



Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Enheten för integration och urban utveckling

Gunnar Sallstedt

Telefon 08-405 32 91

| | |
|--|---------------|
| STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen KF/KS Kansli | |
| Ink. | 2008 -06- 27 |
| Dnr: | 333-1710/2008 |
| Till: | <i>RU</i> |

Betänkandet Egenansvar – med professionellt stöd (SOU 2008:58)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Länsrätten i Göteborg
4. Domstolsverket
5. Migrationsverket
6. Försäkringskassan
7. Socialstyrelsen
8. Statens folkhälsoinstitut
9. Barnombudsmannen
10. Ekonomistyrningsverket
11. Skatteverket
12. Arbetsgivarverket
13. Statskontoret
14. Statistiska centralbyrån
15. Verket för förvaltningsutveckling (VERVA)
16. Länsstyrelsen i Stockholms län
17. Länsstyrelsen i Östergötlands län
18. Länsstyrelsen i Kronobergs län
19. Länsstyrelsen i Skåne län
20. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
21. Länsstyrelsen i Jämtlands län
22. Länsstyrelsen i Västerbottens län
23. Statens skolverk
24. Folkbildningsrådet
25. Högskoleverket
26. Centrala studiestödsnämnden
27. Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS)
28. Stockholms universitet (Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer, CEIFO)

29. Stockholms universitet (Linnécentrum för integrationsforskning, SULCIS)
30. Stockholms universitet (Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk)
31. Södertörns högskola
32. Malmö högskola
33. Högskolan i Jönköping (Nationellt centrum för livslångt lärande, ENCELL)
34. Växjö universitet
35. Göteborgs universitet
36. Boverket
37. Verket för näringslivsutveckling, Nutek
38. Institutet för tillväxtpolitiska studier, ITPS
39. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
40. Ungdomsstyrelsen
41. Jämställdhetsombudsmannen
42. Handikappombudsmannen
43. Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)
44. Arbetsförmedlingen
45. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU
46. Botkyrka kommun
47. Haninge kommun
48. Huddinge kommun
49. Sollentuna kommun
50. Stockholms kommun
51. Södertälje kommun
52. Täby kommun
53. Uppsala kommun
54. Eskilstuna kommun
55. Nyköpings kommun
56. Linköpings kommun
57. Motala kommun
58. Norrköpings kommun
59. Gnosjö kommun
60. Ljungby kommun
61. Växjö kommun
62. Hultsfreds kommun
63. Olofströms kommun
64. Helsingborgs kommun
65. Klippans kommun
66. Landskrona kommun
67. Malmö kommun
68. Kristianstads kommun
69. Falkenbergs kommun
70. Borås kommun
71. Göteborgs kommun
72. Lerums kommun

73. Trollhättans kommun
74. Säffle kommun
75. Laxå kommun
76. Örebro kommun
77. Hallstahammars kommun
78. Västerås kommun
79. Borlänge kommun
80. Rättviks kommun
81. Gävle kommun
82. Sandvikens kommun
83. Sollefteå kommun
84. Strömsunds kommun
85. Skellefteå kommun
86. Umeå kommun
87. Kiruna kommun
88. Luleå kommun
89. Östergötlands läns landsting
90. Skåne läns landsting
91. Västernorrlands läns landsting
92. Sveriges Kommuner och Landsting
93. Unicef Sverige
94. Afrosvenskarnas riksförbund
95. Bosnisk-Hercegovinska riksförbundet
96. Immigranternas riksförbund
97. Irakiska riksförbundet
98. Iranska riksförbundet
99. Kurdiska riksförbundet
100. Somaliska riksförbundet i Sverige
101. Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor
102. Handikappförbundens Samarbetsorgan
103. Synskadades riksförbund
104. Sveriges dövas riksförbund
105. Svenskt Näringsliv
106. Arbetsgivarföreningen KFO
107. Företagarnas Riksorganisation
108. Tjänstemännens Centralorganisation TCO
109. Sveriges Akademikers Centralorganisation SACO
110. Landsorganisationen i Sverige LO
111. Insamlingsstiftelsen IFS Rådgivningscentrum
112. Föreningen Sveriges Socialchefer
113. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, LSU
114. Sveriges allmännyttiga bostadsföretag SABO
115. Caritas Sverige
116. Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)
117. Forum för frivilligt socialt arbete
118. Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS)

119. Folkuniversitetet, Malmö
120. Folkbildningsförbundet
121. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO)
122. Stiftelsen Kunskapsforum
123. Stiftelsen Kvinnoforum
124. Lernia Utbildning
125. Mångkulturellt centrum Botkyrka
126. Rädda Barnen
127. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige, SIOS
128. SWERA, Svensk flyktinghjälp
129. Svenska Röda Korset
130. Sveriges Kristna Råd
131. Sveriges Muslimska Råd
132. Göteborgsinitiativet
133. Coompanion
134. Almega
135. Bemanningsföretagen
136. Manpower

Remissvaren i fyra exemplar skall vara inkomna till Integrations- och jämställdhetsdepartementet **senast den 20 oktober 2008**. Ni ombeds att även inkomma med svaren i elektronisk form. Svaren sänds per post till Integrations- och jämställdhetsdepartementet 103 33 STOCKHOLM och per e-post till ij.iu@integration.ministry.se.
Vänligen ange diarienummer IJ2008/1299/IU.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. **Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Vid behov kan ytterligare högst två remissexemplar per remissinstans beställas utan extra kostnad från Fritzes kundservice, tel. 08-690 91 90. Betänkandet kan även hämtas från regeringens hemsida:
<http://www.sou.gov.se>

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria "Svara på remiss - hur och varför?" Promemorian kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se.



Elin Landell
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Riksdagens utredningstjänst

Egenansvar – med professionellt stöd

*Betänkande av Utredningen om nyanländas
arbetsmarknadsetablering*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:58

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22995-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Nyamko Sabuni

Regeringen beslutade den 3 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 sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (dir. 2007:52). Den 16 april 2007 utsåg regeringen Monica Werenfels Röttorp till särskild utredare. Utredningen antog namnet Utredningen om nyanländas arbetsmarknads-etablering (IJ 2007:02).

Som experter i utredningen förordnades den 29 maj 2007 sekreterare Arjun Bakshi, utredare Göran Ferm, departements-sekreterare Johanna Fryksmark, kansliråd Anna Håkansson, stabschef Ewa Lidström, kansliråd Anna Santesson, departementssekreterare Gunnar Sallstedt, utvecklingsledare Sam Yildirim, departements-sekreterare Peter Sjöquist samt departementssekreterare Anna Zeidler. Den 12 oktober entledigades Ewa Lidström och samma dag förordnades expert Rolf Grafström och departementssekreterare Karin Stillerud. Rättssakkunnig Linda Nilsson förordnades den 1 april 2008.

Pär Skoglund har varit utredningens konsult i arbetsmarknads-frågor.

Som huvudsekreterare förordnades Anne-Marie Norén Offerman fr.o.m. den 18 juni 2007 och som sekreterare förordnades Henrik Tiselius fr.o.m. den 1 september 2007 samt fr.o.m. den 1 december 2007 Christine Brunner. Utredningens assistenter har varit Eva Gatsinzi och Frida Hansson.

Jag överlämnar härmed mitt betänkande Egenmakt – med professionellt stöd (SOU 2008:58).

Stockholm den 2 juni 2008.

Monica Werenfels Röttorp

/ Christine Brunner
Anne-Marie Norén Offerman
Henrik Tiselius

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 11 |
| Summary | 25 |
| Författningsförslag | 39 |
| 1 Inledning | 59 |
| 1.1 Bakgrund | 59 |
| 1.1.1 Målet med introduktionen | 60 |
| 1.1.2 Metod | 60 |
| 1.1.3 Sverige behöver fler | 61 |
| 1.1.4 Varför ändra organisationsmodell och huvudmannaskap? | 64 |
| 1.1.5 ”Hur tänker du försörja dig?” | 66 |
| 1.1.6 Introduktionslots- ett nytt inslag | 68 |
| 1.1.7 Hur många lotsar behövs och hur snabbt kan lotsföretag etableras? | 70 |
| 1.1.8 Övriga aktörer – vad ska de göra? | 70 |
| 1.1.9 Statens ansvar | 71 |
| 1.1.10 Bosättningsfrågor | 73 |
| 1.1.11 Kommunerna | 74 |
| 1.1.12 Svenskundervisning och samhällskunskap | 75 |
| 1.1.13 Arbetsförmedlingens uppdrag | 76 |
| 1.1.14 Länsstyrelsens uppdrag | 77 |
| 1.1.15 Ersättning till nyanlända, kommunerna och lotsarna | 77 |
| 1.1.16 Faktorer utanför utredningen som påverkar effektiviteten i introduktionsarbetet | 77 |
| 1.2 Utredningens arbete | 78 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1.3 | Terminologi | 79 |
| 1.3.1 | Flyktingar och skyddsbehövande m.fl. enligt utlänningslagen..... | 79 |
| 1.3.2 | Invandrarbegreppet..... | 80 |
| 1.3.3 | Begreppet nyanlända utlänningar..... | 82 |
| 1.3.4 | Utvecklingsplan | 83 |
| 2 | Utredarens förslag | 85 |
| 2.1 | En ny introduktionslag | 85 |
| 2.1.1 | Lagens mål och syfte..... | 87 |
| 2.1.2 | Målgrupp | 88 |
| 2.2 | Förändrad ansvarsfördelning för introduktionen | 94 |
| 2.2.1 | Skäl för förslaget | 94 |
| 2.2.2 | Styrning och ledning..... | 95 |
| 2.3 | Den nyanländes ansvar och roll..... | 101 |
| 2.3.1 | Rätten till introduktionsprogram | 101 |
| 2.3.2 | Ersättningen till nyanlända..... | 110 |
| 2.3.3 | Mitt förslag till introduktionsersättning | 120 |
| 2.3.4 | Skyldighet att anmäla ändrade förhållanden..... | 139 |
| 2.4 | En ny aktör – introduktionslotsen..... | 141 |
| 2.4.1 | Skäl för förslaget | 141 |
| 2.4.2 | Vem blir introduktionslots? | 149 |
| 2.4.3 | Upprättandet av en lotsbank..... | 154 |
| 2.4.4 | Introduktionslotsens uppdrag och ansvar..... | 155 |
| 2.4.5 | Formella krav på introduktionslotsen | 162 |
| 2.4.6 | Introduktionslotsars uppgiftsskyldighet..... | 164 |
| 2.4.7 | Tystnadsplikt för introduktionslotsar och deras anställda | 168 |
| 2.4.8 | Tillsyn av introduktionslotsar | 168 |
| 2.4.9 | Uteslutande av introduktionslotsar | 169 |
| 2.4.10 | Information om lotsar till nyanlända, ickevalsalternativ och byte av lots | 170 |
| 2.4.11 | Ersättningen till introduktionslotsar | 171 |
| 2.4.12 | Föreslagen lag om valfrihetssystem ska tillämpas..... | 173 |
| 2.4.13 | Förslag till ändring i den föreslagna lagen om valfrihetssystem..... | 175 |
| 2.4.14 | Introduktionslotsens tjänster – B-tjänster | 176 |
| 2.4.15 | Behov av dubbla system i en övergångsperiod | 177 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 2.5 | Introduktionen av nyanlända – ett statligt ansvar | 179 |
| 2.5.1 | Statens ansvar för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och för att anvisa plats i kommun | 181 |
| 2.5.2 | Migrationsverket som ansvarig myndighet för introduktionen (förslag 1) | 185 |
| 2.5.3 | Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet (förslag 2) | 190 |
| 2.6 | Kommunernas uppdrag | 192 |
| 2.6.1 | Ansvar för bosättning..... | 192 |
| 2.6.2 | En ny pliktlagstiftning..... | 197 |
| 2.6.3 | Migrationsverket ska vid behov anvisa plats i en kommun | 199 |
| 2.6.4 | Det kommunala ansvaret..... | 201 |
| 2.6.5 | Ansvar för praktikplatser i den egna verksamheten | 202 |
| 2.6.6 | Ansvar för svenskundervisning..... | 203 |
| 2.6.7 | Ansvar för samhällskunskap | 208 |
| 2.6.8 | Statlig ersättning till kommuner | 213 |
| 2.7 | Länsstyrelsens uppdrag..... | 228 |
| 2.7.1 | Ansvar för samordning av bosättning | 228 |
| 2.7.2 | Ansvar för tillsyn av lotsar | 229 |
| 2.7.3 | Ansvar för fördelning av statliga anslag | 230 |
| 2.8 | Insatser inom arbetsmarknadsområdet | 231 |
| 2.8.1 | Arbetsförmedlingens uppdrag | 231 |
| 2.8.2 | Arbetsförmedlingens roll inför bosättningen | 248 |
| 2.9 | Landstingens uppdrag..... | 248 |
| 2.10 | Försäkringskassans uppdrag..... | 252 |
| 2.10.1 | Ansvar för rehabilitering..... | 252 |
| 2.11 | Nyanlända med funktionshinder | 259 |
| 2.11.1 | Skäl till förslagen..... | 260 |
| 2.12 | Den ideella sektorn | 261 |
| 2.12.1 | Den statliga folkrörelsepolitiken | 262 |
| 2.12.2 | Skäl för förslaget..... | 268 |
| 2.13 | Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen | 270 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.13.1 | Ett system för utvärdering av nyanländas etablering (SUNE) utvecklas | 270 |
| 2.13.2 | Förslag om ändring i sekretesslagen | 276 |
| 2.13.3 | Avslutande synpunkter..... | 284 |
| 2.14 | Samhällsinformation | 286 |
| 3 | Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser..... | 293 |
| 3.1 | Offentligt åtagande | 293 |
| 3.1.1 | Staten | 293 |
| 3.1.2 | Kommuner..... | 294 |
| 3.1.3 | Landsting..... | 294 |
| 3.2 | Övrigt..... | 294 |
| 3.2.1 | Jämställdhet mellan kvinnor och män | 294 |
| 3.2.2 | Nyanlända med funktionshinder | 295 |
| 3.2.3 | Barns situation..... | 295 |
| 3.2.4 | Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen..... | 295 |
| 3.2.5 | Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet | 296 |
| 3.2.6 | Personlig integritet | 296 |
| 3.3 | Ekonomiska konsekvenser av förslagen | 296 |
| 3.3.1 | Gjorda antaganden i konsekvensanalysen | 296 |
| 3.3.2 | Kostnader för introduktionsersättning, bostadsersättning och barnersättning..... | 298 |
| 3.3.3 | Ersättning till lotsföretag | 301 |
| 3.3.4 | Statlig ersättning till kommunerna för sfi och samhällskunskap..... | 303 |
| 3.3.5 | Ekonomiska konsekvenser för kommuner | 304 |
| 3.3.6 | Ekonomiska konsekvenser för staten..... | 308 |
| 3.3.7 | Sammanlagda ekonomiska konsekvenser för staten och kommunerna | 316 |
| 4 | Bakgrund – dagens introduktion..... | 319 |
| 4.1 | Ansvarsfördelning | 319 |
| 4.2 | Introduktionens mål och innehåll..... | 322 |
| 4.2.1 | Introduktionens mål | 322 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.2.2 | Introduktionsperiodens innehåll, kommunernas insatser..... | 324 |
| 4.2.3 | Arbetsförmedlingens insatser | 331 |
| 4.2.4 | Validering | 337 |
| 4.2.5 | Yrkeskompetensbedömning | 340 |
| 4.2.6 | Hälso- och sjukvård..... | 341 |
| 4.2.7 | Samhällsinformation..... | 344 |
| 4.3 | Introduktionens måluppfyllelse..... | 350 |
| 4.3.1 | Måluppfyllelse..... | 351 |
| 4.3.2 | Förbättringsområden..... | 353 |
| 5 | Internationell jämförelse | 363 |
| 5.1 | Integrationsarbetet inom EU..... | 363 |
| 5.2 | Sex länder – lika men olika | 366 |
| 5.2.1 | Danmark..... | 366 |
| 5.2.2 | Norge..... | 371 |
| 5.2.3 | Tyskland..... | 373 |
| 5.2.4 | Storbritannien | 376 |
| 5.2.5 | Spanien | 379 |
| 5.2.6 | Australien | 381 |
| 6 | Författningskommentarer | 385 |
| 6.1 | Förslaget till lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen) med kommentar..... | 385 |
| 6.2 | Förslaget till lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar med kommentar | 404 |
| | Käll- och litteraturlista..... | 409 |
| | Bilaga 1 Kommittédirektiv | 417 |
| | Bilaga 2 Marginal effekter på en kommuns ekonomi av att en nyanländ flyttar till kommunen..... | 435 |

**Bilaga 3 Uppdrag till Statens Invandrarverk (SIV) år 1997
samt Integrationsverket år 2006 för politikområdet
integration 449**

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag är att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga. Översynen omfattar den första tiden efter det att en nyanländ utlänning har beviljats uppehållstillstånd. Detta innebär att jag ska överväga och lämna förslag i följande frågor:

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

I förslagen ska fokus ligga på vuxna nyanländas ansvar utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Förslagen ska sammantaget stärka kommunernas, statliga myndigheters och andra aktörers incitament att verka för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden för den nyanlände. Därvid ska den statliga ersättningen bidra till effektivt utnyttjande av resurser på ett sätt som skapar tydliga ekonomiska incitament för olika aktörer.

Förslagen ska också stärka individernas incitament och möjligheter till egen försörjning på ett sätt som leder till en ökad valfrihet för individerna.

Utgångspunkterna är att nyanlända så långt möjligt ska omfattas av den generella politiken och att försörjning i normalfallet inte ska ske genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Introduktionsinsatser ska dessutom ske på heltid under tiden som

statlig ersättning utgår och det ska finnas tydliga ekonomiska incitament och ett personligt ansvar för nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden och lära sig svenska.

Ytterligare utgångspunkter är att fler aktörer kan öka valfriheten för individen och bidra till utveckling av insatserna och att Arbetsförmedlingen, tillsammans med andra arbetsförmedlande organisationer, bör ha en framträdande roll och ett tydligare ansvar i hela processen.

Förslag

En ny lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar

Jag föreslår att det införs en ny lag, lagen om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen). Det innebär att lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar inte längre ska gälla. Introduktionslagen innehåller bl.a. bestämmelser om rätten till introduktion och ersättning samt introduktionens syfte, mål och innehåll. Statens och den nyanlända utlänningens ansvar och skyldigheter regleras också i lagen. En ny aktör införs – introduktionslots – vars uppgift ska vara att ta till vara den nyanländes rättigheter, intressen och behov. Lagen innebär att kraven på den nyanlända skärps, att ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer tydliggörs och att servicen till nyanlända görs mer likvärdig över hela landet.

Målgruppen för introduktion bibehålls, men begränsas till att omfatta personer mellan 18 och 64 år. Tiden för anhöriga till nyanlända utlänningar att ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av introduktionslagen utökas från två till sex år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

En ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända

Jag föreslår även att en ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar (bosättningslagen) införs. Kommunens ansvar gäller för de kategorier av nyanlända utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen, dock utan någon begränsning i ålder. Den föreslagna bosättningslagen

bygger i första hand på frivillighet, men kommuner som inte kommer överens på frivillig väg kan åläggas en skyldighet att ta emot ett visst antal nyanlända. Migrationsverket ansvarar för att ta fram underlag för bosättning av nyanlända och beslutar, utifrån underlag från länsstyrelserna och i samråd med Arbetsförmedlingen, hur många nyanlända som ska tas emot inom ett län. Länsstyrelsen ansvarar för samordning av bosättning inom kommunerna i länet. Det innebär att länsstyrelsen, utifrån Migrationsverkets underlag, tillsammans med kommunerna ska avtala om och slutligt fastställa antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom varje län. Om sådan överenskommelse inte kan nås på frivillig väg beslutar länsstyrelsen antalet nyanlända som ska tas emot av varje kommun.

Migrationsverket ansvarar även för att vid behov anvisa alla nyanlända som omfattas av den föreslagna bosättningslagen plats i en kommun. Anmälan om behov av plats i en kommun ska ha inkommit till Migrationsverket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats. Detta gäller naturligtvis i första hand för dem som bor i eget boende (EBO). För de flesta personer som bor i Migrationsverkets anläggningsboende (ABO) kan behovet av att bli anvisad en plats antas föreligga eftersom de faktiskt saknar en egen bostad. Personer som bor ABO kommer också att även fortsättningsvis ha rätt till bistånd i form av logi enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Detsamma gäller för personer som bor EBO tills dess att en utvecklingsplan upprättats och godkänts, dvs. högst en månad efter det att beslut om beviljat uppehållstillstånd delgivits utlänningen. Förslaget innebär att 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. måste ändras. Det innebär att Migrationsverket kan anvisa utläningar till de platser som kommunerna har kommit överens om och som fastställts av länsstyrelsen. För den nyanlände innebär det att det inte längre har någon betydelse om han eller hon under asyltiden har bott i eget boende eller i anläggningsboende. Under sex månader från det att uppehållstillstånd beviljats kan den nyanlände således vända sig till Migrationsverket om han eller hon vill ha hjälp med att flytta till en annan kommun, där förutsättningarna för att få en bra bostad och arbete kanske är betydligt bättre än i den kommun han eller hon först valde att bosätta sig i under asyltiden. Skyldigheten för Migrationsverket att anvisa nyanlända en plats är tänkt att gälla vid endast ett tillfälle. Det innebär att en utlänning som efter Migrationsverkets anvisning har flyttat till en kommun och därigenom utnyttjat sin rätt att få en plats i en kommun anvisad

inte ska kunna vända sig till Migrationsverket på nytt för att få en annan plats anvisad.

Ansvarsfördelning för introduktionen

Staten ansvarar för introduktionen av nyanlända

Introduktionen av nyanlända utlänningar är ett statligt ansvar. Huvudansvaret för introduktionen ska ligga på *en* statlig myndighet. Detta ansvar ska ligga på Migrationsverket alternativt Arbetsförmedlingen. Betänkandet innehåller därför två alternativa förslag på ansvarig myndighet. I övrigt är det utformat så att det kan tillämpas oaktat vilken myndighet, Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen, som får det slutliga ansvaret för introduktionen.

Ansvaret för introduktionen av nyanlända innebär att ansvarig myndighet ansvarar för att se till att ett introduktionsprogram erbjuds och genomförs. Myndigheten ska inte själv genomföra introduktionsprogrammet utan ska hänvisa den nyanlände till en introduktionslots som tillsammans med den nyanlände ska upprätta en utvecklingsplan som ska godkännas av myndigheten. Lotsen är ett företag och den nyanlände ska välja lots. Myndigheten ska därför upprätta ett valfrihetssystem av lotsar för nyanlända (s.k. lotsbank) enligt den föreslagna lagen om valfrihetssystem, LOV, (SOU 2008:15). Enligt nuvarande utformning av LOV är lagen inte tillämplig på statliga myndigheter. Lagen måste därför ändras så att den är tillämplig även när statliga myndigheter upprättar ett valfrihetssystem.

Enligt LOV ska myndigheten tillhandahålla intresserade lotsar ett förfrågningsunderlag för ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. Ett sådant underlag bör minst innehålla en beskrivning av den tjänst eller de tjänster som lotsen ska tillhandahålla, villkor för utförandet av tjänster, avtalstider, regler för avtalets tecknande, kontaktuppgifter samt regler för uppföljning och kontroll. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska fastställa innehållet i förfrågningsunderlaget. Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över lotsarnas verksamhet och ska därvid följa lotsarnas tillämpning av den föreslagna introduktionslagen. Möjlighet och i vissa fall skyldighet för ansvarig myndighet att utesluta lotsar finns, t.ex. om en lots blir dömd för vissa allvarliga brott eller blir försatt i konkurs.

Staten ansvarar för nyanländas försörjning under introduktionstiden

Ett statligt ansvar för försörjningen av nyanlända under introduktionstiden införs. Det innebär att staten i normalfallet ska stå för individens försörjning under tre års tid. I särskilda fall kan ansvaret utsträckas till fem år, t.ex. för personer som är i behov av längre rehabilitering och vård. Kommunerna ska erhålla ett specialdestinerat statsbidrag för merkostnader som kommunerna har i samband med att en nyanländ bosätter sig i en kommun. Det särskilda statsbidraget ska utgå under tre år och följer individen oavsett var i landet han eller hon väljer att bo. Kommunerna ska kunna ansöka om ersättning för särskilda kostnader, extraordinära kostnader och vissa sjukvårdskostnader. Ansvarig myndighet för introduktionen av nyanlända ska således även fatta beslut om ersättning och, enligt vad regeringen närmare föreskriver, betala ut ersättning till nyanlända, lotsar och kommuner. En ny förordning bör således införas.

Staten ansvarar för uppföljning och utvärdering av introduktionen

Ansvarig myndighet ska också följa upp och utvärdera introduktionen. Ett nationellt system för utvärdering och uppföljning av introduktionen ska tas i bruk i samband med att den föreslagna introduktionslagen träder i kraft. För lotsar som tilldelas kontrakt föreligger därför en uppgiftsskyldighet och tystnadsplikt.

Förslagen innebär att 7 kap. 4 och 14 §§ sekretesslagen (1980:100) måste ändras. I ärende om statlig ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen som inte gäller ersättning till enskild ska sekretess enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen gälla med rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet för uppgift om enskilds personliga förhållanden. I ärende om statlig ersättning till enskild däremot ska sekretess enligt samma bestämmelse gälla med omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Socialtjänstsekretessen enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen i ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ska därmed upphöra att gälla.

Sekretess ska vidare gälla med rakt skaderekvisit enligt 7 kap. 14 § i verksamhet hos ansvarig myndighet för uppföljning och utvärdering av introduktionen för nyanlända utlänningar.

Den nyanlände ansvarar för att bidra till sin försörjning

Fokus är riktat mot individen och det ställs krav på aktivt deltagande i introduktionen för att statlig ersättning ska utgå. Nyanlända ska ha rätt till en introduktionslots. Tillsammans med lotsen ska den nyanlände utarbeta och upprätta en utvecklingsplan. Planen ska underställas och godkännas av ansvarig myndighet för introduktionen. I utvecklingsplanen ska ett introduktionsprogram ingå som ska bedrivas på heltid i minst ett år och som minst ska bestå av svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällskunskap och förberedande insatser för inträde i arbetslivet. En kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, utbildningsbehov och hälsa ska därvid göras. Utvecklingsplanen ska också innehålla uppgifter om introduktionsprogrammets start, tidplan, mål och omfattning. Under utarbetandet av utvecklingsplanen ska den nyanländes val av bostadsort i kombination med såväl arbetslivsinriktade som rehabiliteringsinriktade aktiviteter vara föremål för diskussion och överväganden. Även frågan om var den nyanlände lämpligen ska bo för att få bästa möjliga förutsättningar för en snabb arbetsmarknadsetablering ska tas upp i utvecklingsplanen.

Samhällskunskap ska ges i form av undervisning av behöriga lärare inom den obligatoriska skolan och gymnasieskolan. Regeringen bör uppdraga åt Skolverket att ta fram en kursplan inom området. Kommunen ska ansvara för utbildningen. Det innebär dock att nya författningsförslag måste införas, vilket lämpligen kan göras genom att ett nytt kapitel i skollagen (1985:1100) införs. Detta behöver dock utredas vidare.

Introduktionsersättning

Nyanlända som deltar i ett introduktionsprogram ska ha rätt till introduktionsersättning. Introduktionsersättning utgår när introduktionen påbörjas. Introduktionen ska anses påbörjad när en utvecklingsplanen upprättats och godkänts av ansvarig myndighet. Förslaget innebär att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) om mottagande av asylsökande måste ändras så att rätten till bistånd i form av bostadsersättning, daggersättning och särskilt bidrag inte betalas ut för tid då ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen har lämnats till utläningen.

Introduktionsersättningen är en form av "lön" för den nyanländes prestation och aktiva deltagande i arbetslivsinriktade verksamheter i introduktionsprogrammet. Introduktionsersättningen är individuell, dvs. inte beroende av hushållets samlade inkomster. Den ska vara schabloniserad och ska täcka den nyanländes personliga levnadsomkostnader. Introduktionsersättningen kan sättas ned helt eller delvis, t.ex. om den nyanlände inte är aktiv och uteblir från introduktionsverksamhet som anvisats honom eller henne. Introduktionsersättningen får även sättas ned i den omfattning som den nyanlände får förmåner enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, såsom t.ex. föräldrapenning, eller om han eller hon förvärvsarbetar inom tiden för introduktionsprogrammet.

Bostads- och barnersättning

Utöver introduktionsersättning kan statlig ersättning per hushåll och månad lämnas för boende (bostadsersättning) och barn (barnersättning). I bostadsersättningen ingår schabloniserade kostnader för boende beroende på hur många personer hushållet består av. Endast nyanlända som bor i en egen bostad alternativt bor i hyresrätt och kan uppvisa ett av fastighetsägaren godkänt första- eller andrahandskontrakt kan få bostadsersättning. I barnersättningen ingår schabloniserade kostnader för barn beroende på antalet barn i familjen och barnens ålder. Makar ska ansöka om bostads- och barnersättning gemensamt och ska anmäla till ansvarig myndighet vem som ska vara ersättningsmottagare. Om sådan anmälan inte görs ska ersättningen betalas ut till maken. Bostads- och barnersättning lämnas inte om sökanden avslutat sin introduktion. Bostadsersättning lämnas inte heller om någon av makarna är i reguljär sysselsättning. I sådana fall tar de generella systemen över.

Genom den statliga ersättningens utformning till nyanlända ska försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) inte kunna utgöra en alternativ försörjningskälla under introduktionstiden. Nyanlända som får ersättning enligt den föreslagna introduktionslagen ska inte heller kunna få dubbla ersättningar. Som princip ska därför gälla att ersättning enligt annan lag för samma aktivitet eller samma kostnader inte ska utgå. Förslaget innebär att en undantagsbestämmelse i socialförsäkringslagen (1999:799) måste införas så att nyanlända inte kan få bostadsbidrag enligt lagen (1993:737)

om bostadsbidrag för tid då bostadsersättning enligt den föreslagna introduktionslagen lämnas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om introduktions-, bostads- och barnersättningens storlek. Beslut om ersättning till nyanlända får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Nyanlända är skyldiga att anmäla ändrade förhållanden

Nyanlända som beviljats introduktions-, bostads-, eller barnersättning ska vara skyldiga att anmäla förändringar som kan påverka rätten till ersättning och storleken av denna. Underlåtenhet att meddela sådan förändring kan medföra återbetalningsskyldighet. Ansvarig myndighet ska återkräva vad som betalats ut för mycket eller obehörigen till en utlänning.

Rätten till ersättning påverkas bl.a. om den nyanlände arbetar inom tid för introduktionen. Rätten till ersättning upphör när den nyanlände avslutat sin introduktion enligt vad som fastställts i utvecklingsplanen. Introduktionstiden upphör dock inte automatiskt genom att en nyanländ får ett arbete, utan först när han eller hon också avslutat sin sfi och samhällskunskap i enlighet med utvecklingsplanen.

Sfi- och samhällskunskapspeng

För att öka den nyanländes möjligheter att välja svenskundervisning för invandrare (sfi) som stärker utvecklingsplanens mål, ska en sfi-peng följa den nyanlände. Det innebär att pengarna följer den nyanlände och att den nyanlände kan välja sfi-undervisning i annan kommun än hemkommunen, även om hemkommunen inte stödjer beslutet. Varje kommun ska även vara skyldig att se till att de utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen kan påbörja sfi-undervisningen inom en månad från det att en anmälan till sfi-kurs inkommit till kommunen. Förslaget innebär en ändring av 13 kap. 3 § skollagen (1980:1100). Nyanlända ska också ingå i den personkrets som omfattas av en eventuell sfi-bonus.

Motsvarande regler för kommunernas skyldighet att tillhandahålla samhällskunskapsutbildning och en samhällskunskapspeng bör införas.

Konsekvenser för övriga aktörer av den ändrade ansvarsfördelningen

Kommunerna

Den ändrade ansvarsfördelningen innebär att kommunernas ansvar för introduktionen av nyanlända upphör. Även kommunernas försörjningsansvar upphör i stort sett under introduktionstiden. Att ansvaret upphör innebär emellertid inte nödvändigtvis att arbetet för kommunerna minskar. Detta eftersom införandet av lotsar inte innebär att lotsen övertar kommuners och andra myndigheters ansvar för nyanlända inom respektive myndighets och kommuns kompetensområde. För kommunerna innebär det således att de även i framtiden kommer att vara en viktig aktör i den nyanländes liv genom att de ansvarar för nyanlända i samma utsträckning som för andra kommuninnevånare, bl.a. genom tillhandahållande av skola, barn- och äldreomsorg. Ansvaret för att tillhandahålla svenskundervisning och samhällskunskap för nyanlända inom en månad tillkommer dock liksom ansvaret för att ta emot nyanlända för bosättning. Kommuner ska dessutom, i egenskap av arbetsgivare, förhoppningsvis fortsätta att erbjuda nyanlända praktikplatser. Huvudansvaret för att anordna praktikplatser ska dock ligga på Arbetsförmedlingen.

Kommunerna ska få ett specialdestinerat statsbidrag under tre år för merkostnader som kommunerna har i samband med att en nyanländ bosätter sig i en kommun. Kommunerna ska liksom i dag även kunna ansöka om ersättning för särskilda kostnader, extraordinära kostnader och vissa sjukvårdskostnader.

Under en övergångsperiod av högst ett år efter det datum då introduktionslagen träder i kraft får ansvarig myndighet ge kommunen de uppgifter som åläggs lotsen. Kommunerna måste därför ansvara för att under en tid ha en fortsatt begränsad verksamhet för introduktion. Kommuner som bedriver sådan verksamhet ska kompenseras genom statlig ersättning.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens roll i introduktionsarbetet är oerhört viktig. Arbetsförmedlingen ska ansvara för insatser för nyanlända inom arbetsmarknadsområdet enligt vad som framgår av myndighetens instruktion, regleringsbrev och andra föreskrifter. Arbetsförmedlingen bör därför verka för att nyanlända, så snart som möjligt efter det att uppehållstillstånd meddelats, faktiskt får ta del av Arbetsförmedlingens insatser. Arbetsförmedlingen bör också verka för att nyanlända med utbildning och yrkeserfarenheter som är efterfrågade på arbetsmarknaden får möjlighet till validering eller yrkeskompetensbedömning. Den initiala kartläggningen av den nyanländes kompetens, behov och framtida mål som görs av lotsen och den nyanlände i utvecklingsplanen utgör därvid en grund för Arbetsförmedlingens arbete med den nyanlände.

Arbetsförmedlingen ska även lämna bedömningar av behovet av arbetskraft i olika delar av landet som ett underlag för bosättningen av nyanlända. För att nyanlända ska prioriteras i Arbetsförmedlingens verksamhet bör särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen anslås i regleringsbrev.

Arbetsförmedlingen bör dessutom ha huvudansvaret för att administrera praktikplatser till nyanlända. Detta ansvar bör lämpligen införas i Arbetsförmedlingens instruktion.

Länsstyrelsen

Förutom länsstyrelsens ansvar för samordning av bosättning inom kommunerna i länet som tidigare nämnts, ska länsstyrelsen utöva tillsyn över lotsarnas verksamhet. Länsstyrelsen ska därvid följa lotsarnas arbete inom ramarna för den föreslagna introduktionslagen. Länsstyrelsen har rätt att inspektera lotsens verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Om länsstyrelsen får kännedom om missförhållanden i lotsens verksamhet ska länsstyrelsen underätta Migrationsverket/Arbetsförmedlingen.

Därutöver ska länsstyrelsen främja samverkan mellan lotsar, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner, andra samhällsorgan och privata aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända och även i övrigt se till att lotsarna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Länsstyrelsen bör även ansvara för att fördela statliga anslag till organisationer som arbetar med integrationsrelaterade frågor. Medlen ska ses som stimulansbidrag och kunna ansökas löpande över året.

Försäkringskassan

Försäkringskassan ska, enligt vad som framgår av myndighetens instruktion, ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället, bl.a. rehabilitering. För att nyanlända ska prioriteras i myndighetens verksamhet bör även särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen anslås i regleringsbrev.

Landstingen

Nyanlända ska i samband med bosättning i en kommun erbjudas hälsoundersökning.

Primärvården ska kalla den nyanlände. Liksom i dag ska landsting kunna ansöka om ersättning för vissa sjukvårdskostnader, kostnader för hälsoundersökning i vissa fall och betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser för flyktingar.

Den ideella sektorns roll

Den ideella sektorn bör bjudas in till en dialog motsvarande den som avsåg samarbetet med de idéburna organisationerna inom det sociala området. Dialogen bör avgränsas till att omfatta introduktion av nyanlända och ha ett särskilt fokus på arbetsmarknads- och utbildningsfrågor.

Frivilligorganisationer som medverkar i nyanländas introduktion ska ges möjlighet till projektmedel som administreras av länsstyrelsen eller till uppdragsersättning.

Myndigheters ansvar för information

Statliga myndigheters serviceskyldighet gentemot allmänheten enligt förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser gäller. Statliga myndigheters information ska vara lättillgänglig och möjlig att förstå och ta till sig även för personer med annat modersmål och/eller annan kulturbakgrund än den svenska. Regeringen bör ge i uppdrag åt Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) att ta fram underlag för hur detta ska tillgodoses. Regeringen bör inrätta ett 020-nummer som stöd för sådana personer.

Ekonomiska konsekvenser

Kommunernas ansvar under introduktionstiden föreslås minska vilket medför minskade kostnader för kommunerna. Kommunernas ekonomiska nettoförändring antas vara ungefär 420 miljoner kronor för en beräknad kohort om 15 000 nyanlända. Denna förändring beror framför allt på att kommunerna slipper försörjningsansvaret för nyanlända. Detta innebär en positiv effekt för den kommunala ekonomin eftersom schablonersättningen inte gett full kostnads-täckning.

Kostnaden för staten ökar med drygt 1 300 miljoner kronor eftersom staten tar över försörjningsansvaret för nyanlända. Den verkliga ambitionshöjningen för introduktionsverksamheten blir då drygt 880 miljoner kronor eftersom 420 miljoner av statens kostnadsökning är en överföring av ansvar och resurser från kommunerna till staten. I statens kostnadsökning ingår en nödvändig ambitionshöjning inom arbetsmarknadspolitiken för insatser för nyanlända som har uppskattats till ca 120 miljoner kronor. Om denna satsning ska ske genom omprioriteringar inom nuvarande medel inom arbetsmarknadspolitiken eller om det behövs tillskott har jag inte kunnat bedöma.

Övriga förslag

Samhällsservicen till enskilda och företag måste förenklas och förbättras och effektiviteten inom förvaltningen öka. Det arbete som Forum för strategisk servicesamverkan genomfört bör få en fortsättning. Regeringen ska därför ge VERVA (Verket för förvaltnings-