

Hur mottas de asylsökande?

Den organiserade verksamheten för
asylsökande inom Migrationsverket



RIKSREVISIONSVERKET

ISBN 91 7498 488 8
Tryck: Ekonomi-Print, Stockholm 2002

Regeringen, Utrikesdepartementet

Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket

Riksrevisionsverket har granskat i vilken utsträckning som Migrationsverkets organiserade verksamhet (OV) ger de asylsökande en meningsfull sysselsättning och förbereder de asylsökande för kommunens introduktionsverksamhet eller underlättar ett återvändande.

Riksrevisionsverket har även analyserat vilka hinder som finns för att uppnå målen med OV. I rapporten föreslår Riksrevisionsverket ett antal åtgärder som syftar till att förbättra situationen för de asylsökande.

Migrationsverket har faktagranskat innehållet i rapporten och erbjudits lämna synpunkter på utkast till slutsatser och förslag. En referensgrupp med företrädare för bl.a. AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rapportutkast.

Revisionsråd Hans Noaksson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Eero Marttinen har varit föredragande. Revisionschef Göran Hylltander och revisionsdirektör Lennart Fleischer har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Hans Noaksson

Eero Marttinen

För kännedom: Näringsdepartementet

Migrationsverket

Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat i vilken utsträckning som Migrationsverkets organiserade verksamhet (OV) ger de asylsökande meningsfull sysselsättning och förbereder de asylsökande för kommunens introduktionsverksamhet eller underlättar ett återvändande.

RRV har även analyserat vilka hinder som finns för att uppnå målen med OV. I rapporten föreslår RRV ett antal åtgärder som syftar till att förbättra situationen för de asylsökande.

Migrationsverket har faktagranskat innehållet i rapporten och erbjudits lämna synpunkter på utkast till slutsatser och förslag. En referensgrupp med företrädare för bl.a. AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rapportutkast.

RRV hemställer att Migrationsverket senast den 11 mars 2003 inkommer till RRV med skriftlig redogörelse för de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av revisionsrapporten.

Rapporten tillställs även regeringen.

Revisionsråd Hans Noaksson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Eero Marttinen har varit föredragande. Revisionschef Göran Hyltander och revisionsdirektör Lennart Fleischer har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Hans Noaksson

Eero Marttinen

För kännedom: Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Skolverket

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning	33
1.1 Problembild	33
1.2 Syfte	36
1.3 Synsätt och utgångspunkter	36
1.4 Hypotes och frågeställningar	44
1.5 Undersökningsmetoder	46
1.6 Rapportens uppläggning	49
2 Svensk migrationspolitik	51
2.1 Mål och regelverk	51
2.2 Myndigheter och andra aktörer i asylprocessen	53
3 Asylsökande under åren 1980–2001	57
3.1 Antal asylsökande, ursprungsländer och kön m.m.	57
3.2 Bifalls- och avslagsbeslut	58
3.3 Handläggningstider i asylärenden	59
4 Utvecklingen av OV åren 1990–2001	61
4.1 ”Meningsfull vistelse på asylanläggning”, SOU 1992:69	61
4.2 Den asylsökandes rätt till arbete och annan sysselsättning	63
4.3 ”Lika möjligheter”, SOU 1997:82	65
4.4 ”Sverige, framtiden och mångfalden”, SOU 1996:55	65
4.5 Proposition 1997/98:16, ”Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik”	66
4.6 GD-meddelande från Migrationsverket	68

4.7	Den centrala överenskommelsen	70
4.8	Sammanfattning	71
5	Mål och riktlinjer för OV	73
5.1	Mål och riktlinjer enligt riksdag och regering	73
5.2	Migrationsverkets tolkning av mål och riktlinjer	75
5.3	Mål och riktlinjer för OV enligt intervjuer med lokalt ansvariga inom Migrationsverket	76
5.4	Sammanfattning	78
6	Ekonomi och personal	81
6.1	Ekonomi	81
6.2	Personal	82
7	Individualisering	85
7.1	Bakgrund och uppläggning	85
7.2	RRV:s undersökningar	86
7.3	Slutsatser	92
8	Vilken OV har de sökande deltagit i?	93
8.1	Hur många har deltagit?	93
8.2	Vilka aktiviteter handlar det om?	93
8.3	Omfattning av svenskundervisning	95
8.4	I vilken omfattning gör man annat efter det att man har läst svenska?	97
8.5	Hälsa	100
8.6	Slutsatser	102
9	Uppföljningar och utvärderingar av OV	105
9.1	Bakgrund	105
9.2	Typer av uppföljningar/utvärderingar	105
9.3	Uppföljningen av den individuella planeringen	106
9.4	Lokala enheters uppföljning/utvärdering	108
9.5	Verkets centrala och regionala uppföljning/utvärdering	108

9.6	Forskares utvärderingar	108
9.7	Slutsatser	109
10	Överväganden	111
10.1	Våra viktigaste observationer	111
10.2	Hinder och problem	118
10.3	Överväganden, slutsatser och förslag	121
	Bilaga: Forskares utvärderingar av OV	147
	Rapporter från Effektivitetsrevisionen vid RRV 1999–2002	153

Sammanfattning

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat Migrationsverkets mottagning av asylsökande. Granskningen visar i korthet att inga betydande förbättringar har skett av Migrationsverkets s.k. *organiserade verksamhet* (OV) under den senare delen av 1990-talet. Brister kvarstår bl.a. vad gäller svenskundervisning, individualisering, hälsoundersökningar och praktik i samhället. Brister finns även beträffande samverkan på lokal nivå mellan de viktiga aktörerna Migrationsverket, sjukvårdshuvudmännen och de ansvariga för den kommunala introduktionsverksamheten samt arbetsförmedlingarna.

Migrationsverket har ansvaret för alla asylsökande som kommer till Sverige. De asylsökande är i väntan på beslut om uppehållstillstånd skyldiga att delta i den OV som erbjuds av verket. Syftet med OV är bl.a. att ge en meningsfull sysselsättning och undvika passivisering samt förbereda integrationen i Sverige. OV skall anordnas inom områdena extern verksamhet (praktik), självförvaltning, svenskundervisning, samhällsskola, annan språkundervisning och övrig undervisning. Verket ansvarar för de asylsökande även under den tid som Utlänningsnämnden prövar överklaganden och eventuella nya ansökningar från sådana asylsökande som fick ett beslut om avslag på uppehållstillstånd från Migrationsverket.

När beslut har fattats att en person får stanna i Sverige övergår ansvaret för integrationen till den kommun, där personen bestämmer sig för att bo. Andelen av de asylsökande som slutligen får uppehållstillstånd är cirka 50 %¹. Kommunen arbetar sedan med att ge stöd för integration, bl.a. i den

¹ Riksdagens revisorers rapport 2001/02:6 uppskattar den till mellan 50 och 57 % för dem som sökte asyl under åren 1998–1999.

av staten finansierade *kommunala introduktionsverksamheten*. Denna omfattar svenskundervisning (sfi), samhällsundervisning, praktik, stimulans till arbete och annan undervisning.

Syftet med RRV:s granskning är att analysera i vilken utsträckning Migrationsverkets OV ger de asylsökande en meningsfull sysselsättning² och förbereder de asylsökande för kommunernas introduktionsprogram eller underlättar ett återvändande om ansökan avslås³. Syftet är också att analysera vilka hinder som finns för att uppnå dessa mål och finna möjliga åtgärdsförslag som kan förbättra situationen.

RRV har genomfört granskningen genom att intervjua personal vid bl.a. 11 mottagningsenheter samt samlat in alla tillgängliga uppgifter om 125 slumpmässigt utvalda asylsökande som i november 2001 vistats längre än sex månader i Sverige. Den sammantagna perioden i väntan på beslut om uppehållstillstånd, inkl. handläggningstiden på Utlänningsnämnden, är i många fall lika lång som de två till tre år som staten stödjer den kommunala introduktionen för dem som får uppehållstillstånd. För de individer som ingår i RRV:s slumpmässiga urval av asylsökande har den genomsnittliga vistelsetiden hittills varit cirka två år.

Inga mer betydande förbättringar har skett av den organiserade verksamheten under den senare delen av 1990-talet

Den besvärliga situation som de asylsökande befinner sig i, när de väntar på beslut om uppehållstillstånd, har uppmärksamats av tidigare utredningar. Bl.a. har Migrationsverket utrett OV 1992 och 1997. I vår granskning har vi jämfört den

² I Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) står det att Migrationsverket skall ge de asylsökande ”en meningsfull sysselsättning” under väntetiden.

³ Proposition 1997/98:16; Regeringens skrivelse 2001/2002:1.

bild som framträder i dessa utredningar med dagens förhållanden⁴.

Utbyggnaden för att uppnå ”en meningsfull sysselsättning” genom OV skedde i början på 1990-talet. Om vi jämför de utvärderingar som Migrationsverket genomförde år 1992 och år 1997 med vår granskning av förhållandena i dagsläget, ser vi inga större förbättringar. Andelen asylsökande i OV har ökat från 40 till cirka 50 % av dem som bedöms kunna delta vid ett givet tillfälle. Tiden man deltar i OV är ofta begränsad till halva dagen och till sammanlagt mellan sex och tio månader.

Förväntningarna på den självförvaltning av asylförläggningar, som infördes i början av 1990-talet, har inte infriats. Endast 4 % av de asylsökande deltog i november år 2001 i sådan verksamhet. Minst 70 % av de asylsökande i vårt urval har inte haft någon form av praktikplats. Nio av tio asylsökande får skaffa praktikplats själva. Endast någon enstaka procent förvärvsarbetar i väntan på ett beslut om uppehållstillstånd.

Brister som kvarstår

Oklar ambitionsnivå

Det saknas f.n. ett tydligt statligt ställningstagande såväl från regeringen som från Migrationsverket om vilken ambitionsnivå OV skall ha. Integrationspolitiska mål för verket anges i proposition 1997/98:16 men sådana mål saknas i det styrande regleringsbrevet.

⁴ Våra slutsatser i denna granskning baseras även på de resultat som redovisas i RRV:s rapport ”Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga” (RRV 2002:15).

Deltagande i OV

I regeringens proposition 1993/94:94 och i Migrationsverkets regleringsbrev fram till år 1997 anges, att alla asylsökande som kan, på sikt skall delta i OV under 40 timmar per vecka. Migrationsverket har ambitionen att sysselsätta flertalet asylsökande 25 timmar per vecka i OV. De deltagarsiffror som f.n. rapporteras, att cirka hälften deltar drygt 20 timmar per vecka, är således långtifrån dessa krav. Det är dock värt att notera att regleringsbrevet efter 1997 inte innehåller sådana krav.

Svenskundervisningen

Den svenskundervisning de asylsökande i vår urvalsundersökning får i OV, är i omfattning jämförbar med den svenska för invandrare (sfi) som ges i den kommunala introduktionen – 490 respektive 515 timmar. I dagsläget är det dock inte lätt att jämföra det kvalitativa innehållet mellan de båda undervisningsformerna. Det beror på svag samordning mellan Migrationsverkets svenskundervisning och sfi, vilket bl.a. resulterat i olika kursplaner.

Kunskapen i svenska från undervisning under den tid de asylsökande väntar på besked i sitt asylärende är svår att upprätthålla när man inte får möjlighet till språkträning. F.n. varvas mycket sällan svenskundervisningen med språkpraktik i OV, den följs inte heller av språkpraktik. Den svenska som den asylsökande har lärt sig under väntan på asylbeslut, är således ofta delvis glömd när man med positivt asylbeslut börjar läsa sfi i kommunen.

Individualiseringen

I regeringens proposition och riksdagens beslut om integrationspolitiken (prop 1997/98:16, SfU 1997/98:6) anges att OV så långt möjligt skall utgå från individens intresse och önskemål. Individualiseringen har idag inte drivits särskilt

långt. Förändringen av attityden från omhändertagande och planering över de sökandes huvud till en verksamhet där de sökande själva är delaktiga och drivande, har ännu inte förverkligats.

Praktik och tillfälligt arbete

Systemet med att anordna praktik bygger idag nästan helt på att individen själv tar initiativ och skaffar en praktikplats. Få aktiva insatser görs av Migrationsverket för att bistå de asylsökande i deras ansträngningar att skaffa ett tillfälligt förvärvsarbete. Verkets insatser begränsas här till att kontrollera att arbetsgivaren är seriös och att arbetsförmedlingen (Af) och fackliga organisationer godkänner praktikavtalet. Yrkeskurser, studie- och yrkesvägledning och validering av betyg och yrkeskunskaper saknas nästan helt.

Uppföljning

Regelbundna uppföljningar av planerade aktiviteter och individuella handlingsplaner för OV görs sällan. Efter ungefär 6 till 10 månader i OV upphör en stor del av insatserna för de asylsökande; insatserna blir mera sporadiska, ofta p.g.a. att de flesta åtgärdsprogram inte sträcker sig längre.

Samverkan mellan viktiga aktörer

För att det samlade resultatet skall bli bra krävs en samverkan mellan viktiga aktörer. Enligt RRV:s bedömning begränsar sig emellertid varje myndighet och organisation främst till att sköta sin egen verksamhet inom migrations- och integrationsområdet. En tydlig viljeinriktning om ökad samverkan finns i den s.k. centrala överenskommelsen från april 2001 mellan ledningarna för Migrationsverket, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Överenskommelsen har emellertid enligt

RRV inte i särskilt hög grad förändrat formerna för eller innehållet i samverkan på lokal nivå.

Så finns t.ex. fortfarande påtagliga brister i Migrationsverkets information till kommunerna om individens bakgrund och särskilda behov samt vad individen har uppnått med sin OV. Kommunernas och sfi-företrädarnas intresse för vad individen har läst och lärt sig inom OV är generellt sett också litet. Svenskundervisningen i OV (kursplan och tester) är inte utformad så att den går att jämföra med sfi. I kommunerna börjar man nästan regelmässigt om från början med att planera för den enskilde individen, inkl. innehållet i svenskundervisningen. För individen kan denna brist på kontinuitet mellan två viktiga länkar resultera i förlorat tempo och en besvikelse över att behöva starta om när kommunen tar över ansvaret.

Af är i allt väsentligt frånvarande för de asylsökande. Hittills finns mycket få fall där Migrationsverket lokalt kommit överens med Af om faktiska insatser från förmedlingens sida. Av bilaga 2 till den centrala överenskommelsen framgår, att de resurser för riktade insatser som tilldelats AMS för åren 2001–2003 skall användas för åtgärder under den kommunala introduktionstiden, dvs. för dem som fått uppehållstillstånd.

Inte heller nämns i överenskommelsen om att dessa extra resurser också kan utnyttjas till åtgärder för asylsökande som väntar på uppehållstillstånd. Inte heller i proposition 1997/98: 16 anges att arbetsförmedlingarna har en sådan uppgift. Det är oklart om förmedlingars insatser för att bl.a. kartlägga yrkeserfarenheter och ge råd till asylsökande verkligen behöver finansieras i särskild ordning.

Hälsoundersökningar

Hälsovården har idag inte den centrala ställning den behöver ha när Migrationsverket mottar asylsökande. Inledande

hälsoundersökningar görs inte i tillräcklig omfattning. Så gott som alla huvudmän inom hälso- och sjukvården har brister i rutinerna för att erbjuda inledande hälsosamtal. Informationen från verket till sjukvårdshuvudmännen om vilka asylsökande som uppehåller sig i huvudmännens betjäningsområde sker f.n. inte med tillräckligt täta uppdateringar.

Sammanfattningsvis så finns det enligt RRV f.n. inte en väl hopfogad kedja av stödjande insatser för invandrarens integration i det svenska samhället – dvs. idag länkas den statliga mottagningsverksamheten för asylsökande inte tillräckligt ihop med vare sig kommunernas introduktion eller insatser från Af eller sjukvårdshuvudmännen⁵.

RRV:s överväganden

Den fråga vi först behöver ta ställning till är denna: Skall inte staten snarare satsa resurser på att få ner handläggningstiderna i asylärenden än att satsa medel på OV?⁶ Det bästa sättet att förhindra att asylsökande hamnar i ohälsa och passivitet och att förkorta vägen in i det svenska samhället är sannolikt att kraftigt förkorta handläggningstiderna. Emellertid är de utdragna handläggningstiderna i asylärenden ett problem, som funnits under hela 1990-talet och ännu inte är löst. Riksdagens revisorers rapport ”Upphållstillstånd för asylsökande” (2001/02:6) visar t.ex. att handläggningstiden inte har minskat för de grupper av asylsökande som kom till Sverige

⁵ I Regeringens skrivelse 2001/02:129 ”Integrationspolitik för 2000-talet” säger man t.ex. att gränsdragningen mellan Migrationsverket och Integrationsverket förutsatte att dessa ”utvecklade en samordning när det gäller förberedelse för integrationen innan uppehållstillståndet”. I skrivelsen förutsätter man också att Af med sina resurser bidrar till att flyktingar snabbt kommer ut i arbete.

⁶ F.n. kan Migrationsverket inte disponera anslagen på ett helt fritt sätt. Medel som avdelats för asylprövning får t.ex. inte användas för mottagningsverksamhet (OV).

under åren 1996–2000 – trots en betydande satsning från Migrationsverkets sida att få ner dessa tider. Andelen av de asylsökande som slutligen får uppehållstillstånd är cirka 50 %.

Det är ännu relativt långt till målet om 6 månaders handläggningstid för asylprövning, såväl i första instans (Migrationsverket) som i andra instans (Utlänningsnämnden). Detta har gällt under år 2001. Andelen ärenden som Migrationsverket avgjorde inom 10 månader var 73 %. Den genomsnittliga handläggningstiden för att överklaga verkets beslut vid Utlänningsnämnden var 211 dagar i ärenden där asylskäl åberopas och 308 dagar i ärenden där andra skäl åberopas. Efter ett första beslut av nämnden lämnar asylsökande ofta in en eller flera nya ansökningar om uppehållstillstånd till nämnden. Den genomsnittliga vistelsetiden *hittills* för de asylsökande som i maj år 2002 s.a.s. fanns i mottagningsystemet var 320 dagar. Den genomsnittliga totala väntetiden innan dessa individers ärenden slutligt avgjorts blir sannolikt, enligt RRV:s skattning baserad på nuläget, cirka 50 % längre. Det innebär att den genomsnittliga väntetiden för en asylsökande, inkl. de asylsökande som snabbbehandlas, kan bli cirka 480 dagar.

Enligt Migrationsverkets prognoser under våren år 2002 kommer antalet asylsökande sannolikt att ligga kvar på en relativt hög nivå framöver (cirka 28 000 asylsökande per år fr.o.m. år 2003). Dessutom påpekar verket att Dublinkonventionen leder till förlängda handläggningstider med flera månader. Dessa tider är svåra att påverka då det beror på handläggningen i andra länder. Med en ny instansordning⁷ kan handläggningstiderna också snarare komma att öka än att minska. Trots att Migrationsverket fått mer resurser för att

⁷ Vissa länsrätter samt Kammarrätten i Stockholm behandlar överklaganden/nya ansökningar.

besluta i asylärenden, är det enligt RRV:s bedömning inte sannolikt att verket under de närmaste åren påtagligt kan minska den tid som asylsökande får vänta på besked i sitt asylärende. Andelen av de asylsökande som slutligen får uppehållstillstånd kan enligt RRV bli betydande även om Migrationsverkets avslagsandel har ökat de senaste åren. Det beror bl.a. på att en mycket stor del av de asylsökande som får avslag överklagar Migrationsverkets beslut hos Utlänningsnämnden.

Enligt RRV betyder detta att OV även framöver kommer att ha en stor betydelse för att de asylsökande inte skall hamna i passivitet och ohälsa samt för att förbereda de asylsökande som får stanna för kommunernas introduktionsprogram.

Mot denna bakgrund vill RRV uppmärksamma regeringen och Migrationsverket på följande.

Ambitionsnivå med OV

Alla asylsökande skall obligatoriskt delta i OV-aktiviteter. Detta framgår av propositioner och även av uttolkningen från Migrationsverket. Det finns dock inga tydliga operativa mål för OV. Därmed blir det svårt att styra verksamheten, både för att få en tillräckligt enhetlig tillämpning vid lokala enheter och för att utvärdera måluppfyllelse på ett rimligt sätt. För de lokalt OV-ansvariga är bristen på tydliga operativa mål också negativt. De ansvariga blir osäkra på vad som är en lämplig utformning av innehållet i OV.

Riksdagens beslut och regeringens styrning

OV är enligt regeringens proposition och riksdagens beslut en viktig förberedelse för de kommunala introduktionsinsatserna (proposition 1997/98:16; SfU 1997/98:6). Regering och riksdag har även under de senaste åren uppmärksammat att integrationspolitiken bör få genomslag i myndigheternas

ordinarie verksamhet. Särskilt viktigt är det enligt regeringens skrivelse till riksdagen att det sker i för integrationsmålen strategiskt viktiga myndigheter (skr. 2001/2002:129). Migrationsverket är en av dessa myndigheter. Att integrationspolitiska mål skall beaktas av verket finns även uttalat i förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken.

Integrationspolitiska mål för verket anges således i proposition 1997/98:16 m.fl. dokument men sådana mål saknas i det styrande regleringsbrevet för Migrationsverket. Det saknas således i regleringsbrevet även en prioritering mellan migrationspolitiska mål och integrationspolitiska mål för asylsökande. Det är således oklart om och i vilken grad integrationspolitiska mål skall ha ett genomslag i Migrationsverkets verksamhet.

Det är vidare så att den målformulering som finns i Lagen (1994:137) om mottagning av asylsökande (LMA) om att erbjuda meningsfull sysselsättning för asylsökande inte är utformad så att den stödjer integrationspolitiken som den uttrycks i proposition 1997/98:16.

Migrationsverkets egen styrning av OV

I de mål och riktlinjer som verket har fastställt för den organiserade verksamheten är det också oklart vad en asylsökande skall ha uppnått med OV under tiden före beslut om uppehållstillstånd. Verket har inte heller på egen hand preciserat vad som skall uppnås med en så viktig del av sin verksamhet som OV utgör.

Inom Migrationsverket saknas framför allt specificerade ambitionsnivåer för OV t.ex. hur mycket svenskundervisning som skall erbjudas asylsökande eller vilka nivåer som skall uppnås.

Enligt RRV är det fullt möjligt att precisera målen för OV. Det kan handla om mål som att en viss andel av de asylsök-

ande skall ha klarat godkänt betyg i den första kursen i respektive studieväg i sfi enligt den nya kursplanen, praktiserat inom sitt yrkesområde, kompletterat yrkesutbildningen eller arbetat inom sitt yrke.

F.n. pågår ett utvecklingsarbete inom myndigheten. Arbetet syftar bl.a. till att se över OV. I sitt arbete bör Migrationsverket förtydliga, precisera och ange ambitionsnivå i interna styrdokument för en så viktig del av sin verksamheten som OV utgör, även om regeringen inte förtydligar sin styrning. Målen bör vara så tydligt utformade att det är möjligt att följa upp dem.

Kontakt nät med det omgivande samhället

De asylsökande behöver inte bara lära sig det svenska språket i skolmiljö – de bör också få tillfälle att praktisera sin svenska ute i samhället. Det kan de få genom att OV inriktas på att – efter det att de grundläggande OV-kunskaperna är inhämtade – bygga nätverk mellan asylsökande och grupper av svenskar. Ett begränsat antal organisationer med främst religiös och/eller humanitär inriktning har f.n. kontakter med de asylsökande. I stort sett hela föreningsverige, inkl. flyktingarnas och invandrarnas egna organisationer, lyser med sin frånvaro.

Kontakter med svenskar i föreningslivet ökar färdigheterna i det svenska språket och bidrar till ökad delaktighet. Föreningar och organisationer bör kunna engageras i större utsträckning som språk- och samtalspartner. På så sätt skulle de asylsökande också få en inblick i den svenska kulturen och medlemmar i föreningarna få ökad förståelse för de asylsökandes situation.

Individualisering

De asylsökande är olika. De kommer från många olika länder, har olika religiös, social och etnisk bakgrund. Tidigare

skolutbildning varierar stort – det finns de som är analfabeter och det finns de som har en akademisk examen, inkl. yrkeserfarenheter, med sig från hemlandet

För varje asylsökande skall en individuell handlingsplan upprättas, där det framgår den enskildes önskemål om och personliga förutsättningar för olika verksamheter. Samtliga asylsökande har en egen profil. Detta bör få större återverkningar på hur pass individualiserad undervisningen i svenska skall vara. Individerna bör även "äga" sin egen handlingsplan och den bör utarbetas för att kunna följa honom/henne även under den kommunala introduktionstiden och efter inskrivning i Af. F.n. upprättar kommunerna och Af var för sig egna planer för varje individ.

Den centrala överenskommelsen mellan olika myndigheter och Svenska Kommunförbundet öppnar för en mera omfattande individualisering av utbildning, undervisning och arbetsrelaterade aktiviteter än vad som varit fallet hittills, i enlighet med regeringens och riksdagens uttalande (prop. 1997/98:16, SfU 1997/98:6).

Arbete med att utveckla lokala överenskommelser mellan olika aktörer pågår i ett 25-tal av landets större flyktingmottagande kommuner. Framför allt Af har en nyckelroll genom det kunnande som Af har på arbetsmarknadsområdet. En försöksverksamhet pågår bl.a. i Malmö med deltagande av Af.

RRV anser det angeläget att en kursändring kommer till stånd inom OV – en kursändring från ett mer eller mindre schablonartat system, där den asylsökande i stor utsträckning placeras i på förhand givna aktiviteter, till ett system som i större utsträckning än f.n. är individuellt anpassat till individens egna förutsättningar och önskemål. Motsvarar utbudet inte efterfrågan i rimlig utsträckning riskerar insatserna som satsats i OV att bli bortkastade. För att en kursändring skall bli möjlig behövs goda redskap och metoder samt ett bredare utbud av aktiviteter inom OV.

Praktik, arbete m.m.

I RRV:s urvalsundersökning har många asylsökande uttryckt intresse för praktik och för arbete i olika former. I många av dessa fall innehåller dock den faktiska handlingsplanen som Migrationsverket utarbetar endast svenskundervisning.

Sammantaget är siffrorna för invandrare med arbete låga i de mätningar som görs efter tre år i den kommunala introduktionen. Kontakterna med arbetsmarknaden bör enligt RRV inte utebli under de cirka ett till två år som man ofta får vänta på beslut om uppehållstillstånd (Migrationsverkets OV).

Det är viktigt att asylsökande får möjlighet till praktik eller tillfälligt arbete. Enligt RRV är detta viktigt såväl för den enskilde asylsökandes försörjning och etablering i Sverige som för myndigheternas arbetsinsatser och samhällets kostnader för flyktingar. RRV föreslår att ett tydligt mål ställs upp för att klargöra en sådan ambition. Ett exempel på ett sådant mål är att hälften av samtliga asylsökande under sin OV-tid bereds någon form av arbetsmarknadskontakt (praktik på heltid eller deltid) och att åtminstone 10 till 20 % av de asylsökande påbörjar ett tillfälligt arbete under OV-tiden. I Uppsala förvärvsarbetar redan idag 10 % av de asylsökande.

Det är också viktigt enligt RRV att de asylsökande så tidigt som möjligt får information om att man kan söka undantag från kravet på arbetstillstånd om asylärendet tar längre tid än fyra månader (dvs. få möjlighet att tillfälligt förvärvsarbete utan arbetstillstånd relativt omgående). Migrationsverket bör undersöka om detta undantag kan erbjudas aktivt till alla som beräknas stanna mer än 4 månader.

Samordning med den kommunala introduktionen

Enligt RRV bör svenskundervisningen för asylsökande samordnas med sfi. Kursplanen bör vara densamma och språktester bör förbättras och genomföras på liknande sätt som i den kommunala introduktionen.

Det finns idag stora brister i informationen om OV-tiden till den kommunala introduktionen. I regeringens proposition och i riksdagens ställningstagande till integrationspolitiken 1997 betonades vikten av att kommunerna får den information som behövs och fanns tillgänglig hos dåvarande Statens invandrarverk (SIV) (prop. 1997/98:16, SfU 1997/987:6). SIV ålades då skyldigheten att säkerställa att kommunerna fick nödvändig information utan dröjsmål. I regleringsbrevet för Migrationsverket saknas denna typ av krav. Informationen till kommunerna behöver förbättras enligt RRV granskning av den kommunala introduktionen. Regeringen bör ställa krav på att Migrationsverket, i samband med att man informerar kommunerna om vilken OV enskilda personer har deltagit i och de resultat som uppnåtts, även överlämnar dokumentation som bekräftar detta till kommunerna.

Migrationsverket bör enligt RRV i svenskundervisningen fullt ut tillämpa samma kursplan som framdeles kommer att gälla för sfi. Det gynnar den sökande om undervisningen håller en nivå som är erkänd av skolor, kommuner och myndigheter i hela landet och som den sökande genom nationella prov sedan kan utnyttja i sina vidare studier, alternativt arbete/praktik (som bevis på språkfärdighet och kunskap om det svenska samhället). En sådan åtgärd bör kunna leda till en avsevärt bättre kontinuitet och effektivitet i svenskundervisningen totalt sett. Diskussioner om ett sådant arbete har också påbörjats. RRV anser att det är viktigt att denna samordning snabbt genomförs.

Statsmakterna bör ställa större krav på innehållet i och kvaliteten på den samhällsinformation som ingår i den kommunala introduktionsverksamheten. RRV anser att framför allt Af:s engagemang och deltagande måste säkerställas här. Även med hänvisning till de grundvärderingar om mänskliga rättigheter och jämställdhet som vårt samhälle strävar efter att förverkliga samt FN:s konventioner, bör statsmakterna

enligt RRV ställa större krav på innehållet i den samhällsorientering som bör vara obligatorisk i såväl OV som kommunernas introduktionsverksamhet.

Ohälsa

Omfattningen av genomförda hälsoundersökningar och hälsosamtal varierar över landet. I Stockholm har endast 9 % av alla asylsökande genomgått hälsoundersökning. I den mån personuppgiftslagen (PUL) ställer hinder i vägen för möjligheterna att informera huvudmännen i god tid, behöver frågan utredas närmare. I väntan på en sådan utredning kan en enkel lösning dock vara att de asylsökande redan den första veckan får möjlighet att själva godkänna en snabb överföring av personuppgifter.

Det brister bl.a. i sjukvårdshuvudmännens interna administrativa rutiner för att registrera och rapportera asylsökande. Huvudmännen klargör inte alltid i sin egen organisation sitt ansvar för att ge hälsovård till asylsökande.

Mellan 20 och 30 % av de asylsökande i vår urvalsundersökning har eller har haft psykiska problem. De har antingen varit inlagda på psykiatrisk klinik eller går under psykiatrisk behandling med läkemedel. Statens kostnader för asylsökandes hälso- och sjukvård ökade under år 2001 med 27 % till 260 miljoner kronor. Kostnaderna för landstingssjukvård som översteg 50 000 kronor för en asylsökande – som staten ersätter med extra medel – ökade under samma år med 40 % till 81,6 miljoner kronor⁸. Systemet för att kontrollera dessa hälso- och sjukvårdskostnader är idag svagt. Landstingens vårdkostnader belastar f.n. anslaget för mottagningsverksam-

⁸ Av Migrationsverkets delårsrapport år 2002 framgår att hälso- och sjukvårdskostnaderna ökat ytterligare under första halvåret år 2002. Mellan 1 juni år 2001 och 1 juni år 2002 har kostnaderna för vård som överstiger 50 000 kronor ökat med 120 %.

het och konkurrerar med OV. Migrationsverket har dock inga praktiska möjligheter att påverka dessa kostnader. Socialstyrelsen har här ett tillsynsansvar.

En aktiv öppenvård är enligt en av de studier Socialstyrelsen genomfört ofta mer kostnadseffektiv än sluten vård. Ersättningssystemets utformning riskerar att motverka behandling i öppenvård till förmån för sluten vård.

Även på detta område har diskussioner påbörjats. Det är angeläget att diskussionerna resulterar i en överenskommelse om att bättre samordna sjuk- och hälsovårdsinsatserna.

Jämställdhet

Bland dem som söker asyl är ungefär hälften kvinnor. Av dem som beviljas asyl är något fler kvinnor än män. Av våra intervjuer och enkäter framgår dock att asylsökande kvinnor har befriats från att delta i OV i större utsträckning än vad de asylsökande männen har gjort. En anledning är att de asylsökande kvinnorna i större omfattning passar barn – t.ex. i hemmet, i öppna daghem eller öppna förskolor. Kvinnorna tar även ett större ansvar för familjen och hemmets skötsel än vad de asylsökande männen gör. Graviditet är också ofta ett tillräckligt skäl för att bli befriad från att delta i OV.

Av RRV:s granskning framgår att kvinnorna missgynnas när det gäller praktik. Det är betydligt fler män än kvinnor som har haft en praktikplats inom ramen för OV.

För att förbättra jämställdheten mellan män och kvinnor bör Migrationsverket enligt RRV överväga att ställa striktare krav för att ge befrielse till asylsökande kvinnor från att delta i OV.

Planering för återvändande

Ibland förekommer någon form av praktik för dem som skall återvända. En ökad avslagsprocent de två senaste åren – i kombination med en kraftig ökning av antalet ansökningar –

medför att ett större antal sökande hamnar i denna kategori. En betydande del av handläggarnas tid går åt till återvändandeplanering.

I nu gällande GD-meddelande nr 5/98 nämns inget om att OV-åtgärder bör påbörjas för att planera för ett återvändande. I princip skall ett eventuellt återvändande börja planeras från första dagen och pågå parallellt under hela tiden de asylsökande väntar på ett beslut i sitt ärende. Migrationsverket bör enligt RRV samla upp och analysera erfarenheterna av frågor kring återvändandet.

Uppföljningar och utvärderingar av OV

Det är rimligt och ändamålsenligt att regelbundet följa upp OV med de asylsökande för att diskutera nästa steg i utvecklingen. Minst lika angeläget är det enligt RRV att följa upp de cirka 50 % som av olika anledningar inte deltager i OV vid ett givet tillfälle (befrias på olika grunder, vägrar delta etc.). Av vilka anledningar befrias de asylsökande från svenskundervisning? Är utbudet och omfattningen av OV tillräcklig? Kan man spåra något mönster hos dem som vägrar delta eller blir befriade? Vad gör asylsökande som inte deltager i OV? Det är enligt RRV viktigt att Migrationsverket även skaffar sig kunskap om dem som inte deltager i OV. Det kan också finnas anledning för verket att vidta olika typer åtgärder.

OV har betydelse för integrationen av asylsökande som får uppehållstillstånd. Det förefaller därför enligt RRV rimligt att Integrationsverket, med sitt övergripande ansvar för integrationsfrågor, får till uppgift att med viss regelbundenhet även utvärdera i vilken utsträckning Migrationsverkets OV underlättar den kommande integreringen i det svenska samhället.

Resurser

En del av förklaringen till de brister som finns idag beror på brist på resurser. Resurser kan tillföras OV genom att de asylsökande som så önskar får ökade möjligheter och stimuleras till att förvärvsarbeta. RRV:s granskning visar att upp till 20 % av de asylsökande själva vill förvärvsarbeta. Om 10 % förvärvsarbetar minskar utgifterna för OV med cirka 50 miljoner kronor om året. Därtill kan viss positiv skatteeffekt tillkomma. OV kostade totalt 149 miljoner kronor år 2001.

Genom att bättre samordna svenskundervisningen för asylsökande med sfi kan kommunernas kostnader för introduktionen komma att minska. Många asylsökande läser i väntan på beslut i stort sett lika många timmar svenska som man gör i sfi idag. Därför bör undervisning med samma kursplan och tester under väntan kunna minska behoven inom den kommunala introduktionens sfi för de asylsökande som får uppehållstillstånd och stannar i Sverige.

Om den psykiska/fysiska ohälsan hos de asylsökande kan reduceras genom tidiga hälsoundersökningar/hälsosamtal samt en mer meningsfull OV, kan behovet av hälso- och sjukvård minska under den kommunala introduktionstiden hos dem som får uppehållstillstånd.

Insatser under den tid man väntar på besked om uppehållstillstånd kan således få positiva effekter för den kommunala integrationen. Det kan därför vara motiverat att överväga att omfördela medel från integrationsanslaget till tidiga insatser inom OV. Kostnaderna bör kunna rymmas inom de totala ramarna för att ta emot asylsökande och introduktion av flyktingar.

Den utredning som regeringen tillsatt under granskningens gång för att se över mottagandet av och introduktionen för flyktingar (dir. 2001:87) bör få ta ställning till RRV:s samlade förslag och eventuell omfördelning av medlen på det migrations- och integrationspolitiska området.

RRV:s förslag

RRV har i sina överväganden identifierat åtgärder som avser att ta bort hinder eller på annat sätt förbättra måluppfyllelsen. Vi har i resursavsnittet pekat på att en ökad andel asylsökande i praktik och tillfälligt arbete minskar anslagsbelastningen. Denna åtgärd kan även ge viss positiv skatteeffekt. Vi har även pekat på att identiska kursplaner i OV och sfi bör reducera behovet av svenskundervisning i den kommunala introduktionen.

Vi har delat upp RRV:s förslag i två delar: dels sådana som bör kunna rymmas inom existerande resursramar inom integrationsområdet, dels åtgärder som främst avser ökad individualisering. Sådana åtgärder kan till viss del kräva ökade resurser till Migrationsverket, men kan på sikt minska behovet av samhällsinsatser för integration genom att invandrare snabbare blir egenförsörjande.

RRV föreslår att regeringen

- klargör ambitionsnivån med OV och preciserar det integrationspolitiska målet för Migrationsverket,
- sätter upp mål upp för andelen asylsökande som bör återfinnas i praktik eller tillfälligt arbete,
- beslutar att kursplanen för sfi tillämpas även för den svenskundervisning som ges till asylsökande,
- ställer krav på att Migrationsverket höjer kvaliteten på den dokumenterade information man lämnar till kommunerna om de enskilda personer som har deltagit i OV och de resultat som uppnåtts samt
- överväger att ge Af i uppdrag att inom existerande resursram för AMS även bistå de asylsökande.

RRV föreslår att Migrationsverket

- i sina interna styrdokument preciserar vad som skall uppnås med OV,
- följer upp att mottagningshandläggarna informerar samtliga asylsökande om möjligheten att arbeta tillfälligt utan formellt arbetstillstånd,
- följer upp varför asylsökande individer inte erbjuds OV i tillräcklig utsträckning eller varför asylsökande vägrar medverka i eller uteblir från OV,
- genomför särskilda insatser för att stimulera föreningslivet att öka kontakterna mellan föreningar och de asylsökande,
- medverkar i arbetet med att ta fram ett samarbetsavtal med näringslivet (Svenskt Näringsliv samt arbetsmarknadens parter).

RRV föreslår vidare att en ökad individualisering av insatserna för de asylsökande genomförs. Bl.a. bör Migrationsverket då uppmärksamma följande:

- behovet av en generell utökning och differentiering av OV,
- förbättrad kompetens och utökad intern vidareutbildning för den personal som är involverad i OV,
- instrument för att på ett ändamålsenligt sätt kunna kartlägga den asylsökande (pågår f.n. enligt verket),
- ökad uppmärksamhet åt att validera de asylsökandes tidigare utbildningar och yrkeskunskaper,
- systematiskt följa upp erfarenheter av nya arbetsmetoder och arbetssätt för individualisering, som har fungerat bra och spridning av dessa inom OV-organisationen (positiva exempel: Jönköping, Malmö, Sundsvall och Uppsala),

- kvalitativa uppföljningar som innefattar tester, intyg och betyg,
- utforma individplanerna inom OV så att dessa kan bilda underlag för eller ingå i motsvarande individplaner inom kommunal introduktionsverksamhet och inom Af.

1 Inledning

1.1 Problembild

I Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) sägs att Migrationsverket i lämplig omfattning skall ge de individer som sökt asyl eller de som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd

”sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull”.

Medan de asylsökande väntar på beslut i sitt tillståndsärende är de skyldiga att delta i Migrationsverkets organiserade verksamhet (OV). En bakgrund till detta är att förhindra den passivisering som annars hotar den asylsökande när handläggningstiderna blir långa. Passivisering kan allvarligt påverka förutsättningarna för integration framöver. Därför har man ansett att den asylsökandes kontakt med det svenska samhället under väntetiden är av betydelse.

Enligt GD-meddelande nr 5/98 skall OV bl.a. syfta till att främja den asylsökandes framtid oavsett utgången i asylärendet. OV skall således även medverka till att förbättra förutsättningarna vid ett eventuellt återvändande om asylansökan avslås.

Barn upp t.o.m. 16 år skall beredas plats i förskola eller grundskola. Asylsökande i åldern 16–18 år skall erbjudas att delta i den kommunala gymnasieskolan. För övriga grupper erbjuds efter den enskildes förutsättningar – utöver svensk-

undervisning och samhällsorientering – kurser i t.ex. data, engelska, matematik och hemspråk. De ekonomiska förutsättningarna medför dock att utbildningsutbudet är begränsat. Gemensamt för verksamheten är att större delen av utbildningen upphandlas hos kommuner och utbildningsföretag.

En annan del av OV utgörs av praktik på olika arbetsplatser. Om handläggningstiden för ett asylärende kan förväntas överstiga fyra månader, skall den asylsökande även kunna få undantag från skyldigheten att behöva ha arbetstillstånd för att arbeta.

Grundläggande i den nya integrationspolitiken från år 1997 (prop. 1997/98:16) är en större individuell fokusering av samhällets åtgärder för nyanlända. Särskilda åtgärder skall i huvudsak sättas in under de första åren; åtgärderna skall syfta till självförsörjning. Nya åtgärder som föreslogs i propositionen var bl.a. att förbättra OV under väntetiden.

I samma proposition slog man även fast, att dåvarande Statens invandrarverk (SIV) skall underlätta och förbereda asylsökande på den kommunala introduktionen för bl.a. nyanlända flyktingar. Målet för denna introduktion är att flyktingarna snarast möjligt får en sysselsättning med normal försörjning samt goda förutsättningar för att bli delaktiga i samhällslivet.

I ett antal forskningsrapporter, däribland ”*Diskriminering, integration och etniska relationer*”, år 2000 av Anders Lange och ”*Invandring och arbetslöshet*”, år 1996 av Elsie C. Franzén, påvisas att invandras delaktighet i det svenska samhället uppvisar stora brister.

Enligt Migrationsverkets senaste årliga uppföljning av OV⁹ har endast 1,5 % av de asylsökande arbete under väntetiden. I Norge är motsvarande andel cirka 10 %. Integrationsverkets undersökningar visar att endast cirka 15–20 % av invand-

⁹ Årsredovisningen för år 2001.

rarna har förvärvsarbete tre år efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Integrationsverket bedömer att fler invandrare kan bli självförsörjande efter introduktionstiden.

Riksrevisionsverket (RRV) har även under åren 1997–2002, inom ramen för den årliga revisionen av dåvarande SIV (numera Migrationsverket), granskat OV i olika regioner och vid olika mottagningsenheter.

Av RRV:s granskningar framgår bl.a. att individuella handlingsplaner – i den mån de förekommer – är olika utformade mellan mottagningsenheterna. Även inom samma enhet varierar utformningen av handlingsplaner. De flesta individuella handlingsplaner uppvisar dessutom formella brister (saknar underskrifter och annan dokumentation; handlingsplanerna har ett torftigt och kanske inte alltid relevant innehåll). Frågan om vilka krav som bör ställas på en praktikplats besvaras på olika sätt av mottagningsenheterna. Kostnader följs inte heller upp på central, regional eller lokal nivå.

Dåvarande SIV utvärderade OV år 1992 och år 1997. I det läget hade inga större förbättringar skett inom OV. Detta trots att man undanröjde vissa hinder för meningsfull verksamhet i och med att praktik och verksamhet på anläggningarna tilläts i lagen redan år 1994. Andelen i OV-verksamhet hade ökat från 40 till 50 % av de asylsökande som bedöms kunna delta. Utifrån resultaten av 1997 års utvärdering drog generaldirektör Lena Häll Eriksson bl.a. följande slutsats om OV i en artikel i verkets egen tidning. ”Flyktingsmottagningen är, eller borde åtminstone vara, en uppgift som kräver utomordentligt goda redskap”. Frågan är om förhållandena inom OV har förändrats från 1997 och om flyktingsmottagningen numera fått bättre redskap.

Den 31 december år 2001 var 28 818 individer inskrivna i mottagningssystemet. Antalet inskrivna väntas ligga kvar på en hög nivå under de närmaste åren. Mellan hälften och två tredjedelar av alla asylsökande har enligt Riksdagens reviso-

rens rapport 2001/2002:6 fått uppehållstillstånd under de senaste åren¹⁰. Den kommunala introduktionen av dessa flyktingar har sedan år 1999 kostat drygt 2 miljarder kronor per år enbart i statliga ersättningar till kommunerna. Den svaga integreringen av flyktingar på arbetsmarknaden beräknar professor Jan Ekberg, Växjö universitet, kosta cirka 2 % av BNP eller 30 miljarder kronor om året.

1.2 Syfte

Syftet med RRV:s studie har varit att granska i vilken grad Migrationsverkets OV ger de asylsökande en meningsfull sysselsättning samt förbereder genomförandet av kommunernas introduktionsprogram eller underlättar ett återvändande om ansökan avslås. Syftet är också att analysera vilka hinder som finns för att uppnå dessa mål och finna möjliga åtgärdsförslag som kan förbättra situationen.

1.3 Synsätt och utgångspunkter

Det här avsnittet berör kort det teoretiska perspektiv vi har. I avsnittet knyter vi an till de övergripande mål för OV som finns uttryckta i lagar och förordningar och till den aktuella litteraturen inom området. Vi har dock ingen ambition att täcka in all litteratur som t.ex. rör ohälsa, delaktighet och egenförsörjning hos invandrare. Först definierar vi målen meningsfull sysselsättning, delaktighet och egenförsörjning. Därefter refererar vi och diskuterar kort några hinder för att uppnå dessa mål – hinder som påpekats i litteraturen och som

¹⁰ Det senaste året har det dock skett en kraftig ökning av avslagsbeslut i första instans.

har relevans för vår granskning. Slutligen redovisar vi de andra perspektiv vi haft vid granskningen av OV.

Meningsfull sysselsättning

I förarbeten till Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och i dåvarande SIV:s tolkning¹¹ finns endast knapphändiga preciseringar av vad som skall avses med målet ”meningsfull sysselsättning”. Där sägs t.ex. att sysselsättningen skall tillgodose behovet av att få en tydligare struktur på den dagliga tillvaron för asylsökande på en anläggning. Målet skall vara att ”den tiden inte skall ha varit bortkastad”. Där sägs också att en asylsökande även skall ges tillfälle att utveckla nya kunskaper och färdigheter. Detta skall ske genom kurser, studiecirklar m.m. Kursutbudet skall utformas så att det upplevs som meningsfullt oavsett utgången i asylärendet.

Delaktighet och egenförsörjning

Vi belyser OV även utifrån de integrationspolitiska riktlinjer som Migrationsverket fått i proposition 1997/98:16. Av propositionen framgår att Migrationsverkets verksamhet för asylsökande skall underlätta att kommunala introduktionsprogram genomförs. Det är enligt denna proposition viktigt att aktiviteterna inom OV, i de delar som är inriktade mot vistelse i Sverige, utformas på så sätt att de förbereder de asylsökande på kommunernas introduktionsprogram. Det integrationspolitiska målet för kommunala introduktionsinsatser är att flyktingar och andra invandrare skall bli delaktiga i det svenska samhället och egenförsörjande så fort som möj-

¹¹ SIV:s tolkningar och riktlinjer för meningsfull sysselsättning finns redovisade i SOU 1992:69 sid. 59–68.

ligt. Begreppen delaktighet och egenförsörjning kan definieras på olika sätt.

Bland förutsättningar för att *delaktighet* skall finnas hos flyktingen och invandraren nämns bl.a. följande i litteraturen: tillgång till resurser och kunskaper för att förstå svenska institutioner och normer, inkl. skillnader mellan hemlandets kultur och den svenska kulturen. Till delaktighet räknas även att kunna delta i samhällslivets olika aktiviteter. Delaktighet innefattar också att ens person och erfarenheter beaktas och erkänns. Dessutom nämns kontakter och umgänge med svenska medborgare och tidigare asylsökande – både enskilt och genom kontakter med organisationer – samt skilda typer av praktik och arbete.

Enligt ett slags definition i litteraturen är man *egenförsörjande* om man har en förvärvsinkomst (av lönearbete eller av eget företag) som motsvarar minst socialbidragsnormen i den kommun man bor i eller den genomsnittliga normen för socialbidrag i hela landet. Enligt en annan definition är man egenförsörjande om man får ett visst antal basbelopp i inkomst från ett eget arbete (eller egenföretagande) under ett år.

Hinder för en meningsfull sysselsättning samt ökad delaktighet och egenförsörjning

Psykisk och fysisk hälsa

De finns asylsökande som kommer till Sverige, vilka har gått igenom starkt traumatiska händelser, t.ex. tortyr och förföljelse. Psykisk ohälsa kan därför försvåra möjligheterna att delta i OV samt uppnå delaktighet och egenförsörjning. Svält och katastrofer, som kan ha bidragit till att undergräva den fysiska hälsan, kan också vara ett hinder. OV skall dock samtidigt bidra till en bättre psykisk hälsa för de asylsökande.

Bostad

De bostadsförhållanden som den asylsökande har under väntetiden kan påverka möjligheterna att tillgodogöra sig innehållet i OV. De asylsökande som har eget boende kan få lång väg till den plats där OV anordnas. De asylsökandes trångboddhet kan också påverka förutsättningarna för att tillgodogöra sig OV.

Kompetens

En viktig förklaring till att invandrare inte är tillräckligt delaktiga i det svenska samhället eller har arbete i lika hög grad som svenskar, har att göra med den svenska arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft. Asylsökande och invandrare saknar ibland relevant kompetens i vissa avseenden, främst språkkunskaper (svenska), samhällskunskaper, teoretisk utbildning och yrkeskunskaper samt kulturkompetens.

Nätverk

Även om en asylsökande är frisk och har den grundläggande kompetens som behövs för att vara delaktig i det svenska samhället eller för ett visst arbete, är det inte säkert att han känner till övriga krav som ställs på att delta i samhällslivet eller på arbetskraften på den svenska arbetsmarknaden. Han kan sakna kunskaper om hur han skall gå till väga på olika samhällsarenor. Han kan också behöva komplettera sina tidigare yrkesmeriter med svenska yrkeserfarenheter för att komma i fråga för det slags arbete han önskar. OV kan då bidra till att eliminera brister i asylsökandes kontaktnät och arbetsmarknadskontakter.

Incitament

Den asylsökande kan ha den kompetens som behövs för ett visst arbete, inkl. ett bra kontaktnät, men ändå inte delta i samhällslivet eller arbeta eller försöka etablera sig på den

svenska arbetsmarknaden. Han kan ha uppfattningen att han inte klarar av att delta i det svenska samhällslivet eller att det inte lönar sig att göra det. Från ekonomisk synpunkt kan han bedöma att arbetsinsatsen inte ger honom särskilt mycket mer pengar totalt, eftersom hans dagersättning reduceras med den summa pengar som arbetet inbringar. Den handlingsplan som upprättas för asylsökande kan vara mer eller mindre inriktad på målet att bli självförsörjande. Det är därför viktigt att OV ger incitament till den asylsökande att delta i samhällslivet eller att söka arbete.

Arbetsgivares attityder och motivation

Det krävs även att arbetsgivare har en korrekt information om den asylsökandes kompetens och inte diskriminerar asylsökande och invandrare när de söker arbete. Detsamma gäller givetvis övriga aktörer på de samhällsarenor där de asylsökande är närvarande. Ett problem för en arbetsgivare är dock att man inte vet hur länge en asylsökande får stanna i landet.

Vår inriktning

I vår granskning uppmärksammar vi främst hinder som rör kompetens, nätverk och incitament samt fysisk och psykisk hälsa. Bostadsförhållanden belyses i de avseenden de kan antas påverka förutsättningarna för Migrationsverket att anordna OV. I det senare fallet studerar vi t.ex. skillnader när det gäller asylsökande som bor på en anläggning (abo) respektive i eget boende (ebo). När det gäller arbetsgivares attityder gör vi inga egna undersökningar; vi använder oss främst av den forskning som finns på området. Därtill lägger vi följande perspektiv på OV.

Individperspektivet

Av regeringens proposition 1997/98:16 ”Sverige, framtiden och mångfalden” framgår, att det även fortsättningsvis är genom den generella politiken, dess styrka och möjligheter, som invandrarnas livsvillkor och levnadsförhållanden skall påverkas. Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge förutsättningar för individers egen försörjning och delaktighet i samhället. Arbetet skall dessutom värna grundläggande demokratiska värden liksom kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter.

Integrationen kan syfta på något som skall uppnås. Integrationsprocesser förekommer både på individens nivå och på samhällets nivå. Staten bör emellertid inte fastställa övergripande mål för enskilda individers integration. På den individuella nivån bör integrationen betraktas som ett livsprojekt, vars mål och innehåll endast kan bestämmas av individen själv. Däremot kan staten sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden.

Förbättrade förutsättningar för ett inträde på arbetsmarknaden kräver individualisering. Det innebär att invandrarnas yrkesutbildning och erfarenheter från hemlandet kan tas tillvara. I de handlingsplaner som upprättas vid arbetsförmedlingarna måste de individuella behoven tydligt stå i centrum. All introduktion och all utbildning bör i större utsträckning än hittills utgå från individens behov och förutsättningar och utformas tillsammans med denne. Åtgärder som därefter kan bli aktuella är t.ex. studie- och yrkesvägledning samt praktik. Åtminstone tidigare har det varit så, att den enskilde asylsökande ofta inte har kunnat påverka hur handlingsplaner och individplaner utformas. Följden har blivit att planer som upprättats har kommit att präglas av ett ensidigt myndighetsperspektiv. Med en mer individualiserad svenskundervisning finns det större möjligheter att på ett bättre sätt än f.n. individanpassa undervisningen. Undervisningstakten bör också

anpassas efter elevens förmåga att tillgodogöra sig undervisningen.

Incitamentperspektivet

Incitamenten för inblandade parter i OV att bidra till bättre resultat kan vara av ekonomisk art. De kan även bygga på tvingande lagstiftning, alternativt information som skall påverka individerna. Exempel på ekonomiska incitament är att inga eller endast mindre avdrag från dagersättningen görs för de asylsökande som lyckas få ett arbete under den tid de väntar på ett beslut i asylfrågan. Staten får ändå in inkomstskatt och arbetsgivaravgifter på individens lön. Via lagstiftning kan man eventuellt se till att arbetsförmedlingen (Af) erbjuder studie- och yrkesvägledning även för asylsökande. Information kan avse vilka möjligheter till kompletterande studier eller praktikarbete som finns för en asylsökande som vill arbeta i sitt tidigare yrke i Sverige.

Det migrationspolitiska och arbetsmarknadspolitiska perspektivet

De övergripande målen för migrationspolitiken är bl.a. att värna asylrätten i Sverige och upprätthålla den reglerade invandringen. De åtgärder som vidtas inom OV måste avvägas mot risken att de urholkar asylrätten eller den reglerade invandringen genom att asylsystemet kan komma att användas som en betald tid för att söka arbete. I så fall påverkar detta möjligheterna att ge asyl till dem som har behov av skydd. Åtgärder inom OV kan även vara oförenliga med den svenska arbetsmarknadspolitikens innehåll och prioriteringar. Idag låter Migrationsverket t.ex. Af och de fackliga organisationerna ”godkänna” praktikplatser för asylsökande.

Kedjeperspektivet: migrations- och integrationskedjan

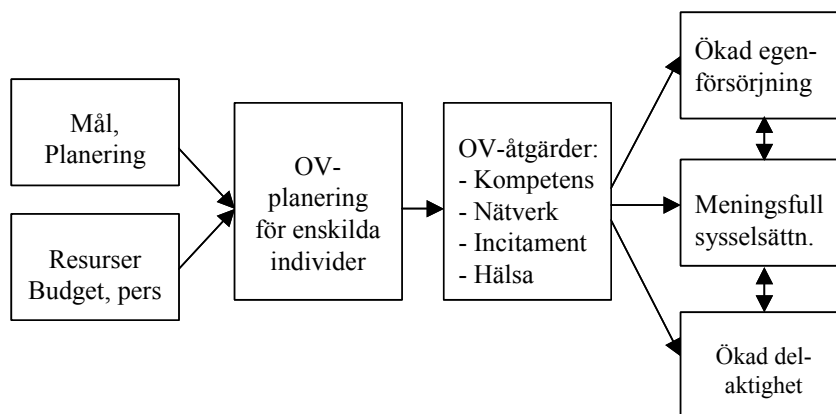
Flera stadier passeras av en immigrant som lämnar sitt hemland. Åtgärder som görs av svenska myndigheter på ett tidigt stadium får konsekvenser för nästkommande stadier. För vår del urskiljer vi tre stadier i migrationskedjan under den tid som såråtgärder för invandrare skall kunna genomföras.

1. OV vid Migrationsverket (från dagen för ansökan om asyl till beslut om uppehållstillstånd),
2. Kommunal introduktionsperiod, samt
3. Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS:s) åtgärder för att minska arbetslösheten bland invandrare.

Utöver asylfasen granskar RRV parallellt insatserna under tiden för kommunal introduktion samt insatser under AMS-perioden. Denna granskning sker i projekten ”Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga” (RRV 2002:15) och ”Invandrarna och arbetsmarknadspolitiken”. Resultatet av granskningen i ”Att etablera sig i Sverige” bildar underlag för verkets sammanfattande slutsatser och förslag i denna rapport.

I ovan nämnda s.k. migrationskedja består de tre faserna i sin tur av ett antal delfaser eller länkar. För OV:s del urskiljer vi följande:

Figur 1.1 Effektkedjan i OV



1.4 Hypotes och frågeställningar

Vår hypotes kan formuleras på följande sätt:

Brister och hinder i den planerade och genomförda organiserade verksamheten bidrar till att asylsökandes kompetens, nätverk och incitament inte tas tillvara och utvecklas under väntetiden. Detta leder i sin tur till a) mindre meningsfulla sysselsättningar för de asylsökande, b) en låg grad av delaktighet och c) en låg grad av egenförsörjning under tiden man väntar på ett beslut i asylärendet och senare. Vi avser att verifiera eller förkasta vår hypotes genom att belysa hinder och brister i den kedja av aktiviteter som leder fram till åtgärder och förbättringar i följande avseenden.

Kompetens

En viktig förklaring till att asylsökande inte är tillräckligt delaktiga i det svenska samhället eller har arbete i lika hög grad som svenskar, har att göra med bl.a. brister i språkkunskaper och bristande kunskaper om den svenska arbetsmarknaden.

Asylsökande saknar ibland relevant kompetens i vissa avseenden, främst språkkunskaper (svenska), samhällskunskaper, teoretisk utbildning och yrkeskunskaper samt kulturkompetens. Följande fråga blir då viktig att belysa: På vilka sätt och i vilken grad bidrar OV till att ta tillvara och utveckla den asylsökandes kompetens, t.ex. i fråga om språkkunskaper (svenska), samhälls- och kulturkunskaper, teoretisk utbildning och yrkeskunskaper.

Nätverk

Även om en asylsökande har den grundläggande kompetens som behövs för ett visst arbete är det inte säkert att han känner till övriga krav som ställs på arbetskraften på den svenska arbetsmarknaden eller vet hur han skall gå till väga för att få ett arbete. Han kan också behöva komplettera sina tidigare yrkesmeriter med svenska yrkeserfarenheter för att komma i fråga för det slags arbete han önskar. Även föreningslivet kan bidra till att den enskilde får möjligheter att etablera ett svenskt nätverk eller skaffa sig viktiga kontakter som kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden eller som på andra sätt är av värde i framtiden. Föreningslivet kan även spela en betydelsefull roll för språkinläringen och för upplevelsen av delaktighet med det svenska samhället. Därför är det intressant att belysa på vilka sätt och i vilken omfattning OV bidrar till att utveckla den asylsökandes kontakter med samhälle och arbetsmarknad, t.ex. genom att kartlägga vilka aktiviteter som erbjuds de asylsökande i OV för att förbättra kontaktnätet och arbetsmarknadskontakterna inkl. yrkespraktik.

Incitament

Den asylsökande kan ha den kompetens som behövs för ett visst arbete och ett utvecklat kontaktnät, men ändå inte söka arbete eller försöka etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Från ekonomisk synpunkt kan han t.ex. bedöma, att

arbetsinsatsen inte ger honom särskilt mycket mer ekonomiskt utbyte totalt, eftersom hans dagersättning reduceras med den summa pengar som arbetet inbringar. Den handlingsplan som upprättas för asylsökande kan även vara mer eller mindre inriktad på målet att bli självförsörjande. Det blir då också intressant att belysa om och på vilka sätt OV ger incitament för den asylsökande att förbättra sina förutsättningar att snabbt etablera sig i det svenska samhället eller att återvända till hemlandet vid ett negativt beslut. Detsamma gäller för handläggaren att bistå den asylsökande i dessa frågor. Detta belyser vi genom att kartlägga vilka incitament att söka kontakter och arbete som finns hos asylsökande och handläggare samt vad som kan göras för att öka dessa incitament i OV.

Hälsa

Fysisk och psykisk ohälsa hos asylsökande kan göra det svårt att delta i OV och på sikt uppnå delaktighet och egenförsörjning. OV skall dock samtidigt bidra till en bättre psykisk hälsa för de asylsökande. Därför är det intressant att studera omfattningen på de asylsökandes ohälsa samt vilka åtgärder som Migrationsverket och sjukvårdshuvudmännen vidtar för att motverka ohälsa hos dessa individer.

1.5 Undersökningsmetoder

Något om tillgängliga grunddata

Asyl- och mottagningsenheter ställer samman uppgifter om asylsökande vid bl.a. grundutredning, när den individuella handlingsplanen upprättas och vid det obligatoriska, avslutande samtalet. Dessa uppgifter avser asylsökandes familjeförhållanden, utbildning, yrke och yrkeserfarenheter. Uppgifterna läggs antingen in i Migrationsverkets databas PLUS/

STAMM eller samlas i en dossier (personakt). Regionerna skall under året redovisa omfattning på OV i en tertialrapport samt följa upp OV vid särskilda mättillfällen under året.

Särskilda undersökningsmetoder

Vi har gjort flera olika undersökningar och urval för att belysa våra frågeställningar.

1. Totalundersökningar

För det *första* har vi ur Migrationsverkets databas PLUS/STAMM ställt samman ett antal grunduppgifter om de asylsökande: a) över tiden, dvs. antal asylsökande fördelade på ursprungsländer, kön, ålder m.m. samt på bifalls- och avslagsbeslut; b) inskrivna totalt f.n. med avseende på etnicitet, medborgarskap, kön, ålder, utbildning och yrkeserfarenheter, väntetider i första/andra instans, arbetstillstånd, hälsa, bidrag, civilstånd samt familjeförhållanden.

För det *andra* har vi samlat in uppgifter om Migrationsverkets OV när det gäller antal anställda handläggare, budget, kompetens, samarbete med andra myndigheter, planering och uppföljning.

För det *tredje* har vi ställt samman uppgifter från de ”mätningar” av OV som regionerna redovisar för huvudkontoret tre till fyra gånger om året.

2. Stegvis stratifierat urval

Ett stegvis stratifierat urval gjordes för att belysa individuellt inriktade åtgärder inom OV. För vår del var 33 boendeenheter av intresse¹². För att stratifiera vårt urval använde vi följande kriterier:

- Inskrivna totalt
- Etnicitet, medborgarskap
- Kön och ålder
- Utbildning och yrkeserfarenheter
- Väntetider i första/andra instans
- Civilstånd och familjeförhållanden
- Antal anställda handläggare och deras kompetens
- Typ av kommun
- Eget boende eller anläggningsboende.

Vi besökte ungefär en tredjedel av samtliga boendeenheter i granskningen. De utvalda enheterna var Falkenberg, Flen, Gimo, Göteborg, Jönköping, Malmö, Solna, Sundsvall, Trollhättan, Töreboda och Uppsala.

Inför dessa besök utformades en enkät¹³ med frågor om innehåll i de aktiviteter de lokala enheterna redovisat i huvudkontorets särskilda mätningar av OV. Dessutom innehöll enkäten frågor kring resurser, personal, planering, praktikplatser och vilka asylsökande som har arbete.

¹² Totalt finns 49 boendeenheter vid Migrationsverket (november 2001). I förvarsenheter finns det företrädesvis individer som med säkerhet kommer att avvisas. I transitenheter finns boende främst under de första veckorna efter det att asyl har sökts. Därefter placeras de flesta på anläggningar eller väljer ett eget boende. Barn- och ungdomsenheterna har verksamhet riktad särskilt mot dessa kategorier. Fyra mycket små boendeenheter finns också. Om ovan nämnda enheter inte medräknas, återstår 33 boendeenheter.

¹³ Ett utkast till enkät har prövats på tre lokala boendeenheter.

3. Slumpmässigt urval av sökande

Vid ovan nämnda enheter har vi valt ut 125 asylsökande för närmare studier. De asylsökande i urvalet måste ha varit inskrivna i mottagningssystemet i minst sex månader; i annat fall fanns det risk för att OV inte hade påbörjats för deras del. Urvalets storlek har diskuterats med statistisk expertis. Eftersom vi ville göra en relativt omfattande insamling av uppgifter kring varje individ kunde vi inte välja så många enskilda individer. Dessutom ville vi inte belasta de ansvariga handläggarna med alltför många enkäter, helst inte flera än 3–4 enkäter per handläggare. Därför fastnade vi för att välja ut 10 individer vid mindre lokala enheter och 20 individer vid större enheter. Solna ingick ursprungligen i urvalet men fick utgå p.g.a. att man där inte gjort individplaner tidigare och p.g.a. att handläggarna inte hade uppgifter lätt tillgängliga.

För de slumpmässigt utvalda individerna har den ansvarige handläggaren fått besvara en enkät med 35 frågor. Dessutom har vi själva gått igenom individens F-dossier, OV- eller individplan samt andra journalanteckningar som utgör underlag för den organiserade verksamhet som har getts de utvalda asylsökande. Slutligen har vi också intervjuat handläggaren utifrån utvalda individer.

1.6 Rapportens uppläggning

I tre beskrivande avsnitt redovisas den övergripande migrationspolitiken (kapitel 2), antalet asylsökande m.m. (kapitel 3) och utvecklingen av OV fram till idag (kapitel 4). I kapitel 5 analyseras mål och riktlinjer för OV. I kapitel 6 redovisas ekonomiska resurser och personal inom OV-området. Kapitel 7 beskriver individualiseringen av OV. I kapitel 8 analyseras den faktiska OV som de asylsökande fått. Kapitel 9 beskriver uppföljningar och utvärderingar inom områ-

det. I kapitel 10 överväger vi ett antal principiellt viktiga frågor som rör OV och sammanfattar våra slutsatser och förslag utifrån granskningsresultaten i två RRV-rapporter: ”Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga” (RRV 2002:15) samt resultaten från denna rapport.

2 Svensk migrationspolitik

2.1 Mål och regelverk

Migrationspolitik består av de regler, avtal och principer som reglerar individers flyttning mellan länder. Den svenska migrationspolitiken omfattar flykting-, invandrings-, integrations- och återvändandepolitik. Dessa politikområden ingår i sin tur i utrikes-, säkerhets-, handels- och biståndspolitiken.

Inriktningen av den svenska migrationspolitiken beslutades av riksdagen hösten 1996 med anledning av regeringens migrationspolitiska proposition. I propositionen angavs bl.a. att den svenska migrationspolitiken måste vara human, tydlig och konsekvent. Detta förutsätter en helhetssyn som omfattar respekt för de mänskliga rättigheterna, internationell och global samverkan, vissa förebyggande insatser, aktiv migrationspolitik i EU och närområdet samt återvändningspolitik.

Målen för migrationspolitiken, enligt budgetpropositionen för år 2002, är att

- migration till och från Sverige kan ske i ordnade former
- asylrätten i Sverige och i ett internationellt perspektiv värnas
- den reglerade invandringen upprätthålls
- harmoniseringen av flykting- och invandringspolitiken i EU ökar.

I arbetet med att uppfylla målen skall verksamheten präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.

Sverige har, liksom de flesta länder, en reglerad invandring. Behovet av skydd står i centrum för svensk utlänningslagstiftning. Det innebär ett förbud mot direkt eller indirekt avvisning eller utvisning av individer till ett land, där de riskerar förföljelse.

Det finns flera olika grunder för uppehållstillstånd enligt svensk utlänningslagstiftning:

Flyktingskäl enligt Genèvekonventionen

Dessa skäl omfattar individer som känner välgrundad fruktan för förföljelse p.g.a. sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning – oavsett om det är staten eller någon annan aktör som förföljer – och som inte får skydd i hemlandet.

Övriga skyddsskäl

Dessa skäl omfattar individer som

- riskerar dödsstraff, tortyr eller omänsklig behandling
- flyr undan väpnade konflikter eller miljökatastrofer
- förföljs p.g.a. sitt kön eller sin sexuella läggning.

Humanitära skäl

Dessa skäl är främst knutna till den enskilde individen. Som exempel på humanitära skäl kan anges svår sjukdom eller omständigheter i samband med lång vistelsetid i Sverige. Under dessa skäl faller även barn, vilkas hälsa och utveckling kan störas allvarligt om de skulle sändas tillbaka.

Övriga, ej skyddsrelaterade, grunder för uppehållstillstånd

- Anhöriga till någon som bor i Sverige (make/maka eller sambo, barn under 18 år, övriga nära anhöriga om de i hemlandet levit i samma hushållsgemenskap och är ekonomiskt beroende av individen i Sverige)

- Nordiska medborgare och EU-medborgare
- Arbetsmarknadsskäl (bl.a. specialister, artister)
- Studenter och forskare
- Adoptioner.

Varje suverän stat har rätt att med lagar, regler och andra åtgärder påverka invandringens omfattning och sammansättning. Någon exklusiv rätt för en enskild individ att fritt få bestämma om man vill invandra till ett visst land finns inte. De flesta stater har emellertid förbundit sig att följa vissa internationella överenskommelser. Folkrätten förpliktigar staterna att respektera rättigheter som individerna har. Rätten att få skydd utomlands undan förföljelse och att förenas med sina anhöriga erkänns av de flesta länder.

Sedan år 1954 har medborgare i de nordiska länderna fri rörlighet. Det innebär att de har rätt att bo och arbeta i alla nordiska länder. Sveriges medlemskap i EU innebär även att medborgare i alla EU-länder fritt kan flytta inom unionen för att arbeta, studera, bo och leva utan krav på arbetstillstånd. Invandringen till Sverige har varit reglerad sedan år 1967.

2.2 Myndigheter och andra aktörer i asylprocessen

Statsmakterna, dvs. *riksdag och regering*, har det övergripande ansvaret för migrationspolitiken och asylprocessen. Det operativa ansvaret är fördelat på ett stort antal myndigheter.

Utlänningsärenden var tidigare en omfattande arbetsuppgift för *regeringen*. Fram till början av 1990-talet var regeringen överklagningsinstans i sådana ärenden. Utlänningsnämnden – som bildades år 1992 – övertog större delen av dessa uppgifter. Regeringen prövar fortfarande ett litet antal enskilda ärenden. Det är ärenden som har överlämnats till regeringen av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. Det gäller

ärenden av principiell betydelse, ärenden som rör förhållandet till främmande makt eller vissa säkerhetsärenden. Regeringen kan även genom förordning besluta om tidsbegränsade uppehållstillstånd för grupper av utlänningar.

Även *utlandsmyndigheterna* – dvs. *svenska ambassader och konsulat* i utlandet – har en roll att spela i migrationspolitiken. Det gäller dels ärenden om viseringar och uppehållstillstånd, dels bidrar utlandsmyndigheterna med upplysningar i asylärenden. Utlandsmyndigheterna har även ett ansvar för att övergripande rapportera i frågor som rör migration och lämna s.k. länderinformation. Utlandsmyndigheterna räknas som en del av Regeringskansliet/Utrikesdepartementet.

Migrationsverket, f.d. SIV, är central förvaltningsmyndighet för utlänningsärenden. Migrationsverket skall verka för att handläggningen av ärenden enligt utlännings- och medborgarlagstiftningen är rättssäker och effektiv. Migrationsverket har även ett s.k. processansvar, dvs. ett ansvar för att samarbetet fungerar ändamålsenligt mellan de olika myndigheter som är berörda av asylfrågor.

Migrationsverkets beslut om avvisning och utvisning kan överklagas till *Utlänningsnämnden*. Nämnden inrättades den 1 januari 1992. Dessförinnan prövade regeringen samtliga överklaganden av f.d. SIV:s beslut. Förslag finns att avskaffa Utlänningsnämnden. Nämndens överprövning av asylärenden skall tas över av vissa länsrätter. Länsrättens beslut skall i sin tur kunna överklagas hos kammarrätten i Stockholm (prövningstillstånd krävs).

Arbetsmarknadsverket skall samverka med Migrationsverket bl.a. för att kartlägga den enskildes utbildnings- och arbetslivserfarenhet redan under den tid asylansökan prövas. De asylsökande med yrkeserfarenhet skall under denna väntetid få tillgång till rådgivning vid Af.

Den del av migrationspolitiken som gäller gränskontroll handhas av flera myndigheter. *Polisen* ansvarar för personalkontroll vid inresa och utresa. Från och med den 1 juli 1999 har Migrationsverket befogenhet att bistå polisen vid dessa personkontroller. I gränskontrollen deltar även *Tullen* med kontroll av varor. Tulltjänstemän kan då också upptäcka om personer försöker ta sig in illegalt i landet, t.ex. i containrar. *Kustbevakningen* svarar för personkontroll och tullkontroll till sjöss. Kustbevakningen kan även göra personkontroll i hamnar.

Migrationsverket har sedan år 1999 huvudansvaret för att verkställa sådana beslut om avvisningar och utvisningar som har fattats av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden. I vissa fall kan dock Migrationsverket överlämna sådana ärenden till polisen. Det gäller exempelvis i de fall då Migrationsverket bedömer att tvång kommer att behövas för att genomföra utresan och/eller då den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan påträffas utan polisens medverkan. Polisen ansvarar även för att verkställa sina egna beslut om avvisning och utvisning samt domstols beslut om utvisning p.g.a. brott.

Kriminalvårdens transporttjänst svarar för transporter och bevakning vid utresor av avvisade och utvisade personer, när dessa inte självmant återvänder.

Integrationsverket inrättades som ny myndighet den 1 juni 1998. Integrationsverket övertog då arbetsuppgifter från i första hand dåvarande SIV. Vissa av Integrationsverkets uppgifter ansluter till asylprocessen. Verket skall särskilt följa upp kommunernas introduktion av flyktingar och andra nyanlända invandrare. Integrationsverket skall även vid behov medverka när nyanlända skall bosätta sig i kommuner samt besluta om statlig ersättning till kommuner som tar emot och ger introduktion till flyktingar och andra nyanlända. Integrationsverket är även central förvaltningsmyndighet för integra-

tionsfrågor och har ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag i samhället.

Kommunerna har vissa sociala uppgifter även under väntetiden, t.ex. för barn utan vårdnadshavare. Dessutom har kommunerna vissa uppgifter enligt socialtjänstlagen och skollagen. Huvuddelen av kommunernas uppgifter i samband med invandringen avser tiden efter det att den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Till kommunerna utbetalas ersättning under två år för s.k. flyktingmottagande. Mottagandet avser förutom alla som tidigare har varit asylsökande – oavsett skäl för uppehållstillstånd – även s.k. kvotflyktingar samt anhöriga till dessa grupper. Kommunen skall tillsammans med den enskilde flyktingen upprätta en plan för introduktionen. Introduktionsplanen skall innehålla svenskundervisning, arbetspraktik, samhällskunskap samt information om svenskt vardagsliv.

Landstingen har ett ansvar för att ge akutvård till alla asylsökande. Asylsökande barn har även rätt till förebyggande hälso- och sjukvård och tandvård. Landstingens kostnader för vården betalas av staten. Socialstyrelsen har i uppdrag att följa upp innehållet i och omfattningen av den vård som landstingen åtagit sig att ge till vuxna asylsökande m.fl. För asylsökande under 18 år ersätts landstingen för all vård. För vuxna asylsökande avgränsas ersättningen till att omfatta erbjudande om hälsosamtal och hälsoundersökning, akut vård eller vård som inte kan anstå, mödravård, förlossningsvård och preventivmedelsrådgivning och åtgärder enligt smittskyddslagen.

Även *internationella organ*, t.ex. EU och FN:s flyktingorgan UNHCR kan, direkt eller indirekt, ha betydelse i asylprocessen.

Bland övriga aktörer och opinionsbildare som påverkar asylprocessen kan nämnas juridiska ombud, tolkar, frivilligorganisationer och medier.

3 Asylsökande under åren 1980–2001

3.1 Antal asylsökande, ursprungsländer och kön m.m.

Antalet asylsökande ökade under 1980-talet från cirka 3 000 år 1982 till omkring 30 000 per år under åren 1989–1991. Det största antalet asylsökande kom år 1992, då cirka 84 000 personer sökte asyl i Sverige. Anledningen härtill var främst kriget i f.d. Jugoslavien.

Under de senaste sex åren har dock antalet asylsökande åter ökat – från cirka 6 000 år 1996 till nära fyra gånger så många under år 2001. Antalet ”nya” asylsökande år 2000 var cirka 16 300 enligt Migrationsverkets beräkningar. Då har man undantagit dem som redan befann sig i landet med stöd av tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Den största delen av de asylsökande kommer från ett relativt begränsat antal länder, som präglas av olika slag av kriser och etniska konflikter – främst Irak, Jugoslavien och Bosnien-Hercegovina. Cirka 40 % av dem som sökte asyl i Sverige under åren 1984–2000 kom från f.d. Jugoslavien.

Under år 2001 kom 23 500 asylsökande till Sverige. Detta var 7 200 fler än under år 2000. Ökningen beror bl.a. på att gränskontrollen mellan de s.k. Schengenländerna togs bort i och med Sveriges inträde i Schengensamarbetet.

De flesta asylsökande under år 2001 kom från följande länder: Irak (6 206), Förbundsrepubliken Jugoslavien (3 102), Bosnien-Hercegovina (2 775), Ryssland (840), Iran (780), El Salvador (618) och Afghanistan (593). Andelen kvinnor av de asylsökande uppgick till 48 %.

Under år 2001 fick 44 505 personer uppehållstillstånd. Det är en liten minskning jämfört med år 2000 (år 2000 fick 45 240 personer uppehållstillstånd).

Av de 44 505 personer som fick uppehållstillstånd under år 2001 var det 6 852 personer som fick uppehållstillstånd av flyktingskäl, andra skyddsbehov och humanitära skäl. 1 089 personer fick uppehållstillstånd inom den s.k. flyktingkvoten och 24 445 personer fick uppehållstillstånd av anhörigskäl.

Flest tillstånd fick personer som kom från följande länder: Irak (7 669), Tyskland (2 871), Förbundsrepubliken Jugoslavien (2 712), Storbritannien (1 901), Iran (1 478) Bosnien-Hercegovina (1 277) samt Somalia (1 049). Andelen kvinnor av dem som fick uppehållstillstånd var 51 %.

Härutöver fick cirka 13 000 personer tidsbegränsade tillstånd för att de fått arbete i Sverige av arbetsgivare som hade tillfällig brist på arbetskraft. Exempel på sådana yrkesgrupper är läkare, dataspecialister, bärplockare och artister.

3.2 Bifalls- och avslagsbeslut

Av dem som kommit under åren 1996 och 1997 var enligt Riksdagens revisorers rapport 2001/02:6 ”Uppehållstillstånd för asylsökande” den slutliga bifallsprocenten 67–68 %¹⁴. För de asylsökande som kom under åren 1998 och 1999 kan den slutliga bifallsprocenten uppskattas till mellan 50 och 57 %¹⁵. En förklaring till ökningen i andelen avslag kan vara att de som avvisas utifrån Dublinkonventionen har ökat från 7 % till 16 %.

¹⁴ Migrationsverkets bifall inkl. bifall från Utlänningsnämnden.

¹⁵ Osäkerhetsintervallet förklaras av att alla ärenden inte var klara vid undersökningstillfället.

3.3 Handläggningstider i asylärenden

Tidsåtgången från asylansökan till beslut varierar enligt revisorernas rapport 2001/02:6 mellan åren. För de asylsökande som kom under år 1999 var situationen följande¹⁶: 75 % fick beslut av Migrationsverket inom 12 månader, medan 25 % fick beslut efter längre väntetid än 12 månader. De som fått avslag i första instans och överklagade fick i 50 % av fallen vänta på besked från Utlänningsnämnden i 12 månader, räknat från den tidpunkt då ärendet inkom till nämnden. Men 50 % fick vänta längre än så. Uppgifterna avser alla slag av beslut, både bifall och avslag.

Handläggningstiden speglas också i uppgifter om vistelsetiden hittills i väntan på ett beslut i ett asylärende. I maj år 2002 var den genomsnittliga vistelsetiden för samtliga asylsökande *hittills* 320 dagar. De asylsökande som ingår i denna grupp kommer att få vänta ytterligare tid på slutligt beslut. Den genomsnittliga totala väntetiden innan ett ärende slutligt avgjorts blir sannolikt, enligt RRV:s skattning baserad på nuläget, cirka 50 % längre. Det innebär att den genomsnittliga väntetiden för en asylsökande, inkl. de asylsökande som snabbbehandlas, kan bli cirka 480 dagar.

Av Migrationsverkets och Utlänningsnämndens årsredovisningar för år 2001 framgår bl.a. följande. Andelen grundärenden som Migrationsverket avgjorde inom 10 månader var 73 %. Den genomsnittliga handläggningstiden för överklaganden av Migrationsverkets beslut vid Utlänningsnämnden var 211 dagar i ärenden där asylskäl åberopas och 308 dagar i ärenden där andra skäl åberopas. Därefter lämnar asylsökande ofta in en eller flera nya ansökningar om uppehållstillstånd till Utlänningsnämnden. Dessa nya ansökningar tog i genomsnitt cirka 70 dagar att handlägga.

¹⁶ Senast tillförlitliga uppgifter är från år 1999.

4 Utvecklingen av OV åren 1990–2001

4.1 ”Meningsfull vistelse på asylanläggning”, SOU 1992:69

I utredningar, propositioner och riksdagsbeslut i början på 1990-talet slog statsmakterna successivt fast vissa utgångspunkter för dåvarande SIV:s mottagning av asylsökande.

Dåvarande SIV har redan inför budgetåret 1991/92 fastställt vissa riktlinjer för meningsfull vistelse för asylsökande på förläggning. Utgångspunkten för dessa riktlinjer har varit att få en bättre och tydligare struktur på den dagliga tillvaron för asylsökande. Verksamheten behöver utökas, både kvalitetsmässigt och tidsmässigt, för att motverka passivisering under väntetiden och göra det möjligt för de asylsökande att bättre ta tillvara sina resurser och stärka dem.

En ytterligare utgångspunkt har varit att framhålla de värderingar som skall känneteckna förläggningarnas arbete med asylsökande och flyktingar. Detta arbete skall kännetecknas av insikt om människans värde och värdighet. I ord och handling skall krävas respekt för de grundläggande värderingar som det svenska samhället omfattar. Till sådana grundläggande värderingar hör tolerans mot oliktankande samt att man värnar om de demokratiska fri- och rättigheterna (tanke- och yttrandefrihet, åsiktsfrihet, religionsfrihet). Även synen på barns och kvinnors ställning räknas hit. Kulturella skillnader skall respekteras. Samtidigt skall personalen kräva respekt för grundläggande svenska värderingar och även låta dessa påverka agerandet gentemot de asylsökande.

Vid varje förläggning skall enligt riktlinjerna fr.o.m. budgetåret 1991/92 erbjudas ett fast utbud av meningsfull sysselsättning. Målet har varit att skapa en sysselsättning inom förläggningens verksamhet eller studier under minst fyra timmar per dag. Successivt förordas att en utbyggnad sker till heltids-sysselsättning. Med meningsfull vistelse ansåg dåvarande SIV att verksamheten vid förläggningarna inriktades på att den asylsökande tog ansvar för sin dagliga livsföring. Den asylsökande skall ges en aktiv roll i den dagliga skötseln av förläggningen. De aktiviteter som erbjuds skall vara till nytta oavsett utgången i asylärendet.

Kurser i svenska språket bedöms som viktiga för den som vistas i Sverige och skall kunna göra sig förstådd. Dessutom är det enligt dåvarande SIV viktigt att den asylsökande ges möjlighet att använda sina kunskaper och erfarenheter i förläggningens verksamhet. Grundläggande för den dagliga sysselsättningen är att ta ansvar för den egna familjen och hushållet. Dessutom skall den asylsökande kunna ansvara för vården av den egna förläggningen och utemiljön. Barn- och fritidsaktiviteter liksom deltagande i kurser och studiecirklar nämns som andra exempel på lämplig sysselsättning. Meningsfulla aktiviteter kan bestå i att delta i förläggningens skötsel (trädgårdsarbete, matlagning, diskning, reparationsarbeten, transporter etc.).

Exempel på kurser som kan komma ifråga är bl.a. konversationssvenska, friskvård, teknik (reparationer), matematik, kost och hälsa, datautbildning, kulturmöten och konflikter, musik, trafikkunskap, kroppsspråk etc.

Målet är att "tiden inte skall ha varit bortkastad". En meningsfull vistelse skall kunna bidra till en snabbare integration om uppehållstillstånd beviljas i Sverige. Men vistelsen skall även ha en sådan inriktning att den är till gagn för den enskilde om denne måste återvända till hemlandet eller annat land.

I början av 1990-talet beviljades cirka 60 % av alla asylsökande uppehållstillstånd. År 1991/92 var den genomsnittliga vistelsetiden på förläggning 15 månader. Från det att asyl söktes till dess att det fanns en lagakraftvunnen dom var tiden i genomsnitt 18 månader. I det läget saknades möjligheter för de asylsökande att få arbete och praktik eller att få arbeta på förläggningsen.

I utredningen ”*Meningsfull vistelse på asylförläggning*”, (SOU 1992:69) löser man detta problem genom att föreslå att asylsökande inte jämföras med vanliga arbetstagare. Arbetslagstiftningen gäller alltså inte för asylsökande – de omfattas emellertid till viss del av arbetsmiljölagstiftningen. Dessutom föreslår utredningen en kombination av förhöjt och reducerat bidrag. Den asylsökande som deltar i sysselsättning (organiserad verksamhet, OV) får en förhöjd dagessättning; den som vägrar delta i OV får en reducerad ersättning.

4.2 Den asylsökandes rätt till arbete och annan sysselsättning

Våren 1992 tillsattes utredningen ”Utredningen om mottagandet av asylsökande och flyktingar”, (SOU 1992:133). Bl.a. denna utredning och ”Meningsfull vistelse på asylförläggning” låg till grund för proposition 1993/94, ”Mottagande av asylsökande m.fl.”. Av propositionen framgår, att en asylsökande även i fortsättningen bör ha rätt att arbeta på den öppna arbetsmarknaden om det kan antas att beslut i tillståndsärendet kommer att dröja mer än fyra månader.

Tidigare hade asylsökande överhuvudtaget inte någon rätt att arbeta. Regeringen beslöt emellertid i maj 1992 att med verkan från den 1 juli 1992 ändra utlänningsförordningen (1989:547). Förordningen ändrades på så sätt, att asylsökande undantogs från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall

dåvarande SIV bedömde att verkets beslut i ärendet skulle komma att dröja mer än fyra månader från ansökan. Undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd begränsades således till de fall, där väntetiden bedömdes bli lång. Härigenom kunde man också undvika att rätt till arbete gavs till den asylsökande som riskerade att avvisas med omedelbar verkställighet, därför att det var uppenbart att den sökande inte hade grund för asyl.

I proposition 1993/94:94 slår regeringen fast att asylsökande som vistas på förläggning skall delta i det gemensamma arbetet där. Asylsökande skall vidare delta i den svenskundervisning som de får tillgång till och i annan organiserad verksamhet som erbjuds.

Regeringen anser att det är av yttersta vikt att en asylsökande inte passiviseras under en lång väntetid i sysslöshet. Därför är det av stor betydelse att invandrare, som inte kan finna ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, har tillgång till någon annan form av meningsfull sysselsättning under väntetiden. I propositionen framhålls att det är självklart att de asylsökande som vistas på förläggning efter förmåga skall delta i arbetet på förläggningen, exempelvis när det gäller städning, trädgårdsarbete och smärre reparationer.

Av propositionen framgår även att asylsökande skall vara skyldiga att delta i svenskundervisning som de erbjuds. Hjänsyn skall dock givetvis tas till vars och ens förutsättningar. Även andra studier än i svenska kan tänkas – studier som med fördel bör kunna inriktas på att ge kunskaper och färdigheter som är till nytta för den asylsökande även om han måste återvända. Regeringen anser att det är angeläget att SIV vidareutvecklar sitt program för asylsökande och att detta program inte begränsas till att gälla för asylsökande på förläggning. OV för asylsökande anges komma att ha följande former: deltagande i svenskundervisning och orientering om det svenska samhället; deltagande i det gemensamma

arbetet på förläggningsen; deltagande i verksamhet utanför förläggningsen.

Målet bör enligt propositionen vara att alla skall arbeta eller delta i någon form av OV under den tid som motsvarar normal arbetstid, dvs. 40 timmar per vecka.

4.3 "Lika möjligheter", SOU 1997:82

Utredningen har tagit del av ett antal rapporter från dåvarande SIV, vilka belyser vissa frågor i anslutning till OV. Utredningen drar slutsatsen att innebörden av och innehållet i OV är ganska okänt och till synes ointressant för kommunerna. Det fanns stora brister när det gäller att överföra information till kommunerna. En slutsats som drogs var att invandraren själv borde få en dokumentation och därmed bekräftelse på sin medverkan i OV. Invandrare hade gett exempel på att samma frågor ställts av svenskläraren på förläggningsen, flyktingsamordnaren i kommunen, svenskläraren i kommunen och arbetsförmedlaren. Man tar inte alltid till vara kunskaperna från OV när man går introduktionsutbildningen i kommunerna. I en hel del fall verkar det som om man "startar om" när man kommunplaceras.

4.4 "Sverige, framtiden och mångfalden", SOU 1996:55

Kommittén har gjort en bred och omfattande översyn av invandrapolitiken. Ett stort antal forskare och experter har engagerats för att få fram underlag. Kommitténs arbete har koncentrerats till frågor om arbete och utbildning. Kommittén föreslår nya mål och riktlinjer för invandrapolitiken. Efter en kortvarig introduktionsperiod i det nya hemlandet Sverige skall en invandrad person inte särbehandlas. Målen

för den framtida invandrapolitiken föreslås få samma inriktning som den generella politiken. Den egna försörjningen, delaktighet och medansvar i samhällslivet oavsett etnisk, kulturell och social bakgrund skall prioriteras.

4.5 Proposition 1997/98:16, "Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik"

På några decennier har Sverige genom invandring blivit ett land präglad av kulturell och etnisk mångfald. I propositionen är mångfald en utgångspunkt för hur den generella politiken skall utformas och genomföras på alla samhällsområden och nivåer.

Det övergripande målet för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utgångspunkten är en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans. Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att stödja individers egen försörjning och delaktighet i samhället. Det skall dessutom värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter.

På samma sätt som för befolkningen i övrigt kommer det givetvis även framdeles att vara genom den generella politiken som möjligheter ges att påverka invandrares livsvillkor och levnadsförhållanden. I propositionen framhålls att det endast är under den allra första tiden i Sverige som det kan finnas skäl att låta själva invandrarskapet stå i fokus för eventuella åtgärder. Hänsyn skall emellertid även då kunna tas till individuella skillnader och behov. De som invandrar kan behöva stöd för att snabbt skaffa sig de verktyg de behöver för

att kunna leva och försörja sig i Sverige. Säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp skall begränsas till den första tiden i Sverige. Därefter är det den generella politiken som skall påverka även invandrares livsvillkor och levnadsförhållanden.

Lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund bör vara ett övergripande mål för integrationspolitiken. I propositionen betonas, att det svenska språket är av stor betydelse som kommunikationsmedel och förbindelselänk mellan människor. För att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter, fullgöra sina skyldigheter och vara likvärdig och medansvarig i samhället, behöver alla kunskaper i svenska språket. En viktig uppgift är därför att göra det möjligt för individer som inte har svenska som modersmål att lära sig språket. Det är önskvärt att alla som är permanent bosatta i Sverige i någon utsträckning kan förstå och tala svenska. Undervisning är emellertid inte tillräckligt för att nå detta mål. Det är ytterst de enskilda individerna som måste ta ansvar för sin egen språkinläring.

I propositionen betonas att människor inte kan påtvingas svenskhet. Staten bör inte fastställa övergripande mål för enskilda individers integration. På den individuella nivån bör integration betraktas som ett livsprojekt. Innehåll och mål kan endast bestämmas av individen själv. Däremot kan staten sätta upp mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden.

Flyktingar och andra skyddsbehövande har ofta särskilda behov av stöd under den första tiden i Sverige. Det betonas i propositionen att målet med integrationspolitiken är att de som invandrar så snart som möjligt skall kunna skaffa sig en god grund för egen försörjning och ett minskat beroende av stöd från det allmänna. Nyanlända invandrares behov av stöd bör i stor utsträckning kunna tillgodoses genom den generella politiken.

4.6 GD-meddelande från Migrationsverket

I ett s.k. GD-meddelande från Migrationsverket (nr 5/98 daterat 1998-03-18) anges att den sysselsättning som avses i lagen, benämns organiserad verksamhet och förkortas OV. Av de allmänna bestämmelserna i meddelandet framgår, att OV skall utformas med utgångspunkt i att verksamheten främst skall syfta till att vara ett sätt för den asylsökande att bidra till sin egen försörjning. Den asylsökandes framtid skall främjas oavsett utgången i asylärendet. OV anordnas för vuxna inom områdena extern verksamhet, självförvaltning, samhällsskola, svenskundervisning, annan språkundervisning samt övrig undervisning.

För varje enskild asylsökande upprättas en individuell handlingsplan. Av planen skall närmare framgå den enskildes önskemål om utbildning och personliga förutsättningar för att delta i olika verksamheter.

Den externa verksamheten får inriktas endast på sådant arbete som annars inte skulle bli utfört. Arbete som bör utföras på marknadsmässiga villkor utförs inte som OV. Extern verksamhet anordnas endast på arbetsplatser som följer gällande lagar, förordningar och ingångna kollektivavtal. Kontroll av skatter och sociala avgifter bör göras vid skattemyndighet, såvida det inte är uppenbart onödigt.

Till självförvaltning hör drift och underhåll av gemensamma lokaler och ytor utomhus, vilket inte ankommer på fastighetsägaren. Till drift och underhåll räknas reparationer och underhåll av förläggningens inventarier och utrustning, städning och renhållning samt upprustning av lägenheter i samband med flyttning. Till självförvaltning kan också räknas arbete i second hand shop och i kaféerörelse, information till närsamhället, vuxnas deltagande i familjebaserad verksamhet samt medverkan när nyanlända asylsökande tas emot.

Skötsel av egen lägenhet, egen mathållning, tillsyn av egna barn, vanlig fritidsverksamhet och liknande verksamhet inom den privata sfären räknas däremot inte som OV.

Av GD-meddelandet framgår att svenskundervisningen skall utformas så, att den ger svenskkunskaper som underlättar vistelsen i Sverige under asylprövningstiden och under den tid som man har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Kunskaperna bör vidare påskynda integrationen för dem som får stanna. Mål för och omfattning av svenskundervisningen bör närmare anges i den individuella handlingsplanen. Undervisningen skall ge den enskilde sådana kunskaper att han eller hon – oavsett utgången av asylprövningen – klarar sin dagliga livsföring.

All undervisning bedrivs resultatintriktat och varvas med praktisk verksamhet. Hänsyn tas till den enskildes förutsättningar att bedriva studier. Undervisning bör sålunda företrädesvis ges i homogena grupper med indelning efter t.ex. moderspråk, utbildning, ålder och förmåga att tillgodogöra sig undervisningen.

Samhällsskolan syftar till att ge kunskaper om hur ett demokratiskt samhälle är uppbyggt. Det svenska samhället kan tjäna som utgångspunkt; kunskaperna skall dock vara nyttiga och relevanta för olika samhällskick. Undervisningen i samhällsskolan kan behandla olika ämnesområden: demokrati, arbetsliv, familjekunskap, konsumentkunskap, lag och rätt, hälso- och friskvård, miljö.

Ungdomar i åldern 16–18 år bereds möjlighet att delta i studieverksamhet som motsvarar den som finns i gymnasieskolan. Målet med verksamheten bör vara att ungdomarna, utifrån sina individuella förutsättningar, får en utbildning som gör det möjligt att fortsätta sitt kunskapsinhämtande på nästa nivå i Sverige eller i annat land.

OV bör regelmässigt följas upp och utvärderas. Såväl kvalitativa som kvantitativa aspekter på verksamheten skall därvid uppmärksammas.

4.7 Den centrala överenskommelsen

En överenskommelse träffades i april 2001 mellan Migrationsverket, AMS, Integrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet om att utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare.

Överenskommelsen är en plattform för att samordna förändringsarbetet. Den syftar till att utveckla och stärka samarbetet mellan berörda myndigheter. Det övergripande syftet med överenskommelsen är att asylsökande, flyktingar och andra nyanlända invandrare skall kunna ta tillvara och utveckla sina egna resurser. Samtidigt skall myndigheterna och kommunerna genom att samordna sina resurser kunna bli effektivare.

Beträffande OV framhålls i överenskommelsen att den asylsökande – i avvaktan på beslut i tillståndsärendet – skall delta i någon form av OV som Migrationsverket ansvarar för att anordna. OV skall därvid utgå från individens förutsättningar och behov. Av överenskommelsen framgår att OV skall vara individen till nytta oavsett utgången i asylärendet. Den asylsökande har även möjlighet att arbeta på den öppna arbetsmarknaden under den tid asylansökan prövas.

För att utveckla verksamheten skall Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket samverka kring bl.a. följande.

- Den asylsökandes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet skall kartläggas redan under den tid asylansökan prövas. Af medverkar vid behov i Migrationsverkets kartläggningar.

- Asylsökande med yrkeserfarenhet skall under den tid asylansökan prövas få tillgång till rådgivning vid Af. Migrationsverket tar initiativ till insatser från Af.
- Då en asylsökande har fått uppehållstillstånd skall Migrationsverket i samråd med Af göra en första bedömning om individen kan få ett arbete direkt. Denna bedömning skall ske innan kommunplacering äger rum.

4.8 Sammanfattning

Vår genomgång visar att man kan urskilja några väsentliga tidpunkter för utbyggnaden av OV. De viktigaste är följande.

- | | |
|--------------|---|
| Åren 1989-92 | Dåvarande SIV bygger ut OV i varierande former. SIV:s riktlinjer tillkommer. Möjligheter införs för SIV att ge asylsökande undantag från arbetstillstånd. |
| År 1994 | Möjligt att bo som ebo. Praktik och arbete kan ske efter kontakt med fackliga organisationer och Af. Målet meningsfull sysselsättning slås fast i LMA. |
| År 1997 | Integrationspolitiska mål tillkommer. Sjukvården för asylsökande övergår till landstingen. |
| År 1998 | Integrationsverket inrättas som ny myndighet den 1 juni 1998. |
| År 1999 | Migrationsverket får ansvar för åtgärder beträffande återvändande. |
| År 2001 | Central överenskommelse mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket, och Svenska Kommunförbundet. |

År 2002 Ny skollag tillkommer. Ny överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet angående ersättningar.

5 Mål och riktlinjer för OV

5.1 Mål och riktlinjer enligt riksdag och regering

Migrationspolitiska mål

Migrationsverket skall i sin verksamhet beakta de migrationspolitiska mål som regeringen fastställt för verket som t.ex. att upprätthålla den reglerade invandringen och att värna asylrätten (Migrationsverkets regleringsbrev år 2001). Handläggningstiderna i asylärenden skall minskas. Åtgärder skall vidtas för att underlätta ett självmant återvändande under asylprocessen. Man skall också erbjuda asylsökande en human och värdig vistelse i landet under den tid som deras ansökan prövas. Den totala tiden som en sökande är inskriven i mottagningsverksamheten – där OV ingår – skall normalt inte överstiga tolv månader. Internationella överenskommelser och andra krav på hur asylsökande skall hanteras skall enligt uttalanden av riksdagen beaktas av Migrationsverket (t.ex. FN:s barnkonvention och UNHCR:s handbok).

I Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) anges att dåvarande SIV skall ge de asylsökande en meningsfull sysselsättning under väntetiden samt att asylsökande är skyldiga att delta i OV. Lagen är fortfarande aktuell.

I proposition 1993/94:94 slår regeringen fast att det är av yttersta vikt att en asylsökande inte passiviseras under en lång väntetid i sysslolöshet. Målet för OV bör därför vara att alla asylsökande skall arbeta eller delta i någon form av OV under en tid som motsvarar normal arbetstid, dvs. 40 timmar per vecka.

Integrationspolitiska mål

Riksdagens beslut att år 1998 inrätta en ny myndighet – Integrationsverket – med ansvar för integrationsfrågor, innebar att Migrationsverket fick ett mer renodlat ansvar för migrationsfrågor. Gränsdragningen förutsatte dock att Migrationsverket och Integrationsverket samordnade förberedelserna för integrationen innan uppehållstillståndet gavs. Migrationsverket fick därför i proposition 1997/98:16 vissa integrationspolitiska riktlinjer för sin verksamhet, bl.a. skall verket underlätta och förbereda genomförandet av den kommunala introduktionen. I propositionen står det t.ex. att det är viktigt att aktiviteterna i OV ”i de delar som är inriktade på vistelse i Sverige utformas på så sätt att de förbereder den sökande på kommunernas introduktionsprogram”.

Regeringen beslutade år 1999 om att ändra förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m.fl. Ändringen trädde i kraft den 1 augusti 1999. Den innebär bl.a. att myndigheterna fortlöpande skall beakta integrationspolitiska mål när verksamhetens utformas och när den bedrivs. I regeringens skrivelse 2001/2002, ”Integrationspolitik för 2000-talet”, har regeringen beslutat om ett tillägg till 7 § verksförordningen. Myndighetens chef blir därmed skyldig att ”beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken”.

Arbetsmarknadspolitiska mål

Dåvarande SIV skulle också enligt proposition 1993/94:94 beakta vissa arbetsmarknadspolitiska riktlinjer i sin praktikverksamhet. Bl.a. bör verket bevaka att ett praktikarbete inte är fråga om ett arbete som bör utföras på marknadsmässiga villkor och att deltagande i verksamheten inte går över till att bli ett reguljärt arbete.

Mål i den centrala överenskommelsen

På initiativ av bl.a. Integrationsverket träffades i april år 2001 en central överenskommelse om samverkan kring mottagandet av asylsökande samt introduktionen av flyktingar och andra invandrare. Överenskommelsen träffades mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet. Syftet är bl.a. att asylsökande skall kunna ta tillvara och utveckla sina resurser så att de får bättre förutsättningar att försörja sig själva och bli delaktiga i det svenska samhället om de får uppehållstillstånd. För att utveckla OV skall Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket samverka kring att kartlägga den asylsökandes utbildningsbakgrund och yrkeslivserfarenhet redan under den tid asylansökan prövas. Asylsökande med yrkeserfarenhet skall under denna väntetid få tillgång till rådgivning vid Af, bl.a. för att vara bättre förberedda inför en eventuell bosättning i Sverige.

5.2 Migrationsverkets tolkning av mål och riktlinjer

I SIV:s föreskrifter från år 1997 (SIVFS 1997:2) om mottagande av asylsökande m.fl. anges vissa riktlinjer för de asylsökandes sysselsättning. Bl.a. framhålls att utlänning som fyllt 16 år skall delta i den sysselsättning som anordnas för dem. Ingenting nämns om syftet med denna sysselsättning. Sysselsättningen skall dock anpassas till den enskilde individen. En individuell bedömning av den enskildes förmåga och förutsättningar för att tillgodogöra sig sysselsättningen skall alltid ske. Särskild uppmärksamhet skall riktas mot den enskildes psykiska hälsa.

Generaldirektören har även i GDM nr 5/98 meddelat bestämmelser för OV. Där sägs att OV skall utformas med utgångspunkt i att verksamheten främst skall syfta till:

- att vara ett sätt för utlänningen att bidra till sin egen försörjning
- att främja utlänningens framtid oavsett utgången i asylärendet eller den fortsatta handläggningen av det tidsbegränsade uppehållstillståndet.

Verksamheten skall dessutom vara meningsfull. OV skall anordnas för vuxna inom områdena 1. extern verksamhet, 2. självförvaltning, 3. samhällsskola, 4. svenskundervisning, 5. annan språkundervisning, 6. övrig undervisning. Verksamheten vid varje mottagningsenhet skall innehålla inslag av samtliga dessa områden. Ungdomar mellan 16 och 18 år bör istället för svenskundervisning och samhällsskola erbjudas gymnasieförberedande studier. För varje enskild utlänning upprättas en individuell handlingsplan (IHP). Av denna skall närmare framgå den enskildes önskemål om och personliga förutsättningar för olika verksamheter. OV skall erbjudas under all den tid en utlänning är registrerad vid en anläggning med vissa undantag. OV bör även regelmässigt följas upp och utvärderas.

5.3 Mål och riktlinjer för OV enligt intervjuer med lokalt ansvariga inom Migrationsverket

RRV har vid besök på lokala enheter inom Migrationsverket ställt frågor beträffande målen för OV. Nedan sammanfattas svaren i ett antal punkter.

- I den mån OV nämns i planeringssammanhang och i lokala måldokument sker det i verksamhetsplanen för mottagningsenheten eller inom ramen för de överenskommelser som görs mellan regiondirektören och chefen för mottagningsenheten.

- Nästan alla enhetschefer och ansvariga för OV på lokal nivå hänvisar till GDM nr 5/98 för att planera OV och utfärda riktlinjer för OV. Någon konkretisering av dessa riktlinjer förekommer emellertid sällan på lokal nivå.
- När OV nämns i verksamhetsplanen eller i avtal mellan regional och lokal chef handlar det oftast om att OV skall följas upp vid de tillfällen som man beslutat om centralt (fyra mättillfällen per år). Denna uppföljning belyser emellertid i huvudsak kvantitativa mått. Det finns dock en kvalitativ redovisning av t.ex. samverkan och hur man arbetat med individuella handlingsplaner.
- Det ställs sällan krav på uppnådda resultat lokalt. De mätningar som görs avser hur många individer som deltagit i OV och antalet timmar – inte om individen har uppnått en viss nivå på sin svenska eller hur många av de asylsökande som skulle kunna varit egenförsörjande eller skulle kunna ha haft praktik.
- I allmänhet har man planerat att varje år ge OV – och då främst undervisning i svenska – i en omfattning och inriktning som man gjort under tidigare år. På några platser har man planlagt självförvaltning i mellan 6 och 12 veckor med ett varierande antal timmar under dessa veckor.
- Några av de elva enheter som ingår i RRV:s granskningsurval har ett särskilt OV-dokument, som anger vilka prioriteringar man gör lokalt. Dokumentet har i allmänhet kommit till för att etablera en ny modell för OV – oftast en särskild OV-enhet eller särskilda OV-handläggare (t.ex. Falkenberg, Göteborg, Jönköping, Stockholm, Trollhättan och Uppsala).

- De prioriteringar som nämns är främst utbildning och andra aktiviteter för barn och ungdom samt svenskundervisning.
- Ansvariga har svårt att ange verkets riktlinje för vad gruppen asylsökande skall ha uppnått efter OV-tiden, eftersom målen idag inte är formulerade som uppnådda resultat av OV. De är snarare en form av produktionsmål och check-listor.
- När det gäller praktikplatser för asylsökande tar man in ett utlåtande från fackliga organisationer och Af/länsarbetsnämnderna. Migrationsverket godkänner nästan aldrig en praktikplats som dessa organisationer har avstyrkt.
- Ansvariga har svårt att ange vilken grad av kontakt med arbetslivet som bör eftersträvas i OV. Dessutom är många inte klara över om det är önskvärt eller inte att asylsökande arbetar under väntetiden. Inslaget av frivillighet och egenansvar i förhållande till om Migrationsverket skall vara aktivt för att bistå den sökande med arbetsmarknads-kontakter, är heller inte klart uttryckt.
- Insatser för att förbereda en framtida integration av en asylsökande kommer ibland i konflikt med insatser för att underlätta ett frivilligt återvändande.
- De allmänt formulerade målen idag är svåra att följa upp och utvärdera.

5.4 Sammanfattning

Idag finns inga tydliga operativa mål för OV. För de OV-ansvariga är det ibland oklart hur OV skall utformas och vilka resultat som skall uppnås.

I ett så centralt styrdokument som Migrationsverkets regeringsbrev saknas idag ett integrationspolitiskt mål, trots att

verket givits ett sådant mål i proposition 1997/98:16. Därmed blir det oklart hur migrationspolitiska och integrationspolitiska mål skall prioriteras. Framför allt är det oklart i vilken grad de integrationspolitiska målen skall ha ett genomslag i Migrationsverkets verksamhet.

Den målformulering som finns i LMA om att erbjuda meningsfull sysselsättning för asylsökande är oklar på så sätt, att den inte innehåller information om vad som skall göras, när det skall vara klart, hur mycket och till vilken kvalitet samt vilka effekter som skall uppnås.

I de mål och riktlinjer som Migrationsverket fastställt för OV i egna styrdokument är det också oklart vad en asylsökande skall ha uppnått med OV under tiden innan uppehållstillstånd har beviljats. Framför allt saknas inom Migrationsverket idag specificerade mål och ambitionsnivåer för OV som anger vad som skall ha uppnåtts, t.ex. nivån på kunskaperna i svenska. Målen är idag inte formulerade på ett sådant sätt att de kan följas upp. Resultatet av uppföljningen kan inte användas för ett konstruktivt erfarenhetsutbyte inom verket. F.n. pågår ett utvecklingsarbete inom Migrationsverket. Arbetet syftar bl.a. till att se över OV.

6 Ekonomi och personal

6.1 Ekonomi

Kostnaderna för Migrationsverkets asylprövning år 2001 var 199 miljoner kronor (inkl. samkostnader och biträdeskostnader). Migrationsverkets kostnader för mottagningsverksamheten var samma år 1 852 miljoner kronor (inkl. samkostnader på cirka 45 miljoner kronor), varav OV stod för 149 miljoner kronor eller cirka 8 %. Av tabell 6.1 nedan framgår att svenskundervisningen står för knappt hälften av de totala kostnaderna. Personalkostnaderna står för 17 %, grundskola/gymnasium för 13 % och asylsökandes resor för 11 %. Arbetslivspraktiken kostar knappt något alls.

Tabell 6.1 Vad kostar inom OV?

Kostnadslag	Mnkr	%
Personalkostnader	24,9	17%
Lokaler m.m.	4,9	3%
Resor för asylsökande	16,9	11%
Grundskola/gymnasium	19,2	13%
Svenskundervisning	71,6	48%
Övriga utbildn.tjänster/-kostnader	8,6	6%
Arbetslivspraktik	0,6	0%
Övrigt (hobby, böcker, tolkar)	3,1	2%
Totalt	149,6	100%

Källa: Migrationsverket

6.2 Personal

Det totala antalet anställda inom Migrationsverket i december 2001 uppgick till 2 095 personer. Det var 290 personer fler anställda än året innan. Den tillgängliga arbetskraften under året var 1 669 årsarbetare. Motsvarande siffra för år 2000 var 1 507. Av de 2 095 personerna hade 739 sin huvudsakliga sysselsättning inom mottagningsverksamheten. 344 sysslade med asylprövning. Övriga sysslade med besök och bosättning, medborgarskap, chefskap eller administrativt stöd.

Hur många av mottagningshandläggarna som arbetar med OV finns inga exakta uppgifter om. På de lokala enheter vi besökt arbetar cirka 315 personer med mottagning. OV-personalen skattas av ansvariga till cirka 47 årsarbeten eller totalt 14 % av personalen. De besökta enheterna stod under år 2000 för cirka 64 % av samtliga flyktingsdygn. Utifrån dessa uppgifter kan man uppskatta antalet årsarbeten inom OV till ungefär 80.

I Migrationsverkets löneredovisningssystem finns uppgifter om hur många som uppgivit att de huvudsakligen arbetar med OV. Den 31 december år 2000 var det 154 personer och den 31 december år 2001 var det 197 personer. Vid en kontroll av uppgifterna i löneredovisningen fann vi att dessa överskattats betydligt vid vissa lokala enheter. Dels finns många deltid inräknade, dels medräknas den personal som är sjuk- och tjänstledig. Om dessa ledigheter räknas bort, hamnar antalet årsarbetare inom OV snarare i storleksordningen 100–120. Om man utgår från de totala personalkostnaderna på 25 miljoner kronor som fördelats på OV kan man beräkna antalet till något mindre.

Under året har i genomsnitt ungefär 22 000 asylsökande varit inregistrerade i mottagningssystemet. I november år 2001 var ungefär 80 % av de asylsökande 16 år och äldre.

Om man antar att 100 personer inom Migrationsverket arbetade med OV på heltid under år 2001, hade varje OV-medarbetare ungefär 176 sökande som vederbörande är ansvarig för. Antar man att det är cirka 150 personer som sysslat med OV under detta år blir antalet asylsökande per handläggare cirka 120. En del av OV-personalen arbetar dock inte med att kartlägga och planera OV tillsammans med asylsökande, utan med t.ex. administration eller stöd i självförvaltning.

7 Individualisering

7.1 Bakgrund och uppläggnig

Den individuella planeringen av OV sker oftast som ett samtal mellan mottagningshandläggaren och den asylsökande. Någon form av meritförteckning eller början till individuell handlingsplan ställs därefter samman. Därefter går ofta ärendet vidare till en specialiserad OV-handläggare som närmare beslutar att t.ex. svenskundervisning skall påbörjas vid en bestämd tidpunkt.

I flertalet fall handlar det i ett första steg just om undervisning i svenska. Om individen är analfabet går denne först på en alfabetiseringskurs. I väntan på att svenskundervisningen börjar, kan individen gå på självförvaltning och hjälpa till på anläggningen. Ett vanligt block av svenskundervisning är 12 veckor. Därefter kan det bli fråga om praktik eller fortsatt undervisning i svenska. Praktiken kan vara 3–6 månader. Andra aktiviteter kan vara data, engelska eller samhällskunskap.

Vid den individuella planeringen av OV är det viktigt att utgå från individens förutsättningar, behov och önskemål. De skall i första hand öka möjligheterna till delaktighet och egenförsörjning – nu och på sikt. Utifrån en genomgång av forskningslitteraturen på området¹⁷ och samtal med handlägg-

¹⁷ Berglind, Hans: Handlingsteori och mänskliga relationer, 1995; Carlsson, Anneli: Att sitta under den sociala makten – socialtjänstens och Af:s insatser för de arbetsökande, invandrade socialbidragstagare – ett brukarperspektiv, 2000 samt Franzén, Elsie C: Invandring och arbetslöshet, 1997.

gare fann vi att följande moment var betydelsefulla att granska närmare.

Kartläggning

Kartlägger man individens bakgrund och hans nuvarande situation samt individens utbildning och tidigare yrkeserfarenheter?

Mål och önskemål

I vilken grad ligger individens mål och önskemål till grund för OV?

Deltagare i planeringen

Deltog studie- och yrkesvägledare eller Af-personal med sitt kunnande vid planeringen?

Alternativa åtgärder

Finns alternativa vägar att gå för att uppnå individens mål och önskemål? Vilka alternativa åtgärder föreslås individen?

Uppföljning och utvärdering

Hur skall åtgärderna följas upp och revideras – i vilken omfattning görs detta? Vad säger uppföljningarna och utvärderingarna om resultatet av åtgärderna?

7.2 RRV:s undersökningar

Den individuella planeringen har granskats dels översiktligt genom intervjuer med ansvariga vid Migrationsverkets lokala boendeenheter, dels för ett antal slumpmässigt utvalda individer. I det senare fallet har RRV gått igenom den handlingsplan som finns och journalanteckningarna samt låtit ansvarig mottagningshandläggare svara på ett frågeformulär med 35

frågor kring individens bakgrund och nuvarande situation. Dessutom har RRV intervjuat flertalet av de handläggare som fyllt i enkäterna om den utvalde asylsökanden.

Enligt RRV:s granskning på individnivå har cirka hälften av de asylsökande någon form av individuell handlingsplan (IHP).

Vad har kartlagts?

De frågor som vi ställt oss här är följande. Vad noterar man i handlingsplaner eller journalanteckningar om individens bakgrund och nuvarande situation samt utbildning och yrkeserfarenheter? För de individer som finns med i urvalet har följande kartlagts.

Tabell 7.1 Vilka bakgrundsfaktorer har kartlagts och dokumenterats i handlingsplaner – och i vilken omfattning?

Bakgrundsfaktorer	Andel
Ålder	100%
Nationalitet	99%
Språk	96%
Ankomstdatum till Sverige	90%
Familjesituation i Sverige	62%
Skolutbildning	94%
Arbetslivserfarenhet	85%
Eventuella arbetshinder	19%
Boendesituation	9%
Körkort	30%
Läser och skriver det latinska alfabetet	4%
Fritidsintressen	4%
Svenskundervisning: antal dagar	15%
Praktikplats	19%

Källa: RRV:s genomgång av individplaner

De procentandelar som framkommit i studien har en viss osäkerhet p.g.a. att vi granskat relativt få handlingsplaner. Med tillräcklig statistisk säkerhet¹⁸ kan vi dock säga att de höga respektive låga procentandelarna i tabell 7.1 ovan kan variera med ungefär +/- 7 %. I större delen av de IHP som upprättas, kartläggs alltså utbildning och yrkesbakgrund, men oftast mycket kortfattat. Dokumentation finns i allmänhet inte.

Finns intressen, önskemål och mål uttryckta?

RRV har granskat i vilken grad intressen, önskemål och mål återfinns i de 66 IHP som fanns med i RRV:s urval. Vi har dessutom i en fallstudie granskat samtliga IHP som upprättats i Falkenberg under det senaste året.

Tabell 7.2 *Finns individens intressen, önskemål och mål uttryckta och angivna?*

Intresse/önskemål/mål anges	Antal	%
Intresse/önskemål uttrycks om enbart att läsa svenska	5	7,5
Intresse/önskemål om svenska och yrkesutbildning, praktik, jobb	13	19,7
Intresse/önskemål om enbart praktik, arbete	6	9,1
Ej angivna intressen/önskemål	40	60,6
Klart formulerade mål	2	3,1
Totalt	66	100,0

Källa: RRV:s genomgång av individplaner

I fyra av tio granskade IHP¹⁹ finns någon form av önskemål uttryckt. När det förekommer är det oftast fråga om att läsa

¹⁸ Dvs. med ett 95-procentigt konfidensintervall.

¹⁹ Osäkerhetsintervallet är +/- 12 %.

svenska och få en praktikplats eller möjligheter att förvärvs-arbeta. I sex av tio fall²⁰, där inte intressen/önskemål angivits, kan det istället stå vad som beslutats för den asylsökande, t.ex. ”SFI, praktikplats” eller ”Anmäls till nybörjarsvenska” i rutan handlingsplan. Önskemål och intressen avser aktiviteter på främst kort sikt. Klart formulerade mål finns endast i två²¹ planer.

Deltagare i planeringen

Av tabell 7.3 nedan framgår att det främst är mottagnings-handläggare eller OV-handläggare de sökande träffar när OV skall planeras. I ungefär en fjärdedel av fallen träffar man även en anordnare av svenskundervisning eller annan utbildningsanordnare.

Tabell 7.3 Vilka träffade den sökande vid planeringen av OV?

Träffade ...	Antal
Mottagnings- eller OV-handläggare	68
Svenskanordnare	2
Mottagnings-/OV-handläggare + sv. anordnare	21
Mottagnings-/OV-handläggare + annan utb.anordnare	9
Mottagnings-/OV-handläggare + barn- och fritidspersonal	2
Övriga (museum, konstförening, företagare, OV-handledare)	5

Källa: RRV:s enkätsvar

Företrädare för Af deltar nästan aldrig när OV planeras. I något enstaka fall har man yttrat sig över lämplig praktik och om en sökjobb-kurs. I övriga faser i planeringen har ingen från Af deltagit. Det framgår av tabell 7.4 nedan.

²⁰ Osäkerhetsintervallet är +/-12 %.

²¹ Osäkerhetsintervallet är +/- 4 %.

Tabell 7.4 På vilket sätt har företrädare för Af deltagit i arbetet med individens OV under den tid asylansökan prövas?

Sätt att delta	Antal
Medverkat i kartläggningsfasen i början av introduktionen	0
Medverkat regelbundet under introduktionen	0
Föreslagit yrkesmentor	0
Föreslagit praktikplats	0
Föreslagit arbetsmarknadsutbildning	0
Annan insats (sökjobb-kurs, yttrande om lämplig praktik)	2
Av totalt antal svar	106

Källa: RRV:s enkätsvar

Vilka åtgärder har nämnts i handlingsplanen?

De åtgärder som överhuvudtaget har nämnts i handlingsplanerna är följande.

Tabell 7.5 Samtliga typer av åtgärder/aktiviteter som nämns i IHP

Typ av åtgärd/aktivitet	Antal
Svenska (inkl. samhällsinformation)	44
Självförvaltning (snickeri, sygrupp)	5
Praktik, praktisera	8
Nyby Vision, Röda Korset o.d.	5
Engelska	1
Öppna förskolan	1
Lära sig svarva, byggnadsarbete, fabriksarbete, städa/diska, arbeta på dagis, chaufför, taxikort, bilmekaniker, svetsare, sjömansutbildning	8
Totalt	50

Källa: RRV:s enkätsvar

Relativt få alternativ – vid sidan om svenskundervisning – nämns överhuvudtaget i IHP. Dubbelt så många har anmält intresse av att praktisera än vad som beslutats om i IHP. Åtgärderna som anges under handlingsplan i IHP avser i stor utsträckning journalanteckningar om att individen börjat på svenskundervisning etc.

Har IHP följts upp och utvärderats?

Sju av tio handläggare²² som svarat anger att handlingsplanerna aldrig har följts upp.

Tabell 7.6 Antal uppföljningar med individen

Anta uppföljningar	Antal individer
0	72
1	18
2	9
3 till 4	3
5 eller flera	2
ej svar	17
Totalt	121

Källa: RRV:s enkätsvar

76 % anger att Migrationsverket inte har utvärderat OV-periodens insatser och måluppfyllelse. Cirka 12 % av handläggarna anger man gjort det och ytterligare 12 % anger att utvärdering kommer att ske i ett senare skede.

²² Med 95 procents säkerhet varierar denna andel med +/- 9 %.

7.3 Slutsatser

I flertalet IHP kartläggs utbildning (80 %) och yrkesbakgrund (73 %), dock oftast mycket kortfattat. Dokumentation finns i allmänhet inte. Eventuella hinder för att studera eller arbeta anges sällan.

I ungefär en tredjedel av IHP finns någon form av önskemål uttryckt. När det förekommer, är det oftast fråga om att läsa svenska. I en fjärdedel av fallen förekommer dock önskemål om annat, främst praktik. Önskemål och intressen avser aktiviteter på främst kort sikt. Formulerade mål finns endast i två av planerna. Dessa är nästan aldrig tidsbestämda.

I huvudsak är det mottagnings- eller OV-handläggaren som gör kartläggningen tillsammans med den sökande. I enstaka fall deltar en utbildningsanordnare. Företrädare för Af deltar nästan aldrig i planeringen av OV. I något enstaka fall har Af yttrat sig över lämplig praktik och om en sökjobb-kurs. I övriga faser i planeringen har ingen företrädare för Af deltagit.

Relativt få alternativ – vid sidan om svenskundervisning – nämns överhuvudtaget i IHP. Dubbelt så många har anmält intresse av att praktisera än vad som beslutats i IHP. Åtgärder som anges under handlingsplan i IHP avser i stor utsträckning journalanteckningar om att individen börjat på svenskundervisning.

Två tredjedelar av de handläggare som svarat, anger att handlingsplanerna aldrig har följts upp. Tre av fyra anger att Migrationsverket inte har utvärderat OV-periodens insatser och måluppfyllelse.

8 Vilken OV har de sökande deltagit i?

8.1 Hur många har deltagit?

I november år 2001 var 81,7 % av de asylsökande eller 18 194 individer i åldern 16 år och äldre; de anses därmed kunna delta i OV²³. Totalt har regionerna angivit den totala sysselsättningsnivån till 42 348 timmar under mätdagen i november. Antalet timmar som de sökande deltagit i OV var i genomsnitt 4,6 timmar per individ. Det innebär att 9 206 sökande deltog under den aktuella dagen i olika OV-aktiviteter. Det blir 50,6 % av antalet asylsökande i åldern 16 år och äldre.

8.2 Vilka aktiviteter handlar det om?

För att belysa vilken typ av OV det framför allt har handlat om, har vi i tabell 8.1 ställt samman de uppgifter som regionerna rapporterat till Migrationsverket centralt under november år 2001.

²³ Enligt GDM nr 5/98. Av dessa 18 194 var 214 asylsökande 65 år och äldre.

Tabell 8.1 Aktiviteter som asylsökande deltagit i enligt Migrationsverkets mätningar den 7 november år 2001, antal deltagare totalt samt procentandel av dem som anses kunna delta i OV

Aktivitet	Antal	%
Svenska	5 538	28,8
Grundskola	1 797	9,4
Praktikplats	763	4,0
Samhällsorienterande kurser	736	3,8
Föräldrar i öppen förskola/familjebaserad verksamhet	623	3,2
Självförvaltning	579	3,0
Öppen förskola	480	2,5
Kurser för analfabeter	352	1,8
Datakurser	271	1,4
Gymnasieskola	245	1,3
Gymnasieförberedande kurser eller liknande	231	1,2
Annat språk	87	0,5
Annan utbildning	86	0,4
Övrigt	86	0,4
Hemspråk	82	0,4
Friskvård	69	0,4
Yrkesorienterade kurser	39	0,2
Kommunal fritidsplats	2	0,0
Kommunal dagisplats	2	0,0

Källa: Migrationsverkets mätningar den 7 november år 2001

Sökande kan ha deltagit i flera aktiviteter under den dag mätningarna skedde. Undervisning i svenska dominerar. Knappt hälften av deltagarna i OV under den aktuella dagen läste då svenska. I genomsnitt läser man drygt 4 timmar om dagen. I övrigt är deltagandet utspritt på ett antal andra aktiviteter.

Ungefär 250 individer eller 1,5 % av de sökande har för Migrationsverket uppgivit att de arbetar under den aktuella

dagen. I Uppsala förvärvsarbetade cirka 10 % den aktuella mät dagen. Hur många asylsökande som därutöver ”arbetar svart” finns inga uppgifter om. Antalet som vägrar eller saknar giltiga skäl för att inte delta i OV var 535 (november 2001). De som har praktikplatser är relativt få eller ungefär 4 %. De yrkesorienterande kurserna är mycket få. Hälften av de sökande deltar alltså inte i OV. De som deltar gör det under halva dagen.

8.3 Omfattning av svenskundervisning

Uppgifter om deltagande i svenskundervisning finns för 96 av de 125 utvalda individerna. Dessa har sammanlagt hittills läst svenska i 47 461 timmar eller i genomsnitt 494 timmar per individ. Antalet timmar fördelar sig på grupper av individer på följande sätt.

Tabell 8.2 *Antalet individer i svenskundervisning (olika intervall)*

Antal timmar	Antal
1000–	14
500–999	18
300–499	25
100–299	27
0–99	12
Totalt svar	96

Källa: RRV:s enkätsvar

Tabell 8.3 När startade svenskundervisningen?

Startar svenska i den...	Antal
första månaden	31
andra månaden	31
tredje månaden	18
fjärde månaden	13
femte, sjätte månaden	8
sjunde, åttonde månaden	9
ej uppgift	15

De flesta påbörjade svenskundervisningen under de första månaderna efter ankomsten till Sverige. Det mest typiska fallet är att man sedan slutar under den tionde månaden att läsa svenska. Dvs. man har läst under ungefär åtta till nio månader i genomsnitt.

Individerna i vårt urval har varit i landet i genomsnitt 24 månader. Under 14 av dessa månader har de inte läst svenska. Det mest typiska fallet är således följande:

Ankomst	Börjar läsa svenska	Avslutar svenska	Därefter ev. annat
Månad 0	Månad 1-2	Månad 9-10	Månad 10-24

8.4 I vilken omfattning gör man annat efter det att man har läst svenska?

Praktik

Tabell 8.4 Har den asylsökande haft praktik under perioden?

Praktik...?	Antal
Ja	23
Nej	78
Vet ej	4
Svar	105
Ej svar	20

Källa: RRV:s enkätsvar

Mellan 14 och 30 %²⁴ har haft praktik²⁵ efter det att de har läst svenska. För en del avser praktiken arbete inom självförvaltningen.

Endast i fyra fall vet man att praktiken knyter an till tidigare yrkeserfarenheter.

²⁴ Osäkerhetsintervallet är +/- 8 %.

²⁵ Mer än 2 veckor.

Tabell 8.5 *Praktik som anknyter till tidigare yrkeserfarenheter*

Anknytning till tidigare yrkeserfarenheter...?	Antal
Ja	4
Nej	21
Individen har inga tidigare yrkeserfarenheter	3
Vet ej	67

Källa: RRV:s enkätsvar

Bland de skäl som anges för att individen inte har fått praktik, som anknyter till tidigare yrkeserfarenheter, nämns bl.a. att Migrationsverket inte prioriterar detta, tänkbara arbetsgivare finns inte tillgängliga, individen har själv uttryckt ointresse eller saknar förutsättningar när det gäller språk och psykisk hälsa. De flesta handläggare som svarat på frågan har dock inget speciellt skäl de kan ange framför andra skäl.

De allra flesta som har haft praktik börjar denna först efter 10–12 månader. Endast tre individer har påbörjat någon form av praktik under det första halvåret.

Handläggarna har svårt att bedöma arbetsmarknadspraktikens innehåll med hänsyn till individens erfarenheter. I de fall man kunnat bedöma detta har det rört sig om ganska eller mycket okvalificerat arbetsinnehåll i förhållande till individens yrkeserfarenheter. Svarsfrekvensen är dock alltför låg för att vi med säkerhet skall kunna besvara frågan.

I ungefär 30 % av fallen har Migrationsverket anpassat sig efter individens önskemål när det gäller praktik; i övriga fall har man inte gjort det eller vet inte. Det senare alternativet dominerar.

I genomsnitt har praktiken varat i fyra månader.

Den privata sektorn står för två tredjedelar av praktikplatserna, kommuner och ideella organisationer för en tredjedel. Inget statligt verk finns med bland praktikgivarna.

Övrigt

I övrigt har individerna fått viss datautbildning och utbildning i samhällskunskap. Större delen av dessa utbildningar avser individer i Göteborg (20 st), där man erbjudit individerna ett paket av svenska, data och samhällskunskap under den första tiden i mottagningen. Enstaka studiebesök har också ingått i Göteborgspaketet.

I tid räknat är övriga aktiviteter relativt begränsade. Samhällsutbildningen omfattar högst någon månad, liksom datautbildningen. Utbildningarna är tillgängliga främst för nyanlända.

Tabell 8.6 Övrig OV hittills

Övrig OV hittills...?	Antal
Data	26
Samhällskunskap	28
Engelska	5
Studiebesök	23
Arbete i förläggning	9
Övrigt	7

Källa: RRV:s enkätsvar

Inslag av samhällsinformation ingår dock också i den svenskundervisning som bedrivs inom ramen för OV. Inslagen om samhällsorientering är emellertid långt ifrån allmänt förekommande i svenskundervisningen och den samhällsorientering som förekommer är av skiftande kvalitet.

8.5 Hälsa

Socialstyrelsen har i uppdrag att följa upp innehåll i och omfattning av den vård som landstingen åtagit sig att ge till asylsökande. För asylsökande under 18 år ersätts landstingen för all vård. För vuxna asylsökande avgränsas ersättningen till att omfatta

- erbjudande om hälsosamtal och hälsoundersökning,
- akut vård eller vård som inte kan anstå,
- mödravård, förlossningsvård och preventivmedelsrådgivning,
- åtgärder enligt smittskyddslagen.

Socialstyrelsen har under år 1999 och år 2000 genomfört ett antal studier som inriktats på att granska erbjudanden om hälsosamtal, somatisk vård och psykiatriskt omhändertagande. Utfallet av studierna pekar på behov av flera förbättringar.

Hälsoundersökningar och hälsosamtal

Hälsoundersökningar och samtal är påkallat dels från den asylsökandes synpunkt för att kunna vägleda patienten till rätt nivå i fortsatta vårdkontakter, dels från samhällets synpunkt för att kunna säkerställa ett effektivt smittskydd. Studierna visar på brister i rutinerna att erbjuda alla asylsökande hälsoundersökningar och hälsosamtal. Omfattningen av genomförda hälsoundersökningar varierar över landet. I Norrbotten, där samtliga asylsökande omhändertas på en och samma anläggning, blir samtliga hälsoundersökta minst en gång. I Stockholm, där flertalet valt att bo i eget boende, bedömer man att 50–60 % av de asylsökande erbjuds hälsoundersökningar. I den register- och journalstudie som redovisas kunde för ett urval på 100 individer bekräftas att 9 % av

dessa genomgått hälsoundersökning. Ett problem är att lokalisera de asylsökande som valt att bo i eget boende. Så gott som alla huvudmän har brister i rutinerna för att erbjuda hälsosamtal. Informationsöverföringen från Migrationsverket till huvudmännen om vilka asylsökande som uppehåller sig i huvudmännens betjäningsområde sker inte med tillräckligt täta uppdateringar.

Somatiskt omhändertagande

Det brister bl.a. i huvudmännens interna administrativa rutiner när det gäller att registrera och att rapportera de asylsökande. Sjukvårdshuvudmännen klargör inte alltid i sin egen organisation ansvaret för att ta hand om asylsökande. Socialstyrelsen framhåller i sin studie att detta gäller särskilt Stockholms läns landsting.

Långvarigt psykiatriskt omhändertagande

I denna studie visas att den psykiatriska vården varit väl motiverad och bedrivits enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Huruvida vårdtiderna varit medicinskt motiverade har i vissa fall varit föremål för diskussion. I studien påpekas att ersättningens utformning riskerar att motverka behandling i öppenvård till förmån för slutenvård. En aktiv öppenvård är ofta mer kostnadseffektiv. Nuvarande ersättningssystem medger extra ersättning från staten om huvudmannen kan visa att kostnaderna för vårdkontakten överstiger 50 000 kronor.

I vår urvalsstudie har 30 av 121 asylsökande allvarliga psykiska problem enligt journalanteckningar. Över hälften av dessa har antingen varit inlagda på psykiatrisk klinik eller går under psykiatrisk behandling med läkemedel. Ytterligare 3 sökande har livshotande fysiska sjukdomar och 8 sökande har barn eller fru i familjen som mår psykiskt dåligt.

Statens kostnader för asylsökandes hälso- och sjukvård var år 2000 enligt Migrationsverkets årsredovisning (sidan 46) 204 miljoner kronor.²⁶ År 2001 var kostnaderna 260 miljoner kronor. Kostnaderna för sjukvård som överstiger 50 000 kronor var 58 miljoner kronor år 2000 och 81,6 miljoner kronor år 2001.

8.6 Slutsatser

Cirka hälften av de asylsökande i åldern 16 år och äldre har vid en given tidpunkt deltagit i OV.

Undervisning i svenska dominerar. Knappt hälften av deltagarna i OV under den aktuella dagen läste då svenska. I genomsnitt läser man drygt 4 timmar om dagen. I övrigt är deltagandet utspritt på ett antal andra aktiviteter. Ungefär 250 individer eller 1,5 % av de asylsökande arbetar under den aktuella dagen. Antalet som vägrar att delta i OV eller saknar giltiga skäl för att inte delta var 535.

Cirka hälften av de asylsökande deltar alltså inte i OV vid en given tidpunkt. De som deltar gör det under halva dagen. De som har praktikplatser är relativt få eller ungefär 4 %. De yrkesorienterade kurserna är mycket få.

De utvalda individerna har i genomsnitt hittills gått 494 timmar i svenskundervisning.

De utvalda individerna har varit i landet i genomsnitt 24 månader. Det mest typiska fallet är således att man börjar läsa svenska under månad 1–3 och avslutar svenskan under månad 9–10. Under de följande 14 månaderna läser man inte svenska, möjligtvis gör man något annat.

Mellan 70 och 86 % har inte haft någon form av praktik efter det att de har läst svenska. De allra flesta som haft praktik börjar praktiken först efter 10–12 månader. Endast i en-

²⁶ Inkl. periodiseringspost på 19,5 miljoner kronor.

staka fall vet man att praktiken knyter an till tidigare yrkeserfarenheter. Bland de skäl som anges för att individen inte har fått praktik som anknyter till tidigare yrkeserfarenheter, nämns bl.a. att Migrationsverket inte prioriterar detta, tänkbara arbetsgivare finns inte tillgängliga, individen har själv uttryckt ointresse eller saknar förutsättningar när det gäller språk och psykisk hälsa.

I de fall handläggarna har kunnat bedöma innehållet i praktiken har det rört sig om ganska eller mycket okvalificerat arbetsinnehåll i förhållande till individens yrkeserfarenheter. I ungefär tre fall av tio har dock valet av praktikplats anpassats efter individens önskemål när det gäller praktik; i övriga fall har man inte gjort det eller vet inte. Det senare svaret dominerar. I genomsnitt har praktiken varat i fyra månader.

Den privata sektorn står för två tredjedelar av praktikplatserna. Inget statligt verk finns med bland praktikgivarna.

Inslagen om samhällsorientering är emellertid långt ifrån allmänt förekommande i svenskundervisningen och den samhällsorientering som förekommer är av skiftande kvalitet.

Omfattningen av genomförda hälsosamtal varierar över landet. I Stockholm har endast 9 % av alla asylsökande genomgått hälsoundersökning. Så gott som alla huvudmän har brister i rutinerna för att erbjuda hälsosamtal. Informationsöverföringen från Migrationsverket till huvudmännen om vilka asylsökande som uppehåller sig i huvudmännens betjäningssområde sker inte med tillräckligt täta uppdateringar.

Det brister bl.a. i huvudmännens interna administrativa rutiner för att registrera och att rapportera de asylsökande. Sjukvårdshuvudmännen klargör inte alltid i sin egen organisation ansvaret för att ta hand om asylsökande.

I studien påpekas att ersättnings utformning riskerar att motverka behandling i öppenvård till förmån för slutenvård. En aktiv öppenvård är ofta mer kostnadseffektiv. Nuvarande

ersättningsystem medger extra ersättning från staten om huvudmannan kan visa att kostnaderna för vårdkontakten överstiger 50 000 kronor.

I vår urvalsstudie har relativt många asylsökande psykiska problem. Minst hälften av dessa asylsökande har antingen varit inlagda på psykiatrisk klinik eller går under psykiatrisk behandling med läkemedel.

Statens kostnader för asylsökandes hälso- och sjukvård var 260 miljoner kronor år 2001. Ökningen var 27 % i förhållande till år 2000. Kostnaderna för sjukvård som överstiger 50 000 kronor (vilket staten ersätter med extra medel) var 81,6 miljoner kronor år 2001. Ökningen var 40 % i förhållande till år 2000²⁷. Systemet för att kontrollera dessa hälso- och sjukvårdskostnader är idag svagt. Kostnaderna för landstingens vårdkostnader belastar f.n. Migrationsverkets mottagningsverksamhet. Migrationsverket har dock inga praktiska möjligheter att påverka dessa kostnader. Socialstyrelsen har här ett tillsynsansvar.

²⁷ Av Migrationsverkets delårsrapport år 2002 framgår att hälso- och sjukvårdskostnaderna ökat ytterligare under första halvåret år 2002. Mellan 1 juni år 2001 och 1 juni år 2002 har kostnaderna för vård som överstiger 50 000 kronor ökat med 120 %.

9 Uppföljningar och utvärderingar av OV

9.1 Bakgrund

Enligt GD-meddelande nr 5/98 bör OV regelmässigt följas upp och utvärderas. Såväl kvantitativa som kvalitativa egenskaper skall uppmärksammas. Särskilt skall tillses att externt organiserad verksamhet inte övergår i arbete som bör utföras på marknadsmässiga villkor. Återkommande skriftliga rapporter ingår i kvartalsrapporteringen. Närmare precisering om hur uppföljningen skall gå till ges i särskilda anvisningar för den löpande rapporteringen i en bilaga till GDM.

9.2 Typer av uppföljningar/utvärderingar

Följande typer av uppföljningar/utvärderingar är här av intresse:

1. Ansvarig handläggares och den sökandes uppföljning av individuella planer,
2. Den lokala enhetens uppföljning/utvärdering av svenskundervisningen, praktikverksamheten och andra aktiviteter – både kvalitativt och kvantitativt,
3. Verkets centrala och regionala uppföljning av OV, samt
4. Forskares och utredares utvärderingar av Migrationsverkets verksamhet utifrån perspektivet hur invandrare har blivit delaktiga i och kunnat etablera sig i det svenska samhället.

9.3 Uppföljningen av den individuella planeringen

De asylsökande tillbringar f.n. upp till tre år i mottagnings-systemet. De första månaderna läser de flesta asylsökande svenska. Något alternativ finns knappast. Individerna har sällan den kunskap som behövs om det svenska samhället de första månaderna. Den sysselsättning som därefter kan bli aktuell beror på flera faktorer, bl.a. hur det går i ärendet och vilka framsteg som görs i svenskundervisningen. Av det skälet är det viktigt att följa upp den individuella planeringen vid olika tillfällen.

Den sökandes ansvar att genomföra aktiviteter poängteras f.n. Likaså betonas att innehållet i planeringen utvecklas stegvis i dialog med den sökande utifrån uppnådda resultat och asylärendets utveckling. Ytterst handlar det om att OV ger ”mervärde” i form av förbättrade möjligheter till personlig utveckling, självförsörjning och arbete – antingen i Sverige eller i hemlandet.

För att följa upp en aktivitet behövs konkreta och tydliga mål samt tidsbestämda aktiviteter. Tidsbestämda mål kan vara viktiga, eftersom de övergripande målen ofta sträcker sig bortom väntetiden för att få uppehållstillstånd.

Det är i sig svårt att följa upp OV-aktiviteter utan en skriftlig dokumentation av önskemål, aktiviteter och mål. Dessutom växlar handläggarna över tiden, något som ytterligare försvårar en uppföljning om inte en skriftlig IHP finns tillgänglig.

Följer Migrationsverket upp den individuella planeringen och utvärderar insatserna?

I 69 % av de fall som RRV undersökt har – som tidigare nämnts i kapitel 7 – ingen uppföljning av individplanen gjorts tillsammans med individen. 1–2 uppföljningar har skett i 26 % av fallen. 3 och fler uppföljningar har gjorts i ungefär

5 % av fallen. En förklaring till detta kan vara att intresset för uppföljning hos asylsökande och handläggare minskar efter det att Migrationsverket fattat sitt beslut i asylärendet.

I kapitel 7 nämndes också att företrädare för Migrationsverket har utvärderat OV-periodens insatser och måluppfyllelse tillsammans med individen i ungefär 12 % av fallen. Dessutom skall man utvärdera insatserna i ytterligare lika många fall. I tre fjärdedelar av fallen förekommer ingen utvärdering.

I vilken grad har individen uppnått eller kommer att uppnå sina mål med OV? I tabell 9.1 bedömer handläggarna detta.

Tabell 9.1 *Har individen uppnått eller kommer att uppnå sina mål med OV?*

Bedömning	Antal	Procent
Ja, i huvudsak	11	13
Ja, delvis	8	10
Nej, inte alls eller endast i ringa omfattning	10	12
Inget mål är formulerat	24	29
Vet inte	31	37
Svarat	84	100
Ej svarat	37	
Totalt	121	

Källa: RRV:s enkätsvar

I de allra flesta fall vet inte handläggaren om individen har uppnått sina mål under OV-perioden. Antingen har inget mål formulerats för individen eller känner inte handläggaren till om målen har uppnåtts. En förklaring till det sistnämnda är att det har saknats en skriftlig handlingsplan. I många fall har man bytt ansvarig handläggare – inte bara en gång utan flera

gångar. Migrationsverket har då ingen information om vad som gjorts eller inte gjorts eller vad individen önskat att göra.

Ungefär hälften av handläggarna har också angivit att andra OV-insatser borde ha vidtagits. Det förutsätter dock i många fall att OV tillförs ytterligare resurser.

9.4 Lokala enheters uppföljning/utvärdering

RRV har funnit få uppföljningar och utvärderingar som undersökta enheter gör av den egna organiserade verksamheten. I några fall har man ställt samman viss statistik beträffande arbete och praktik.

9.5 Verkets centrala och regionala uppföljning/utvärdering

För att kunna återrapportera om OV till regeringen har Migrationsverket beslutat att regionerna skall följa upp och rapportera bl.a. omfattningen av OV och förekomsten av individplaner. Regionerna skall även beskriva samverkan lokalt inom OV. Det görs en viss dag i form av "ögonblicksbilder" tre till fyra gånger om året. Med något undantag har Migrationsverket inte under de senaste fem åren kvalitativt utvärderat OV.

9.6 Forskares utvärderingar

Elsie C. Franzén har utifrån intervjuer med invandrare om deras första tre år i landet funnit två dominerande mönster. Med tanke på deras effekter har hon benämnt dem "det konstruktiva mönstret" respektive "det destruktiva mönstret". De båda mönstren illustrerar hur olika samspelet mellan den enskilde flyktingen och det svenska samhällets företrädare kan

se ut. För en närmare beskrivning av Elsie C. Franzéns och andra forskares utvärderingar hänvisas till bilagan.

9.7 Slutsatser

Här redovisas våra slutsatser om uppföljningar och utvärderingar av OV på olika nivåer.

Den individuella planeringen

- I sju av tio fall som RRV har undersökt, har ingen uppföljning av individplanen gjorts tillsammans med individen. 1–2 uppföljningar har skett i 26 % av fallen. 3 och fler uppföljningar har gjorts i ungefär 5 % av fallen.
- Företrädare för Migrationsverket har utvärderat OV-periodens insatser och måluppfyllelse tillsammans med individen i 12 % av fallen. Dessutom skall man utvärdera insatserna i ytterligare lika många fall. I tre fjärdedelar av fallen förekommer ingen utvärdering.
- I de allra flesta fall kan inte handläggaren följa upp om individen har uppnått sina mål under OV-perioden. Antingen har inget mål formulerats för individen eller känner inte handläggaren till om målen är uppnådda. Det beror bl.a. på att det saknats en skriftlig handlingsplan. I andra fall har man bytt ansvarig handläggare flera gånger. Migrationsverket har då ingen information om vad som har gjorts eller inte gjorts eller vad individen önskat att göra.
- Ungefär hälften av handläggarna har också angivit att andra OV-insatser borde ha vidtagits. Det förutsätter dock i många fall att OV tillförs ytterligare resurser.

- I ytterst få fall har utbildning eller yrkeserfarenheter validerats.

Lokala enheters arbete

- RRV har funnit få uppföljningar och utvärderingar som undersökta enheter gör av den egna organiserade verksamheten för sin egen skull. I några fall har man ställt samman viss statistik beträffande arbete och praktik.

Verkets centrala och regionala uppföljning

- För att kunna återrapportera om OV till regeringen har Migrationsverket centralt beordrat regionerna att följa upp och rapportera omfattningen av OV och förekomsten av individplaner. Regionerna skall även beskriva samverkan lokalt inom OV. Det görs i form av ”ögonblicksbilder” tre till fyra gånger om året.
- Uppföljningarna sker inte mot mål som Migrationsverket satt upp. De sker heller inte mot i vilken grad individerna förbättrat sina möjligheter att bli delaktiga och snabbt kunna etablera sig i det svenska samhället om deras asylansökan bifalles.

10 Överväganden

Syftet med RRV:s granskning har varit att granska

- i vilken grad Migrationsverkets OV ger de asylsökande en meningsfull sysselsättning och förbereder de asylsökande på att snabbt kunna integreras i det svenska samhället om asylansökan bifalls eller underlättar ett eventuellt återvändande om ansökan avslås, samt
- analysera hindren för att uppnå detta.

För att belysa dessa frågeställningar har RRV besökt en tredjedel av verkets lokala mottagningsenheter och intervjuat chefer, ansvariga för OV, enskilda handläggare och anordnare av svenskundervisning. Även deltagare i svenskundervisningen har intervjuats. Vidare har vi samlat in uppgifter om vilken OV som i detalj funnits tillgänglig för ett slumpmässigt urval på 125 individer. Slutligen ingår också bearbetning av OV-statistik.

Våra observationer i granskningen sammanfattas nedan.

10.1 Våra viktigaste observationer

Utvecklingen av OV fram till idag

Följande väsentliga tidpunkter för utbyggnaden av OV kan urskiljas. Under åren 1989–1992 bygger dåvarande SIV ut OV i varierande former. År 1994 blir det möjligt att bo som ebo. Praktik skall kunna tillåtas efter kontroll av arbetsgivaren. Målet meningsfull sysselsättning slås fast i LMA och SIV:s riktlinjer för OV tillkommer. Åren 1997–2001 betonas

integrationspolitiska mål alltmer. I april år 2001 tillkommer en central överenskommelse om samarbete lokalt mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet.

Migrationsverkets mål och riktlinjer för OV

Lokalt OV-ansvariga hänvisar till GDM när det gäller riktlinjer för OV. Någon konkretisering av dessa riktlinjer förekommer sällan på lokal nivå, inte heller nämns OV i lokal verksamhetsplan eller avtal med regionledningen för det närmaste året. Av GDM framgår att a) för varje enskild utlänning upprättas en individuell handlingsplan b) OV anordnas för vuxna inom sju nämnda områden, t.ex. svenska, självförvaltning eller praktik c) OV erbjuds under all den tid en utlänning är registrerad vid förläggning med smärre undantag d) vissa krav ställs på utbildnings- och praktikgivare. Det ställs inga tydliga krav på uppnådda resultat lokalt inom OV.

Samverkan på lokal nivå

Under det år som den centrala överenskommelsen varit i kraft, har förvånansvärt lite gjorts på lokal nivå för att uppfylla intentionerna i överenskommelsen. Det gäller frågor som rör validering av utländska utbildningar och ekvivalering av medhavda betygsdokument, hjälp med yrkesvägledning och annan rådgivning. Dessutom finns brister i samverkan mellan Migrationsverket, Af och kommunen när det gäller frågor som rör svenskundervisningen skall organiseras samt frågor som rör praktikplatser och yrkesinriktade kurser. Det finns dock exempel på ett vidgat sådant samarbete i t.ex. Jönköping och Uppsala. Några resultat av den bedrivna samverkan föreligger ännu inte. Vidare kan vi konstatera att det saknas avsatta medel i överenskommelsen be-

träffande samverkan i åtgärder för asylsökande. P.g.a. Af:s hittillsvarande passivitet finns risk för att dubbla kompetenser byggs upp när det gäller arbetslivsfrågor, praktik och yrkesvägledning.

I övrigt har ett ytterst begränsat antal organisationer med främst religiös och/eller humanitär inriktning varit intresserade av att knyta kontakter med de asylsökande. I stort sett hela föreningslivet i Sverige, inkl. de asylsökandes och invandrarnas egna organisationer, lyser med sin frånvaro.

Ekonomi och resurser

Kostnaderna för OV uppgår till 149 miljoner kronor eller 8 % av kostnaderna för mottagningsverksamheten totalt. Svensk-undervisningen står för knappt hälften av de totala kostnaderna, personalkostnaderna för 17 %, grundskola/gymnasium för 13 % och asylsökandes resor för 11 %. Arbetslivspraktiken kostade knappt något alls. En del av personalen handleder asylsökande i den s.k. självförvaltningen. Vid de anläggningar som vi besökt, har mellan två och sju personer ägnat sig åt sådan handledning.

Av de 739 personer som är anställda inom mottagningsverksamheten arbetade enligt Migrationsverkets personalredovisning cirka 170 personer huvudsakligen med OV under år 2001. Denna siffra överskattar OV-personalen räknat i årsarbetskrafter. Om man utgår från de totala personalkostnaderna på 25 miljoner kronor kan personal som arbetar med OV uppskattas till hälften av dessa. På de lokala enheter vi besökt arbetar cirka 315 personer med mottagning. OV-personalen skattas till cirka 45 personer, vilket motsvarar 14 % av personalens arbetstid inom besökta mottagningsenheter. Om denna andel är representativ för hela landet uppskattar vi att ungefär 100 personer under år 2001 har arbetat med OV på heltid.

Under året har i genomsnitt ungefär 22 000 asylsökande varit registrerade i mottagningsystemet. I november år 2001 var ungefär 80 % av de asylsökande 16 år och äldre. Om man antar att 100 personer inom Migrationsverket arbetade med OV på heltid under år 2001, hade varje handläggare ungefär 176 sökande som vederbörande var ansvarig för. Antar man att det är cirka 150 personer som sysslat med OV under detta år uppgår antalet asylsökande per handläggare till cirka 120.

Individuell planering

I flertalet individuella handlingsplaner (IHP) kartläggs utbildning (80 %) och yrkesbakgrund (73 %), dock oftast mycket kortfattat. Dokumentation finns i allmänhet inte. Eventuella hinder för att studera eller arbeta förekommer sällan i kartläggningen. I ungefär en tredjedel av IHP finns någon form av önskemål uttryckt. När önskemål förekommer är det oftast fråga om att läsa svenska. I en fjärdedel av fallen förekommer dock önskemål om annat, främst praktik. Önskemål och intressen avser aktiviteter på främst kort sikt. Formulerade mål finns endast i två av planerna. Målen och planerna är nästan aldrig tidsbestämda.

Mottagnings- eller OV-handläggaren gör oftast kartläggningen tillsammans med den sökande. Företrädare för Af är nästan aldrig med när OV planeras. Relativt få alternativ – vid sidan av svenska – nämns överhuvudtaget i IHP. Dubbelt så många har nämnt intresse av att praktisera än vad som har beslutats i IHP. Åtgärderna som anges under handlingsplan i IHP avser i stor utsträckning journalanteckningar om att individen börjat på svenskundervisning. Handlingsplanerna följs sällan upp eller utvärderas.

Faktisk OV som den sökande deltagit i

Cirka hälften av de sökande i åldern 16–65 år har deltagit i OV vid en given tidpunkt. Undervisning i svenska dominerar. Knappt hälften av deltagarna i OV vid det aktuella tillfället läste då svenska. I genomsnitt läser man cirka 4 timmar om dagen. I övrigt är deltagandet utspritt på ett antal andra aktiviteter. Ungefär 250 individer eller 1,5 % av de sökande arbetar. Antalet som vägrar eller saknar giltiga skäl för att inte delta i OV var 3–5 %. De som har praktikplatser är relativt få eller ungefär 4 %. De yrkesorienterade kurserna är mycket få. I endast få fall har utbildning eller yrkeserfarenheter hos den asylsökande validerats.

De slumpmässigt utvalda individerna har varit i landet i genomsnitt 24 månader och hittills läst 494 timmar svenska i genomsnitt. De flesta börjar sin svenskundervisning under de första månaderna efter ankomsten till Sverige. Det mest typiska fallet är att man sedan slutar under den tionde månaden att läsa svenska. Dvs. man har läst svenska under ungefär sju till nio månader i genomsnitt. Under de följande 14 månaderna läser man inte svenska, möjligtvis gör man något annat.

Den större delen av de asylsökande har inte haft praktik efter undervisningen i svenska. Man påbörjar i allmänhet praktiken först efter 10–12 månader. Endast i enstaka procent av fallen vet man att praktiken knyter an till tidigare yrkeserfarenheter. Bland de skäl som anges för att individen inte har fått praktik, som anknyter till tidigare yrkeserfarenheter, nämns bl.a. att Migrationsverket inte prioriterar detta, tänkbara arbetsgivare finns inte tillgängliga, individen har själv uttryckt ointresse eller saknar förutsättningar när det gäller språk och psykisk hälsa.

I de fall handläggarna har kunnat bedöma innehållet i praktiken har det rört sig om ganska eller mycket okvalificerat arbetsinnehåll jämfört med individens yrkeserfarenheter. I

ungefär 30 % av fallen har Migrationsverket dock anpassat sig efter individens önskemål när det gäller praktik; i övriga fall har man inte gjort det eller vet inte. Det senare svarsalternativet dominerar. I genomsnitt har praktiken varat i fyra månader. Den privata sektorn står för huvuddelen av praktikplatserna. Inget statligt verk finns med bland praktikgivarna.

Omfattningen av genomförda hälsoundersökningar varierar över landet. I Stockholm har endast 9 % av alla asylsökande genomgått hälsoundersökning. Flertalet huvudmän har brister i rutinerna för att erbjuda hälsosamtal. Informationsöverföringen från Migrationsverket till huvudmännen om vilka asylsökande som uppehåller sig i respektive landsting sker inte med tillräckligt täta uppdateringar. Det brister även i huvudmännens interna administrativa rutiner för att registrera och rapportera asylsökande. Sjukvårdshuvudmännen klargör inte alltid i sin egen organisation ansvaret för att ta hand om asylsökande.

I vår urvalsstudie har relativt många asylsökande psykiska problem. Minst hälften av dessa har antingen varit inlagda på psykiatrisk klinik eller går under psykiatrisk behandling med läkemedel. Statens kostnader för asylsökandes hälso- och sjukvård var 260 miljoner kronor år 2001. Det var en ökning från föregående år med 27 %. Kostnaderna för sjukvård som överstiger 50 000 kronor – och som staten ersätter med extra resurser – var 81,6 miljoner kronor år 2001. Det var en ökning med 40 % från år 2000. Ersättningsens utformning kan riskera att motverka behandling i öppenvård till förmån för sluten vård. En öppen vård är ofta mer kostnadseffektiv.

Uppföljningar och utvärderingar

Den individuella planeringen

I sju av tio fall som RRV undersökt har ingen uppföljning av individplanen gjorts tillsammans med individen. 1–2 uppfölj-

ningar har skett i 26 % av fallen. 3 och fler uppföljningar har gjorts i ungefär 5 % av fallen. Företrädare för Migrationsverket har utvärderat OV-periodens insatser och måluppfyllelse tillsammans med individen i 12 % av fallen. Dessutom skall man utvärdera insatserna i ytterligare lika många fall. I tre fjärdedelar av fallen förekommer ingen utvärdering.

Handläggaren kan inte följa upp om individen har uppnått sina mål under OV-perioden. Det beror på att inget mål formulerats för individen eller på att handläggaren inte vet vilka önskemål individen haft. Det sistnämnda beror bl.a. på att det saknas en skriftlig handlingsplan. Man har t.ex. bytt ansvarig handläggare, inte bara en gång utan flera gånger. Migrationsverket har då ingen information om vad som gjorts eller inte gjorts eller vad individen önskat att göra. Ungefär hälften av handläggarna har också angivit att andra OV-insatser borde ha vidtagits. Det förutsätter dock i många fall att OV tillförs ytterligare resurser.

Lokala mottagningsenheters arbete

RRV har funnit få former av uppföljningar och utvärderingar som undersökta enheter gör av den organiserade verksamheten för sin egen skull. I några fall har man ställt samman viss statistik om arbete och praktik.

Verkets centrala och regionala uppföljning

För att kunna återrapportera om OV till regeringen har Migrationsverket centralt beordrat regionerna att följa upp och rapportera bl.a. omfattningen av OV och förekomsten av individplaner. Man skall också beskriva samverkan lokalt inom OV. Det görs en viss dag i form av ”ögonblicksbilder” tre till fyra gånger om året.

Uppföljningarna sker inte mot mål som Migrationsverket satt upp. Uppföljningar sker heller inte i förhållande till i vilken grad individerna förbättrat sina möjligheter att bli del-

aktiga och snabbt kunna etablera sig i det svenska samhället om deras asylansökan bifalles.

10.2 Hinder och problem

Nedan redovisas hinder och problem för att uppnå målen med OV.

Oklara mål och ambitionsnivåer

Enligt våra intervjuer är handläggarna inte alltid klara över syftet med OV. Det rör framför allt den mer individualiserade delen av OV. Men det är också vad OV skall syfta till när det gäller att planera återvändandet. Detsamma gäller vilken grad av kontakt med arbetslivet som eftersträvas. Dessutom är många inte klara över om det är önskvärt eller inte att asylsökande arbetar under väntetiden. Inslaget av frivillighet och egenansvar i förhållande till om Migrationsverket skall vara aktivt för att bistå den sökande är heller inte klart uttryckt. Det är också oklart om man skall ge OV när Migrationsverket skall verkställa en avvisning, men denna drar ut på tiden (t.ex. beroende på att en ny ansökan lämnats till Utlänningsnämnden).

Organisation och kompetens för OV behöver utvecklas

Modellen med att mottagningshandläggarna också ansvarar för OV har i allmänhet lett till att OV-insatserna har åsidosatts. Genom att särskilda OV-handläggare inrättats på flera håll i landet, har en specialisering kunnat ske. Framför allt har möjligheterna att kartlägga och diskutera tänkbara insatser utöver svenska (t.ex. praktik) då kunnat utökas. Detsamma gäller de asylsökandes kontakter med det omgivande samhället.

Lokal samverkan fungerar inte än

Samverkan med arbetsförmedling, kommuner och föreningsliv brister. Test och validering av yrkes- och skolkunskaper genom Af sker f.n. inte.

Bristande resurser och tid för OV

Antalet ärenden per handläggare är stort. Handläggarna har ont om tid. OV kostar. Om individualisering skall kunna ske inom ramen för OV behöver resurserna förstärkas enligt flera av de intervjuade handläggarna.

En heterogen målgrupp – åldrar, bakgrund, hälsa, språk, bostadsförhållanden, önskemål m.m.

Det är svårt att organisera information och kommunikation samt OV-aktiviteter för alla ebos när målgruppen är alltför heterogen. I tidiga skeden måste ibland informationen ske på hemspråket, vilket är svårt att organisera. De enskilda grupperna kan bli för små, framför allt för ebos i mindre kommuner, långt ifrån en anläggning. Dock finns ett antal huvudsakliga målgrupper som skiljer sig åt i väsentliga avseenden: akademiker, individer med gedigna yrkeserfarenheter, individer som haft okvalificerade arbeten samt gruppen svårt sjuka och tunga sociala fall. De många heterogena grupperna gör att det är än viktigare att individualisera OV-insatserna.

Kvalitativa brister i den OV som ges

Det saknas bl.a. möjligheter att få en ändamålsenlig praktik. Dessutom saknas utbildningar som förbättrar de sökandes yrkeskunskaper. Möjligheter till kontakter med föreningslivet saknas också. Det saknas insatser vid ett återvändande och särskilda insatser som kan stödja en sökande som mår psykiskt dåligt. Den asylsökandes kunskaper om det svenska samhället är begränsade. Under praktiktiden är det inte alltid möjligt att träna det svenska språket. Det är inte alltid möjligt

att individualisera svenskundervisningen; fotfästet på arbetsmarknaden i vid mening är dåligt.

Nätverket kring den sökande brister

Fadderverksamhet, mentorer, kontaktpersoner med anknytning till det svenska samhället behöver byggas ut. Detsamma gäller kontakterna med arbetslivet. Kttet/den sociala gemenskapen går förlorad vid ständigt nya elevintag och när eleverna byter grupp i svenskundervisningen.

Incitament för den sökande och handläggaren

Idag ses OV ofta som ett tvång. Det finns emellertid en vilja och en potential hos handläggarna att se möjligheterna i sammanhanget. Den potentialen bör tas tillvara. För att det skall kännas meningsfullt att upprätta IHP, måste det finnas utbildningsalternativ som är reella. Det är enligt vår mening ingen idé att utforma den slutgiltiga IHP:n alltför tidigt. Dessutom är det viktigt att de asylsökande äger och känner ansvar för sin handlingsplan. Det finns också ett tydligt samband mellan ohälsa och den långa tiden i avvaktan på beslut. Många mår dåligt och har psykiska problem. Dessa ökar ibland vid avslag på asylansökan. Om inte sådana förhållanden beaktas vid planeringen, kommer OV enbart att kännas som ett tvång och inte som en positiv utmaning, en möjlighet.

Uppföljningar och utvärderingar saknas ofta

Särskilt saknas kvalitativa uppföljningar och utvärderingar av OV-insatser.

Migrationsverket underlättar inte aktivt för asylsökande att förvärvsarbeta

Endast 1,5 % av de asylsökande har förvärvsarbete. Avsevärt flera personer är ”anställningsbara” efter det att de är klara med den grundläggande svenskundervisningen under de för-

sta 6–10 månaderna. De asylsökande som förvärvsarbetar på enheter som vi har besökt har nästan alltid skaffat sina arbeten själva. Intervjuade handläggare arbetar i allmänhet inte aktivt för att de asylsökande skall få ett arbete.

10.3 Överväganden, slutsatser och förslag

Nedan överväger vi några principiellt viktiga frågor som vi uppmärksammat under granskningen. Vi bygger våra överväganden på iakttagelser som redovisats i tidigare avsnitt, dvs. på analys av insamlat material, intervjuer och genomgång av den vetenskapliga litteraturen i ämnet samt resultat från RRV:s granskning ”Att etablera sig i Sverige”, RRV 2002:15.

En grundläggande fråga vi först behöver ta ställning till är denna: Skall inte staten snarare satsa resurser på att få ner handläggningstiderna i asylärenden än att satsa medel på OV²⁸? Det bästa sättet att förhindra att asylsökande hamnar i ohälsa och passivitet och att förkorta vägen in i det svenska samhället är sannolikt att drastiskt förkorta handläggningstiderna. Emellertid är de utdragna handläggningstiderna i asylärenden ett problem, som funnits under hela 1990-talet; problemet är ännu inte löst. Riksdagens revisorers rapport ”Uppehållstillstånd för asylsökande” (2001/02:6) visar t.ex. att handläggningstiden inte har minskat för de grupper av asylsökande som kom till Sverige under åren 1996–2000 – trots en betydande satsning från Migrationsverkets sida att få ner dessa tider. Andelen av de asylsökande som slutligen får

²⁸ F.n. kan Migrationsverket inte disponera anslagen på ett helt fritt sätt. Medel som avdelats för asylprövning får t.ex. inte användas för mottagningsverksamhet (OV).

uppehållstillstånd är enligt revisorerna cirka 50 %²⁹. Handläggningstiden är ännu långt från de mål på 6 månaders handläggningstid för asylprövning, både i första instans (Migrationsverket) och andra instans (Utlänningsnämnden) som gällt under år 2001.

Den genomsnittliga handläggningstiden för överklaganden av Migrationsverkets beslut vid Utlänningsnämnden var 211 dagar i asylärenden och 308 dagar i ärenden där asylskäl inte åberopas. Därefter lämnar en asylsökande ofta in en eller flera nya ansökningar om uppehållstillstånd till nämnden. Den genomsnittliga vistelsetiden hittills för de asylsökande i mottagningssystemet var 320 dagar i maj år 2002. De asylsökande som ingår i denna grupp kommer att få vänta ytterligare på slutligt beslut. Den genomsnittliga totala väntetiden innan ett ärende slutligt avgörs kan sannolikt, enligt RRV:s skattning baserad på nuläget, bli cirka 50 % längre. Det innebär att den genomsnittliga väntetiden för en asylsökande, inkl. de asylsökande som snabbbehandlas, kan bli cirka 480 dagar.

Enligt Migrationsverkets prognoser under våren år 2002 kommer antalet asylsökande sannolikt att ligga kvar på en relativt hög nivå framöver (cirka 28 000 asylsökande per år fr.o.m. år 2003). Dessutom påpekar verket att Dublinkonventionen leder till förlängda handläggningstider med flera månader. Med en ny instansordning³⁰ kan handläggningstiderna snarare komma att öka än minska. Trots att Migrationsverket fått mer resurser för att besluta i asylärenden, är det således inte sannolikt att verket under de närmaste åren påtagligt kan minska den tid asylsökande får vänta på besked

²⁹ Riksdagens revisorers rapport 2001/02:6 uppskattar andelen som slutligt får uppehållstillstånd till mellan 50–57 % för de som sökte asyl under åren 1998–1999.

³⁰ Där domstolar behandlar överklaganden.

i sitt asylärende. Andelen av de asylsökande som slutligen får uppehållstillstånd kan enligt RRV bli betydande, även om Migrationsverkets avslagsandel har ökat de senaste åren. Det beror bl.a. på att en mycket stor del av de asylsökande som får avslag överklagar Migrationsverkets beslut hos Utlänningsnämnden. OV är enligt Migrationsverket även viktigt för att underlätta att asylsökande kan återvända till sitt hemland vid ett avslag.

Det betyder att den organiserade verksamheten även framöver kommer att ha en stor betydelse för att de asylsökande dels inte skall hamna i passivitet och ohälsa eller uppleva att väntetiden på ett asylbesked är bortkastad, dels förbereda dem för kommunernas introduktionsprogram, som erbjuds dem som får uppehållstillstånd. Det är enligt RRV:s mening viktigt att asylsökande under den tid de lever i Sverige kan ta del av olika aktiviteter som det svenska samhället har att erbjuda. Kontakter med det svenska samhället som asylsökande kan ha nytta av, kostar inte alltid pengar. Ju mer av sådana kontakter, desto bättre är det enligt uttalanden från Integrationsverket. Det är också viktigt att OV är så pass flexibelt att det passar både den asylsökande som väntar på ett asylbesked i tio månader och den som får vänta i flera år³¹.

Mot denna bakgrund överväger vi följande frågor.

1. Oklara mål för OV

Idag finns inga tydliga operativa mål för OV. Därmed blir det svårare för regeringen och Migrationsverket att styra denna verksamhet, både för att få en tillräckligt enhetlig tillämpning av OV vid lokala enheter och för att utvärdera måluppfyllelsen på ett rimligt sätt. För de OV-ansvariga kan bristen på

³¹ I de senare fallen har de asylsökande ofta lämnat in en eller flera nya ansökningar (NUT) om asyl efter avslag från Utlänningsnämnden.

tydliga operativa mål också vara negativ. De ansvariga kan bli osäkra på utformningen av OV. Dessutom försämras sannolikt överföringen av erfarenheter mellan mottagningsenheterna. Ospecificerade mål och målkonflikter har i flera studier visat sig leda till sämre resultat än klart specificerade mål, se t.ex. RRV:s rapport ”Resultatstyrning i myndigheten”, RRV 1996:13. Klara mål kännetecknas enligt denna rapport från RRV av att målen innehåller information om vad som skall göras, när målen skall vara uppnådda, hur mycket och till vilken kvalitet samt vilka effekter som skall ha uppnås. När man arbetar mot tydliga mål kan goda exempel bidra till att utveckla och underlätta för mottagningsenheterna att genomföra OV.

Regering och riksdag har under de senaste åren påbörjat ett omfattande reformarbete för att se till att integrationspolitiken får genomslag i myndigheternas ordinarie verksamhet. Särskilt viktigt är det enligt regeringens skrivelse till riksdagen (skr. 2001/2002:129) att detta sker i för integrationsmålen strategiskt viktiga myndigheter. Migrationsverket är en av dessa myndigheter. OV är enligt proposition 1997/98:16 en viktig förberedelse för de kommunala introduktionsinsatserna. Att integrationspolitiska mål skall beaktas av Migrationsverket finns även uttalat i förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra integrationspolitiken.

I ett så centralt styrdokument som Migrationsverkets regeringsbrev saknas dock idag ett integrationspolitiskt mål. Det saknas också en prioritering mellan det migrationspolitiska målet och det integrationspolitiska målet för asylsökande. Det är alltså oklart om och i vilken grad det integrationspolitiska målet skall få ett genomslag i Migrationsverkets verksamhet.

Det är vidare så att den målformulering som finns i lagen om mottagning av asylsökande (LMA) om att erbjuda

meningsfull sysselsättning för asylsökande inte är utformad så att den stöder integrationspolitiken som den uttrycks i proposition 1997/98:16.

I de mål och riktlinjer som Migrationsverket fastställt för den organiserade verksamheten i egna styrdokument är det också oklart vad en asylsökande skall ha uppnått med OV under tiden innan uppehållstillstånd har beviljats. Längden på asylperioden är svår att beräkna i förväg. Det går dock att dela upp asylperioden i delar.

Framför allt saknas inom Migrationsverket idag specificerade mål och ambitionsnivåer för OV som anger vad som skall ha uppnåtts efter olika tider i OV, t.ex. nivån på kunskaperna i svenska. Målen bör enligt RRV vara formulerade på ett sådant sätt att de kan följas upp efter en angiven tidsperiod. Uppföljningen bör i sin tur kunna användas för ett konstruktivt erfarenhetsutbyte inom verket. Enligt RRV är det fullt möjligt att precisera målen för OV. Det kan handla om mål som att en viss andel av de asylsökande skall ha klarat godkänt betyg i den första kursen i respektive studieväg i sfi enligt den nya kursplanen, praktiserat inom sitt yrkesområde, kompletterat yrkesutbildningen eller arbetat inom sitt yrke. Det kan också handla om att kunna kommunicera på svenska i de sammanhang där den sökande vill röra sig.

F.n. pågår ett utvecklingsarbete inom Migrationsverket. Arbetet syftar bl.a. till att se över OV. Som tidigare nämnts är det enligt vår mening oklart i vilken grad och på vilka sätt OV skall förbereda och underlätta att kommunernas introduktionsprogram genomförs. I detta arbete bör Migrationsverket förtydliga, precisera och ange ambitionsnivå i interna styrdokument för en så viktig del av sin verksamhet som OV utgör, även om regeringen inte förtydligar sin styrning. Målen bör vara så tydligt utformade att det är möjligt att följa upp dem.

RRV föreslår därför att regeringen klargör ambitionsnivån med OV och preciserar det integrationspolitiska målet för Migrationsverket. RRV föreslår också att Migrationsverket i interna styrdokument preciserar och inte minst prioriterar mellan vad som skall uppnås med OV.

2. Deltagande i OV

Idag skall alla asylsökande delta i OV-aktiviteter. Detta framgår av propositioner och även av uttorkningar från Migrationsverket.

OV skall anordnas inom områdena extern verksamhet (praktik), självförvaltning, samhällsskola, svenskundervisning, annan språkundervisning och övrig undervisning. Verksamheten vid varje mottagningsenhet bör innehålla inslag från samtliga dessa områden. Det viktigaste området är svenskundervisning. Det finns dock inom Migrationsverket inga riktlinjer (t.ex. i GD-meddelande nr 5/98) för hur mycket svenskundervisning som skall erbjudas asylsökande eller vilka nivåer som skall uppnås. Dock framgår det att OV skall erbjudas under all den tid en asylsökande är registrerad vid en anläggning med vissa smärre undantag.

Genom bl.a. de mätningar av OV-verksamheten som sker på mottagningsenheterna, vet vi att av de asylsökande som bedöms kunna delta, är det kanske cirka hälften som deltar i någon form av OV-aktivitet under halva dagen.

De som inte deltar i svenskundervisningen inom ramen för OV har kanske fått ett arbete eller en praktikplats, är sjuka eller hemma för vård av barn, har inte fått dagisplats till barnen. En del känner oro för sin framtida situation och kan inte koncentrera sig på undervisningen. Andra har redan deltagit i svenskkurserna och får inte ut så mycket mer av ytterligare svenskundervisning.

Utifrån regeringens ambitioner i proposition 1993/94:94 och Migrationsverkets regleringsbrev fram t.o.m. år 1997 – att alla asylsökande som kan på sikt skall delta i OV under 40 timmar per vecka – är de deltagarsiffror som nu rapporteras in alltför låga.

Vilken ambitionsnivå skall samhället ha när det gäller deltagandet i OV? Kanske 50 % trots allt är en bra siffra på deltagande eller i varje fall tillräcklig? Å ena sidan betonas i den vetenskapliga litteraturen och i de utvärderingar som vi har tagit del av, att den asylsökande måste kunna känna sig trygg i sin roll för att studieresultatet skall bli så bra som möjligt. En god fysisk och psykisk hälsa anges som de viktigaste kriterierna på en god inlärningsmiljö. I det s.k. Kålleredsprojektet talas det mycket om att man skall se OV som ett erbjudande och att den asylsökande själv skall komma till insikt om att det är en förmån att delta i OV-aktiviteter. Å andra sidan kan man observera att det inte är speciellt många asylsökande som får nedsatt dagersättning p.g.a. att de inte vill delta i OV. De som inte deltager i OV är snarare de som av Migrationsverket ”skalas bort” på mer eller mindre legala grunder.

I Tyskland har man genom ny lagstiftning tänkt sig att alla asylsökande skall lära sig tyska och ha grundläggande kunskaper om hur det tyska samhället fungerar. Är motsvarande ambitionsnivå rimlig även för Sveriges del? Idag är mycket kring OV-verksamheten förknippat med tvång; OV är i princip en tvingande verksamhet. Den enskilde kan anföra olika skäl för att slippa delta i OV.

Om den asylsökande själv skall komma till insikt om att det är en förmån att få delta i OV-aktiviteter, måste sannolikt anordnarna erbjuda ett mer flexibelt och individuellt anpassat utbud. Det kräver i sin tur ett mer flexibelt arbetssätt och att man i görligaste mån undviker enhetliga lösningar. Om man skall anlägga en helhetssyn på OV, innebär detta även att in-

satser från olika samhällsorgan måste samordnas på ett bättre sätt än f.n.

Att öka andelen deltagare i OV borde vara väsentligt – inte minst mot bakgrund av statsmakternas integrationspolitiska uttalanden om att det är viktigt att ge de asylsökande en meningsfull sysselsättning och förbereda dem för en egenförsörjning.

Såvitt RRV kan förstå gäller fortfarande regeringens långsiktiga verksamhetsmål från år 1993/94 om att samtliga asylsökande skall delta i OV under en normal arbetsvecka. F.n. har Migrationsverket ambitionen att sysselsätta flertalet asylsökande 25 timmar per vecka inom OV.

3. OV:s organisation

Tidigare var det vanligt att samtliga mottagningshandläggare var involverade i OV-angelägenheter. Under granskningen har vi stött på det förhållandet att man inom flera mottagningsenheter har bildat eller håller på att bilda särskilda OV-enheter. Dessa skall specialisera sig på OV och koncentrera sig på de frågeställningar som finns inom OV-verksamheten. Riktade rekryteringar för att anställa kvalificerade OV-handläggare har påbörjats. Dessa rekryteringar avser att höja kompetensen inom OV.

En särskild OV-enhet finns vid mottagningsenheterna i bl.a. Uppsala, Stockholm och Kålleröd och är under uppbyggnad i Jönköping. Speciella OV-handläggare rekryteras och huvudargumentet för att bilda en egen OV-enhet är att man får ut större effekt genom att specialisera sig. Mottagningsenheten har därmed en ingång för dem som kommer utifrån och vill diskutera OV-frågor. Det kan gälla arbetsgivare som har en enda kontakt att vända sig till istället för flera handläggare som var och en på en liten del av arbetstiden sysslar med OV. Man kan också bygga upp kompetensen på

ett bättre sätt om man enbart har handläggare som sysslar med OV. Fördelarna med en specialisering är alltså huvudargumentet för att inrätta speciella OV-enheter eller OV-handläggare på mottagningsenheterna.

4. Kontaktnätet med det omgivande samhället

De asylsökande behöver inte bara lära sig det svenska språket i skolmiljö – de måste också få tillfälle att praktisera sin svenska ute i samhället. Det kan de få genom att OV inriktar sig på att – efter det att de grundläggande OV-kunskaperna är inhämtade – bygga nätverk mellan asylsökande och grupper av svenskar. Föreningar och organisationer måste engageras i större utsträckning som språk- och samtalspartner. På så sätt får de asylsökande också en inblick i den svenska kulturen.

Ett begränsat antal organisationer med främst religiös och/eller humanitär inriktning har f.n. kontakter med de asylsökande. I stort sett hela det svenska föreningslivet, inkl. flyktingarnas och invandrarnas egna organisationer, lyser som vi konstaterat med sin frånvaro. Det finns dock exempel på mer omfattande kontakter i vissa delar av landet. Den resurs det ideella föreningslivet utgör bör kunna tas tillvara i betydligt större omfattning. Det kan gälla allt från föreningar för schack och sportfiske till idrottsföreningar. Dessutom borde någon form av mentorskap, fadderskap eller stödpersoner som ställer upp för de asylsökande kunna organiseras på ett individuellt plan. Även här bör föreningar (idrottsorganisationer, kulturföreningar, fackliga organisationer, biståndsorganisationer) eller enskilda personer kunna göra en insats. Sådana kontakter med svenskar kan öka kunskaperna i det svenska språket och även bidra till ökad delaktighet.

Vad som måste förändras är synsätt och arbetssätt både hos Migrationsverkets handläggare och föreningslivet. De asylsökandes boendeenheter har tidigare varit isolerade öar i

samhället. Man har inte haft särskilt många organiserade kontakter med det övriga samhället.

Organiserade kontakter mellan asylsökande och olika föreningar bör enligt RRV upprättas i betydligt större utsträckning och vara ett viktigt inslag i integrationspolitiken. RRV föreslår att Migrationsverket genomför särskilda insatser för att stimulera föreningslivet att öka kontakterna mellan föreningar och asylsökande.

5. Individualisering

De asylsökande är olika. De kommer från många olika länder, har olika trosuppfattningar, har olika social och etnisk bakgrund. Tidigare skolutbildning varierar stort – det finns de som är analfabeter och det finns de som har en akademisk examen inkl. yrkeserfarenheter med sig från hemlandet. Det som förenar asylsökande är att de har flytt från förtryck och vill skapa sig en annan och förhoppningsvis tryggare ställning i Sverige.

Nu sker en viss nivågruppering av eleverna vid svenskundervisningen. Ofta är det entreprenören som nivågrupperar eleverna innan undervisningen börjar.

Att samtliga asylsökande är enskilda individer borde få återverkningar på hur pass individualiserad som undervisningen i svenska (och inom andra områden) är. Individualisering är också den trend som man från Migrationsverkets sida vill lansera när det gäller OV. En långtgående individualisering är emellertid resurskrävande och kostar pengar.

Hur långt kan – och skall – man driva individualiseringen? Den centrala överenskommelsen mellan olika myndigheter och Svenska Kommunförbundet öppnar för en mera omfattande individualisering av utbildning, undervisning och arbetsrelaterade aktiviteter än vad som varit fallet hittills. Så skall t.ex. AMS bistå med sina resurser och sin kompetens

som en följd av den centrala överenskommelsen. Hittills har den centrala överenskommelsen inte fått några faktiska återverkningar på det lokala planet med vissa undantag. Arbete med att utveckla lokala överenskommelser pågår dock i ett 25-tal av landets större flyktingmottagande kommuner.

Framför allt Af har en nyckelroll genom det kunnande och den kompetens som Af har på arbetsmarknadsområdet. En försöksverksamhet pågår bl.a. i Malmö. Den som gör klart sin svenskundervisning under OV-tiden och kan skaffa sig sfi-godkänt, bör kunna få hjälp med att kontakta det svenska arbetslivet.

RRV anser vidare det angeläget att en kursändring kommer till stånd inom OV – en kursändring från ett mer eller mindre schablonartat system, där den asylsökande placeras i på förhand givna ramar och aktiviteter, till ett system som i högre utsträckning än f.n. är individuellt anpassat och där man tar hänsyn till individens egna förutsättningar, förhoppningar och önskemål.

För att en sådan kursändring skall bli möjlig behövs goda redskap och metoder samt ett bredare utbud av aktiviteter inom OV. RRV föreslår att en ökad individualisering av OV-insatserna för asylsökande genomförs. Bl.a. bör följande punkter uppmärksammas av Migrationsverket:

- behovet av generell utökning och differentiering av OV,
- förbättrad kompetens och utökad intern vidareutbildning för den personal som är involverad i OV,
- instrument för att på ett ändamålsenligt sätt kunna kartlägga den asylsökande (pågår f.n. enligt Migrationsverket),
- ökad uppmärksamhet åt att validera de asylsökandes tidigare utbildningar och yrkeskunskaper,

- systematiskt följa upp nya arbetsmetoder och arbetssätt för individualisering, som har fungerat bra och spridning av dessa inom OV-organisationen (positiva exempel: Jönköping, Malmö, Sundsvall och Uppsala),
- kvalitativa uppföljningar som innefattar tester, intyg och betyg,
- utforma individplanerna inom OV så att dessa kan bilda underlag för eller ingår i motsvarande individplaner inom kommunal introduktionsverksamhet och inom Af:s verksamhet,
- Af med sin kompetens i betydligt större omfattning bistår de asylsökande med att få kontakt med arbetslivet.

6. Samordning med kommunal introduktion

Flera skäl talar för att bättre samordna svenskundervisningen för asylsökande med sfi. Den sammantagna undervisningstiden i svenska inom ramen för OV är ofta i nivå med den som ges i den kommunala introduktionen. Den önskvärda varningen av teori och praktik kommer sällan till stånd – trots att de flesta anser att det är positivt för språkinläringen och för anknytningen till den svenska som den sökande behöver för att utöva ett visst yrke.

Migrationsverket bör enligt RRV fullt ut tillämpa samma kursplan i svenskundervisningen som i fortsättningen kommer att gälla för sfi. Språktester bör förbättras och genomföras på liknande sätt som i den kommunala introduktionen. Det gynnar den sökande om undervisningen håller en nivå som är erkänd av skolor, kommuner och myndigheter i hela landet och den sökande får betyg på sina kunskaper, alternativt arbete/praktik (som bevis på språkfärdighet och kunskap om det svenska samhället).

En sådan åtgärd bör kunna leda till en avsevärt bättre kontinuitet och effektivitet i svenskundervisningen totalt sett. En sådan åtgärd bör dessutom kunna undanröja en del av den misstänksamhet som nu råder mellan företrädare för anordnare av sfö och företrädare för OV. Diskussioner om ett sådant arbete har också påbörjats. RRV anser att det är viktigt att denna samordning snabbt genomförs.

Det finns idag stora brister i informationen om OV-tiden till den kommunala introduktionen. I regeringens proposition och i riksdagen ställningstagande till integrationspolitiken 1997 betonades vikten av att kommunerna får den information som behövs och fanns tillgänglig hos dåvarande SIV (prop. 1997/98:16, SöU 1997/98:6). Dåvarande SIV ålades då skyldigheten att säkerställa att kommunerna fick nödvändig information utan dröjsmål. I regleringsbrevet för Migrationsverket saknas denna typ av krav. Informationen till kommunerna behöver förbättras enligt RRV:s granskning av den kommunala introduktionen. Regeringen bör ställa krav på att Migrationsverket i samband med att man informerar kommunerna om vilken OV enskilda personer har deltagit i och de resultat som uppnåtts, även överlämnar dokumentation som bekräftar detta till kommunerna.

Statsmakterna bör ställa större krav på innehållet i och kvaliteten på den samhällsinformation som ingår i den kommunala introduktionsverksamheten. RRV anser att framför allt Af:s engagemang och deltagande måste säkerställas här. Även med hänvisning till de grundvärderingar om mänskliga rättigheter och jämställdhet som vårt samhälle strävar efter att förverkliga samt FN:s konventioner, bör statsmakterna ställa större krav på innehållet i den samhällsorientering som bör vara obligatorisk i kommunernas introduktionsverksamhet.

RRV föreslår att regeringen beslutar att kursplaner för sfi tillämpas även för den svenskundervisning som ges till asylsökande.

7. Ohälsa

Bland de asylsökande finns många individer, vilka har gått igenom starkt traumatiska händelser, t.ex. torterats eller förföljts eller lider av somatiska sjukdomar. Fysisk och psykisk ohälsa försvårar möjligheterna att delta i OV.

Enligt forskare på området har många asylsökande problem med uppfattningsförmågan och att lära sig saker. Det explicita minnet fungerar ofta inte som det skall. Dessa asylsökande har svårt att ta till sig svenskundervisningen. Kraven på att läsa svenska 4–8 timmar per dag kan bli för stora och sådana krav snarare försämrar än förbättrar den långsiktiga läkningsprocessen. En forskare på Traumacenter i Stockholm menar rent av ”att kräva att man lär sig svenska i de former som nu undervisningen bedrivs i kan jämföras med tortyr”. Posttraumatiska stressreaktioner (PTSD) är ganska vanligt förekommande bland asylsökande. I sig är det en utlösande situation att behöva bli misstänkliggjord av en utländsk myndighet. De negativa beskederna samt att inte bli trodd och utsikten att behöva återvända till det land, där man haft sina traumatiska upplevelser, förvärrar PTSD-symtomen och stressen.

Det är viktigt att identifiera denna grupp av asylsökande. Det görs bäst med hälsoundersökningar och hälsosamtal. Denna grupp av asylsökande skall göra helt andra saker än att gå i skola, t.ex. jobba med en arbetsledare som kan de asylsökandes språk. Umgänge med landsmän kan för dessa individer vara ett skydd³². De är kanske inte så robusta just nu

³² Enligt en företrädare för Traumacenter i Stockholm.

utan måste få tillfriskna i en lugnare miljö. Hur vettigt är det då att man kräver att alla ska lära sig svenska? Viktigast är en daglig tillvaro som fungerar och någon form av syssla eller arbete. När man blir frisk kan man lära sig svenska bättre. Det bör då vara möjligt att komma tillbaka och läsa svenska. Det kan ta flera år att läka ett trauma och i många fall läker det aldrig.

Som tidigare påpekats har endast 9 % av de asylsökande i Stockholm gått igenom en hälsoundersökning. En orsak till det låga procenttalet är brister i de administrativa rutinerna. Landstinget, som skall kalla asylsökande till en hälsoundersökning, får inte nödvändiga uppgifter. Migrationsverket menar att man idag inte kan lämna över sådana uppgifter enligt landstingets önskemål p.g.a. personuppgiftslagen (PUL). Hälsoundersökningar bör göras för så många asylsökande som möjligt. I den mån PUL ställer hinder i vägen för att tidigt informera huvudmännen, behöver frågan utredas närmare. I väntan på en sådan utredning kan en enkel lösning dock vara att de asylsökande får möjlighet att själva godkänna en snabb överföring av uppgifter redan den första veckan.

Sjukvårdshuvudmännen klargör inte heller alltid i sin egen organisation ansvaret för att ta hand om asylsökande.

Asylsökande är i en riskfylld hälsosituation p.g.a. posttraumatiska stressreaktioner. Det vardagliga livet påverkar hur hälsan utvecklas under första året. Mellan 20 och 30 % av de asylsökande har eller har haft psykiska problem. De har antingen varit inlagda på psykiatrisk klinik eller går under psykiatrisk behandling med läkemedel. Dålig stress under introduktionsfasen hos asylsökande leder till höga kostnader (brist på integration, försämrad hälsa) på lång sikt. Även statens kostnader för asylsökandes hälso- och sjukvård har som tidigare nämnts ökat väsentligt under år 2001, nämligen med 27 % till 260 miljoner kronor. Kostnaderna för sjukvård som

staten ersätter med extra medel ökade under år 2001 extra mycket – med 40 %³³. Systemet för att kontrollera dessa hälso- och sjukvårdskostnader är idag svagt. Landstingens vårdkostnader belastar f.n. Migrationsverkets mottagningsverksamhet och konkurrerar med OV. Migrationsverket har dock inga praktiska möjligheter att påverka dessa kostnader. Socialstyrelsen har här ett tillsynsansvar.

En aktiv öppenvård är ofta mer kostnadseffektiv. Ersättningens utformning kan riskera att motverka behandling i öppenvård till förmån för sluten vård.

RRV anser att en överenskommelse om att bättre samordna hälso- och sjukvårdsinsatserna mellan inblandade lokala organisationer och myndigheter behöver komma till stånd. Även på detta område har diskussioner påbörjats. Det är viktigt att dessa diskussioner resulterar i en överenskommelse.

8. Praktik, arbete m.m.

Mellan 70 och 84 % av de asylsökande har inte haft någon form av praktik efter det att de har läst svenska. Åtminstone hälften av de sökande har dock visat intresse för praktik och upp till 20 % för arbete i olika former.

Praktik kan även vara ett alternativ för dem som inte klarar av att studera svenska. Nu faller dessa individer bort ur systemet genom självsällning. Och om inga andra alternativ finns har ingen – vare sig asylsökande eller handläggare – med nuvarande synsätt intresse av att diskutera andra alternativ.

Ett utökat nätverk och arbetsmarknadskontakter för de asylsökande kan behövas. Studiebesök kan vara ett steg i denna

³³ Av Migrationsverkets delårsrapport år 2002 framgår att hälso- och sjukvårdskostnaderna ökat ytterligare under första halvåret år 2002. Mellan den 1 juni år 2001 och den 1 juni år 2002 har kostnaderna för vård som överstiger 50 000 kronor ökat med 120 %.

riktning. Att ha sammankomster med lokala företag så tidigt som möjligt är ett annat alternativ.

Att den asylsökande automatiskt får arbetstillstånd efter fyra månader påverkar de sökandes arbetsmarknadskontakter i positiv riktning.

Innehållet i individplanen borde utvecklas stegvis i dialog med den sökande utifrån uppnådda resultat och asylärendets utveckling. Dessutom borde den individuella handlingsplanen dokumentera hur individen uppfattar resultatet av OV och hur han vill gå vidare i sin utveckling.

Vi kan urskilja tre önskvärda inriktningar eller syften med praktik i OV:

utbildningslinjen: praktiken skall i huvudsak tjäna ett pedagogiskt syfte, dvs. fungera som stöd för att lära sig svenska,

arbetsmarknadslinjen: praktik är i huvudsak ett led i att etablera sig på arbetsmarknaden och bör innehålla inslag som är direkt relaterade till framtida arbete eller yrke,

integrationslinjen: praktiken skall ge sådana kontakter mellan majoritetsbefolkningen/samhället och de asylsökande att praktiken främst bidrar till social och kulturell kompetens och ömsesidig anpassning.

De tre linjerna kan ge upphov till skilda tolkningar eller synsätt. Det är önskvärt att både handläggarna och de sökande är medvetna om vilka syften praktiken har.

De finns också en ekonomisk aspekt på frågan om arbete under den tid asylansökan prövas. F.n. arbetar endast 1,5 % av de asylsökande. Av de asylsökandes egna önskemål att döma finns det betydligt flera som vill och kan arbeta. Det gäller särskilt under den andra halvan av väntetiden – efter det att man har studerat svenska. För den grupp som har koncentrationssvårigheter kan arbete också vara ett fungerande alternativ. Det finns förvärvsarbeten där kraven på kunskaper

i svenska är låga. Om 10 % av de asylsökande arbetar medför det en besparing på ungefär 50 miljarder kronor per år. Det är en tredjedel av vad all OV kostar.

Om dessutom den psykiska ohälsan hos asylsökande kan reduceras, minskar kostnaderna ytterligare.

Kostnaderna för den svaga integreringen av invandrare på arbetsmarknaden uppskattar professor Jan Ekberg, Växjö universitet, till cirka 2 % av BNP eller 30 miljarder kronor om året. Med en svag arbetsmarknadsanknytning följer också utanförskap, små möjligheter att påverka sin egen vardag, sociala problem och risk för ökade spänningar mellan invandrare och infödda. Med tiden ökar andelen invandrare som har arbete. Men det går långsamt. En del av förklaringen har ansetts ligga i en bristande introduktion och i den passivering som sker under väntetiden på uppehållstillstånd. Kontakterna med arbetsmarknaden bör inte utebli helt under upp till två år i första skedet (innan man får uppehållstillstånd) och ytterligare i två till tre år under den kommunala introduktionen. Sammantaget är siffrorna för dem som har arbete låga, även efter tre år i kommunal introduktion.

Detta är självfallet ingen bra början på en integrationsprocess. En stor del av de sökande har hamnat i en psykisk nedbrytningsprocess. Enligt RRV är det en viktig fråga – att fler asylsökande får möjlighet till praktik eller tillfälligt arbete. RRV föreslår att ett tydligt och nåbart mål ställs upp. Ett exempel på ett sådant mål är – på några års sikt – att hälften av samtliga asylsökande under sin OV-tid bereds någon form av arbetsmarknadskontakt (praktik) och att åtminstone 10 till 20 % av de asylsökande påbörjar ett tillfälligt arbete under OV-tiden. I Uppsala förvärvsarbetar t.ex. redan idag³⁴ 10 % av de asylsökande.

³⁴ I november år 2001.

RRV föreslår att regeringen sätter upp mål för andelen asylsökande som bör återfinnas i praktik eller tillfälligt arbete.

Det är också viktigt enligt RRV att de asylsökande så tidigt som möjligt får information om att man kan söka undantag från arbetstillstånd om asylärendet beräknas ta längre tid än fyra månader (dvs. få möjlighet att tillfälligt förvärvsarbeta utan arbetstillstånd relativt omgående). Migrationsverket bör följa upp att mottagningshandläggarna informerar samtliga asylsökande om möjligheten att arbeta tillfälligt utan formellt arbetstillstånd.

9. Jämställdhet

Bland dem som söker asyl är ungefär hälften kvinnor. Av dem som beviljas asyl är något fler kvinnor än män. Av våra intervjuer och enkäter framgår dock, att asylsökande kvinnor har befriats från att delta i OV i större utsträckning än vad de asylsökande männen har. Anledningen är att de asylsökande kvinnorna i större omfattning passar barn, t.ex. i hemmet, i öppna daghem eller öppna förskolor. Kvinnorna tar även ett större ansvar för familjen och hemmets skötsel än vad de asylsökande männen gör. Graviditet är också ofta ett tillräckligt skäl för att bli befriad från att delta i OV.

Av RRV:s granskning framgår också att kvinnorna missgynnas när det gäller att skaffa sig praktik. Det är betydligt fler män än kvinnor som har haft en praktikplats inom ramen för OV. För att förbättra jämställdheten mellan män och kvinnor inom OV bör Migrationsverket enligt RRV överväga att ställa striktare krav för att befria asylsökande kvinnor från att delta i OV.

10. Återvändandeplanering

En av handläggarnas svåraste uppgifter är att förbereda återvändandet för dem som fått avslag på sin ansökan hos Migrationsverket. Många asylsökande överklagar Migrationsverkets beslut hos Utlänningsnämnden. En del lämnar även in nya ansökningar efter ett avslag hos Utlänningsnämnden. Många gånger mår den sökande också mycket dåligt under den utdragna beslutsprocessen. En stor del av dessa asylsökande har varit i kontakt med psykiatri, inlagda för psykisk sjukdom eller försökt att ta livet av sig.

Ibland förekommer någon form av praktik för dem som skall återvända. I övrigt har Migrationsverket inte mycket att erbjuda de sökande som måste återvända. En ökad avslagsprocent de senaste åren i kombination med en kraftig ökning av antalet ansökningar, medför att allt fler sökande hamnar i kategorin för dem som skall återvända. Dessutom går bortåt en tredjedel av handläggarnas tid åt till återvändandeplanering enligt våra intervjuer.

I gällande GDM nr 5/98 nämns inget om att OV-åtgärder bör påbörjas för att planera för ett återvändande. I princip skall återvändandet börja planeras från första dagen och pågå parallellt under hela tiden de asylsökande väntar på ett beslut i sitt ärende.

Att planera för ett återvändande ingår som en del i handläggarnas rutiner och kontakterna med de asylsökande. Med tanke på att andelen asylsökande som får uppehållstillstånd har minskat under senare år, kommer återvändandeplanering och frågor kring återvändandet att spela en större roll framdeles. Migrationsverket bör enligt RRV samla upp och analysera erfarenheterna av frågor kring återvändandet för att efter ett ställningstagande sprida erfarenheterna i organisationen.

11. Incitament

Incitamenten idag för asylsökande är dels att kunna språket, dels att efter ett uppehållstillstånd komma ut i förvärvsarbete och tjäna pengar. Det som modererar detta senare incitament är osäkerheten om utgången av asylärendet. Det är förståeligt att vissa sökande väntar på besked innan de engagerar sig i en framtid i Sverige till hundra procent. Det som talar emot detta är att de flesta sökande hoppas på ett positivt beslut, kanske ända tills den definitiva avvisningen skett. Det finns ju f.n. möjligheter att lämna in nya ansökningar vid avslag. Emellertid kan den sökande förbättra sina chanser att få stanna av humanitära skäl om han har en livshotande sjukdom. Intyg om suicidförsök förekommer enligt Utlänningsnämnden i 23 % av alla nya ansökningar, men bara i 8 % av alla överklaganden.

Det är inte heller särskilt konstruktivt att straffa asylsökande som inte lever upp till kraven. F.n. förekommer mest negativa incitament – som tvingar in den asylsökande i svenskundervisning under den första tiden i landet. Incitamenten bör bli mera positiva och knytas till de individuella planerna.

12. Uppföljningar och utvärderingar av OV

Det är rimligt och ändamålsenligt att regelbundet följa upp de asylsökande för att diskutera nästa steg i utvecklingen. Det samma gäller utvärderingar av vad som gjorts under hela perioden. Minst lika angeläget är det enligt RRV att följa upp dem som av olika anledningar inte deltar i OV (inte kallas till ett uppföljande möte efter det att svenskundervisningen slutat, befrias på olika grunder, vägrar delta etc.). Av vilka anledningar befrias de asylsökande från svenskundervisning? Kan man spåra något mönster hos dem som vägrar eller blir

befriade? Vad gör asylsökande som inte deltar i OV? RRV föreslår att Migrationsverket följer upp varför individer inte deltar i eller vägrar att delta i OV samt vid behov vidtar åtgärder.

Utvärderingar på högre nivåer har inte förekommit under de senaste fem åren. De uppföljningar som Migrationsverket gör bör kunna förbättras. Uppföljningarna saknar i stort sett kvalitativa inslag. Vissa utvärderande element bör kunna ingå i mätningarna. Enligt RRV bör man överväga att redovisa effektmål/volym, effektmål/kvalitet och genomförande/produktionsmål. Detta är en precisering och utgör grund för att kunna utvärdera verksamheten. Uppföljningarna bör även kunna göras i samråd med Integrationsverket.

Regionerna har diskuterat de hittillsvarande erfarenheterna inom OV på initiativ av Migrationsverket centralt. Här har regionerna redovisat sina erfarenheter och uppfattningar när det gäller en del aspekter på OV, bl.a. frågan om att införa ett slags bas-OV. En central arbetsgrupp inom Migrationsverket diskuterar f.n. hur framtidens OV skall utformas. Denna arbetsgrupp bör enligt RRV även ta ställning till och föreslå vilka uppföljningar och utvärderingar som behöver göras för att utveckla OV.

OV har betydelse för integrationen av asylsökande som får uppehållstillstånd. Det förefaller därför enligt RRV rimligt att Integrationsverket, med sitt övergripande ansvar för integrationsfrågor, får till uppgift att med viss regelbundenhet även utvärdera i vilken utsträckning Migrationsverkets OV underlättar den kommande integrationen i det svenska samhället.

13. Resurser

En del av förklaringen till de brister som finns idag beror på brist på resurser. Resurser kan tillföras OV genom att de asylsökande som så önskar får ökade möjligheter och stimu-

leras till att förvärvsarbete. RRV:s granskning visar att upp till 20 % av de asylsökande själva vill förvärvsarbete. Om 10 % förvärvsarbetar minskar utgifterna för OV med cirka 50 miljoner kronor om året. Därtill kan viss positiv skatteeffekt tillkomma. OV kostade totalt 149 miljoner kronor år 2001.

Genom att bättre samordna svenskundervisningen för asylsökande med sfi kan kommunernas kostnader för introduktionen komma att minska. Många asylsökande läser i väntan på beslut i stort sett lika många timmar svenska som man gör i sfi idag. Därför bör undervisning med samma kursplan och tester kunna minska behoven av svenskundervisning inom den kommunala introduktionens sfi för de asylsökande som får uppehållstillstånd och stannar i Sverige.

Om den psykiska/fysiska ohälsan hos de asylsökande kan reduceras genom tidiga hälsoundersökningar/hälsosamtal samt en mer meningsfull OV, kan behovet av hälso- och sjukvård minska under den kommunala introduktionstiden hos dem som får uppehållstillstånd.

Insatser under den tid man väntar på besked om uppehållstillstånd kan således få positiva effekter för den kommunala integrationen. Det kan därför vara motiverat att överväga att omfördela medel från integrationsanslaget till tidiga insatser inom OV. Kostnaderna bör kunna rymmas inom de totala ramarna för att ta emot asylsökande och introduktion av flyktingar.

Den utredning som regeringen tillsatt under granskningens gång för att se över mottagandet av och introduktionen för flyktingar (dir. 2001:87) bör få ta ställning till RRV:s samlade förslag och eventuell omfördelning av medlen på det migrations- och integrationspolitiska området.

14. Sammanställning av RRV:s förslag

RRV har i sina överväganden identifierat åtgärder som avser att ta bort hinder eller på annat sätt förbättra måluppfyllelsen. Vi har i resursavsnittet pekat på att en ökad andel asylsökande i praktik och tillfälligt arbete minskar anslagsbelastningen. Denna åtgärd kan även ge viss positiv skatteeffekt. Vi har även pekat på att identiska kursplaner i OV och sfi bör reducera behovet av svenskundervisning i den kommunala introduktionen.

Vi har delat upp RRV:s förslag i två delar: dels sådana som bör kunna rymmas inom existerande resursramar inom integrationsområdet, dels åtgärder som främst avser ökad individualisering. Sådana åtgärder kan till viss del kräva ökade resurser till Migrationsverket, men kan på sikt minska behovet av samhällsinsatser för integration genom att invandrare snabbare blir egenförsörjande.

RRV föreslår att regeringen

- klargör ambitionsnivån med OV och preciserar det integrationspolitiska målet för Migrationsverket,
- sätter upp mål för andelen asylsökande som bör återfinnas i praktik eller tillfälligt arbete,
- beslutar att kursplanen för sfi tillämpas även för den svenskundervisning som ges till asylsökande,
- ställer krav på att Migrationsverket höjer kvaliteten i den dokumenterade information man lämnar till kommunerna om de enskilda personer som har deltagit i OV och de resultat som uppnåtts, samt
- överväger att ge Af i uppdrag att inom existerande resursram för AMS även bistå de asylsökande.

RRV föreslår att Migrationsverket

- i sina interna styrdokument preciserar vad som skall uppnås med OV,
- följer upp att mottagningshandläggarna informerar samtliga asylsökande om möjligheten att arbeta tillfälligt utan formellt arbetstillstånd,
- följer upp varför asylsökande individer inte erbjuds OV i tillräcklig utsträckning eller varför asylsökande vägrar medverka i eller uteblir från OV,
- genomför särskilda insatser för att stimulera föreningslivet att öka kontakterna mellan föreningar och de asylsökande,
- medverkar i arbetet med att ta fram ett samarbetsavtal med näringslivet (Svenskt Näringsliv samt arbetsmarknadens parter).

RRV föreslår vidare att en ökad individualisering av insatserna för de asylsökande genomförs. Bl.a. bör Migrationsverket då uppmärksamma följande:

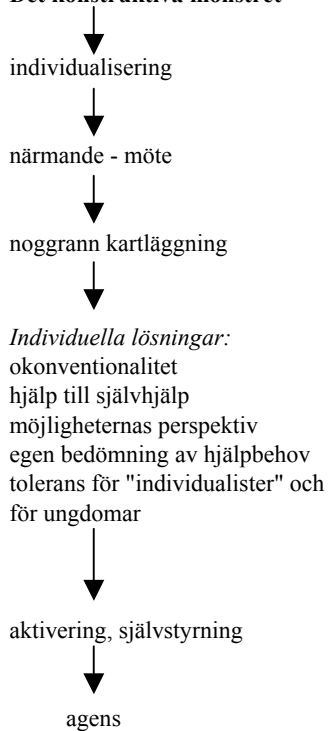
- behovet av en generell utökning och differentiering av OV,
- förbättrad kompetens och utökad intern vidareutbildning för den personal som är involverad i OV,
- instrument för att på ett ändamålsenligt sätt kunna kartlägga den asylsökande (pågår f.n. enligt verket),
- ökad uppmärksamhet åt att validera de asylsökandes tidigare utbildningar och yrkeskunskaper,
- systematiskt följa upp erfarenheter av nya arbetsmetoder och arbetssätt för individualisering, som har fungerat bra och spridning av dessa inom OV-organisationen (positiva exempel: Jönköping, Malmö, Sundsvall och Uppsala),

- kvalitativa uppföljningar som innefattar tester, intyg och betyg,
- utforma individplanerna inom OV så att dessa kan bilda underlag för eller ingå i motsvarande individplaner inom kommunal introduktionsverksamhet och inom Af.

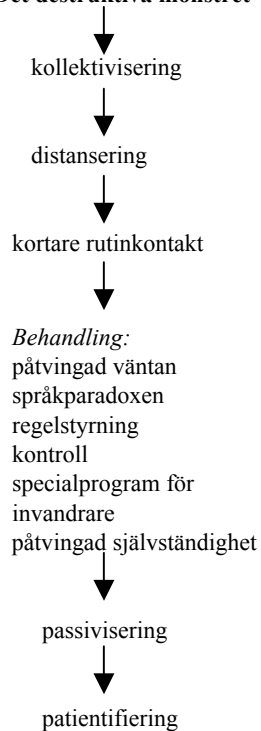
Forskares utvärderingar av OV

Elsie C. Franzén (1999) har utifrån intervjuer med invandrare om deras första tre år i landet funnit två dominerande mönster. Med tanke på deras effekter har hon benämnt dem som "det konstruktiva mönstret" och "det destruktiva mönstret".

Det konstruktiva mönstret³⁵



Det destruktiva mönstret



³⁵ Se not nästa sida.

Not från föreg. sida. *Kollektivering* avser ett förhållningssätt, där alla flyktingar ses som en relativt enhetlig grupp. Det innebär att alla uppfattas ha likadana behov och ska, för att integreras i det svenska samhället, genomgå en introduktion lika för alla. Det motsatta förhållningssättet blir då *individualisering*. *Distansering* står för markering av avståndet mellan det svenska (vi) och det utländska (dom). Vi är normen och dom måste lära sig normen, dvs. det svenska samhällets språk, regler och funktionssätt. I distanseringen ligger ett slags etniskt ointresse. Flyktingarnas bakgrund är mindre viktig eftersom den inte är svensk och uppfattas som diskutabel i värdehänseende. En yrkestillhörighet eller examen kommenteras t.ex. med "säger sig vara" eller "med X-lands normer". Motsatsen till distansering är *närmande*. *Behandling*, ett begrepp lånat från Charles Westin, avser olika slags åtgärder som anordnas för flyktingarna, särskilt åtgärder som i praktiken är obligatoriska. *Patientifiering* är, efter en period av tilltagande *passivering*, det negativa resultatet av behandlingen. Begreppet betecknar ett tillstånd hos den enskilde som utmärks av påtagliga svårigheter att återta kontrollen över den egna tillvaron. Begreppet ligger Seligmans "inlärdd hjälplöshet" nära. *Agens* uttrycker individens handlingskraft och upplevelse att kunna styra sin egen tillvaro. I agens ingår alltså *aktivering* och som begreppspar utgör de patientifieringens och passiveringens motsatser. *Språkparadoxen* syftar på den fälla invandraren hamnar i när han behöver ett arbete av något slag för att kunna öva sina svenskkunskaper, samtidigt som Af underlåter att hjälpa honom till något arbete med hänvisning till att hans svenska är för dålig.

De båda dominerande mönstren illustrerar hur olika samspelet mellan den enskilde flyktingen och det svenska samhällets representanter kan se ut. Dimensionen individualisering – kollektivering i kontakten speglar en policy, som i högst varierande grad präglas av respekt för flyktingen som en vuxen människa med ett liv före ankomsten till Sverige: en person som har kapacitet, kunskaper och erfarenheter. Här är det fråga om en levande, handlande människa som själv har rätt att bestämma över sin tillvaro. De officiella invandrarpolitiska målen Jämlikhet, Valfrihet och Samverkan innebär just detta. Det är enligt Franzén speciellt viktigt för flyktingar, som väntat länge på asyl, eftersom den långa vänte-

tiden inte medger nämnvärd frihet att styra och planera för framtiden.

I det destruktiva mönstret är kollektiviseringen i mottagandet avgörande. Franzén anger följande citat: *Ser du, när en flykting kommer in genom dörren ... då ser man inte en person, utan då ser man en invandrare.* I det destruktiva mönstret lägger Franzén in begreppet "påtvungad självständighet". Det avser de situationer där man ansåg att flyktingar ska klara sig själva. I dessa fall var det ändå fråga om en kollektivisering och en distansering. I praktiken hänvisades de nyanlända enligt Franzén helt till sig själva, vilket för en del blev oerhört påfrestande. Den ensamma, icke läskunniga, fyrbarnsmamman som satt i lägenhet mitt i stan och höll på att förlora hela sin försörjning för att hon inte undertecknat blanketten som socialförvaltningen skickat henne, var ett flagrant exempel. De unga ostasiaterna som fick vänta nio månader på kallelse till att bli testade för en svenskurs, utan att alls förstå vad de väntade på eller varför det tog så lång tid är ett annat exempel. De unga, ensamma männen framstod överhuvudtaget som en riskgrupp.

Andra åtgärder än kurser under de första åren var mycket ovanliga. Franzén fann också en övertygelse hos svenskarna, att flyktingar är illa rustade för att möta den svenska arbetsmarknadens krav, dvs. den enskilda arbetsplatsens krav. Denna uppfattning mötte hon i flertalet tjänstemannaintervjuer och – efter några år ute i samhället – också hos flyktingarna själva. Den stod då i kontrast till den goda självkänsla som de första intervjuerna visat. Kanske kan förändringarna i självuppfattning ses som en anpassning till verkligheten; kanske som en uppgivenhet inför alla oväntade hinder.

Franzén ifrågasatte den fasta övertygelsen att flyktingarna var så illa rustade för arbetsmarknaden. Den reella kunskapen om det faktiskt förhåller sig så saknades. De flesta av inter-

vjupersonerna har inte alls fått pröva på något arbete, möjligen praktik som helt saknade anknytning till deras tidigare yrkeskompetens och kunskaper. Man vet mycket lite om hur flyktingar skulle klara sig på en arbetsplats eller vilka kompletterande kurser som krävs för någon form av arbete. Uppfattningen att flyktingarna inte är rustade för arbete i Sverige har fått som konsekvens att flyktingarna faktiskt inte får några arbeten. *Efter fem år i Sverige har de flesta inte ens kommit längre än till arbetsförmedlaren.*

En mycket vanlig förklaring till den höga arbetslösheten bland flyktingar och invandrare är arbetsgivarnas ovilja att anställa invandrare.

Isoleringen från svenskar var fortfarande stor och man kan knappast tala om integrering i samhället mer än i något enskilda fall. De kollektiva åtgärderna eller reglerna synes utgå ifrån att flyktingar vill och ska starta resten av sitt liv förutsättningslöst.

I linje med detta sätt att "se" flyktingarna som ett kollektiv med likartade behov och önskningsområden ligger också de pedagogiska problemen. Vuxna har allmänt mer erfarenhet och kunskap om sin omvärld än vad barn har. Vuxna som vuxit upp och socialiserats i andra samhällen har delvis annan erfarenhet och kunskap än de flesta svenskfödda.

Också inom den mer formaliserade invandrarundervisningen finns förmodligen rutiner som behöver ses över. Enligt Franzén har tjänstemän rätt klara föreställningar om vad man som invandrare i Sverige behöver kunna, förutom språket. Invandrare däremot såg detta som ett individuellt behov. Många av flyktingarna har gjort liknande erfarenheter i kurssystemet. Å andra sidan finns också goda exempel på individualisering som lett till yrkesutbildning och arbete. I litteratu-

ren finns många idéer och uppslag hur sådan framgångsrik individualisering kan gå till³⁶.

Den "behandling" som det destruktiva mönstret leder till innehåller en mängd regler och bestämmelser som styr de arbetssökande flyktingarnas liv. Där finns de särskilda åtgärder som riktas till eftersatta grupper i form av understödjande program som inte är kvalifikationsgivande utan karakteriseras av vaga mål som att öka svenskkunskaper, bredda basen för deltagande i samhället, diverse påbyggnadskurser i svenska osv.

Däremot kan man nog med visst fog gissa att en del svenska tjänstemän mer eller mindre medvetet tolkat det faktum att de sökande är flyktingar som ett ungefärligt mått på deras sociala och kommunikativa kompetens – ett mått som nästan alltid uppfattats ha ett negativt värde. Ett av Franzéns recept är här att utveckla strategier som ökar invandras *yrkesmässiga kompetens* istället för att slussa in dem i specialprogram för eftersatta grupper. Det strategiskt viktiga är att kunna individualisera och lyssna till den (arbets)sökandes egna planer och föreställningar.

Yrkeskompetens hos flyktingar bedöms dock ofta som ointressant eller värdelöst eftersom den inte är svensk. Följden för ganska många av flyktingarna har blivit att deras kompetens inte bedömts alls. De har istället mot bakgrund av diverse uppskattningar av svenskkunskaper placerats i olika slags allmänna kurser. Dessa verkar inte ha förenklat vägen in i arbetslivet. I Anderssons stora ekonomiska studie³⁷ konstateras att vidare studier inte på något substantiellt sätt förbättrar flyktingarnas möjligheter till arbete, om de inte leder fram till en i Sverige godtagbar examen. Att utgå ifrån att vuxna människor med yrkesutbildning och

³⁶ Ett typiskt exempel är Koren-Holm (1991).

³⁷ Andersson (1992).

arbetslivserfarenhet från sina hemländer inte ska kunna gå ut på arbetsmarknaden förrän de förvärvat en rent svensk kompetens är enligt Franzén horribelt.

Ett problem är att hela mottagningssystemet är inriktat på att flyktingarna, efter några års språkstudier, ska vända sig till Af. Det kan tolkas som att man måste söka arbete genom Af och inte får söka själv (Franzén, 1990 och 1993). Därigenom har flyktingarna redan från början riktas in på ett annat slags arbetsökarbete än infödda svenskar, som i stor utsträckning skaffar arbete genom personliga kontakter, platsannonser i dagspressen m.m.

Inte någon av genomgångna studier antyder att ett kollektiverande förhållningssätt har positiva effekter på lång sikt. Ett kunskapsmässigt nytillskott är emellertid insikten att ett individualiserat förhållningssätt samtidigt kräver vad Melchior kallar "a strong public hand". Dvs. individualisering och decentralisering måste, för att vara effektiva, ske i etablerat samarbete mellan lokala och centrala beslutsfattare med klara finansieringsplaner och kontroll av genomförandet.

Individualisering och noggrann kartläggning, möjlighet att få sina tidigare meriter erkända och kompletterande, blir i det långa loppet knappast dyrare än alla de behandlingsprogram som intervjupersonerna i det här redovisade projektet genomgått.

I forskningsrapporten "*Diskriminering, integration och etniska relationer*" av Anders Lange m.fl. påvisas att invandres delaktighet i det svenska samhället uppvisar stora brister. Rooth (2000) har visat att en snabb första kontakt med arbetsmarknaden är avgörande även för invandrarens långsiktiga möjligheter att hävda sig på arbetsmarknaden.