll. Förordningen gäller alla nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser, dock utan begränsning till viss ålder. Förordningen innehåller regler om mottagningsbehov, läntal och kommunal samt anvisning av plats för bosättning i en kommun.

Arbetsförmedlingen ska efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket fastställa läntal, som utgör en fördelning av mottagningsbehovet i varje län. Läntalen utgör i sin tur utgångspunkten för kommunal, som tas fram genom överenskommelser mellan länsstyrelserna och kommuner inom respektive län. En utgångspunkt för fastställandet av läns- och kommunal ska vara förutsättningarna för förvärvsarbete. Det ska också säkerställas att det finns kapacitet att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering.⁶¹ Vidare har Arbets-

⁶¹ Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

förmedlingen fått uppdraget att vid behov anvisa nyanlända som omfattas av reformen plats för bosättning i en kommun som har träffat överenskommelse med en länsstyrelse om mottagande för bosättning. Rätten till hjälp med bosättning gäller även nyanlända som ingår i samma hushåll eller är nära anhörig till och avser bo tillsammans med en nyanländ som har rätt till en etableringsplan.⁶²

Prognosverksamheten vid Migrationsverket har tidigare kritiserats för låg träffsäkerhet.⁶³ Myndigheten uppger dock att prognoserna under de senaste åren har haft en högre träffsäkerhet.⁶⁴ Prognoser över migrationsströmmar innehåller många osäkerhetsfaktorer. Exempel på sådana osäkerhetsfaktorer är på vilka vägar befolkningen väljer att fly när krig eller kris uppstår, ändrade förhållanden i hemländerna eller andra länders reformer på asylområdet. I och med svårigheter att prognostisera antalet asylsökande blir det svårt för myndigheterna att fastställa läns- och kommunal. För övrigt kan regelverk och händelser i omvärlden förändras över tid. Ett exempel på regelverksförändring är det s.k. återvändandeavtalet med Irak, som innebar att antalet asylsökande till Sverige sjönk markant efter att avtalet slutits.

Myndigheterna i den s.k. samverkansdelegationen har fört diskussioner om läns- och kommunal och hur dessa ska verka styrande i bosättningsprocessen. En diskussion som bl.a. har förts är hur man ska se på överenskommelserna mellan kommun och länsstyrelse och hur s.k. anvisningsbara platser ska definieras. Överenskommelsen är inte ett bindande avtal.⁶⁵ Det är därmed oklart i vilken utsträckning en överenskommelse kan verka som styrinstrument och vilken status överenskommelsen har. Det är också ett problem med att hitta träffsäkra metoder för läns- och kommunal, eftersom dessa bygger på osäkra prognoser. Den s.k. bosättningsgruppen (se avsnitt 3.2.2) har haft i uppdrag att se över tillvägagångssättet för hur läns- och kommunal ska tas fram och vilka variabler som ska ligga till grund för läns- och kommunal.⁶⁶ Arbetsförmedlingen har presenterat ett förslag på metod för att ta fram läns- och kommunal.

⁶² Ibid.

⁶³ Riksrevisionen, 2004.

⁶⁴ Migrationsverket, e-post 2011-09-12.

⁶⁵ Enligt Migrationsverket kan överenskommelserna betraktas som en viljeinriktning (Migrationsverket, e-post 2011-09-12), och enligt länsstyrelserna är överenskommelserna inte bindande avtal (Länsstyrelserna, e-post 2011-09-09).

⁶⁶ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-03-11 och telefonsamtal 2011-08-31.

Metoden bygger på ett antal variabler som arbetsmarknad, bostadsmarknad och demografi.⁶⁷

3.2.2 Arbetsförmedlingens bosättningssektion

Arbetsförmedlingen har organiserat bosättningsarbetet genom att inrätta en bosättningssektion, vilken i maj 2011 omfattade sju tjänster. Sektionen är placerad i Norrköping i Migrationsverkets lokaler. Personalen är anställd av Arbetsförmedlingen. Några av de anställda har tidigare varit anställda på Migrationsverket.

I samband med det första etableringssamtalet upprättar arbetsförmedlaren ett bosättningsunderlag som skickas till bosättningssektionen. Bosättningsunderlaget innehåller bl.a. en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Bosättningssektionen gör en samlad bedömning av underlaget för att hitta lämplig bosättningskommun. I bedömningen tas hänsyn till den sökandes familjesituation, hälsotillstånd samt övriga särskilda behov som bostadsanpassning, barnomsorg och skola. Förutsättningar för en snabb arbetsmarknadsetablering inom pendlingsavstånd är ytterligare en faktor som vägs in i bedömningen.⁶⁸

Då ett ärende har inkommit till en handläggare vid bosättningssektionen upprättar handläggaren en kontakt med en kommun som kan vara lämplig utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. Vid presentationen av familjen ges kommunen möjlighet att bedöma omfattning och resurser av olika stöd som den sökande eller dennes familj har behov av. När kommunen har bekräftat mottagandet av den sökande skickar handläggaren vid bosättningssektionen ett anvisningsdokument till arbetsförmedlaren. I anvisningsdokumentet finns kontaktuppgifter till kommunens kontaktperson och uppgifter om den nya bostaden.⁶⁹ Migrationsverkets mottagningsenhet ansvarar för praktiska frågor i samband med flytten.⁷⁰

Arbetsförmedlingen har inom ramen för bosättningsuppdraget startat dels ett IT-projekt, dels ett projekt för att långsiktigt utveckla verksam-

⁶⁷ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-08-01.

⁶⁸ Arbetsförmedlingens handläggarsöd, 2011-04-18.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Migrationsverket, e-post 2011-09-12.

heten. IT-projektet syftar till att få ett fungerande administrativt stöd till handläggarna vid bosättningssektionen och ge bättre möjligheter till uppföljning. Bosättningssektionen hanterar i september 2011 fortfarande ärendena manuellt, eftersom Arbetsförmedlingens förmedlings-system inte är tillgängligt för bosättningssektionen p.g.a. sekretessen för målgruppen.⁷¹ Detta har försvårat det inledande arbetet för bostadshandläggarna genom administration och kommunikation via telefon och e-post.⁷² Projektet beräknas vara klart i september 2011.⁷³

Syftet med det långsiktiga projektet är att utveckla verksamheten inom bosättningsarbetet med målet att nyanlända ska kunna erbjudas bosättning där möjligheterna till att få ett arbete inom pendlingsavstånd är goda. Ett parallellt mål är att korta ledtiderna inom bosättningsprocessen. Projektet syftar också till att utveckla informationsöverföringen mellan myndigheterna. Arbetet bedrivs av Arbetsförmedlingen där bosättningsgruppen deltar som extern styrgrupp. I september 2011 finns ett projektdirektiv framtaget, men ännu inte någon projektplan.⁷⁴

3.2.3 Bosättningsärenden

I samband med att etableringsreformen trädde i kraft den 1 december 2010 överlämnade Migrationsverket 367 ärenden till Arbetsförmedlingens bosättningssektion. Från december 2010 till och med juni 2011 har 2 889 personer begärt Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning. Den övervägande majoriteten (79 procent) kom från Migrationsverkets anläggningsboenden. Av dessa har 1 269 anvisats en plats för bosättning varav 758 personer har bosatts.⁷⁵

Arbetsförmedlingen redovisar tid från beviljat uppehållstillstånd till anvisning fördelat på de som under asyltiden har bott på ett anläggningsboende (ABO) respektive de som har ordnat boende på egen hand (EBO). I genomsnitt har det gått 72 dagar från beviljat uppehållstillstånd till anvisning. För den antalsmässigt största kategorin ABO är genomsnittet 67 dagar medan motsvarande tid för EBO är 103 dagar.⁷⁶

⁷¹ Arbetsförmedlingens bosättningssektion, intervju 2011-05-17.

⁷² Arbetsförmedlingen (intervju 2011-03-11), Migrationsverket (intervju 2011-02-11).

⁷³ Arbetsförmedlingen, telefonsamtal 2011-08-31.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen, 2011-08-10.

⁷⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-08-01.

⁷⁶ Ibid.

Arbetsförmedlingen redovisar också tiden från beviljat uppehållstillstånd till faktisk bosättning. För kategorin ABO var det genomsnittliga antalet dagar 87 medan motsvarande siffra för EBO var 113 dagar.⁷⁷ Arbetsförmedlingen har i sin uppföljning inte direkt kommenterat skillnaderna i ledtid, men uppger som en potentiell orsak att kommuner kan ha en benägenhet att hellre ta emot ABO än EBO. Om en EBO skrivits ut från mottagningssystemet riskerar denna att föra med sig lägre ersättning, vilket kan resultera i ökade kostnader för kommunen jämfört med en ABO.

För år 2010, då Migrationsverket ansvarade för bosättningen av nyanlända, var den genomsnittliga väntetiden från beviljat uppehållstillstånd till anvisning i en kommun 55 dagar. Den genomsnittliga väntetiden från anvisning till bosättning i en kommun var under samma år 51 dagar.⁷⁸ Genom att summera ledtiderna genereras en ledtid från beviljat uppehållstillstånd till bosättning, vilket totalt blir 106 dagar.

Ledtiderna i Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens statistik är inte helt jämförbara. Till viss del utgår myndigheterna från olika grupper. Arbetsförmedlingens redovisning av ABO är den grupp som sannolikt är mest jämförbar med Migrationsverkets redovisning av ABO och EBO. Ledtiderna har vid en sådan jämförelse av ABO minskat från 106 dagar till 87 dagar.⁷⁹ Statskontoret avser dock att återkomma med en fortsatt analys, eftersom ärendebalanserna inte vägts in. Om det finns många pågående ärenden eller om ärendebalansen ökar finns risk att ledtiderna kommer att öka.

3.2.4 Arbetsmarknadsperspektivet i bosättningsprocessen

Utgångspunkten i etableringsreformen är att etablera ett tydligare arbetsmarknadsperspektiv i bosättningsprocessen. I Statskontorets intervjuer med handläggare på Arbetsförmedlingen, kommuner, läns-

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Tiderna avser såväl ABO som EBO (Migrationsverkets årsredovisning, 2010).

⁷⁹ Ledtiden på 106 dagar är ett ungefärligt mått eftersom den bygger på att summera ledtiderna för två delvis olika grupper av individer vilket gör att den inte är ett exakt mått. Dels summeras ledtiden från uppehållstillstånd till anvisning (55 dagar), dels ledtiden från anvisning till bosättning i en kommun (51 dagar). I båda dessa grupper är det endast en delmängd som består av samma individer.

styrelser och Migrationsverket har det framkommit att det i bosättningsprocessen finns andra perspektiv som i praktiken är minst lika betydelsefulla, t.ex. mottagningsort, hälsotillstånd, släktingar, utbildningsmöjligheter, bostadstillgång och resmöjligheter. Arbetsförmedlarna har påpekat nödvändigheten av att prioritera grundläggande behov som hälsa och barnomsorg. Arbetsmarknadsperspektivet riskerar då att bli nedprioriterat. Dessutom framhålls att merparten av de nyanlända bosätter sig själva hos, eller i närheten av, anhöriga.

I samband med intervjuerna har det även diskuterats *vem* som ska bosättas och vilka hänsyn som ska tas till familjesituation och tillgången på barnomsorg. Statskontoret finner dock att det är osäkert att uppskatta omfattningen på dessa faktorer. Merparten av de nyanlända som ska bosättas består inte av flerbarnsfamiljer. Av de inkomna bosättningsunderlagen består 72 procent av endast en person och de flesta av dessa är män.⁸⁰

3.2.5 Tillgången på bostäder

Utbudet på bostäder är begränsat i stora delar av landet. I synnerhet är tillgången på mindre hyresrätter begränsad, vilket försvårar bosättningen av den stora gruppen av ensamstående män. Arbetsförmedlingen ska anvisa kommun för gruppen som tillhör etableringsreformen och Migrationsverket ansvarar för övriga nyanlända. Utöver det har kommunerna ökat fokus på att bosätta ensamkommande barn som grupp.⁸¹ Mottagandet av dessa har dessutom ökat under senare år.⁸²

Det har också uttryckts farhågor om att kommunernas intresse för bosättningsfrågorna minskat genom reformen och att bostadsbolagen kommer att bli mindre benägna att tillhandahålla bostäder för nyanlända, eftersom de inte längre uppfattar kommunerna som en garant för hyreskostnaderna. Eftersom beslut om etableringsplan inledningsvis tas under kortare perioder är inte individen garanterad etableringsersättning under en längre tid, vilket inte uppfattas som tillräcklig säkerhet för bostadsbolagen.⁸³ Kommunerna kan också föredra att ta

⁸⁰ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2011-08-01.

⁸¹ Länsstyrelserna, intervju 2011-03-30.

⁸² Länsstyrelsernas återsrapportering, juli 2011.

⁸³ Ibid.

emot kvotflyktingar, eftersom möjligheterna att eftersöka kostnader är fler för denna kategori jämfört med ABO.⁸⁴ Ett argument mot resonemanget är att gruppen kvotflyktingar vanligen står betydligt längre från arbetsmarknaden.⁸⁵

3.2.6 Statskontorets iakttagelser

Det finns flera problem i bosättningsprocessen som kan försvåra etableringen av nyanlända. Tillgången på lediga bostäder framhålls av samtliga aktörer i bosättningsprocessen som ett stort problem.

Statskontorets intervjuer indikerar att det finns oklarheter kring möjligheten att styra mottagningen av nyanlända med s.k. länstal, särskilt som statusen på de överenskommelser som upprättas mellan kommuner och länsstyrelser är oklar. Därutöver är det svårt att uppnå träffsäkerhet i prognoserna över antalet nyanlända som beräknas komma till Sverige.

Arbetsförmedlingen har under 2011 drivit ett projekt i syfte att ge myndighetens bosättningssektion ett stöd för administration och uppföljning. Arbetsförmedlingen har även initierat ett långsiktigt projekt som ska utveckla verksamheten inom bosättningsarbetet.

Det finns indikationer på att ledtiderna för bosättningsärendena efter reformens genomförande är kortare än tidigare. Eftersom underlaget kommer från olika myndigheter och beräkningsmetoderna divergerar, finns dock en osäkerhet i jämförelsetalen. Statskontoret konstaterar att arbetsmarknadsperspektivet i bosättningsprocessen riskerar att försvagas av att det finns andra perspektiv som är minst lika avgörande för de nyanlända.

I kapitel fyra för Statskontoret en diskussion om bosättningsprocessen.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-03-11.

⁸⁵ Länsstyrelserna, telefonsamtal 2011-09-09.

3.3 Etableringsplaner och aktiviteter

Etableringsplanen är det huvudsakliga verktyget för att öka chansen till en snabb etablering i arbetslivet. Planerna ska anpassas efter individens prestationsförmåga och innehålla aktiviteter som underlättar och påskyndar etablering i arbetslivet samt främjar språk och samhällsorientering. Etableringslotsar ska medverka i planen för att individen ska kunna anpassa sig till arbets- och samhällslivet.

3.3.1 Beskrivning och iakttagelser av etableringsplanerna

Etableringsplanen ska tas fram av arbetsförmedlaren tillsammans med den nyanlände efter de förutsättningar och behov som den nyanlände har. Utformningen av planen ska även ske i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planen ska omfatta högst 24 månader och innehålla utbildning i sfi och samhällsorientering samt arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter.⁸⁶ Arbetsförmedlaren, lotsen och den nyanlände kan påverka innehållet i planen. Såväl omfattning som innehåll i planen kan revideras efter hand.⁸⁷

Arbetsförmedlingen avgör om den nyanlände har rätt till en etableringsplan enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Utformningen av etableringsplanen ska baseras på en kartläggning av individens utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser. Hänsyn ska även tas till den nyanländes familjesituation och hälsa.⁸⁸ Etableringsplanen ska upprättas inom två månader från dagen för inresan i landet för den som har uppehållstillstånd, respektive från dagen för beslut om uppehållstillstånd för den som beviljas det efter inresan. Om det finns särskilda skäl får etableringsplanen upprättas senare, dock senast inom ett år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.⁸⁹

⁸⁶ Se 7 § lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁸⁷ Prop. 2009/10:60.

⁸⁸ Se 4 § i förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁸⁹ Se 6 § lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Om arbetsförmedlaren genom etableringssamtalet kommer fram till att individen inte har rätt till etableringsplan fattar arbetsförmedlaren beslut om avslag. Rätten till etableringsplan gäller inte eller upphör att gälla om den nyanlände har ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader eller bedriver studier vid gymnasieskola eller högskola. Det samma gäller om individen med anledning av sjukdom eller någon annan nedsättning av prestationsförmågan är förhindrad att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid. När tiden för etableringsplanen har löpt ut efter två år, kan individen inte få en ny etableringsplan.⁹⁰

Till och med juli 2011 hade 3 801 personer fått en etableringsplan av de 4 617 nyanlända som Arbetsförmedlingen dittills tagit emot. Totalt har 59 personer fått avslag på rätten till etableringsplan. De vanligaste orsakerna till avslag har varit att den nyanlände varit förhindrad att delta i etableringsinsatser p.g.a. begränsad prestationsförmåga och att den nyanlände inte har kunnat styrka rätten till plan. Resterande 757 personer har antingen medverkat vid upprättandet av en etableringsplan eller fått sitt första etableringssamtal.

Ledtider till etableringsplan

Tabell 3.1 visar en fördelning av andelen nyanlända efter olika tidsintervall som visar tiden från beviljat uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan. Eftersom ledtiden varierar beroende på hur den nyanlände har bott under asyltiden och på vilken grund uppehållstillståndet har beviljats redovisar tabellen även en fördelning över de olika kategorierna. Även genomsnitts- och mediantiden anges i tabellen för att visa hur ledtiden för etableringsplaner varierar och mellan de olika kategorierna.

Andelen som har fått ett beslut om etableringsplan inom 60 dagar uppgår totalt sett till 38 procent. Mediantiden är 73 dagar. För de som ännu inte har blivit mottagna av en kommun och de som själva har ordnat sitt boende (EBO) tar det kortast tid, 52 dagar respektive 64 dagar. Det tar jämförelsevis lång tid för kategorin ABO, dvs. de som bott på ett anläggningsboende under asylprövningstiden (78 dagar).

⁹⁰ Se 6 och 9 § lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare respektive 6 § förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Tabell 3.1 Fördelning över tidsintervaller, från beviljat uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan (andel i %), samt genomsnitts- och mediantid. December 2010–juli 2011.⁹¹

Tidsintervall	ABO	EBO	Kvot- flykting	An- hörig	Ej kommun- placerad	Övrig	Totalt
0-30 dagar	7	4	0	2	14	10	6
31-60 dagar	26	39	13	16	47	30	32
61-150 dagar	57	54	23	67	34	53	50
>150 dagar	10	2	63	16	5	8	13
Genomsnitt (i dagar)	88	69	199	110	62	80	92
Mediantid (i dagar)	78	64	179	95	52	63	73
Totalt antal	820	1 488	428	311	465	40	3 552

Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

Arbetsförmedlingen uppger i sin återrapportering från augusti 2011 att myndigheten särskilt kommer att följa de nyanlända för vilka det tar relativt lång tid att få en etableringsplan. Myndigheten anger även att det finns ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket som innebär att Migrationsverket har tillgång till Arbetsförmedlingens kalendrar för inbokning av etableringssamtal.

Orsaken till att det är långa tider för kvotflyktingar och anhöriga är att de får uppehållstillstånd före inresan till Sverige, vilket bidrar till att tiden till beslut om etableringsplan blir längre. Det kan för dessa kategorier därför vara mer relevant att studera tiden från inskrivning vid Arbetsförmedlingen till beslut om etableringsplan. Med denna beräkningsmetod är mediantiden 30 dagar för kvotflyktingar och 47 dagar för anhöriga. Dessa tider kan jämföras med motsvarande mediantid för kategorierna ABO respektive EBO, vilka uppgick till 47 respektive 41 dagar. Tiderna signalerar att kvotflyktingar får beslut om etableringsplan relativt snabbt räknat från inskrivningstillfället, medan det tar relativt lång tid för kategorierna ABO och anhöriga att få beslut om

⁹¹ Ca 300 individer är exkluderade p.g.a. att denna grupp har skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen redan före den 1 december 2010.

etableringsplan. Totalt för alla kategorier låg mediantiden kring 40 dagar.

Etableringsplanernas omfattning och längd

Etableringsplanen ska omfatta aktiviteter på heltid. Om den nyanlände är förhindrad att delta på heltid p.g.a. styrkt sjukdom eller någon annan nedsättning av prestationsförmågan (se avsnitt 3.3.2), får planen omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid. Ett annat skäl som kan hindra en nyanländ att delta i aktiviteter på heltid är vård av barn.⁹²

Arbetsförmedlingens statistik visar att majoriteten har en etableringsplan som motsvarar heltid. Endast 3 procent har till och med juli 2011 fått en nedsatt plan. Av tabell 3.2 framgår att flertalet av dessa var kvinnor.

Tabell 3.2 Etableringsplanernas omfattning fördelat efter kön (i antal). December 2010 – juli 2011.

Omfattning i %	Kvinnor	Män
100	1 722	2 032
75	5	0
50	10	5
25	82	4
Totalt	1 819	2 041

Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

I intervjuer med både Arbetsförmedlingen och kommuner framgår att det inom målgruppen nästan uteslutande är kvinnor som tar hand om barnen. I de fall det är långa väntetider till barnomsorg, hindras kvinnor med små barn att delta i reformen. Om kvinnan har en fastställd plan och saknar barnomsorg, löper plantiden samtidigt som denne inte har möjlighet att delta i aktiviteterna. I de fall kvinnan är föräldraledig på halvtid är inte den tiden överhoppningsbar, vilket gör att den nyanlände inte har möjlighet att skjuta upp sin rätt till etableringsplan för att delta i etableringsinsatser vid ett senare tillfälle. Det är endast om

⁹² Se 5 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

den nyanlände är föräldraledig på heltid som tiden blir överhoppningsbar.⁹³

I Statskontorets intervjuer har det även framkommit att arbetsförmedlarna i praktiken tar tidsbegränsade beslut om etableringsplaner.⁹⁴ Både Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppger att det är rimligt att fatta tidsbegränsade beslut om etableringsplaner i avvaktan på utredning som påverkar den fortsatta planeringen.⁹⁵

3.3.2 Bedömning av prestationsförmåga

Ett nytt begrepp som har introducerats i samband med etableringsreformen är prestationsförmåga. Begreppet definieras som en individs förutsättningar och förmåga att delta i olika aktiviteter som kan ingå i en etableringsplan. Definitionen har utarbetats i ett viljeinriktningsdokument genom samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och SKL. Syftet är att säkerställa en enhetlig praxis i ärenden som berör varje myndighets insatser och utgör en gemensam utgångspunkt för parterna när olika problem tas upp kring bedömning av prestationsförmågan. Förutom definition av begreppet klargör dokumentet förfarandet vid bedömningen av prestationsförmåga samt ansvarsfördelningen mellan parterna.⁹⁶

Syftet med att bedöma prestationsförmågan är också att anpassa aktiviteterna utifrån den nyanländes behov och förutsättningar. Genom samarbete med andra aktörer ska det möjliggöra ett optimalt deltagande i aktiviteterna för den nyanlände, i normalfallet på heltid. Prestationsförmåga har för övrigt inte samma innebörd som arbetsförmåga, som snarare är kopplat till förmågan att klara av ett visst arbete.⁹⁷

Arbetsförmedlingen fastställer nivån på deltagandet i aktiviteterna genom utredande samtal med den nyanlände och utifrån medicinska underlag eller dokumentation av Arbetsförmedlingens legitimerade specialister. Bedömningen kan avse både omfattning av plan och inne-

⁹³ Arbetsförmedlingen (intervju 2011-03-15), SKL (2011-03-08).

⁹⁴ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-03-15.

⁹⁵ Arbetsförmedlingen (intervju 2011-09-09), SKL (e-post 2011-09-12).

⁹⁶ Arbetsförmedlingen, Dnr Af-2010/399333.

⁹⁷ Ibid., Arbetsförmedlingen (intervju 2011-06-07).

hållet i aktiviteterna. Utredningen påbörjas redan under kartläggningen i de inledande etableringssamtalen. I första hand ska arbetsförmedlaren se över valet av aktiviteter och anpassa dessa för att kompensera eventuella hinder. Om individen trots anpassningar inte kan delta i aktiviteter på heltid beslutar Arbetsförmedlingen om nedsättning av tiden.

Nedsättningen kan bero på att den nyanlände är förhindrad att delta i aktiviteter p.g.a. styrkt sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan.⁹⁸ Nedsättningen ska kunna styrkas genom att Arbetsförmedlingen i överenskommelse med den nyanlände begär ett läkarutlåtande om hälsotillstånd. Läkarens bedömning av prestationsförmåga ska baseras på kraven i aktiviteterna. Arbetsförmedlaren beskriver tillsammans med den nyanlände vilka fysiska och psykiska krav de planerade aktiviteterna ställer på individen. I de fall prestationsförmågan bedöms vara lägre än 25 procent får den nyanlände avslag på rätten till etableringsplan. Inom ett år från första folkbokföring i en kommun kan individen vända sig till Arbetsförmedlingen och begära att få sin rätt till etableringsplan omprövad.⁹⁹

Iakttagelser om prestationsförmåga

Arbetsförmedlingens statistik visar att det till och med juli 2011 var 23 personer som fått avslag på rätten till etableringsplan p.g.a. sjukdom eller att prestationsförmåga bedömdes som mindre än 25 procent. I vissa fall har Arbetsförmedlingen inte kunnat bedöma prestationsförmågan, t.ex. då den nyanlände är under läkarbehandling redan innan denne har fått kontakt med Arbetsförmedlingen. Tillsammans med Migrationsverket och SKL har Arbetsförmedlingen kommit överens om att Migrationsverket håller kontakt med vårdinrättning, då Arbetsförmedlingen inte kan nå den nyanlände och informerar Arbetsförmedlingen när den nyanlände går att kontakta.¹⁰⁰

Det finns vidare exempel då individen har en etableringsplan på heltid men är frånvarande till följd av sjukdom. Efter 30 dagars sjukfrånvaro förlorar individen rätten till både etableringsplan och etableringsersättning, förutsatt att anpassningar inte hjälper individen att fortsätta delta

⁹⁸ Ibid., Arbetsförmedlingens återrapportering (2011-08-01).

⁹⁹ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-06-07.

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen (intervju 2011-06-07), Migrationsverket (e-post 2011-09-12).

i aktiviteterna.¹⁰¹ Arbetsförmedlingen anger i sin återrapportering att myndigheten har inlett diskussioner med Försäkringskassan om vilka rutiner som ska gälla för denna grupp.¹⁰²

Mot bakgrund av att målgruppen för etableringsreformen består av personer som kan ha upplevt traumatiska händelser finns en risk att prestationsförmågan har påverkats negativt. Arbetsförmedlingen menar att prestationsförmågan kan komma att förändras över tid, eftersom hälsorelaterade besvär kan visa sig tydligare efterhand. Det är ofta i samband med att den nyanlände börjar delta i aktiviteter eller påbörjar ett arbete som besvären blir synliga.¹⁰³ Arbetsförmedlingen uppger vidare att det bland de nyanlända finns personer med dolda hinder, t.ex. nedsatt syn- eller hörsel, och att de ofta inte själva är medvetna om dessa besvär.¹⁰⁴ Det finns också personer i målgruppen som avstår från hälsosamtal, eftersom de är rädda för att eventuell smitta eller sjukdom resulterar i att de inte får uppehållstillstånd.¹⁰⁵

Till och med juli 2011 har 48 nyanlända registrerats med en dokumenterad funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Enligt Arbetsförmedlingens återrapportering från april 2011 kan en förklaring till det låga antalet bero på lång utredningstid för att fastställa en funktionsnedsättning.¹⁰⁶ Sannolikt kommer antalet registrerade nyanlända med funktionsnedsättning öka allteftersom utredningarna blir klara.

Landstingens roll

En viktig fråga i etableringsreformen har varit vem det är som ansvarar för rehabiliteringsinsatserna. I myndigheternas gemensamma viljeinriktningsdokument betonas den lokala samverkan som ett villkor för att viljeinriktningen ska kunna realiseras och att berörda myndigheter

¹⁰¹ En person som är sjukfrånvarande på heltid från ett arbetsmarknadspolitiskt program ska skrivas ut från programmet om frånvaron har varat mer än 30 kalenderdagar i följd. Arbetsförmedlingen ska inom 30 kalenderdagar från första sjukdagen undersöka om en utskrivning kan undvikas genom att aktiviteterna i programmet anpassas eller genom att deltagaren anvisas till ett annat program. Samma regel gäller även nyanlända som har etableringsplan (Arbetsförmedlingens handläggarstöd, 2011-06-13 och intervju med Arbetsförmedlingen 2011-06-07).

¹⁰² Arbetsförmedlingen (intervju 2011-06-07), Arbetsförmedlingens återrapportering (2011-08-01).

¹⁰³ Arbetsförmedlingen Spånga Tensta, intervju 2011-06-09.

¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-06-07 och e-post 2011-09-13.

¹⁰⁵ SKL, intervju 2011-05-13.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-04-20.

och aktörer som Arbetsförmedlingen, kommunen, sjukvårdshuvudman, Migrationsverket och Försäkringskassan bör ingå i denna samverkan.

I Statskontorets samtal med såväl Arbetsförmedlingen som kommuner har det framkommit att det har varit svårt att hitta ingångar till landstingen för att samordna rehabiliteringsinsatserna.¹⁰⁷ Ett skäl till problemet kan vara att landstingen har involverats relativt sent i etableringsreformen. Samtal med kommuner tyder även på att landstingen inte är uppdaterade på vad som gäller för etableringsreformens målgrupp. Arbetsförmedlingen anger vidare att landstingen endast i begränsad utsträckning har deltagit i myndighetens dialogseminarier.¹⁰⁸ Frågan om rehabiliteringsinsatser har också diskuterats på den hearing som Arbetsförmedlingen och SKL samarrangerade i Östersund där ett antal arbetsförmedlingskontor och kommuner träffades. Det underströks bl.a. att de nyanlända ibland är i behov av traumabearbetning och att denna kompetens inte verkar finnas inom primärvården. En slutsats från diskussionerna var att det finns behov av att hantera frågan om landstingens roll på en central nivå.¹⁰⁹

Arbetsförmedlingen har även påpekat att det tar tid för landstingen att utreda och därmed få ett läkarutlåtande. Det är dock enligt myndigheten svårt att bedöma om väntetiderna generellt är långa eller om det endast gäller målgruppen för etableringsreformen. Enligt Arbetsförmedlingen är det viktigt att myndigheten arbetar proaktivt och att de i samråd med den sökande tar kontakt med vården. Utmaningen är då att hitta en ledig tid som både passar arbetsförmedlaren och läkaren för att samtala om sökandes hälsotillstånd.¹¹⁰

En iakttagelse hittills är att landstingens närvaro i den samverkan som sker på lokal nivå saknas och att huvudaktörerna i reformen upplever att det finns oklarheter kring vem som har ansvaret för rehabiliteringsinsatserna när den nyanlända är i behov av dessa insatser.

¹⁰⁷ Arbetsmarknadsdepartementets stormöte (2011-03-09), Arbetsförmedlingen (intervju 2011-02-23), Norrköpings kommun (intervju 2011-05-17), SKL (intervju 2011-05-13).

¹⁰⁸ Arbetsförmedlingen (intervju 2011-02-23), Arbetsmarknadsdepartementets stormöte (2011-03-09).

¹⁰⁹ Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Östersund, 2011-06-07.

¹¹⁰ Arbetsförmedlingen (intervju 2011-06-07), Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09).

3.3.3 Etableringslotsar

I regeringens proposition om etableringsreformen framgår att lotsens uppdrag bör ses som en arbetsförberedande insats, dvs. en aktivitet för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Eftersom det är lotsen som förutsätts ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlände bör den också stödja individen i dennes livssituation. Vilket arbetssätt lotsen väljer bör denne själv avgöra utifrån det enskilda fallet. I Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag anges att lotsen ska bidra till att den nyanlände får kontakter med arbetslivet i Sverige och att denne får orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav. Lotsen ska även ge möjlighet till socialt stöd som kan röra bostadssituationen, behov av hälso- och sjukvård eller familjesituation.¹¹¹

Lotsen arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen och tillhandahålls genom ett valfrihetssystem, som ger individen rätt att välja lots.¹¹² Efter att Arbetsförmedlingen tillsammans med den nyanlände har upprättat en etableringsplan kan denne välja en lots. De kriterier som bör avgöra den arbetssökandes val av lots är språk, branschkunskap eller geografisk belägenhet alternativt andra särskilda behov, t.ex. funktionshinder.¹¹³ Den sökande har rätt, men inte skyldighet, att välja en lots. Om den arbetssökande själv inte vill välja lots, men fortfarande önskar ha lotsstöd är Arbetsförmedlingen skyldig att tillhandahålla ett s.k. ickevalsalternativ. Då utser Arbetsförmedlingen lotsen utifrån den geografiska närheten till den sökandes bostadsadress.¹¹⁴ Om det inte finns någon lots på orten där den sökande bor kan Arbetsförmedlingen lämna ekonomiskt stöd för resor till lots på annan ort. I de fall det inte finns någon lots tillgänglig på rimligt avstånd är det Arbetsförmedlingen som ska se till att etableringsplanens aktiviteter och insatser genomförs på bästa möjliga sätt. I juni 2011 fanns det åtminstone ett lotsföretag representerat i 170 av landets 290 kommuner.¹¹⁵

¹¹¹ Arbetsförmedlingen, 2010-08-23.

¹¹² Arbetsförmedlingen ska vid upphandling av lotsar tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

¹¹³ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, 2011-06-15.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-08-01.

Omfattning av och erfarenheter från lotsverksamheten

Arbetsförmedlingens statistik över reformens första åtta månader visar att 72 procent av de nyanlända som hade en etableringsplan också har ett lotsbeslut. Flertalet hade gjort ett aktivt lotsval.

Arbetsförmedlingens undersökning av de månadsrapporter som lotsarna lämnar till myndigheten visar att de har träffat den nyanlände i genomsnitt 4,5 timmar per månad.¹¹⁶ Nivån ligger över de tre timmar per månad som utgör miniminivån angiven i Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag.¹¹⁷ Av redovisningen framgår dock inte om dessa träffar har varit individuella eller i grupp. Det har dessutom framkommit i Statskontorets intervjuer med Arbetsförmedlingen och kommunerna att det angivna minimikravet i förfrågningsunderlaget inte är tillräckligt. En anledning till detta är nyanländas behov av socialt stöd under de första månaderna i Sverige (se även avsnitt 3.3.4).¹¹⁸

Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare ger indikationer på att informationen om lotsverksamheten under etableringssamtalet ges tidigt och att den sökande inte upplever möjligheten till en lots som en prioriterad fråga. Som framgick i avsnitt 3.1.4 om etableringssamtal vill nyanlända främst diskutera grundläggande behov som bostad, försörjning och vård. Valet av lots tas istället upp vid senare samtal.¹¹⁹

Arbetsförmedlarnas erfarenheter av arbetet med lotsar varierar. Många lotsar har ambitiösa insatser medan andra har krävt ersättning för sociala stödsatser eller så fort ett samtal inleds med Arbetsförmedlingen. Detta förefaller främst ha inträffat i mindre kommuner där en lots har monopolliknande ställning. Enligt Arbetsförmedlingen kan sådana krav betraktas som kontraktsbrott. Att lotsen ger socialt stöd är en förutsättning för att den nyanlände ska kunna komma i kontakt med arbetsmarknaden.¹²⁰

¹¹⁶ Undersökningen avser perioden december 2010–april 2011 och redovisas i Arbetsförmedlingens återrapportering från augusti 2011.

¹¹⁷ Minst två timmar ska bestå av individuella möten.

¹¹⁸ SKL (intervju 2011-05-13), hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Stockholm (2011-06-08).

¹¹⁹ Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09), Arbetsförmedlingen Östersund (intervju 2011-06-08).

¹²⁰ Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Stockholm (2011-06-08) och Östersund (2011-06-07).

3.3.4 Det sociala stödet

Under reformens första åtta månader har det visat sig tydligt att de nyanlända i hög grad är beroende av ett kontinuerligt socialt stöd under den inledande fasen av sin vistelse i Sverige. Det kan exempelvis handla om att lösa frågor om försörjning, barnomsorg, bosättning, resor, vård och hjälp med att förstå innebörden av olika besked som målgruppen har mottagit från myndigheter och kommuner. Denna form av stöd kallar SKL etableringsvägledning. Under våren anordnade Arbetsförmedlingen och SKL tre hearingar med representanter från arbetsförmedlingskontor och kommuner för att diskutera hur man lokalt har löst uppkomna vägledningsfrågor.¹²¹

Vem bär ansvaret för det sociala stödet till nyanlända?

Trots att samarbetet mellan arbetsförmedlingskontoren och kommunerna överlag bedöms fungera väl och att det finns en positiv vilja att lösa uppkomna problem finns oklarheter när det gäller tolkningen av ansvar och roller. Kommunerna tenderar att tolka Arbetsförmedlingens ansvar för samordning av etableringsinsatserna även som ett ansvar för att lösa den nyanländes praktiska frågor. Samtidigt menar såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna att det finns en risk att arbetsförmedlarnas arbete med sociala frågor tar för mycket tid från matchningen av sökande och lediga platser.¹²²

Osäkerheten kring kommunens ansvar för det sociala stödet aktualiseras av att vissa kommuner fortsätter att ge socialt stöd, medan andra nedmonterar den verksamheten p.g.a. försämrade ekonomiska villkor och flyttar ansvaret till förvaltningar som inte har erfarenhet av arbete med nyanlända. Det senare uppges vara en följd av minskade resurser för kommunerna till följd av att Arbetsförmedlingen tog över kommunens ansvar för introduktionen av nyanlända. Kommunernas grundersättning kommer att minska från år 2012 och schablonersättningen har minskat från och med den första 1 december 2010.¹²³

¹²¹ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-09-09.

¹²² Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Stockholm (2011-06-08) och Östersund (2011-06-07).

¹²³ SKL (e-post 2011-09-12), Arbetsmarknadsdepartementets stormöte (2011-06-13).

Enligt förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar omfattar kommunernas schablonersättning bl.a. kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning samt andra insatser för att underlätta etablering i samhället. Det sistnämnda kan tolkas som en uppgift för kommunen att ge socialt stöd. Regeringen har i sammanhanget hänvisat till förordningen och menar att det inte föreligger någon oklarhet, utan att kommunens roll och ansvar för denna del framgår av förordningen i fråga.¹²⁴ SKL anser dock att det i Arbetsförmedlingens samordningsansvar ingår vägledningsfrågor som även kan vara av social karaktär, vilket varken ingår i kommunernas eller annan myndighets uppdrag. SKL menar vidare att om kommunerna har samma ansvar för vägledningsfrågor som i det tidigare systemet, kommer den nuvarande schablonersättningen inte att täcka de kostnader som uppstår i samband med detta ansvar.¹²⁵

Flera kommunföreträdare har lyft fram etableringslotsens ansvar för att ge socialt stöd.¹²⁶ Ersättningssystemet för lotsarna är dock baserat på en grundläggande ersättning som är relativt liten och där intäkterna ökar i takt med att målgruppen blir sysselsatt. Incitamenten för lotsar finns således i att matcha målgruppen mot jobb snarare än att hjälpa till med vägledningsfrågor eller socialt stöd. I sammanhanget bör det dock tilläggas att Statskontoret har träffat arbetsförmedlare som hävdar att lotsarna ofta inser att behovet av socialt stöd är en förutsättning för att individen på sikt ska kunna få ett arbete.¹²⁷ Dessa observationer avser dock arbetsförmedlingskontor som har avtal med flera lotsar. Statskontoret har i nuläget ingen klar bild av i vilken utsträckning lotsar ger socialt stöd, men diskussionerna med arbetsförmedlare ger indikationer på att konkurrens mellan lotsar ökar incitamenten att tillhandahålla socialt stöd.¹²⁸ Ett generellt problem som flera parter nämner är att etableringslotsen kommer in alltför sent i etableringsprocessen, eftersom den nyanlände får träffa lotsen först efter att denne fått sin etableringsplan.¹²⁹

¹²⁴ Arbetsmarknadsdepartementets stormöte, 2011-06-13.

¹²⁵ SKL, e-post 2011-09-12.

¹²⁶ Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Stockholm, 2011-06-08.

¹²⁷ Arbetsförmedlingen Spånga Tensta, intervju 2011-06-09.

¹²⁸ Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Stockholm (2011-06-08).

¹²⁹ Länsstyrelsernas återrapportering (juni 2011), SKL (intervju 2011-05-13).

Trots diskussionsseminarier mellan Arbetsförmedlingen, SKL och lokala representanter från respektive organisation kvarstår oklarheter kring vad som ingår i Arbetsförmedlingens samordningsansvar och vad kommunens respektive lotsens ansvar är för att stötta målgruppen i sociala frågor. Det kvarstår också att klargöra hur aktörerna ska definiera det sociala stödet. Länsstyrelserna lyfter upp detta problem i sin åiterrapportering från juni 2011 och menar att det pågår ett arbete för att förbättra samordningen mellan de olika aktörerna på regional nivå.¹³⁰ Både arbetsförmedlare och flyktingsamordnare på kommunen uttrycker önskemål om ett gemensamt styrdokument från central nivå för hur det sociala stödet ska ges och styras. I annat fall finns en risk för att stödet ges godtyckligt och därmed inte blir enhetligt över hela landet.¹³¹

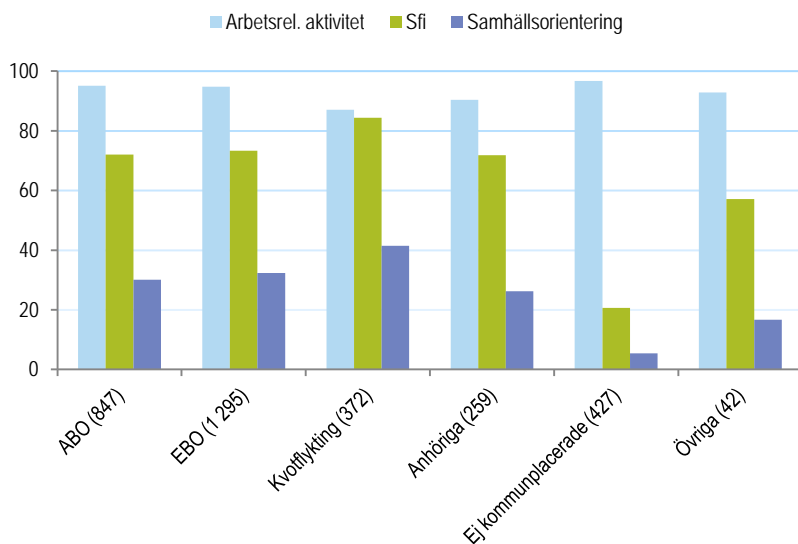
3.3.5 Aktiviteter i etableringsplanerna

En etableringsplan ska innehålla sfi, samhällsorientering och arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter (arbetsförberedande insatser och eller arbetsmarknadspolitiska program). Figur 3.2 visar en fördelning över andelen nyanlända som någon gång under uppföljningsperioden deltar eller har deltagit i någon av dessa tre aktiviteter. En individ kan delta i flera aktiviteter parallellt och räknas därför fler än en gång. Beräkningarna tar även hänsyn till alla beslut som har tagits om aktiviteter sedan den nyanlände skrev in sig vid Arbetsförmedlingen. Figur 3.2 visar även en fördelning över nyanlända efter olika kategorier. Siffrorna i parentes anger antalet nyanlända i varje kategori. Utifrån tillgänglig statistik har det inte varit möjligt att på samma sätt som för de övriga aktiviteterna ta fram statistik över andelen som har haft lotsaktivitet i etableringsplanen. Istället görs en separat presentation nedan om hur andelen lotsbeslut fördelar sig över de olika kategorierna.

¹³⁰ Länsstyrelsernas åiterrapportering, juni 2011.

¹³¹ Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Östersund (2011-06-07) och Stockholm (2011-06-08).

Figur 3.2 Nyanlända fördelat efter kategorier och etableringsplanernas innehåll (i %). December 2010–juli 2011.



Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

Arbetsförmedlingens insatser

Figur 3.2 visar att 94 procent av alla nyanlända har eller haft en arbetsmarknadsrelaterad aktivitet under de första åtta månaderna av reformen.¹³² Kvotflyktingar är den kategori som har lägst grad av deltagande (87 procent), vilket kan jämföras med de som ännu inte är kommunplacerade (97 procent).

Enligt Arbetsförmedlingen är förberedande eller orienterande utbildningar den vanligaste aktiviteten i de fastställda etableringsplanerna bland Arbetsförmedlingens insatser.¹³³ Arbetsförberedande, hälsofrämjande och sociala aktiviteter är andra vanligt förekommande aktiviteter. Arbetsförmedlarna har fått utrymme att utforma sociala och hälsofräm-

¹³² Bland de arbetsmarknadspolitiska programmen som redovisas i figur 3.2. ingår inte instegsjobb, lönebidrag och nystartsjobb. Dessa ingår, enligt Arbetsförmedlingens aggregerade statistik, i en annan aktivitetsgrupp. Då det är ett fåtal som har deltagit i dessa program påverkas inte helhetsbilden av Arbetsförmedlingens aktiviteter.

¹³³ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2011-08-01.

jande aktiviteter, som t.ex. lämplig fysisk aktivitet, för att kunna anpassa aktiviteterna i etableringsplanen i syfte att uppnå en omfattning på 100 procent. Behovet av att anpassa aktiviteterna efter den sökandes behov anges vara mycket stort.¹³⁴

I tabell 3.3 visas mediantid i dagar från det att en nyanländ skriver in sig vid Arbetsförmedlingen till det att den nyanlände får en arbetsmarknadsrelaterad insats som en fastställd aktivitet i etableringsplanen. Inom parantes anges även genomsnittstiden i dagar.

Tabell 3.3 Tid i dagar från inskrivning vid Arbetsförmedlingen till den nyanlände påbörjar en arbetsmarknadsrelaterad insats, fördelat över olika kategorier. December 2010– juli 2011.

Kategori	Median (Genomsnitt)	Antal totalt
ABO	52 (58)	654
EBO	45 (51)	1 176
Kvotflykting	28 (40)	323
Anhöriga	49 (49)	233
Ej kommunplacerade	26 (36)	394
Övriga	51 (47)	34
Totalt	42 (49)	2 814

Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

Mediantiden från inskrivningstidpunkten vid Arbetsförmedlingen till en aktivitet i Arbetsförmedlingens regi uppgår till 42 dagar. Tiden är kortast för nyanlända som ännu inte har blivit mottagna av en kommun (26 dagar). Längst tid tar det för kategorin ABO och anhöriga.

Många nyanlända saknar yrkesinriktning

Arbetsförmedlingens statistik över vilka yrkesområden målgruppen tillhör visar att 42 procent av de nyanlända inte har kunnat identifieras för något yrke som den sökande kan matchas mot. Det vanligast förekommande yrkesområdet är servicearbete utan krav på särskild yrkes-

¹³⁴ Arbetsförmedlingen (intervju 2011-03-15), Östersunds kommun och Arbetsförmedlingen Östersund (intervju, 2011-06-08).

utbildning (18 procent), vilket bl.a. består av olika renhållningsyrken. Andra yrkesområden som förekommer är omsorgs-, säkerhets- samt försäljningsarbeten. Den höga andelen yrkesbestämda och karaktären på de nämnda yrkeskategorierna kan förklaras av målgruppens relativt låga utbildningsnivå. Det bör dock påpekas att månadsstatistiken för målgruppens sökta yrke avser den första registreringen vid Arbetsförmedlingen. När målgruppens kompetens efterhand blir kartlagd är det möjligt att en uppdatering av yrkeskoderna kommer att ge en annorlunda bild.

Validering

Enligt Arbetsförmedlingen är validering en av de vanligaste inledande aktiviteterna.¹³⁵ Efter närmare diskussion med företrädare för myndigheten framkommer det att merparten av dessa insatser snarare bör betecknas som kartläggning av individernas kunskaper och erfarenheter.¹³⁶ Syftet med validering är inte bara att kartlägga, utan även att bedöma och dokumentera den reella kompetens som en nyanländ har med sig till Sverige.¹³⁷ Enligt den statistik som Statskontoret har tagit del av framgår det att det i slutet av juli 2011 endast var ett fåtal personer som hade validering som aktivitet inom ramen för etableringsplanen.

Arbetsförmedlingen nämner ett par problem som är förknippade med valideringsinsatserna. Ett är att upphandling av validering ofta sker utifrån arbetsmarknadsbehov och inte utifrån de förutsättningar som de nyanlända har. Därutöver uppfattas valideringsinsatserna ibland som otydliga, vilket kan leda till att de nyanlända blir besvikna om insatsen inte leder vidare till något resultat eller till någon annan åtgärd. Arbetsförmedlingen har även noterat att det råder brist på branschtolkar som kan översätta yrkesspecifika termer. Bristen på branschtolkar riskerar att utgöra ett hinder för att nyanlända får sina yrkeskunskaper valide-

¹³⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-08-01.

¹³⁶ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-06-10 och 2011-09-09.

¹³⁷ Definitionen av validering enligt departementsskrivelsen *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23) lyder: "Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person har oberoende av hur de förvärvats". I Valideringsdelegationens slutrapport *Mot en nationell struktur* (2008) återfinns utförliga resonemang om hur validering bör betraktas och hur validering ska användas.

rade. Följaktligen har vissa upphandlade valideringsinsatser blivit outnyttjade.¹³⁸

Sfi och samhällsorientering

Aktiviteter som sfi och samhällsorientering tillhandahålls genom kommunen. Enligt figur 3.2 uppgår andelen nyanlända som under uppföljningsperioden har eller har haft sfi till 67 procent. Motsvarande andel för samhällsorientering är 29 procent. Ett skäl till att samhällsorienteringen generellt sett inte har kommit igång är att flertalet kommuner hittills har tagit emot få nyanlända och att det därför har varit svårt att upprätthålla en organisation för samhällsorienteringen.¹³⁹

Med hänsyn tagen till olika kategorier varierar andelen nyanlända som har eller har haft sfi respektive samhällsorientering. Anmärkningsvärt är kategorin *ej kommunplacerade* (dvs. de som ännu bor på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden) som i mindre utsträckning har tagit del av aktiviteter som sfi och särskilt samhällsorientering. Kvotflyktingar har däremot i hög utsträckning deltagit i sfi, vilket är naturligt eftersom kvotflyktingar redan innan inresan till Sverige får sitt uppehållstillstånd och är placerade i en kommun som ska svara för att erbjuda dessa insatser.

Nyanlända som ännu inte är kommunplacerade får inte tillgång till sfi och samhällsorientering i lika stor utsträckning som övriga kategorier.¹⁴⁰ SKL menar att detta beror på att kommuner inte får någon statlig ersättning för nyanlända som ännu inte har blivit kommunplacerade. En kommun får en schablonersättning som ska täcka kostnader för sfi och samhällsorientering först när den nyanlände är utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem. Av denna anledning erbjuder kommunerna i många fall inte dessa insatser då planeringen är att den nyanlände ska flytta till en annan kommun. SKL uppger vidare att detta är en fråga som inte har beaktats i förarbetena i etableringsreformen.¹⁴¹ Frågan har även tagits upp i de olika myndigheternas återrapporter till regeringen i augusti 2011. Länsstyrelserna uppger att

¹³⁸ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-06-10.

¹³⁹ Norrköpings kommun, intervju 2011-05-17.

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09), Arbetsförmedlingen Östersund (intervju 2011-06-08).

¹⁴¹ SKL, e-post 2011-09-12.

problemet inte är nytt, men har blivit tydligare i samband med etableringsreformen.¹⁴²

SKL påpekar också att kommunerna enligt skollagen har en månad på sig att anordna sfi för de som omfattas av etableringsinsatser och att Arbetsförmedlingen därmed inte kan kräva av en kommun som har en ABO-enhet att omgående ordna sfi. SKL menar även att kvaliteten på sfi-kurserna äventyras om den nyanlände påbörjar sfi, men sedan flyttar vidare till en annan kommun.¹⁴³ Regeringen har gett Skolinspektionen i uppdrag att följa upp hur snabbt kommunerna tillhandahåller sfi. Uppdraget ska redovisas i februari 2012.

Tabell 3.4 Mediantid och genomsnittstid (i parantes) i dagar från inskrivning vid Arbetsförmedlingen till den nyanlände påbörjar sfi respektive samhällsorientering, fördelat över olika kategorier. December 2010–juli 2011.

Kategori	Sfi	Antal	Samhällsorientering	Antal
ABO	73 (81)	475	73 (82)	204
EBO	50 (57)	904	52 (60)	399
Kvotflykting	31 (42)	314	31 (42)	154
Anhöriga	49 (53)	185	49 (45)	68
Ej kommunplacerade	40 (56)	80	53 (63)	22
Övriga	52 (57)	21	40 (46)	7
Totalt	52 (60)	1 979	55 (62)	854

Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning

Tabell 3.4 visar tiden i dagar till att nyanlända påbörjar sfi respektive samhällsorientering. Av tabellen framgår att mediantiden till start av sfi är 52 dagar bland de som har eller har haft sfi under uppföljningsperioden. För samhällsorientering uppgår tiden till 55 dagar. För båda dessa insatser är ledtiden längst för kategorin ABO.

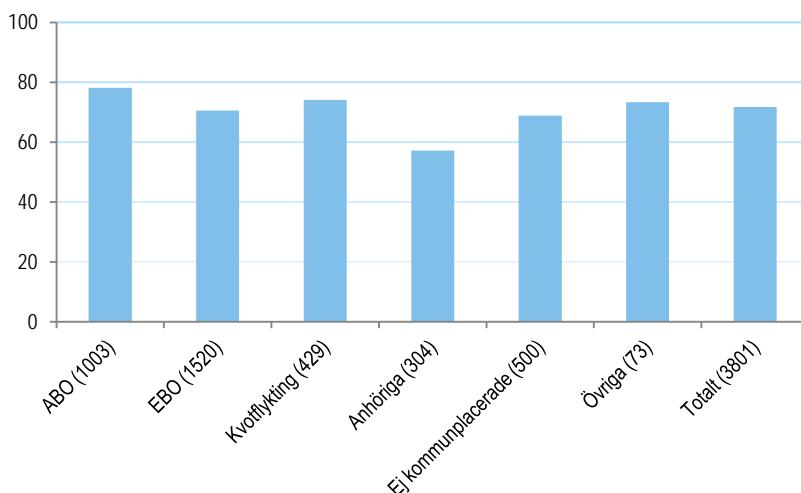
¹⁴² Länsstyrelsernas återrapportering (juli 2011), Migrationsverkets återrapportering (2011-07-12), Arbetsförmedlingens återrapportering (2011-08-01).

¹⁴³ SKL, 2011-03-08.

Lotsbeslut

Figur 3.3 visar hur andelen beslut om lotsaktivitet fördelar sig över de olika kategorierna av nyanlända under perioden december 2010–juli 2011. I parentes anges antalet i varje kategori. Det är först när ett beslut om en etableringsplan fattas som beslut om lotsen tas. Det är främst de som har bott på anläggningsboenden under asyltiden som har fått ett beslut om lots. Anhöriga och de som ännu inte har tagits emot av en kommun har i mindre utsträckning fått ett beslut om lots.

Figur 3.3 Andel lotsbeslut fördelat efter olika kategorier. December 2010–juli 2011.



Källa: Arbetsförmedlingens statistik. Egen bearbetning.

Anpassning av aktiviteterna

Även om figur 3.2. visar att en stor andel av målgruppen deltar i aktiviteter i Arbetsförmedlingens regi, indikerar Statskontorets intervjuer att det finns ett stort behov av anpassade arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter för nyanlända.¹⁴⁴ Ett problem som arbetsförmedlare har påpekat är att det är ont om förberedande utbildningar eller insatser som är anpassade till målgruppen. Arbetsförmedlarna menar att detta för-

¹⁴⁴ Länsstyrelsernas återsrapportering (juli 2011), Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09), Arbetsförmedlingen Östersund (intervju, 2011-06-08).

svårar möjligheterna att göra aktiviteterna individanpassade, särskilt när de exempelvis utgår från ett visst yrke. Ett hinder för de nyanlända att delta i Arbetsförmedlingens olika insatser och program är språket. Arbetsförmedlarna menar att det skulle vara önskvärt att ha tillgång till fler aktiviteter som går att kombinera med sfi. Även en kombination av utbildning och arbetspraktik är önskvärd. Ofta önskar kvinnor arbeta inom kvinnodominerade yrken såsom barnskötare, frisör m.m., medan män föredrar yrken inom exempelvis industrin. Detta signalerar, enligt arbetsförmedlarna, behovet av orienterande utbildningar som visar hur arbetsmarknaden och olika yrken fungerar i Sverige. Fler valideringsinsatser efterfrågas i kombination med orienterande utbildningar med koppling till vad den nyanlände har arbetat med i hemlandet. För att en arbetspraktik ska ge ett lyckat resultat är det väsentligt att det finns bra handledare som ser till att den nyanlände inte får en ensidig sysselsättning.¹⁴⁵ Länsstyrelsen betonar behovet av att Arbetsförmedlingens insatser, sfi och samhällsorientering sker parallellt.¹⁴⁶

Anpassning av aktiviteterna kan också behöva göras utifrån de nyanländas hälsotillstånd. Det kan exempelvis innebära att individen p.g.a. olika besvär inte klarar av att ta del av aktiviteterna på morgonen och därför läser sfi på eftermiddagar, eller att individen har en lång resväg till utbildningen och därför periodvis utövar självstudier hemma i syfte att upprätthålla aktiviteter som motsvarar heltid.¹⁴⁷

Det finns en stark koppling mellan aktiviteterna i etableringsplanen och etableringsersättningen. Ersättningen betalas ut utifrån de nyanländas deltagande i aktiviteter på timbasis. Det gäller för arbetsförmedlarna att utforma en individuell plan med anpassade aktiviteter på heltid så att individen kan få hela sin ersättning.

Koordinering av aktiviteterna

I Länsstyrelsernas återkommande rapporteringar om reformens utveckling framkommer att det finns ett stort behov av att koordinera etableringsinsatserna för att lösa logistiska problem med parallella aktiviteter. Exempelvis måste aktörerna ta geografiska hänsyn i koordine-

¹⁴⁵ Arbetsförmedlingen Spånga Tensta (intervju 2011-06-09), Af Östersund (intervju 2011-06-08).

¹⁴⁶ Länsstyrelsernas återrapportering, juni 2011.

¹⁴⁷ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-06-07.

ringen av aktiviteter som tillhandahålls av lotsen, kommunen respektive anordnare av arbetsförberedande insatser. De logistiska problemen blir särskilt synliga utanför tätorterna och i glesbygden genom att vissa aktiviteter eller vissa viktiga aktörer inte finns på orten. Arbetsförmedlingen är exempelvis inte representerad på varje ort, vilket kan medföra att kommunen får överta en del av ansvaret med att stötta den nyanlände i etableringsprocessen.¹⁴⁸ Det kan också vara så att den nyanlände studerar sfi i en annan kommun inom pendlingsavstånd, vilket genererar resekostnader. Frågan om vilken aktör som ska finansiera resor är ett problem som nämns i flera sammanhang.¹⁴⁹ Arbetsförmedlingen saknar i dagsläget möjligheter att ersätta den nyanländes resor till sfi eller samhällsorientering.

I Statskontorets intervjuer framgår även att det är svårt för mindre kommuner att upprätthålla en verksamhet med sfi eller samhällsorientering, då antalet nyanlända som har tagits emot är litet. För dessa kommuner kan det vara svårt att erbjuda flexibla scheman eller att erbjuda specialiserade inriktningar på exempelvis yrkessvenska. Länsstyrelsen har även i olika sammanhang tagit upp svårigheten för kommuner att samarbeta kring samhällsorientering. Det krävs en lagändring för att kommunerna ska kunna köpa och sälja samhällsorientering av varandra. Ett lagförslag i fråga har beretts inom regeringskansliet och ska remitteras.¹⁵⁰

3.3.6 Statskontorets iakttagelser

Mediantiden från beviljat uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan uppgår till 69 respektive 78 dagar för nyanlända som under asyltiden på egen hand har ordnat sitt boende respektive bott på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. Det tar vidare längre tid än 60 dagar för mer än hälften av nyanlända i respektive kategori att få ett beslut om etableringsplan. Majoriteten av de som har fått en plan med en omfattning på mindre än 100 procent utgörs av kvinnor med små barn.

¹⁴⁸ Länsstyrelsernas återrapportering (juli 2011), Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Stockholm (2011-06-08).

¹⁴⁹ Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner i Stockholm (2011-06-08), Arbetsmarknadsdepartementets stormöte (2011-06-13).

¹⁵⁰ Arbetsmarknadsdepartementets stormöte, 2011-06-13.

Ett fåtal nyanlända har fått avslag på rätten till en etableringsplan p.g.a. att prestationsförmågan bedöms vara mindre än 25 procent. Samtidigt finns indikationer på att antalet över tid kan förändras, eftersom målgruppens hälsorelaterade problem kan komma att synas tydligare med tiden. Flera aktörer påpekar även att det är svårt att hitta ingångar till landstingen, vilket skapar ett behov av att tydliggöra roller och ansvar för rehabiliteringsinsatserna.

Majoriteten av de nyanlända med en etableringsplan har fått ett lotsbeslut och i genomsnitt träffat lotsen 4,5 timmar i månaden. Lotsen kan även ha gruppmöten med nyanlända och det är oklart hur stor andel som ägnas åt individuella möten. Statskontorets intervjuer med aktörerna i reformen ger indikationer på att lotsens roll i reformen behöver förtydligas, särskilt då den nyanlände är i behov av socialt stöd. Det är i allmänhet svårt för den nyanlände att förstå vad en lots är och att välja en lots. Erfarenheterna från lotsverksamheten varierar över landet.

Det finns oklarheter kring vad som ingår i Arbetsförmedlingens samordningsansvar samt i kommunens och lotsens ansvar för att stötta de nyanlända i sociala frågor. Både Arbetsförmedlingen och kommunen har uttryckt ett önskemål om ett gemensamt styrdokument från central nivå för hur det sociala stödet ska ges och styras. Det finns en risk att detta stöd annars inte blir enhetligt.

Bland de som har eller har haft aktiviteter i Arbetsförmedlingens eller kommunens regi tar det längst tid för kategorin ABO att få någon av dessa insatser. Statistiken visar även att de som ännu inte har blivit mottagna av en kommun inte får ta del av sfi och samhällsorientering i lika stor utsträckning jämfört med de som är inflyttade i en kommun. Ett problem som anges är att kommuner inte får statlig ersättning för denna grupp.

Behovet av att utforma anpassade arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter för målgruppen är stort. Att målgruppen inte kan svenska är ett hinder för att de i större utsträckning ska kunna ta del av Arbetsförmedlingens arbetsförberedande och arbetsmarknadspolitiska program. Det finns även behov av att koordinera etableringsinsatserna utifrån den nyanländes hälsotillstånd och det geografiska avståndet till aktiviteterna.

I kapitel fyra för Statskontoret en diskussion om processen för etableringsplaner.

3.4 Ersättningar och utbetalningar

Med etableringsreformen har en ny form av ersättning till vissa nyanlända invandrare införts. Ersättningen villkoras av att den nyanlände deltar i etableringsplanens aktiviteter. Därigenom ska individens incitament och förutsättningar öka för att denne ska uppnå målet med etableringsplanen, utan onödig tidspillan. Etableringsersättningen är individuell och påverkas inte av hushållets storlek. Därvidlag finns möjlighet att erhålla tilläggsförmåner. Ersättningen är tänkt att ge nyanlända en tillräckligt hög ersättning så att de endast i undantagsfall ska behöva ansöka om kompletterande försörjningsstöd vid en kommun.

Ett problem som uppmärksammades före införandet av etableringsreformen var att en nyanländ riskerar att bli utan försörjning under en begränsad tid före första utbetalningen av etableringsersättning. Regelverket har delvis anpassats för att motverka uppkomsten av sådana situationer, men det har uppstått vissa andra problem vilka beskrivs nedan.

3.4.1 Ersättningsformer

Etableringsersättningen beslutas av Arbetsförmedlingen och betalas ut av Försäkringskassan. Ersättningen består av två steg:

Etableringsersättning för medverkan till upprättandet av en etableringsplan (EEM) uppgår till 231 kronor per dag under fem dagar varje kalendervecka. Ersättningen lämnas tidigast från första dagen för första etableringssamtalet och varar under tiden för upprättandet av en etableringsplan.

Etableringsersättning för deltagande i aktiviteter i en etableringsplan (EEP) uppgår till 308 kronor per dag under fem dagar varje kalendervecka under förutsättning att individen deltar på heltid i aktiviteter enligt en upprättad etableringsplan. Om individens prestationsförmåga förhindrar denne att delta på heltid, lämnas ersättning i samma omfatt-

ning som deltagandet, t.ex. 50 procent, eller 154 kronor per dag. Ersättningen betalas ut under högst två år, dvs. så länge individen formellt kan ha en etableringsplan. Tiden i planen kan vara överhoppningsbar upp till 12 månader vid styrkt sjukdom eller vid vård av barn med föräldrapenning. Om individen förvärvsarbetar inom ramen för etableringsplanen lämnas ersättning för den tid som inte är arbete. Om individen däremot har inkomst av arbete som har utförts vid sidan av etableringsplanen får denne behålla upp till 8 000 kronor per månad utan att etableringsersättningen påverkas.

Nyanlända kan även få tillgång till två olika tilläggsförmåner. *Etableringsstillägg* betalas ut till hushåll för hemmavarande barn som är under 20 år. Beloppet varierar beroende på barnens ålder. *Bostadsersättning* lämnas till ensamstående utan hemmavarande barn eller med eget boende. Ersättningen lämnas för kostnad som överstiger 1 800 kronor men inte 5 700 kronor per månad. Båda tilläggsförmånerna beslutas och utbetalas av Försäkringskassan och påverkas av individens deltagande i etableringsplanen samt av eventuella arbetsinkomster.

Anordnare av aktiviteter inom etableringsplanen ska lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen om eventuell frånvaro. Etableringsersättningen och tilläggsförmånerna påverkas inte av sjukdom, tillfällig vård av barn eller annat skäl som Arbetsförmedlingen har funnit godtagbar. Om frånvaron inte är godkänd minskar ersättningarna.

För nyanlända som deltar i reguljär utbildning eller arbetsmarknadspolitiskt program lämnas etableringsersättning istället för studiestöd eller aktivitetsstöd. Etableringsersättning får dock inte lämnas för samma tid som vissa förmåner i socialförsäkringssystemet, t.ex. sjukersättning och rehabiliteringsersättning.

3.4.2 Åtgärder för att förhindra glapp vid utbetalning av ersättning

Nyanlända invandrare som bor på anläggningsboende eller i eget boende får före den första kontakten med Arbetsförmedlingen ersättning från Migrationsverket enligt lagen (1994:137) om mottagande av

asylsökande m.fl. (LMA).¹⁵¹ LMA-ersättningen betalas ut i förskott, till skillnad från båda formerna av etableringsersättning (EEM och EEP) vilka utbetalas i efterskott. Det finns därmed en risk för att en individ som befinner sig i en övergångsperiod mellan de båda ersättningsystemen inte får någon ersättning under närmare två månader.

Vissa åtgärder har vidtagits för att minska problemet med glappet i utbetalningar. Regeringen har infört en förordning (2010:1345) om särskild dag ersättning till vissa nyanlända som vistas vid mottagningsenhet. Den särskilda dag ersättningen lämnas under högst 30 dagar från det att LMA-ersättning inte längre betalas ut. Migrationsverket har under perioden januari till juni 2011 betalat ut särskild dag ersättning till 375 personer för att täcka kostnader för försörjningen för tiden från LMA fram till första utbetalning av EEM eller EEP.¹⁵²

För att påskynda första utbetalningen av etableringsersättning betalar Arbetsförmedlingen ut EEM vid två tillfällen under den första månaden.¹⁵³ Till och med juni 2011 har 2 779 personer fått en utbetalning av EEM. Den genomsnittliga tiden från inskrivning på Arbetsförmedlingen till första utbetalning av EEM var 38 dagar.¹⁵⁴ Tiden för första utbetalning var längre för kategorin ABO än för övriga kategorier, vilket enligt Arbetsförmedlingen i huvudsak beror på att personerna vid inskrivning har saknat personnummer. Tidsvinsten av att rekvirera samordningsnummer har bedömts som liten. En annan orsak är att beslutsperioden för LMA måste upphöra innan EEM betalas ut.

För de 780 personer som inte har fått något EEM-beslut, utan fick EEP som första utbetalning var genomsnittstiden 55 dagar. Den, i jämförelse med EEM, långa utbetalningstiden beror enligt Arbetsförmedlingen bl.a. på att EEP endast betalas ut vid ett tillfälle den första månaden

¹⁵¹ Nyanlända med eget boende får endast LMA-ersättning under 30 dagar efter beviljat uppehållstillstånd. (Den korrekta benämningen är egentligen *dag ersättning*, men Statskontoret har i pedagogiskt syfte valt att använda begreppet LMA-ersättning för att förhindra förväxling med den särskilda dag ersättningen.)

¹⁵² Migrationsverkets återrapportering, 2011-07-12.

¹⁵³ EEM är underordnad LMA, vilket innebär att Arbetsförmedlingen kan fatta beslut om EEM först när LMA-ersättningen har upphört. EEP är samtidigt överordnad LMA, vilket innebär att LMA-ersättningen upphör med omedelbar verkan då en nyanländ har börjat delta i aktiviteter inom ramen för en etableringsplan.

¹⁵⁴ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-08-01. 151 personer som skrivits in på Arbetsförmedlingen före 1 december 2011 är exkluderade i beräkningen av ledtider.

samt att det tar tid innan etableringsplanen blir klar och individen påbörjar sina aktiviteter. Därutöver kräver EEP att individen månadsvis rapporterar in sin frånvaro, vilket har lett till ett behov av kompletterande uppgifter som har fördröjt utbetalningen.

Till och med juni 2011 har 1 669 ansökningar om etableringstillägg och 1 257 ansökningar om bostadsersättning gjorts. I cirka 90 procent av alla ärenden tas beslut av Försäkringskassan inom en månad från inkommen ansökan. Handläggningstider som överstiger en månad beror enligt Arbetsförmedlingen vanligtvis på att det har varit nödvändigt att begära in kompletterande handlingar. Förmånerna betalas ut i efterskott samtidigt som etableringsersättningen.

3.4.3 Åtgärder för att minska ledtider till utbetalning

Migrationsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inledde i februari 2011 ett myndighetsövergripande samarbete med syftet att identifiera potentiella förbättringsområden och ta fram förslag för att korta ledtiderna för utbetalning av etableringsersättning. En primär fråga gällde nyanlända som inte hunnit få något personnummer när de anmäler sig vid Arbetsförmedlingen för första gången. Utan personnummer kan nyanlända inte få ID-kort och därmed inget bankkonto, vilket är det enklaste alternativet att använda vid utbetalning av ersättning.

Det andra utbetalningsalternativet är att skicka avier med posten. Arbetsförmedlingen anger att de har fått indikationer på att avierna inte alltid kommer fram p.g.a. att adressen är fel eller oklar.¹⁵⁵ Statskontoret har vid intervjuer med lokala arbetsförmedlingskontor erfarit liknande problem, t.ex. att namnet på nyanlända som är inneboende inte ryms på postavierna. I de fall avierna inte når adressaten returneras utbetalningarna till Försäkringskassan.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Statskontorets uppfattning är att motsvarande problem med avier sannolikt inträffade även då kommunerna ansvarade för introduktionen av nyanlända, dock utan att få lika stora konsekvenser. Kommunens finanser belastades oavsett om utbetalning skedde via försörjningsstöd eller kommunal introduktionsersättning. Om den statliga ersättningen inte når individen måste dennes försörjning, åtminstone tillfälligt, bli tillgodosedd av kommunen. Utsikterna för kommunen att så småningom kunna återkräva stödet är samtidigt små.

Om en nyanländ varken har bankkonto eller folkbokföringsadress kan ersättningen utbetalas via ICA-kort som individen kan hämta ut på närmaste servicekontor. Till och med juni 2011 har 135 ICA-kort utfärdats för utbetalning av etableringsersättning.¹⁵⁷

Förbättringspotentialen för att minska ledtiderna anses enligt berörda myndigheter framförallt bestå av att ansökan om personnummer måste initieras snabbare. Den kortsiktiga åtgärden är att Arbetsförmedlingen och Migrationsverket ger tydlig information om vikten av att snabbt ansöka om personnummer och ID-kort. Dessutom ska betydelsen av att inneha bankkonto och folkbokföringsadress betonas, liksom att namnet på postlådan är tydligt skrivet. På längre sikt vill myndigheterna att Migrationsverket tar emot och skickar anmälan om folkbokföring för den nyanlände elektroniskt till Skatteverket, istället för att den nyanlände personligen ska behöva infinna sig på ett skattekontor. En sådan lösning är emellertid ännu inte förenlig med sekretessbestämmelserna. Processen för att påskynda tillgången på personnummer diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.1.2.

Även om nyanlända har fått personnummer kan problem med försenade utbetalningar uppstå. Arbetsförmedlingen har skickat aviseringar om rätt till ersättning till Försäkringskassan för personnummer som Försäkringskassan ännu inte hunnit inhämta från Skatteverkets folkbokföringsregister. Aviseringarna har då returnerats till Arbetsförmedlingen. Orsaken är att det har dröjt upp till tre dagar från att en person har blivit folkbokförd till dess att Försäkringskassan har inhämtat personnumret i sitt register. Arbetsförmedlingen har via direktkontakt med den nyanlände kunnat få individens personnummer samma dag. Myndigheterna har minskat problemet dels genom att Försäkringskassan har kortat tiden för inhämtning av personnummer från Skatteverket med ett dygn, dels genom att Arbetsförmedlingen har skapat en teknisk lösning med automatiskt omskick av returnerade transaktioner. Enligt Arbetsförmedlingen har andelen aviseringar som returneras minskat från 5 procent i december 2010 till 0,5 procent i juni 2011.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-08-01.

¹⁵⁸ Ibid.

3.4.4 Många nyanlända behöver kompletterande försörjningsstöd

SKL menar att glappet för ersättning i praktiken är längre än perioden fram till första utbetalningen av etableringsersättning. Orsaken är att EEM (den lägre ersättningsnivån) ofta inte är tillräcklig för att täcka de nyanländas kostnader. Eftersom det tar längre tid att få beslut om EEP (den högre ersättningsnivån) och tilläggsförmåner för barn och bostad, uppstår det i många fall tillfällen då nyanlända måste vända sig till kommunen för att få försörjningsstöd. SKL menar även att EEP i vissa fall inte är tillräcklig, utan att nyanlända måste invänta Försäkringskassans handläggningstider för ersättningar från socialförsäkrings-systemet. SKL kallar detta för ”det utökade glappet”.¹⁵⁹

Enligt en uppföljning av 17 kommuner som SKL har genomfört, gällande perioden december 2010 till och med maj 2011, är majoriteten av de nyanlända i behov av kompletterande försörjningsstöd.¹⁶⁰ Behovet är framförallt högt i kommuner som har tagit emot nyanlända från anläggningsboende och i synnerhet kommuner som tar emot kvotflyktingar. Orsaken bedöms vara att kvotflyktingar är helt nya i landet när de tas emot och att gruppen ofta blir bosatt i glesbygdskommuner där tillgängligheten till berörda statliga myndigheter är låg.

Kommunerna får statsbidrag för initialt behov av ekonomiskt bistånd enligt förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. SKL redovisar i sin uppföljning att 8 av de 17 studerade kommunerna har haft högre kostnader än den statliga ersättningen, beräknat som tiden fram till första utbetalning. SKL anser dock att en redovisning med utgångspunkt i det ”det utökade glappet” är mera rättvisande, vilket ger att 10 kommuner saknar full kostnadstäckning. I dessa beräkningar har SKL även inkluderat en genomsnittlig handläggningsekostnad på 1 500 kronor per individ. SKL anser att det är oroande att en förhållandevis stor andel av uppföljningskommunerna inte får täckning för sina kostnader genom statsbidraget och påpekar även att de nyanländas ersättningsbehov från kommunerna föranleder en kontakt med socialtjänsten som inte har varit avsikten med etable-

¹⁵⁹ SKL, 2011-08-16.

¹⁶⁰ Uppgiften baseras på svar från 11 kommuner. Resterande 6 kommuner har inte haft möjlighet att urskilja antalet unika individer som fått ekonomiskt bistånd.

ringsreformen. SKL menar att det därmed finns en risk att fokus förskjuts från arbete till bidrag.¹⁶¹

3.4.5 Månadsredovisningen ger upphov till problem

Rapporteringen av närvaron i aktiviteter ska redovisas till Arbetsförmedlingen av både individen och anordnaren av aktiviteten. Månadsredovisningen för etableringsersättning omfattar kalendermånad och är timbaserad. Detta ger enligt Arbetsförmedlingen upphov till problem med fördröjda utbetalningar och tungrodd administration.

Redovisningen per kalendermånad innebär att rapporteringen inte kan ske förrän efter månadens slut. Då både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan behöver några dagars handläggningstid för uträkning och kontroll, sker utbetalning av ersättning i praktiken ofta en vecka in på nästkommande månad. Det faktum att ersättningarna inte utbetalas i anslutning till slutet av månaden då hushållens räkningar normalt ska betalas, ställer krav på att de nyanlända kan disponera sina inkomster över hela månaden.¹⁶² Skälet till att redovisning sker per kalendermånad är, såvitt Statskontoret kunnat utröna, att parallella avstämningar mot inkomster från förvärvsarbete och vårdnadsbidrag sker per kalendermånad.

Frånvarorapporteringen redovisas i timmar med anledning av att olika aktiviteter med varierande timomfattning kan pågå under samma dag och att deltidsarbete kan förekomma inom ramen för etableringsplanen. Dessutom kan inplanerade aktiviteter kollidera, utan individens förskyllan. Dessa omständigheter måste Arbetsförmedlingen ta hänsyn till och korrigera i frånvarorapporteringen.

Förekomsten av förvärvsarbete ska helst förläggas inom ramen för planen. Enligt den tolkning som Arbetsförmedlingen har gjort ska arbete på sikt tränga ut övriga aktiviteter och bli heltid. Det kan dock vara negativt för individen ur ekonomisk synvinkel, eftersom möjligheten att maximera sin inkomst ökar om arbetade timmar förläggs utanför planen. Arbetsförmedlingen menar att det inte är effektivt att

¹⁶¹ SKL, 2011-08-16.

¹⁶² Arbetsförmedlingen (intervju 2011-03-17), Arbetsförmedlingens återrapporering (2011-08-01).

särskilja arbete inom och utom plan. Arbetsförmedlarna måste göra uppskattningar och korrigera redovisat arbete inom respektive utom plan för att dra av inkomsten mot fribeloppet. I förlängningen kan det leda till återkrav, vilket medför en osäkerhet för individen som får svårt att uppskatta vilken ersättning denne kommer att få utbetalt.¹⁶³ Regeringen aviserade i september 2011 att man under år 2012 avser att genomföra regelförändringar gällande möjligheterna till bibehållen etableringsersättning vid arbete inom etableringsplanen.

Den nyanlände kan, förutom vid förvärvsarbete inom plan, även få minskad ersättning p.g.a. att andra förmåner lämnas från Försäkringskassan.¹⁶⁴ Arbetsförmedlarna vet vid hanteringen av frånavaror initialt inte om individen har någon annan förmån från Försäkringskassan. Individerna har därför skyldighet att informera Arbetsförmedlingen om detta. Även med en tolk närvarande kan det vara svårt för individen att redogöra för vilka dessa förmåner är. De missförstånd som kan uppkomma medför risker för aviseringar med fel belopp, vilket kan leda till återkrav.¹⁶⁵ Till sammanhanget hör även att handläggningstiderna för prövning av förmånsärenden kräver utredning och ställningstagande om försäkringstillhörighet.¹⁶⁶ Av den anledningen kan det dröja innan de nyanlända kommer in i socialförsäkringssystemet.

De nämnda omständigheterna medför en risk för felaktiga utbetalningar. Eftersom det är mindre sannolikt att de nyanlända kommer att ha möjlighet att betala återkraven är det viktigt att de initiala besluten blir korrekta. Arbetsförmedlarna måste göra en avvägning mellan att korrigera redovisningar och inte försena utbetalning av ersättning. Flera aktörer inom reformen menar att ersättningar och andra förmåner från flera olika myndigheter gör att det blir svårt för såväl individ som handläggare att överblicka samtliga ersättningsvillkor. Dessa omständigheter bidrar även till att många nyanlända har fått vända sig till kommunen för kompletterande försörjningsstöd.

¹⁶³ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-03-17.

¹⁶⁴ Etableringsersättning får enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare inte lämnas för samma tid som t.ex. föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning och sjuk- eller aktivitetsersättning.

¹⁶⁵ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-03-17.

¹⁶⁶ Försäkringskassans återsrapportering, 2011-04-20.

3.4.6 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret kan konstatera att det finns flera problem i processen för utbetalning av ersättning till nyanlända, vilka kan utmynna i att individen måste vända sig till kommunen för att få kompletterande försörjningsstöd.

Det tar i genomsnitt drygt en månad för målgruppen att få den lägre nivån av etableringsersättning utbetald och närmare två månader innan den högre ersättningsnivån utbetalas. Regeringen och Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder för att motverka att det uppstår glapp i målgruppens försörjning, men de underlättar endast en del av problemen. Hanteringen av personnummer och avier som inte når adressaten orsakar en fördröjning av utbetalningar. En annan orsak som bidrar till glappet är den utredningstid som krävs för att pröva om en individ har rätt att ta del av förmåner i socialförsäkringssystemen. Därutöver medför redovisningen av individernas aktiviteter per kalendermånad att utbetalning av etableringsersättning sällan inträffar i slutet av månaden då räkningar normalt ska betalas. Dessa orsaker bidrar till att nyanlända i många fall har otillräcklig försörjning och därmed har behov av att ansöka om ekonomiskt bistånd.

SKL har i en undersökning kommit fram till att majoriteten av kommunerna inte får täckning för de kostnader som uppstår i samband med utbetalning av ekonomiskt bistånd till målgruppen. Därtill menar SKL att de nyanländas behov av ekonomiskt bistånd föranleder en kontakt med socialtjänsten som riskerar att förskjuta uppmärksamheten från arbete till bidrag.

I kapitel fyra för Statskontoret en diskussion om processen för hanteringen av etableringsersättning.

4 Sammanfattande diskussion

Etableringsreformen infördes i december 2010. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen och bedöma hur väl myndigheterna samverkar och samordnar sina verksamheter för att uppnå en effektiv etableringsprocess. Statskontoret ska särskilt granska processerna för bosättning, hanteringen av etableringsersättning samt bedöma om de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens behov och förutsättningar. Om Statskontoret identifierar brister i myndigheternas samverkan vid genomförandet i etableringsprocesserna ska Statskontoret analysera orsakerna till dessa.¹⁶⁷

I detta kapitel redovisar Statskontoret de iakttagelser och bedömningar som hittills kunnat göras inom ramen för utredningsarbetet. En slutrapport ska lämnas till regeringen senast den 30 mars 2012.

4.1 Förutsättningar för Statskontorets bedömningar

Etableringsreformen innebär att staten får ett större ansvar för att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Reformen innebär en stor förändring för berörda myndigheter, kommuner och för etableringslotsarna som är en ny aktör i arbetet med introduktionen av nyanlända. Förutsättningarna för genomförandet av reformen påverkas av såväl externa som interna faktorer. Till de förstnämnda hör exempelvis flyktingsströmmarnas storlek och sammansättning samt tillgången på bostäder. De externa faktorerna kan inte påverkas inom ramen för reformen, utan är omständigheter som berörda aktörer måste förhålla sig till. Däremot kan berörda aktörer påverka interna faktorer som regelverk och myndighetsrutiner.

En bedömning av hur väl myndigheterna samverkar och samordnar sina verksamheter för att uppnå en effektiv etableringsprocess bör göras mot bakgrund av att etableringsreformen har varit i kraft under

¹⁶⁷ Myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och länsstyrelserna.

en kort tid. Statskontoret vill dock understryka att de berörda myndigheterna – före ikraftträdandet – har haft tid till förberedelser för att förändra arbetssätt i förhållande till sin nya roll, att utbilda personal för att ta hand om en ny målgrupp och att ta fram nya administrativa rutiner och system.

Statskontorets iakttagelser och bedömningar baseras på intervjuer med myndigheter och kommunföreträdare, rapporter och regelverk om etableringsreformen samt statistik från berörda myndigheter. Statskontorets eget insamlade utredningsunderlag är begränsat. Det är i vissa fall svårt att uppskatta omfattningen av de problem och brister som iakttagits. Det underlag som aktörerna i reformen har tagit fram täcker en bred verksamhet och är i vissa fall mycket detaljerad. Statskontorets rapport fokuserar på det samlade arbetet med etableringsreformen.

4.2 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

Statskontorets övergripande bedömning av myndigheternas arbete med etableringsreformen är att reformen genomförs på ett godtagbart sätt. Ambitionen hos de berörda myndigheterna är hög, men i själva processerna finns problem och brister som behöver åtgärdas. Flera av dessa problem och brister bör berörda myndigheter och kommuner kunna lösa på egen hand. Statskontorets bedömning är att:

- aktörerna bör utveckla en gemensam processkartläggning för att förbättra förutsättningarna för samverkan och samordning,
- Skatteverket, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i samverkan bör analysera och åtgärda orsakerna till problemen med långa handläggningstider i vissa folkbokföringsärenden,
- Migrationsverket och Arbetsförmedlingen bör diskutera behovet av och innehållet i Migrationsverkets kartläggning,
- det finns ett behov av en central överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om ansvar och roller för socialt stöd till nyanlända, på vilken de lokala överenskommelserna kan baseras,

- det är angeläget att Arbetsförmedlingens interna stöd för bosättning driftsätts under hösten 2011 för att underlätta administration och uppföljning,
- Arbetsförmedlingen bör analysera och åtgärda orsakerna till att vissa individer får en etableringsplan efter mer än två månader,
- Arbetsförmedlingen bör analysera varför nyanlända som under asyltiden har bott på anläggningsboende (ABO) generellt får vänta relativt lång tid innan de får en etableringsplan och aktiviteter,
- etableringslotsen bör medverka redan vid upprättandet av etableringsplanen,
- samhällsorientering och sfi inte har kommit igång på avsett sätt och att Arbetsförmedlingens aktiviteter inte i tillräcklig utsträckning har varit anpassade efter individens behov,
- månadsredovisningen av de nyanländas aktiviteter bör ändras så att utbetalning av etableringsersättning infaller i anslutning till slutet av månaden,
- Arbetsförmedlingen, SKL och Socialstyrelsen tar fram och analyserar de faktiska utbetalningarna av etableringsersättning respektive ekonomiskt bistånd.

Statskontorets bedömning i denna rapport är att regeringen inte behöver vidta några andra åtgärder för att säkerställa reformen än de som redan har aviserats. Regeringen bör dock noga följa utvecklingen inom vissa utpekade områden.

Statskontoret utvecklar i följande avsnitt närmare sina iakttagelser och bedömningar.

4.3 Samverkan och samordning

Det finns en hög ambitionsnivå hos berörda myndigheter att samverka och samordna sina verksamheter och rutiner för att etableringsreformen ska fungera som avsett. Myndigheterna möts i olika konstellationer, både på central och på lokal nivå, i syfte att underlätta genomförandet av reformens olika processer. Seminarier och gemensamma utvecklingsprojekt medför att problem lyfts fram och att åtgärder vid-

tas. Det finns dock indikationer på vissa problem med samverkan som kan påverka genomförandet av reformen på ett negativt sätt.

4.3.1 Bristande samsyn

Statskontorets bedömning av hur väl myndigheterna samverkar och samordnar sina verksamheter ska utgå från respektive myndighets roll och ansvar. Statskontoret kan konstatera att de berörda myndigheterna och SKL tenderar att framhålla sina egna uppdrag inom ramen för etableringsprocessen. Det riskerar att leda till att möjligheterna till en god samverkan och samordning inte tillvaratas fullt ut. Aktörerna förefaller ha svårt att enas om hur etableringsprocessen i praktiken ser ut, vilket indikerar en bristande samsyn och förståelse för varandras uppdrag. Statskontoret bedömer att en gemensam processkartläggning skulle kunna förbättra förutsättningarna för samverkan och samordning.

4.3.2 Initiativ och eventuella effektivitetsvinster

Initiativen att upprätta centrala överenskommelser som myndigheternas avsiktsförklaring för etableringsersättning och folkbokföring samt viljeinriktningen för bedömning av prestationsförmåga är exempel på god samverkan.

Myndigheterna har i vissa fall tagit egna samverkansinitiativ i reformen, t.ex. i form av olika IT-lösningar där samtliga berörda myndigheter har varit inblandade. Det är dock inte alltid klart hur stora effektivitetsvinster som uppnås och i vilken utsträckning initiativen påverkar och löser de viktigaste problemen. Ett sådant exempel är försöken att minska handläggningen av personnummerärenden. Enligt Skatteverkets bedömning kommer handläggningstiderna att kunna förkortas med en till två dagar genom en förordningsförändring av sekretesskyddet. Det är givetvis viktigt att effektivisera handläggningen av ärenden, men det stora problemet är ärenden där handläggningstiderna tar flera veckor. Myndigheterna bör genomföra analyser av fall där ledtiderna för personnummer har varit mycket utdragna och som syftar till att kartlägga orsaker samt hitta lösningar på hur problemen kan åtgärdas.

Statskontoret konstaterar att gällande regelverk ibland hindrar myndigheterna från att få till stånd effektiva processer. Ett exempel är sekretessfrågan vid folkbokföring där Skatteverket och Migrationsverket är överens om hur grundproblemet skulle kunna lösas, men där hinder finns i gällande regelverk. Det finns även exempel på frågor som inte nödvändigtvis berör samverkan, men där parterna är eniga om att problem föreligger, t.ex. vem som ska finansiera nyanländas resor till sfi och arbetsförmedlingskontor samt försvårande regelverk vid interkommunal upphandling av tjänster.

Migrationsverkets kartläggning av nyanlända syftar till att underlätta arbetet för Arbetsförmedlingen. Statskontoret har fått indikationer på att arbetsförmedlarna bedömer att de inte har någon nytta av kartläggningen och att de ser ett mervärde i att själva utföra dem. Statskontoret bedömer att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen behöver diskutera behovet av och innehållet i Migrationsverkets kartlägningsarbete av de nyanlända.

4.3.3 Ansvar och roller behöver förtydligas

Åtta månader efter reformens införande saknas fortfarande en samsyn kring om det är den lokala arbetsförmedlingen, etableringslotsen eller kommunen som ska bära ansvaret för att tillhandahålla socialt stöd till de nyanlända.¹⁶⁸ Statskontoret har uppfattat att det har blivit en principfråga. SKL menar att Arbetsförmedlingens centrala samordningsansvar innebär att Arbetsförmedlingen har ansvar för det sociala stödet, alternativt att det kan delegeras till lotsen. Regeringen anser dock, såvitt Statskontoret har uppfattat det, att det inte föreligger några oklarheter utan att kommunens roll och ansvar i denna del framgår av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar, som reglerar den statliga ersättningen till kommuner för nyanlända.

Diskussionen om ansvaret för socialt stöd illustrerar problemet med samverkan och samordning i etableringsreformen. På central nivå har

¹⁶⁸ Med socialt stöd avses i detta sammanhang det stöd eller den vägledning som den nyanlände behöver för att lösa frågor om t.ex. försörjning, barnomsorg, bosättning, resor, vård och hjälp med att förstå innebörden av olika besked som målgruppen mottar från myndigheter och kommuner.

man underskattat problemet med tillhandahållande av socialt stöd och därmed inte gett handläggare på lokal nivå tillräcklig vägledning i hur de ska agera. I frånvaron av tydliga roller och ansvar har det i praktiken varit upp till enskilda handläggares tolkning att, oavsett om de är verksamma på en myndighet eller i en kommun, underlätta situationen för nyanlända vars behov kan vara mycket olikartade. Det organisatoriskt varierande stödet riskerar också att motverka den eftersträvade enhetligheten i reformen. Det finns också risker med detta, t.ex. vid en plötslig tillströmning av nyanlända. Statskontoret bedömer att det finns ett behov av en central överenskommelse mellan parterna om ansvar och roller för socialt stöd till nyanlända, på vilken de lokala överenskommelserna kan baseras.¹⁶⁹

4.4 Bosättning

Bosättningsprocessen bedöms av flera aktörer som den svåraste delen i etableringsreformen. Det beror på att processen inrymmer flera externa faktorer, men även att uppdraget är helt nytt för Arbetsförmedlingen.

4.4.1 Brist på bostäder

Det finns obalanser mellan efterfrågan och utbud av bostäder i landet. Ett stort problem som har lyfts fram inom ramen för etableringsreformen är det begränsade utbudet av hyreslägenheter av lämplig storlek. På orter med en god arbetsmarknad är utbudet av lediga bostäder ofta mycket begränsat och det saknas generellt lägenheter för ensamhushåll. Det uppkommer även konkurrenssituationer om bostäder mellan olika grupper av nyanlända. Enligt uppgifter till Statskontoret prioriterar kommunerna ensamkommande barn, vilket innebär att Arbetsförmedlingen får svårare att bosätta ensamstående som tillhör reformens målgrupp. Det är dock svårt att bedöma i vilken utsträckning detta påverkar bosättningsprocessen i generell bemärkelse.

¹⁶⁹ Arbetsförmedlingen och SKL har tagit initiativ och samverkat i frågan genom att arrangera seminarier med lokala företrädare.

4.4.2 Styrning av bosättningsprocessen

Det är oklart vilka möjligheter som finns att styra bosättningen med s.k. läns- och kommuntal.¹⁷⁰ Det finns en osäkerhet i hur talen ska fastställas och i vilken utsträckning de kan verka som ett styrmedel i syfte att få fram anvisningsbara platser. Det är också oklart vilken status överenskommelserna har. Till detta ska läggas svårigheterna att göra träffsäkra prognoser, vilket försvårar planeringsförutsättningarna.

Arbetsförmedlingen bedriver inom ramen för bosättningsuppdraget två utvecklingsprojekt med olika tidsperspektiv. Det kortsiktiga projektet beräknas vara klart hösten 2011 och syftar till att minska den manuella hanteringen av bosättningsärendena samt förbättra möjligheterna till uppföljning. Det långsiktiga projektet involverar externa aktörer och syftar till att utveckla verksamheten inom bosättningsarbetet i stort. Statskontoret finner det angeläget att det förra projektet driftsätts snarast och att en projektplan med tydlig målsättning i det senare projektet fastställs under hösten 2011.

Utifrån den statistik som myndigheterna har redovisat finns det indikationer på att ledtiderna inom bosättningsprocessen har minskat. Eftersom Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens statistik inte är fullt jämförbar är det dock för tidigt att dra några säkra slutsatser. Analysen behöver också fördjupas bl.a. med avseende på utveckling av ärendebalanser och andelen öppna bosättningsärenden.

4.4.3 Arbetsmarknadsperspektivet bör upprätthållas

En central utgångspunkt i reformen har varit att etablera ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv i bosättningsprocessen. Statskontoret konstaterar dock att arbetsmarknadsperspektivet i såväl bosättningsprocessen som i etableringssamtalen tenderar att komma i andra hand till förmån för andra hänsyn, t.ex. bostad, vårdbehovet för den nyanlände och dess familj samt närheten till släktingar. Statskontoret konstaterar att det kan finnas goda skäl att ha andra perspektiv än arbete, exempelvis när det gäller nyanlända som är ensamstående med barn eller med akuta vårdbehov. Statskontoret bedömer dock att arbets-

¹⁷⁰ Läns- och kommuntal avser fördelning av mottagningsbehovet i varje län respektive kommun.

marknadsperspektivet riskerar att bli för svagt i reformen om uppmärksamheten enbart riktas mot en begränsad grupp med särskilda behov. Flertalet av de nyanlända består av ensamhushåll. Om etableringsreformen ska få genomslag måste arbetsmarknadsperspektivet kontinuerligt framhållas, även om det inte utgör det enda perspektivet för alla nyanlända.

Statskontoret bedömer att det finns skäl att granska om det finns grupper av nyanlända för vilka arbetsmarknadsperspektivet är särskilt svårt att hantera och vad som i sådana fall är skälen till detta. I detta sammanhang finns också anledning att se över kopplingen till den inledande kartläggningen som Migrationsverket ska genomföra, liksom möjligheterna att redan vid denna kartläggning identifiera problem som i ett senare skede försvårar möjligheterna till att anlägga ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv.

4.5 Etableringsplaner och aktiviteter

Etableringsplanerna utgör ett centralt verktyg för såväl den nyanlände som aktörerna. Det är därför viktigt att planerna upprättas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har skrivits in vid Arbetsförmedlingen. Innehållet i planerna ska utformas efter individernas förutsättningar och behov.

4.5.1 Många etableringsplaner upprättas efter mer än två månader

Till och med juli 2011 har 3 801 personer fått en etableringsplan. Mediantiden från beviljat uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan uppgick till 73 dagar, vilket är längre än de två månader som stipuleras i lagen om etableringsinsatser. De relativt långa ledtiderna som hittills har uppmätts förklaras delvis av att vissa grupper av nyanlända får uppehållstillstånd innan de kommer till Sverige, men statistiken visar även att det tar relativt lång tid att få en etableringsplan för kategorin ABO. Arbetsförmedlingen planerar att särskilt bevaka de ärenden där tiden till beslut om plan är lång. Statskontoret bedömer att den jämförelsevis omfattande kategorin ABO bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Besluten om etableringsplan omfattar heltid i 97 procent av ärendena. De beslut vars omfattning är på deltid avser nästan uteslutande kvinnor och orsaken är i huvudsak väntetider för barnomsorg. Statskontoret bedömer att väntetiderna innebär en risk för att nyanlända kvinnor inte får samma möjlighet att etablera sig i arbetslivet som nyanlända män.

Det är hittills ett fåtal nyanlända i målgruppen som fått avslag på rätten till en etableringsplan p.g.a. att deras prestationsförmåga bedömts vara mindre än 25 procent av heltid. Samtidigt finns det indikationer på att antalet som får avslag kan förändras över tid, eftersom målgruppens hälsorelaterade problem kan komma att bli tydligare med tiden. Statskontoret konstaterar att landstingen hittills haft en undanskymd roll i etableringsreformen och att deras närvaro på lokal nivå är viktig för att avgöra vilka rehabiliteringsinsatser som kan vara lämpliga.

4.5.2 Stödet från etableringslotsen behöver öka

Majoriteten av de nyanlända med en etableringsplan har fått en etableringslots. I genomsnitt har de nyanlända träffat etableringslotsen 4,5 timmar per månad. Statskontoret bedömer att förhållandevis lite tid avsätts, särskilt som det är oklart i vilken omfattning denna tid avser individuella möten. Givet målgruppens egenskaper är det oundvikligt att den nyanlände i början av etableringsprocessen är i behov av socialt stöd. Kopplat till den tidigare diskussionen om ansvar, roller och behovet av socialt stöd, kommer en etableringslots att möta detta behov oberoende av andra aktörers ansvar och roller. En utökning av tiden för individuella möten med en etableringslots kräver samtidigt att lotsens roll tydliggörs i etableringsprocessen.

Statskontoret har inom ramen för denna delrapport inte genomfört någon fördjupad analys av etableringslotsarnas insatser, men har genom intervjuer fått indikationer på att lotsarna bör komma in i ett tidigare skede i etableringsprocessen. En förutsättning för detta är att den nyanlände har valt, eller blivit tilldelad en lots. Fördelen med att etableringslotsen inträder tidigare i processen och medverkar redan vid upprättandet av etableringsplanen, bör vägas mot att individens möjligheter att inhämta information om lämpligt lotsalternativ riskerar att minska om den nyanländes val av lots måste ske snabbare än i dag.

4.5.3 Brister i utbudet av aktiviteter

Etableringsplanens aktiviteter ska i huvudsak bestå av sfi, samhällsorientering samt arbetsförberedande insatser och arbetsmarknadspolitiska program. Den statistik som Statskontoret har tagit del av till och med juli 2011 visar att dessa insatser är snedfördelade. Av de som fått en etableringsplan har 94 procent deltagit i en aktivitet i Arbetsförmedlingens regi, medan 67 procent har deltagit i sfi och 29 procent i samhällsorientering. Avsaknaden av sfi och samhällsorientering är särskilt påtaglig för gruppen nyanlända som ännu inte är kommunplacerade. Enligt SKL är skälet att denna grupp inte genererar något statsbidrag till kommunerna. Regeringen har gett Skolinspektionen i uppdrag att följa upp hur snabbt kommunerna tillhandahåller sfi. Orsaken till att samhällsorientering generellt erbjuds i begränsad utsträckning är, enligt Statskontorets intervjuer, att målgruppen har varit liten och att det därför har varit svårt att upprätthålla en verksamhet för den aktiviteten i enskilda kommuner. Ett lagförslag bereds inom Regeringskansliet i syfte att göra det möjligt för kommuner att köpa och sälja samhällsorientering av varandra. Statistiken visar även att kategorin ABO är den grupp som genomgående får vänta längst på aktiviteter, oavsett om dessa anordnas i kommunens eller Arbetsförmedlingens regi.

Det finns ett stort behov av att koordinera och anpassa aktiviteterna för målgruppen. Arbetsförberedande aktiviteter, samhällsorientering och sfi ska anordnas parallellt, vilket ställer krav på att aktörerna löser logistiska problem. I glesbygden är detta koordineringsarbete svårt, eftersom vissa aktiviteter eller aktörer kan saknas på orten. På mindre orter kan det därmed vara svårare att utforma en etableringsplan med aktiviteter som är koordinerade och anpassade efter individens förutsättningar och behov.¹⁷¹ Anpassade aktiviteter behövs mot bakgrund av det geografiska avståndet till aktiviteterna och den nyanländes hälsotillstånd. En annan omständighet är att hälften av de nyanlända i målgruppen har en förgymnasial utbildning som är kortare än nio år och att nästan lika många helt saknar yrkesinriktning. Detta understryker behovet av att validera de nyanländas generella kompetens. Statskon-

¹⁷¹ Statskontoret kommer att i slutrapporten att återkomma med en analys av i vilken omfattning de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov.

toret kan konstatera att många i målgruppen genomgår en kartläggning, men att det samtidigt är få som blir validerade.

Statskontoret finner det anmärkningsvärt att aktiviteterna inom ramen för etableringsplanen inte kommit igång på avsett sätt. Det handlar framförallt om att samhällsorientering, men även sfi, inte har erbjudits till målgruppen i någon större utsträckning, att personer som inte är kommunplacerade får vänta länge innan de får sfi samt att Arbetsförmedlingen inte i högre grad har tagit fram och erbjudit insatser som är anpassade efter individernas behov.

4.6 Ersättning och utbetalningar

Statskontoret konstaterar att det finns problem i processen för hanteringen av etableringsersättning. Regeringen och Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder för att motverka uppkomsten av glapp i utbetalningarna, men det kvarstår problem som riskerar att leda till att nyanlända i många fall måste ansöka om ekonomiskt bistånd hos kommunerna.

4.6.1 Olika former av glapp i utbetalningar av ersättning

Ledtiden från inskrivning vid Arbetsförmedlingen till första utbetalning av den lägre nivån på etableringsersättningen är i genomsnitt drygt en månad och närmare två månader innan den högre ersättningsnivån utbetalas. Tiden för första utbetalning är längre för kategorin ABO än för övriga kategorier. Den främsta orsaken till att utbetalningarna dröjer är att handläggningen av ärenden drar ut på tiden i olika led i processen. Majoriteten av nyanlända invandrare får sitt personnummer inom en vecka enligt Skatteverket, men samtidigt uppgår handläggningstiden till minst en månad i 6 till 9 procent av ärendena. De längre handläggningstiderna beror bl.a. på att ofullständiga ansökningar kräver kompletteringar. Avsaknaden av personnummer innebär att individen inte får något bankkonto, som är den enklaste betalningsvägen. Den alternativa lösningen att skicka utbetalningsaviser med post har också förorsakat problem eftersom de inte alltid når adressaterna.

En annan omständighet som kan bidra till att nyanlända behöver ansöka om kompletterande försörjningsstöd är att utbetalningarna av etableringsersättning och eventuella tilläggsförmåner ofta görs efter månadens slut. Detta beror på att rapporteringen av individens närvaro i aktiviteter sker med en månadsredovisning som omfattar kalendermånad.

Om individen inte disponerar sin ersättning över hela månaden finns det en risk för att pengar saknas för att t.ex. betala hyran, vilken oftast förfaller i vid månadsskiftet.

Statskontorets bedömning är att rutinen med månadsredovisning per kalendermånad bör ses över, dels för att underlätta individens planering av hushållsekonomin, dels för att undvika att kommunerna ska behöva bistå individen då denne saknar försörjning. Enligt Statskontorets bedömning bör en sådan åtgärd vara möjlig att genomföra år 2012, eftersom regeringen har aviserat att förändra reglerna för avräkning mot eventuella arbetsinkomster, vilket normalt redovisas per kalendermånad.

4.6.2 Målgruppens behov av ekonomiskt bistånd

Kommunernas bistånd för nyanlända är, enligt Statskontorets bedömning, dels en kostnadsfråga, dels en principfråga. SKL menar att etableringsersättningen sällan är tillräcklig på den lägre nivån och i vissa fall inte heller på den högre nivån. Detta väcker frågan om ersättningen är för låg. Enligt SKL:s undersökning har i genomsnitt 85 procent av de nyanlända mellan 20-64 år fått ekonomiskt bistånd. Statskontorets tolkning av uppföljningen är att den höga andelen indikerar att kommunernas bistånd är väsentligt, men att det samtidigt är osäkert hur utbrett problemet är eftersom statistiken baseras på en uppföljning av 11 kommuner. Det framgår inte heller av undersökningen om samtliga individer i redovisningen tillhör målgruppen i reformen eller om de fått ekonomiskt bistånd en månad eller flera.

Statskontorets bedömning är att utbetalningarna av ersättningar, oavsett om de är statligt eller kommunalt finansierade, bör kartläggas. I de fall etableringsersättningen inte är tillräcklig för att täcka de nyanländas kostnader, kan det bero på att individerna har fått nedsatt ersättning

p.g.a. frånvaro i aktiviteterna. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör analysera dels hur stora de faktiska utbetalningarna av etableringsersättning är, dels i vilken omfattning nyanlända är frånvarande i aktiviteterna. Vidare anser Statskontoret att de faktiska utbetalningarna av ekonomiskt bistånd bör analyseras via en samkörning av Socialstyrelsens biståndsregister och Arbetsförmedlingens uppgifter om målgruppen.

I SKL:s undersökning framgår att statsbidraget har understigit kostnaderna för ekonomiskt bistånd inklusive handläggningskostnaden i 10 av 17 undersökta kommuner. Statskontorets bedömning är att det är rimligt att inkludera handläggningskostnaden i beräkningen, eftersom en nyanländ som ingår i reformens målgrupp inte bör belasta kommunens socialtjänst. Däremot ifrågasätter Statskontoret om den statliga schablonersättningen kan förväntas ge full kostnadstäckning för samtliga kommuner. I ett schablonsystem som detta är det ofrånkomligt att vissa kommuner blir underkompenserade medan andra kommuner blir överkompenserade. Det intressanta i sammanhanget är istället om schablonbidraget – för kommunkollektivet som helhet – täcker de kostnader som uppstår hos kommunerna.

Den principiella frågan handlar om att de nyanländas behov av ekonomiskt bistånd föranleder en kontakt med kommunens socialtjänst, vars tjänster inte är avsedda att ingå i etableringsreformen. SKL menar att denna kontakt riskerar att, åtminstone initialt, förskjuta fokus från arbete till bidrag. Statskontoret har i nuläget svårt att bedöma om detta är ett problem och i sådana fall omfattningen på detta problem. Den nyanländes kontakt med Arbetsförmedlingen upprättas i och med etableringssamtalet som ska ske så snart som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen har hittills inte kunnat redovisa tillförlitlig statistik över antalet dagar från uppehållstillstånd till det första etableringssamtalet. Statskontorets bedömning är att myndigheten bör se över rutinerna för registrering av etableringssamtal.

4.7 Statskontorets fortsatta utredningsarbete

I det fortsatta utredningsarbetet avser Statskontoret att fördjupa analyserna av processerna för etableringsplaner, bosättning samt hanteringen av etableringsersättningen. Statskontoret kommer särskilt att analysera och bedöma i vilken omfattning de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov. Planerna ska värderas ur perspektivet om aktiviteterna är meningsfulla och underlättar den nyanländes etablering i arbetslivet. I processen för bosättning avser Statskontoret följa arbetet med hur läns- och kommunal fungerar som styrmedel i syfte att få fram anvisningsbara platser. Därutöver kommer arbetsmarknadsperspektivet och ledtiderna i bosättningen att studeras närmare. I processen för etableringsersättning avser Statskontoret att fördjupa analysen av ersättningsvillkoren och utbetalningsrutinerna samt storleken på de faktiska utbetalningarna.

Arbetet kommer i huvudsak att genomföras genom intervjuer med berörda aktörer på såväl central som lokal nivå. Statskontoret avser också att genomföra två enkätundersökningar, varav en riktas till arbetsförmedlare och en till kommuner. Utöver detta kommer Statskontoret löpande ta del av rapporter och statistik från myndigheterna som berör etableringsreformen. Statskontoret ska lämna en slutrapport senast den 30 mars 2012.

Referensförteckning

Offentligt tryck

SOU m.m.

Ds 2003:23 *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande.*

SOU 2008:14 *Timmar, kapital och teknologi – Vad betyder mest?*
Långtidsutredningen. Bilaga 6.

SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd.*

Lagar och förordningar

Förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Förordning (2010:1345) om särskild dagersättning till vissa nyanlända invandrare som vistas vid mottagningsenhet.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
Socialtjänstlag (2001:453).

Propositioner

Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsersättning – egenansvar med professionellt stöd.*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2010-11-25 *Uppdrag till Statskontoret att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen. IJ 2010/2000/TU.*

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Skatteverket.

Rapporter från myndigheter och organisationer

Arbetsförmedlingen 2011-04-20 *Arbetsförmedlingens återrappor-
tering. Nyanländas etablering – analys med kommentarer över
reformens olika delar.*

Arbetsförmedlingen 2011-08-01 *Arbetsförmedlingens återrappor-
tering. Nyanländas etablering – reformens första sju månader.*

Försäkringskassan 2011-04-20 *Redovisning av situationen avseende
handläggningstider för beslut om försäkringstillhörighet. Dnr 020977-
2011.*

Integrationsverket 2005 *Introduktion för nyanlända invandrare –
enkätundersökning 2004. Integrationsverkets rapportserie 2005:01.*

Integrationsverket 2007 *Ett förlorat år: En studie och analys av insatser och resultat under introduktionens första 12 månader.*

Integrationsverkets stencilserie 2007:05.

Länsstyrelserna juni 2011 *Ögonblicksbild av etableringsreformen.*
Rapport 2.

Länsstyrelserna juli 2011 *Länsstyrelsen – redovisning av uppdrag 82.*

Migrationsverket 2010 *Årsredovisning 2010.*

Migrationsverket 2011-07-12 *Lägesrapport angående genomförande av reform om nyanländas etablering.* Dnr 111-2011-16642.

OECD 2007 *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden.*

Riksrevisionen 2004 *Snabbare asylprövning.* RiR 2004:24.

SKL 2011-03-08 *Punkter SKL vill ta upp vid Samverkansdelegationen 2011-03-10.*

SKL 2011-08-16 *Uppföljning av ekonomiskt bistånd till nyanlända i "glappet" december 2010 till maj 2011.*

Valideringsdelegationens slutrapport 2008 *Mot en nationell struktur.*

Myndigheternas interna styrdokument m.m.

Arbetsförmedlingen 2010 *Avsiktsförklaring – etableringsersättning och folkbokföring.* Dnr Af-2010/372020.

Arbetsförmedlingen 2010 *Bedömning av prestationsförmåga hos vissa nyanlända invandrare.* Dnr Af-2010/399333.

Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag, publiceringsdatum 2010-08-23 *Se-Stockholm: Etableringslotsar.*

Arbetsförmedlingens handläggarsöd för etableringsuppdraget 2011-04-18 *Bosättning.*

Arbetsförmedlingens handläggarsöd 2011-06-13 *Sjukfrånvaro i program.*

Arbetsförmedlingens handläggarsöd 2011-06-15 *Etableringslots.*

Arbetsförmedlingens handläggargrupp för etableringsuppdraget 2011-06-29 *Samtal, plan och ersättning*.

Arbetsförmedlingen 2011-08-10 *Projektdirektiv. Bosättningsprojektet*. Dnr Af-2011/154294.

Migrationsverket 2011-05-26 *Protokoll. Bilaga 1, 113/2011. Nyanländas etablering–personkretsen i detaljbeskrivning*.

Skatteverket 2011 *Verksamhetsplan*.

Muntliga källor m.m.

Arbetsförmedlingen, intervju 2011-02-23, 2011-03-11, 2011-03-15, 2011-03-17, 2011-06-07, 2011-06-10, 2011-09-09, telefonsamtal 2011-08-31 och e-post 2011-08-31, 2011-09-05, 2011-09-13.

Arbetsförmedlingens bosättningssektion, intervju 2011-05-17.

Arbetsförmedlingen Spånga Tensta, intervju 2011-06-09.

Arbetsförmedlingen Östersund, intervju 2011-06-08.

Arbetsmarknadsdepartementets stormöte, 2011-03-09, 2011-06-13.

Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner, samarrangerad av Arbetsförmedlingen och SKL, Östersund 2011-06-07.

Hearing mellan arbetsförmedlingskontor och kommuner, samarrangerad av Arbetsförmedlingen och SKL, Stockholm 2011-06-08.

Länsstyrelserna, intervju 2011-03-30, telefonsamtal 2011-09-09 och e-post 2011-09-09.

Migrationsverket, intervju 2011-02-11 och e-post 2011-09-12, 2011-09-16.

Norrköpings kommun, intervju 2011-05-17.

Skatteverket, intervju 2011-06-22 och e-post 2011-09-12.

SKL, intervju 2011-05-13 och e-post 2011-09-12.

Östersunds kommun, intervju 2011-06-08.

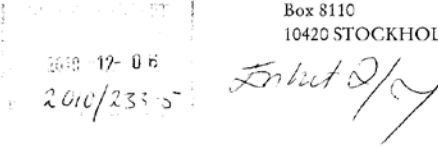
Uppdraget



Regeringsbeslut II:3
2010-11-25 IJ2010/2000/IU

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
10420 STOCKHOLM



Uppdrag till Statskontoret att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen

Beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen. I uppdraget ska Statskontoret bedöma hur väl myndigheterna, utifrån respektive roll och ansvar, samverkar och samordnar sina verksamheter i syfte att uppnå en effektiv etableringsprocess.

Statskontoret ska särskilt bedöma processen för bosättning och processen för hanteringen av etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare. Statskontoret ska vidare analysera och bedöma i vilken omfattning etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov. Om Statskontoret identifierar brister i myndigheternas samverkan vid genomförandet av etableringsreformens processer ska myndigheten analysera orsakerna till dessa och vid behov lämna förslag som syftar till förbättringar och förtydliganden av myndigheternas ansvar och uppdrag. En delrapport ska lämnas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 1 oktober 2011. En slutrapport ska lämnas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 30 mars 2012.

Arbetet ska ske i samråd med Regeringskansliet.

Ärendet

Riksdagen beslutade i mars 2010 om propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop.2009/10:60, bet. 2009/10AU7, rskr.2009/10:208). Reformen träder i kraft den 1 december 2010. Förändringen innebär att staten får ett större ansvar för att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. En snabbare etablering ska åstadkommas genom förstärkta incitament för den enskilde att såväl

Festadress
109 33 Stockholm
Besöksadress
Frosgatan 8

Telefonväxel
08 405 10 00
Telefax
08-543 560 39

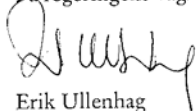
E-post: registrator@integration.ministry.se

delta i etableringsinsatser som att arbeta, men också genom en effektivare etableringskedja med tydligare ansvarsförhållanden mellan olika aktörer. Arbetsförmedlingen får ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna för vuxna, samt övertar huvuddelen av ansvaret från Migrationsverket för bosättning av dem som behöver hjälp med detta. Migrationsverket får fortsatt ansvar för bosättning av kvotflyktingar och nyanlända invandrare som inte har rätt till en etableringsplan enligt lagen(2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Länsstyrelserna får en fortsatt betydelsefull roll att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande för bosättning samt verka för samverkan mellan kommuner och de statliga myndigheterna på regional nivå. Försäkringskassan får ansvar för utbetalning av etableringsersättning samt för beslut och utbetalning av vissa kompletterande ersättningar. Även Skatteverket har en viktig uppgift när det gäller folkbokföring av nyanlända invandrare.

Myndigheternas ansvar för att åstadkomma en effektivare och snabbare etablering i arbets- och samhällslivet ställer stora krav på samverkan och samordning. Information ska föras mellan de olika myndigheterna som medverkar i etableringskedjan och insatser för den nyanlände ska samordnas. Ett exempel är bosättningsfrågor där Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna ska samverka. Ett annat exempel är samordningen mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för snabba och säkra besluts- och utbetalningsrutiner av ersättningen till de nyanlända. Ett ytterligare exempel är processen för folkbokföring och id-kort som har stor betydelse för utbetalning av ersättningar. En väsentligt del i reformen är också att Arbetsförmedlingen ska upprätta individuella etableringsplaner där behoven av svenskundervisning och samhällsorientering ska tillgodoses av kommunerna.

Det är av yttersta vikt att säkerställa att reformen kan genomföras så effektivt som möjligt och att eventuella hinder som uppstår snarast kan undanröjas. Regeringens avsikt är därför att noga följa utvecklingen bl.a. genom detta uppdrag till Statskontoret att följa hur myndigheterna genomför reformen.

På regeringens vägnar



Erik Ullenhag



Eva Cederholm Cars

Kopia till
Justitiedepartementet/SIM
Socialdepartementet/SF
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/SF
Finansdepartementet/S3
Arbetsmarknadsdepartementet/A
Migrationsverket
Försäkringskassan
Länsstyrelserna
Skatteverket
Arbetsförmedlingen
Sveriges kommuner och landsting