

Statliga insatser för nyanlända invandrare

ISBN 91 7086 086 6

RiR 2006:19

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Justitiedepartementet
Näringsdepartementet
Utrikesdepartementet

Datum 2006-06-19
Dnr 31-2005-0768

Statliga insatser för nyanlända invandrare

Riksrevisionen har granskat regeringens, Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS), Integrationsverkets och Migrationsverkets insatser för nyanlända invandrare. Granskningens resultat redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet vid Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Utrikesdepartementen samt företrädare för AMS, Integrationsverket och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser AMS, Integrationsverket och Migrationsverket. Rapporten överlämnas därför till dessa tre myndigheter.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisor *Fredrik Friberg* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Jan Vikström* och revisionschef *Hans Folkesson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Fredrik Friberg

För kännedom:
Arbetsmarknadsstyrelsen
Integrationsverket
Migrationsverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskning	11
1.2 Syfte och revisionsfrågor	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Avgränsning och genomförande	13
1.5 Definitioner	14
1.6 Disposition	14
2 Bakgrund	15
2.1 Integrationspolitiken och nyanlända invandrares etablering	15
2.2 Vem är nyanländ och hur länge?	16
2.3 Stat och kommun delar ansvaret för introduktionen	17
2.4 Centrala myndigheter för en framgångsrik introduktion	19
3 Migrationsverket	21
3.1 Migrationsverkets uppdrag	21
3.2 Insatser och kartläggningar under asyltiden	21
3.3 Insatser under bosättningen	24
3.4 Har regeringen givit Migrationsverket rätt förutsättningar?	28
3.5 Sammanfattning och slutsatser	29
4 Integrationsverket	31
4.1 Integrationsverkets uppdrag	31
4.2 Insatser enligt ersättningsförordningen	31
4.3 Insatser för uppföljning och återkoppling	35
4.4 Har regeringen givit Integrationsverket rätt förutsättningar?	40
4.5 Sammanfattning och slutsatser	41
5 Arbetsmarknadsstyrelsen	43
5.1 AMS uppdrag	43
5.2 Insatser för asylsökande	44
5.3 Insatser för en effektiv introduktion	45
5.4 Har regeringen givit AMS rätt förutsättningar?	52
5.5 Sammanfattning och slutsatser	54
6 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	57
6.1 Slutsatser	57
6.2 Rekommendationer	60
Referenser	63
Bilaga 1 Uppgifter om kommunenkäten och studien av lokala överenskommelser	67

Sammanfattning

Introduktionsinsatser för nyanlända flyktingar och andra invandrare är en del av integrationspolitiken. Kommuner tar emot nyanlända och samordnar introduktionsprogram, medan staten finansierar och följer upp kommunernas verksamhet. Dessutom förutsätts varje myndighet, vid behov och inom ramen för sitt ansvarsområde, anpassa insatser efter nyanländas särskilda behov.

Riksrevisionen har granskat regeringens och tre myndigheters – Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) – insatser för att underlätta kommuners introduktion och nyanländas etablering i samhället. Granskningen har utgått från riksdagens mål att introduktionen ska ge individen goda förutsättningar att etablera sig i Sverige.

Regeringens styrning av myndigheter har bedömts utifrån hur de uppdrag som givits till myndigheter överensstämmer med riksdagens uttalanden om hur statens ansvar och stöd till kommuner bör organiseras mellan myndigheter. Respektive myndighets insatser har värderats utifrån hur tilldelade uppdrag har genomförts i verksamheten.

Regeringen

Riksrevisionens granskning visar att regeringens styrning av berörda myndigheter har brister. Regeringen har i flera avseenden inte tydliggjort ansvarsfördelning och villkor för samverkan mellan myndigheter. Denna avsaknad av en helhetssyn har försvårat arbetet med att skapa en effektiv och sammanhållen introduktion. Brister i styrningen gäller bl.a. AMS insatser för asylsökande och ansvarsfördelningen mellan Integrationsverket och Migrationsverket vid nyanländas bosättning i en kommun. Styrningen av AMS har varit oprecis med avseende på hur målgruppen för verkets insatser har definierats. Gällande Integrationsverket har regeringen inte tagit ställning till hur myndigheten tolkar och tillämpar den förordning som reglerar statlig ersättning till kommuner.

Riksrevisionen anser att regeringen bör klargöra myndigheters uppgifter och premisser för samverkan så att uppdrag är förenliga och skapar tydlig ansvarsfördelning. Regeringen bör dessutom se över och precisera villkoren för kommuners rätt till statlig ersättning.

Migrationsverket

Riksrevisionens granskning visar att Migrationsverket inte tillräckligt har utvecklat metoder för att integrera introduktionsförberedande insatser i verksamheten; myndigheten har inte kvalitetssäkrat, följt upp och utvärderat verkets arbete med kartläggning av asylsökande och informationsöverföring till kommuner. En av tre flyktingmottagande kommuner bedömer att samverkan med Migrationsverket inte fungerar tillfredsställande.

Riksrevisionen anser att Migrationsverket bör vidta åtgärder för att säkerställa ett integrationspolitiskt perspektiv i insatser under verksamhetsgrenen asyl. Migrationsverket bör vidare skapa en enhetlig tillämpning för samverkan med kommuner och myndigheter.

Integrationsverket

Riksrevisionens granskning visar att Integrationsverket agerar i strid med författning eftersom myndigheten ersätter kommuner utan att kontrollera att kommunen uppfyller de krav som ställs i förordning. Riksrevisionen konstaterar också att Integrationsverket bara delvis har lyckats med uppgiften att utveckla introduktionen genom att följa upp och återkoppla resultaten av kommunernas introduktionsinsatser.

Riksrevisionen anser att Integrationsverket bör utnyttja det mandat ersättningsförordningen ger och genom lämpliga metoder kontrollera kommuners rätt till ersättning. Integrationsverket bör utveckla dialogen med kommuner i syfte att göra uppföljningar som bättre motsvarar målgruppens efterfrågan. Vidare bör myndigheten fortsätta utveckla system för att få bättre kunskap om sambandet mellan introduktionens insatser och effekter.

AMS

Riksrevisionens granskning visar att AMS inte i tillräcklig grad har prioriterat nyanlända invandrare i enlighet med verkets åliggande för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. AMS har inte riktat särskilda insatser mot nyanlända eller vidtagit åtgärder för att styra arbetsförmedlingars arbete med nyanlända. Riksrevisionens granskning visar att fyra av tio kommuner i något avseende är missnöjda med de kontakter man har med arbetsförmedlingen. Villkoren för många arbetsförmedlingars samverkan med kommuner är opreciserade. Detta får i flera fall konsekvensen att nyanlända arbetssökande diskrimineras negativt.

Riksrevisionen anser att AMS bör fortsätta utveckla metoder för att prioritera nyanlända invandrare i sin verksamhet. Vidare bör AMS skapa förutsättningar för enhetlig tillämpning avseende arbetsförmedlingars samverkan med kommuner och myndigheter.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

Integrationspolitiken syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för alla invånare oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Det faktum att utlandsfödda svenskar generellt har en sämre livssituation än infödda har emellertid gjort att integrationspolitiska insatser ifrågasatts. Forskning visar att utlandsfödda på ett generellt plan har lägre sysselsättningsgrad, större ohälsa och sämre boende än infödda svenskar. Dessutom är diskriminering på etnisk grund omfattande.¹ Påvisade ojämlikheter kan förklaras utifrån olika modeller, men tydligt är att samhällets förmåga att möta nyanlända invandrares behov har stor betydelse för deras etablering i samhället. Detta gäller i hög grad flyktingar², den grupp som ofta har störst behov av samhällets insatser.

1.1.1 Särskilda introduktionsinsatser för nyanlända invandrare

Sverige har en lång tradition av att ta emot människor i behov av skydd. Av dem som invandrar har nyanlända och deras anhöriga under senare år utgjort en betydande, om än minskande, andel. Sedan 1996 har i genomsnitt 11 000 individer per år fått uppehållstillstånd av flyktingskäl, andra skyddsbehov och humanitära skäl eller som anhörig till en flykting. Med anledning av den tillfälliga lagen om ny prövning av uppehållstillstånd förväntas antalet mottagna under 2006 uppgå till ca 29 000 personer, en tredubbling jämfört med året innan.³ De nya förutsättningarna kommer att ställa höga krav på de aktörer som ska samverka för att åstadkomma ett effektivt mottagande.

Samhällets insatser för nyanlända flyktingar sker i första hand inom ramen för kommunala introduktionsprogram. Dessa ska genom särskilt riktade insatser påskynda individens etablering i det svenska samhället och syftar enligt riksdagen till att deltagarna vid introduktionens slut inte ska behöva säråtgärder grundade på invandrarskap. Riksdagen har också angivit följande målsättning:

Introduktionen skall ge nyanlända den bas av kunskaper, information och kontakter som gör det möjligt för dem att delta i samhällslivet på samma villkor som andra.⁴

¹ Se t.ex. Integrationsverket (2006) och SCB & Arbetslivsinstitutet (2002).

² Se avsnitt 1.5 för en definition av begreppen "flykting" och "nyanländ".

³ Integrationsverkets hemsida, prognos daterad 2006-05-04.

⁴ Bet. 1997/98:SfU6 s. 64, rskr. 1997/98:68.

Givet denna utgångspunkt förväntas introduktionen spela en viktig roll för genomförandet av integrationspolitiken.

Staten har flera uppgifter i kommunernas introduktion. Genom Integrationsverket utgår statlig ersättning till kommuner för varje mottagen nyanländ, och Integrationsverket har ett särskilt uppföljningsansvar för kommunernas verksamhet.⁵ Vidare har alla myndigheter ett generellt ansvar för integrationspolitikens genomslag i den egna verksamheten. Berörda myndigheter ska, i linje med integrationspolitikens s.k. mainstreaming, anpassa verksamheten för att möta nyanländas särskilda behov.⁶ Flera myndigheter har också tilldelats särskilda uppgifter med koppling till nyanlända. Tre myndigheter har av regeringen utpekats som särskilt viktiga för en framgångsrik introduktion: Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket.⁷

1.1.2 *Vissa brister i introduktionen har uppmärksammats*

Den kommunala introduktionen har under lång tid kritiserats. Såväl regering som ett flertal utredningar har påtalat att det brister i både organisering och genomförande.⁸ Genomförda undersökningar har i huvudsak fokuserat på introduktionens innehåll och insatser på lokal nivå. Regeringens och centrala myndigheters insatser har emellertid inte varit föremål för granskning.⁹

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska regeringens och tre centrala myndigheters insatser för att underlätta kommunernas introduktion och nyanländas etablering i samhället. Granskningen har följande revisionsfråga:

Har staten utformat stödet till nyanlända så att det främjar individens möjlighet att delta i samhällslivet?

Den övergripande revisionsfrågan har brutits ned i fyra delfrågor:

- Har regeringens styrning av berörda myndigheter varit i linje med riksdagens intentioner?

⁵ Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

⁶ Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

⁷ Prop. 1989/90:105, Prop. 1997/98:16.

⁸ Se t.ex. Prop. 1989/90:105, SOU 1996:55, Prop. 1997/98:16, RRV (2002b), Riksdagens revisorer (2003) och SOU 2003:75.

⁹ Ett undantag är Statskontoret (2006).

- Har Migrationsverkets styrning av verkets insatser för nyanlända genomförts i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering?
- Har Integrationsverkets insatser med avseende på nyanlända genomförts i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering?
- Har AMS styrning av Arbetsmarknadsverkets insatser för nyanlända genomförts i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering?

1.3 Bedömningsgrunder

I besvarandet av frågorna ovan utgår Riksrevisionen från följande kriterier:

- Regeringens agerande bedöms utifrån hur uppgifter och uppdrag har fördelats till myndigheter. Dessa bör ligga i linje med den inriktning som anges i propositioner och vad riksdagen har beslutat om.
- Granskade myndigheters insatser bedöms utifrån hur tilldelade uppdrag har omsatts i verksamheten. Respektive myndighet bör utifrån givna förutsättningar operationalisera uppdragen på ett sådant sätt att det främjar en introduktion i enlighet med de av riksdagen angivna målen.

1.4 Avgränsning och genomförande

Föreliggande granskning avgränsas till tre myndigheter: Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket. Granskningen avgränsas vidare till den grupp nyanlända invandrare som enligt förordning omfattas av kommunala introduktionsprogram (se beskrivning i avsnitten 2.2 och 2.3). Granskningen omfattar perioden januari 2002 t.o.m. maj 2006.

I granskningen refereras genomgående till 2004 års, och inte 2006 års, upplaga av den centrala överenskommelsen för utveckling av introduktionen (se beskrivning i avsnitt 2.4). Orsaken därtill är att granskningen huvudsakligen undersöker förhållanden, bl.a. den centrala överenskommelsens implementering i lokala överenskommelser, före dess revidering i mars 2006.

Granskningen bygger på följande underlag:

- Riksdagstryck i form av författningar, propositioner, betänkanden m.m.
- Regeringsdokument i form av regleringsbrev, särskilda uppdrag och återrapportering från myndigheter.
- Berörda myndigheters regelverk, uppföljningar och utvärderingar samt internt material.
- Intervjuer med företrädare för Regeringskansliet vid Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Utrikesdepartementet.

- Intervjuer med företrädare för berörda myndigheter.
- Enkät till 110 flyktingmottagande kommuner. (Se bilaga 1 för mer utförliga uppgifter.)
- Genomgång av 59 lokala överenskommelser om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare, upprättade av kommun och berörda myndigheter. (Se bilaga 1 för mer utförliga uppgifter.)

1.5 Definitioner

I rapporten används av praktiska skäl termen "nyanlända" för att beskriva den grupp – dvs. de som erhållit uppehållstillstånd av flyktingskäl, andra skyddsbehov eller av humanitära skäl, samt vissa av deras anhöriga – som genom förordning (1990:927) har rätt att delta i kommunala introduktionsprogram. Nämnda grupp åsyftas också i de fall termerna "flykting" och "flyktingmottagande" förekommer, medan termen "asylsökande" åsyftar den grupp som inte har erhållit uppehållstillstånd.

1.6 Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt:

Kapitel 2 redogör för introduktionens förutsättningar samt uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun.

Kapitel 3 behandlar iakttagelser avseende Migrationsverket samt regeringens styrning av Migrationsverket.

Kapitel 4 presenterar iakttagelser avseende Integrationsverket samt regeringens styrning av Integrationsverket.

Kapitel 5 innehåller iakttagelser avseende AMS och Arbetsmarknadsverket samt regeringens styrning av AMS.

Kapitel 6 redovisar granskningens sammanfattande slutsatser och rekommendationer.

2 Bakgrund

2.1 Integrationspolitiken och nyanlända invandrares etablering

Integrationspolitiken syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för människor bosatta i Sverige. Dess överordnade mål är att alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund ska ges lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter.¹⁰ Integrationspolitiken utgår från att målen ska uppnås inom ramen för den generella politiken och att säråtgärder grundade på etnicitet inte ska förekomma. Ett undantag gäller för nyanlända invandrare, eftersom man som nyanländ antas efterfråga vissa specifika åtgärder.

Kommunerna har tilldelats ansvaret för att genomföra ett organiserat mottagande. Avsikten är att kommun och berörda myndigheter ska erbjuda nyanlända särskilt riktade insatser som ska underlätta en snabb etablering i det svenska samhället.

I propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden* från 1997 anges att introduktionen ska utgå från individuella behov och utformas i samråd mellan kommunen och den nyanlände. Eftersom individer har skilda förutsättningar finns inga reglerade krav på verksamhetens innehåll, endast översiktliga rekommendationer. Målen för verksamheten skall vara differentierade och tydliga, men det har lämnats till kommunerna att precisera dessa närmare. För att stödja kommunernas verksamhet och nyanländas etablering har regeringen uppdragit åt Integrationsverket att följa upp kommunernas insatser och därigenom utveckla introduktionen.¹¹

Regeringen har i proposition och förordning slagit fast att grunden för introduktionsverksamheten ska utgöras av språkstudier i svenska för invandrare. Parallellt med språkundervisningen bör introduktionen innehålla praktik på lämplig arbetsplats. Barn och ungdomar bör, i de fall de behöver förberedas inför det ordinarie utbildningssystemet, få del av insatser som förbereder inför förskole- eller skolverksamhet. Andra inslag i flyktingens introduktion ska vara orientering om svenska samhällsförhållanden genom information och kontakter med arbetsliv och föreningar. I propositionen betonas också vikten av tidig samverkan mellan kommun och statliga

¹⁰ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 8 s. 12.

¹¹ Prop. 1997/98:16.

myndigheter, i syfte att underlätta övergången från introduktion till det generella systemet.¹²

2.2 Vem är nyanländ och hur länge?

Av de ca 60 000 människor som beviljades uppehållstillstånd i Sverige år 2005, utgjorde flyktingar¹³ och deras anhöriga drygt 8 600 personer, 15 % av samtliga.¹⁴ Av dessa förväntas kommunen ordna introduktion för dem man kan få ersättning för enligt 1990 års ersättningsförordning, dvs. individer som erhållit uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, humanitära skäl, samt anhöriga till flyktingar som ansökt om uppehållstillstånd senast inom två år efter att deras anhörige (flyktingen) togs emot i en kommun.¹⁵ Motivet för att sätta gränsen vid två års vistelse är att flyktingens anhöriga då antas veta tillräckligt mycket om Sverige för att kompensera det extra stödet från kommunen. Av de anhöriga som invandrar var det år 2005 en sjättedel som omfattades av ersättningsförordningen.

Andra nyanlända invandrare, som kommunen inte får särskild ersättning för, har kommunen via annan lagstiftning skyldigheter mot i nyanländas egenskap av kommunmedborgare. Exempelvis har alla med behov enligt skollagen rätt till svenskundervisning, och kommunen ansvarar för stöd till försörjning genom socialtjänstlagen.¹⁶

Andelen mottagna inom ramen för introduktionen har minskat något under senare år, men förväntas öka markant 2006 som en följd av tillfälligt ändrade regler för asylprövning.

¹² Prop. 1997/98:16 s. 78- 88.

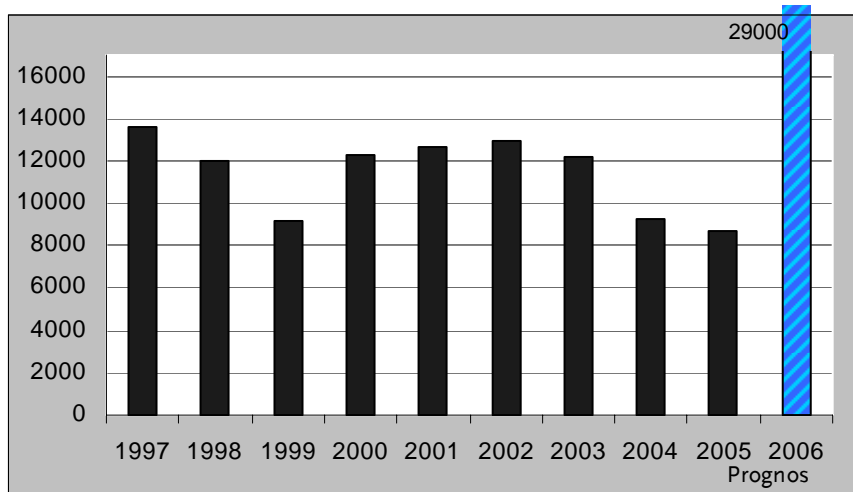
¹³ Här inkluderande de som erhållit uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl, andra skyddsbehov eller av humanitära skäl. Se avsnitt 1.5.

¹⁴ <http://www.migrationsverket.se>. De vanligaste skälen för uppehållstillstånd var familjeanknytning (36 %), EES-avtalet (29 %), arbetsmarknadsinvandring (9 %) samt gäststuderande (11 %).

¹⁵ 3 § förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

¹⁶ Se 13 kap. skollagen (1985:1100), 2 § socialtjänstlagen (2001:453). Jämför 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Figur 2.1. Antal mottagna inom ramen för introduktionen år 1997- 2006



Källa: Integrationsverket

Eftersom introduktionen är tänkt att utgå från individuella förutsättningar och behov är det svårt att svara på frågan om hur länge man ska betraktas som nyanländ. I den proposition som låg till grund för nuvarande system föreslogs att den statliga ersättningen ska täcka kommunens kostnader under mottagningsåret och i ytterligare tre år.¹⁷ Däremot sker utbetalningen till kommunen under en tvåårsperiod, och två års bosättning är gränsen för om statlig ersättning kan utgå för mottagande av anhörig till flykting.¹⁸ Regeringen har senare angivit en riktlinje om att introduktion i normalfallet pågår två år på heltid¹⁹, medan den centrala överenskommelsen från 2006 anger målgruppen för samverkan till personer som efter uppehållstillstånd varit i Sverige i högst tre år.²⁰ Sammantaget kan alltså sägas att det inte finns någon entydig norm för hur länge en individ kan vara nyanländ.

2.3 Stat och kommun delar ansvaret för introduktionen

Ansvaret för mottagande av nyanlända är delat mellan stat och kommun. Staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar och ska se till att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända. Den kommun som tar

¹⁷ Prop. 1989/990:105 s. 17.

¹⁸ Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

¹⁹ Prop. 1997/98:16 s. 82.

²⁰ Integrationsverket m.fl. (2006).

emot en nyanländ invandrare ansvarar för att genomföra en god introduktion. Det är kommunen som via ersättning från Integrationsverket svarar för individens försörjning under introduktionen, men kommunen har inte något författningsreglerat åliggande att ge introduktionsinsatser. Den kommunala nivåns huvudmannaskap innebär inte att andra myndigheter saknar reglerat ansvar. Statliga myndigheter som kommer i kontakt med nyanlända har skyldighet att anpassa verksamheten efter nyanländas särskilda behov. Berörda myndigheter ska utifrån allmän serviceskyldighet dessutom stödja kommunernas introduktion och samråda med Integrationsverket om hur särskilda insatser ska utformas.²¹ Vikten av att introduktionen präglas av en helhetsyn där kommun och berörda myndigheter samverkar har också framhållits av regering och riksdag.²²

2.3.1 Samverkan genom den centrala överenskommelsen

På initiativ av Integrationsverket har fem myndigheter – Integrationsverket, AMV, Migrationsverket, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling och Sveriges Kommuner och Landsting – år 2001 upprättat en central överenskommelse. Överenskommelsen ska i 2004 års skrivning ”utgöra en plattform för ett samordnat förändringsarbete och syftar till att stärka samverkan mellan berörda myndigheter”. Målet är att asylsökande och nyanlända ska utveckla sina resurser samtidigt som myndigheter genom samverkan blir mer effektiva. Den centrala överenskommelsen ska också skapa förutsättningar för samverkan mellan aktörer på regional och lokal nivå.²³ Vid årsskiftet 2005/06 hade 17 regionala och fler än 100 lokala överenskommelser tecknats.²⁴ Överenskommelsens implementering på regional och lokal nivå har år 2005 utvärderats av en extern konsult. Utvärderingen visar att överenskommelsers betydelse för samverkan varierar, men att de generellt har lett till tydligare ansvarsfördelning och upparbetande av nya rutiner, detta samtidigt som samverkan fortfarande i många fall uppges vara personavhängig. Rapporten innehåller rekommendationer till förbättringar och låg till grund för den revidering av överenskommelsen som gjordes i mars 2006.²⁵

²¹ Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

²² Prop. 1989/90:105 s. 11; prop. 1997/98:16 s. 75, 80, bet. 1997/98:SfU6 s. 66, rskr. 1997/98:68.

²³ Integrationsverket m.fl. (2004) *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Reviderad mars 2004. Integrationsverket m.fl. (2006) Överenskommelse om utveckling av introduktionsinsatser för nyanlända invandrare i Sverige. Reviderad mars 2006.*

²⁴ Årsredovisning för Integrationsverket år 2005 s. 19.

²⁵ Integrationsverket m.fl. (2005) *Utvärdering av den centrala överenskommelsen. Slutrapport.*

2.3.2 Statlig ersättning till kommuner

Integrationsverket ska besluta om ersättning till kommuner i enlighet med förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktigmottagande m.m. Av ersättningsförordningen framgår vilka krav en kommun behöver uppfylla för att få del av ersättningens olika poster. Systemet består av tre delar:

- *Grundersättning* tillkommer de kommuner som träffar överenskommelse med Integrationsverket om mottagande av nyanlända. Grundersättningen motsvarar tre (vuxen)schablonbelopp och är avsedd att täcka kommunens kostnader för att upprätthålla en basorganisation för mottagande. År 2005 hade 173 kommuner en överenskommelse tecknad med Integrationsverket.
- *Schablonersättning* är ett fast belopp för varje nyanländ som folkbokförts i en kommun och som genomför ett introduktionsprogram i enlighet med en skriftlig introduktionsplan. Introduktionsplanen upprättas av kommunen i samråd med individen. Schablonersättningen betalas ut i etapper under två år och ska täcka kommunens kostnader för försörjningsstöd och verksamhet under introduktionsperioden. År 2005 var schablonen 164 400 kr för vuxna, 101 000 kr för barn under 16 år samt 60 700 kronor för den över 65 år.²⁶ Totalt 224 kommuner erhöll schablonersättning under 2005.
- *Ersättning för särskilda kostnader, sjukvårdskostnader samt betydande extraordinära kostnader* ska kompensera kommuner för insatser som är extra kostnadskrävande. Detta är i de flesta fall kostnader som uppkommer i samband med sjukdom eller handikapp samt kostnader för äldre som fyllt 60 år när uppehållstillståndet beviljades första gången. För extraordinära kostnader, bl.a. vissa initiala utgifter för kvotflyktingar och vissa vårdinsatser, kompenseras kommunerna i mån av Integrationsverkets anslag. Kommunerna ansöker om ersättning i efterhand, varvid Integrationsverket bereder och beslutar i ärendet.

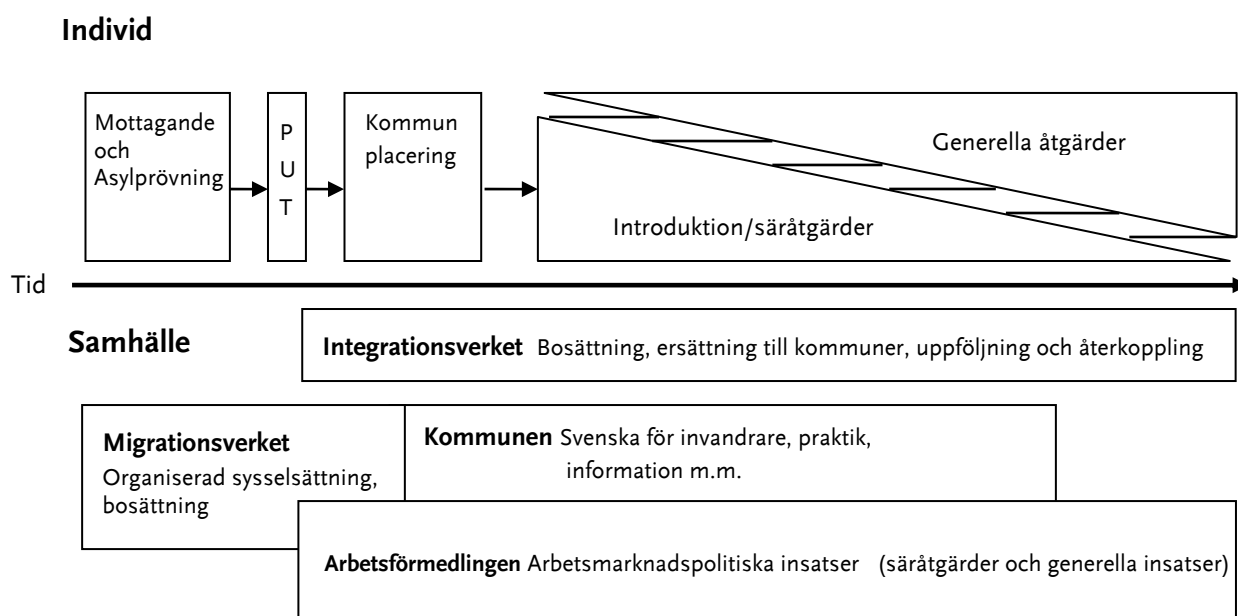
2.4 Centrala myndigheter för en framgångsrik introduktion

Samtliga myndigheter har inom respektive uppdrag ansvar för introduktionen. Tre myndigheter har återkommande utpekats som särskilt strategiska för att ge kommunernas introduktion goda förutsättningar:

²⁶ Förhållandet mellan kommun och individ regleras genom lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Lagen ger kommunen möjlighet att ha en ersättning baserad på individens prestation i introduktionsprogrammet, alternativt ett försörjningsstöd i form av socialbidrag. Kommunen kan välja att hålla inne ersättningen i det fall man anser att individen inte följer introduktionsplanen.

Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket.²⁷ Migrationsverkets verksamhet under asylprocessen och verkets medverkan vid uppehållstillstånd (PUT) och bosättning påverkar kommunens förutsättningar att ge en god introduktion från start. Integrationsverket beslutar om ersättning, medverkar vid behov vid bosättning och har ett uppföljningsansvar för introduktionen. Arbetsmarknadsverket medverkar genom arbetsförmedlingen i processen från Migrationsverkets mottagande till att nyanlända tar del av arbetsmarknadspolitiska insatser under introduktionen och vidare inom det generella systemet.

Figur 2.2. Individens väg in i samhället och olika samhällsaktörers uppgifter i processen



²⁷ Prop. 1989/90:105; prop. 1997/98:16. Dessa myndigheter är de med störst betydelse i normalfallet, dvs. avseende vuxna och arbetsföra individer utan allvarliga hälsoproblem.

3 Migrationsverket

I detta kapitel redovisas iakttagelser gällande regeringens styrning av Migrationsverket samt verkets styrning av sina insatser för nyanländas introduktion. Iakttagelserna gäller myndighetens kartläggningar och samverkan med andra aktörer samt verkets roll i bosättningsprocessen och informationsöverföring till kommuner.²⁸ Regeringens styrning bedöms efter iakttagelser rörande Migrationsverket. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och Riksrevisionens slutsatser.

3.1 Migrationsverkets uppdrag

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet inom migrationsområdet. Myndigheten har, enligt förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket, process- och samordningsansvar för verksamhetsområdena asyl, besök och bosättning samt medborgarskap. Migrationsverket har i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. huvudansvar för utlännningar utan uppehållstillstånd och fram till dess att tillstånd erhålls och personen bosatt sig i en kommun.

Regeringen har anfört att Migrationsverkets kartläggningar av asylsökande och myndighetens samverkan med andra aktörer ska förbereda individen inför ett eventuellt uppehållstillstånd och introduktionsprogram i en kommun. Vid bosättningen ska Migrationsverket förmedla relevanta uppgifter om individen till mottagarkommunen samt, i förekommande fall, Integrationsverket.²⁹

3.2 Insatser och kartläggningar under asyltiden

Migrationsverkets insatser för asylsökande består av två parallella processer: asylprövning och mottagande.³⁰ Samtidigt med asylprövningen skrivs individen in vid en av Migrationsverkets mottagningsenheter, som inom ramen för organiserad sysselsättning svarar för de insatser som inte berör själva prövningen.

²⁸ I Migrationsverkets mottagandeverksamhet ingår också andra uppgifter, framför allt återvändandearbete, men Riksrevisionens granskning är begränsad till den del av uppdraget som knyter an till introduktionen.

²⁹ Prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6 s. 66, rskr. 1997/98:68.

³⁰ Regleringsbrev för Migrationsverket år 2006. Fram t.o.m. år 2005 användes benämningen Organiserad verksamhet (OV).

Den organiserade sysselsättningen utgår från att individen under tiden för asylprövningen ska erbjudas en human och värdig vistelse. Verksamheten kan sägas ha flera syften. För det första ska väntetiden under asylprövningen ges ett innehåll och en mening. För det andra ska organiserad sysselsättning vid ett eventuellt uppehållstillstånd ge förutsättningar för en introduktion till svensk arbetsmarknad och svenskt samhällsliv. För det tredje förutsätts verksamheten anpassas så att den kan vara till nytta för individen vid ett avslag och återvändande till hemlandet.³¹ När asylprövningen avgjorts svarar mottagningsenheten för att underlätta bosättning i en kommun, alternativt att hjälpa till med återvändande om asyl inte beviljas.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. föreskriver att Migrationsverket i lämplig omfattning ska erbjuda asylsökande sysselsättning i form av svenskundervisning, skötsel av förläggningar m.m.³² Förutom samhällsinformation och språkundervisning i svenska för invandrare, kan komplettering av yrkesutbildning eller praktik med arbetsmarknadsanknytning ges inom organiserad sysselsättning.³³ Under vissa omständigheter har asylsökande dessutom möjlighet att arbeta genom att de kan beviljas undantag från arbetstillstånd.³⁴ Som ett komplement till nämnda insatser har Migrationsverket på vissa orter särskilda återvändanderelaterade insatser i händelse av att asyl inte beviljas.³⁵

För varje asylsökande ska det finnas en individuell handlingsplan, ett webbaserat dokument som följer individen under hela asylprocessen. Den ska innehålla mål och delmål samt en tidsplan för den verksamhet individen deltar i. Under tiden i organiserad sysselsättning kompletteras planen med information om fullgjorda utbildningar, arbetslivserfarenhet m.m.³⁶

Från år 2003 och framåt har Migrationsverket uppdrag att samverka med kommuner och arbetsförmedling för att underlätta individens introduktion vid ett eventuellt uppehållstillstånd. Sedan 2005 har regeringen pekat ut den centrala överenskommelsen som grund för samverkan.³⁷ I regleringsbrevet står att Migrationsverket vid behov ska anlita arbetsförmedlingen för medverkan i kartläggning av asylsökande. Av Migrationsverkets interna riktlinjer framgår däremot inte att arbetsförmedlingen deltar i kartläggning, utan att förmedlingen främst bistår med skriftlig information samt skriver in personer med undantag från arbetstillstånd. Överenskommelsen anger

³¹ Regleringsbrev för Migrationsverket åren 2003–2006.

³² 4 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

³³ Prop. 1993/94:94 s. 36f.

³⁴ AMS föreskrifter anger att asylsökande kan undantas från arbetstillstånd om Migrationsverket beräknar att asylprövningen kommer att ta längre tid än fyra månader. (31 § AMSFS 2000:4)

³⁵ Prop. 1997/98:173 s 37.

³⁶ Migrationsverkets handläggarstöd *Utlänningshandboken*, 33 kap. Migrationsverkets GD-meddelande 12/2004.

³⁷ Regleringsbrev för Migrationsverket åren 2003–2006.

att Migrationsverket då en person fått uppehållstillstånd ska ta initiativ till flerpartssamtal med arbetsförmedlingen, och en kunskapsinventering ska göras i syfte att underlätta arbetsmarknadsinträdet och planera för bosättning.³⁸ En motsvarande skrivning om samverkan finns i Migrationsverkets interna riktlinjer.

3.2.1 *Migrationsverkets integrationsfrämjande roll under asyltiden är oklar*

Migrationsverkets bidrag till introduktionen kompliceras av att den organiserade sysselsättningen styrs av flera mål, varav ingetdera är överordnat: Sysselsättande/aktiverande insatser, mer renodlade introduktionsförberedande åtgärder samt insatser som förbereder inför ett eventuellt återvändande ska alla ges lika prioritet. Vilka konsekvenser kombinationen av dessa, potentiellt kolliderande, mål har på deluppdraget att införliva ett integrationspolitiskt perspektiv har inte utvärderats.

Migrationsverket har utarbetat riktlinjer för hur kartläggningar i individplaner ska ske, men myndigheten har ingen samlad kunskap om den faktiska tillämpningen av dessa. Verket har inte genomfört uppföljningar eller utvärderingar som undersöker individplaners innehåll, hur de används i praktiken, eller i vilken utsträckning informationen däri överförs till kommuner vid bosättning.

Vidare saknas centrala riktlinjer för lokal samverkan med kommuner och andra myndigheter. Ansvaret för att teckna lokala överenskommelser har delegerats till verkets mottagningsenheter. I Riksrevisionens genomgång av 59 lokala överenskommelser fanns Migrationsverket med som part i 39, alltså knappt två tredjedelar. I flera av dessa, 8 av 39, framgår inte att Migrationsverket ska konsultera arbetsförmedlingen för samverkan, varken gällande kartläggningar eller kartläggning/flerpartssamtal vid uppehållstillstånd. Riksrevisionens stickprovintervjuer med handläggare vid två av Migrationsverkets mottagningsenheter visar dessutom att arbetsförmedlingen, trots att överenskommelser statuerar samverkan, inte involveras under mottagningstiden. Den centrala överenskommelsens riktlinje om samverkan har med andra ord ett begränsat genomslag i lokala överenskommelser och på flera håll även i det praktiska arbetet.

³⁸ Integrationsverket m.fl. (2004) *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*. Reviderad mars 2004.

3.3 Insatser under bosättningen

Vid uppehållstillstånd och kommunplacering ska Migrationsverket förmedla relevanta uppgifter till mottagarkommunen. Uppgifterna ska utgöra ett underlag för kommunens planering av individens introduktion. Regeringen har här uttalat att:

Erfarenheter visar att det finns vissa brister i informationen mellan Invandrarverket och kommunerna i samband med bosättningen i kommunen. För att undanröja dessa brister bör Invandrarverket säkerställa att kommunerna får nödvändig information om varje person som efter att ha varit registrerad hos Invandrarverket för första gången tas emot i en kommun.³⁹

Ansvaret för nyanländas bosättning är delat mellan Migrations- och Integrationsverket, som en följd av att Statens invandrarverk delades år 1998. Migrationsverkets ansvar för den enskilde upphör när personen blivit anvisad en plats i en kommun, vanligtvis inom en månad efter uppehållstillstånd.⁴⁰ För dem som vid tiden för uppehållstillstånd inte kan ordna introduktionsplats på egen hand ska Integrationsverket, på Migrationsverkets begäran, medverka vid bosättning genom att anvisa boende i en kommun. Integrationsverket tecknar dessutom överenskommelse om mottagning med kommuner samt ersätter dem för detta.⁴¹

Rutinerna för bosättning varierar en del beroende på hur individen haft sin bosättning ordnad före uppehållstillstånd. De i eget boende (Ebo) och de flesta anhöriga ordnar i regel bostad själva och bosätts direkt genom Migrationsverket. Kvotflyktingar, vilka beviljas asyl före ankomsten till Sverige, och näst intill samtliga från anläggningsboende (Abo) får hjälp av Integrationsverket. Integrationsverket anvisar till en lämplig kommun med stöd av bosättningsunderlag från Migrationsverket. I syfte att manifestera respektive myndighets åtagande har parterna upprättat ett inriktningsdokument för samverkan.⁴² Under åren 2003–2005 bosattes ca 35 % av de nyanlända genom Integrationsverket.⁴³ Huvuddelen av dem som får stanna erhåller ett permanent uppehållstillstånd (PUT), vilket ger samma rättigheter till bostad och arbete som för andra i Sverige bosatta.

Migrationsverket har i verkets riktlinjer en rutin för bosättning och utskrivning ur mottagningssystemet. I anslutning till beslut om uppehållstillstånd kallas den enskilde till ett utskrivnings/PUT-samtal. Mötets syfte är att informera om rättigheter och skyldigheter samt att bestämma

³⁹ Prop. 1997/98:16 s 90

⁴⁰ 8 och 11 §§ lag om mottagande av asylsökande m.fl. (1994:137).

⁴¹ Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

⁴² Integrationsverket och Migrationsverket (2001) *Ett arbete i samverkan – För registrerade vid Migrationsverkets enheter.*

⁴³ Årsredovisning för Integrationsverket år 2005 s. 21.

förutsättningar för bosättning utifrån möjligheter till introduktion och arbetsmarknad. Myndigheten har inför utskrivningssamtalet tagit fram ett bosättningsunderlag som innehåller personuppgifter och annan information. Rubriker i bosättningsmallen är bl.a. önskemål om bosättningskommun och bosättningsform, yrkes- och utbildningsbakgrund samt eventuella särskilda skäl. Om individen har en bostadsadress skickas bosättningsunderlaget till aktuell kommun, i annat fall till Integrationsverket, som sänder det vidare till den kommun som ska ta emot personen.⁴⁴

3.3.1 *Risk för att skiftande rutiner äventyrar en likvärdig behandling*

Regeringen har överlämnat till Migrationsverket att avgöra vilka uppgifter kommuner ska ges och hur rutiner för överföring av informationen ska utformas. I Migrationsverkets handläggarstöd anges i olika sammanhang två rekommendationer rörande detta: Individplaner sänds till kommunen om sökanden får uppehållstillstånd och utgör grunden för individens introduktion; bosättningsunderlag ska skickas till aktuell kommun, eller, i förekommande fall, Integrationsverket.⁴⁵

Individplanen och bosättningsunderlaget finns i två separata system i myndigheten och dessa är inte synkroniserade. I verkets riktlinjer för bosättning finns ingenting nämnt om hur relevant innehåll i individplaner ska överföras till kommuner. Varken beträffande individplaner eller bosättningsunderlag finns närmare reglerat vilka uppgifter som måste fyllas i av verkets handläggare. Det blir i praktiken därför upp till handläggaren att i varje individuellt fall avgöra vilka frågor man ställer och vilka uppgifter som tas med i underlagen. Att mottagningsenheters och handläggares rutiner i bosättningsprocessen utformas olika och tillmäts varierande prioritet har dessutom framkommit i Riksrevisionens stickprovsintervjuer vid två av verkets mottagningsenheter.

3.3.2 *Många kommuner är missnöjda med Migrationsverkets underlag*

Riksrevisionens enkät till flyktmottagande kommuner visar att det finns skillnader i hur man uppfattar Migrationsverkets insatser och kvaliteten på den information som överlämnas vid bosättning. Kommunerna tillfrågades i enkäten om erfarenheter av kontakter med Migrationsverket. Frågan innehöll ett öppet svarsalternativ och resultatet nedan är Riksrevisionens sammanställning av kommunernas omdömen.

⁴⁴ Migrationsverkets handläggarstöd *Utlänningshandboken*, 33 kap., samt blanketten "Underlag för introduktion i kommun".

⁴⁵ Migrationsverkets handläggarstöd *Utlänningshandboken*, 33 kap.

Tabell 3.1. Enkätfråga: Beskriv flyktningmottagningens erfarenheter av kontakter med Migrationsverket (öppet svar)

	Andel
Respondentens omdöme övervägande positivt	40 %
Respondentens omdöme varken positivt eller negativt	24 %
Respondentens omdöme övervägande negativt	36 %

Fyra av tio kommuner anger explicit positiva omdömen genom beskrivningar av goda kontakter och användbar information. Nästan lika många kommuner, 36 %, är dock missnöjda.⁴⁶ De missnöjda kommunerna anger i huvudsak två typer av kritik: bristfällig information och varierande bemötande. Enligt kommunerna är den information man får ofta ofullständig och ibland t.o.m. felaktig; underlagen ger inte information om individers bakgrund och om aktiviteter som genomförts under asyltiden. Ett antal kommuner nämner särskilt att de saknar information om individens hälsostatus och att det försenar kommunens insatser. Beträffande bemötande från Migrationsverket uppger kommuner att det fungerar dåligt både vad gäller personalens tillgänglighet och rutiner för samverkan. Flera kommuner nämner att kvaliteten på informationen varierar både mellan mottagningsenheter och mellan handläggare inom samma enhet. Kommunerna är mest kritiska i Ebo-fallen, medan fler kommuner nämner kontakter rörande kvotflyktingar som väl fungerande. Missnöjda kommuner återfinns i samma utsträckning bland de med och de utan lokala överenskommelser.

Kommunernas bild bekräftas i vissa delar av Integrationsverkets handläggare, som menar att Migrationsverket ibland inte avsätter tillräckligt med resurser och tid för utskrivningssamtalet. Det gäller framför allt att Migrationsverket inte alltid skriver in uppgifter om särskilda behov, vilket försvårar Integrationsverkets arbete med att hitta en lämplig kommun.

3.3.3 Skilda villkor för samverkan via lokala överenskommelser

Regeringen har uppdragit åt Migrationsverket att inom ramen för den centrala överenskommelsen samverka med andra aktörer inom introduktionen. Om Migrationsverkets förhållande till kommuner finns dock inget skrivet i överenskommelsen, och enligt verket har den formaliserade samverkan utvecklats olika långt vid olika enheter.⁴⁷ Ett tydligt uttryck för det är

⁴⁶ Svaren i Riksrevisionens enkät är ngt mer positiva än resultatet av en liknande enkätundersökning genomförd av Integrationsverket (se Integrationsverket (2004b) s. 44). De bägge undersökningarna är inte helt jämförbara eftersom urval av respondenter och enkätfrågor skiljer sig.

⁴⁷ Årsredovisning för Migrationsverket år 2005 s. 15.

att av de kommuner som har lokala överenskommelser (ca 50 %), medverkar Migrationsverket i drygt 60 av 100 överenskommelser där arbetsförmedling och kommuner finns representerade. Som nämnts ovan är ansvaret för att teckna och implementera lokala överenskommelser delegerat till verkets mottagningsenheter. Enligt Migrationsverkets företrädare har de flesta enheter valt att koncentrera samverkan till de kommuner inom upptagningsområdet som har flest asylsökande. Riksrevisionen noterar dock att samverkan genom överenskommelser saknas med flera stora mottagarkommuner.⁴⁸

Hur relationen mellan Migrationsverket och kommun har reglerats på lokal nivå ges en uppfattning om genom en undersökning av myndighetens åtaganden i de överenskommelser man är part i. Riksrevisionen har studerat 39 överenskommelser där Migrationsverket medverkar.⁴⁹ I 32 av dessa framgår explicit att kommunen ska delges information från Migrationsverket vid tidpunkt för uppehållstillstånd eller bosättning. Följaktligen står ingenting om informationsöverföring i 7 av 39 (18 %) överenskommelser. Vidare framgår i 6 av 39 överenskommelser att kommunen ska medverka vid Migrationsverkets utskrivningssamtal eller i samband med kartläggning vid uppehållstillstånd.

Den samlade iakttagelsen är att Migrationsverket har reglerat former för samverkan med en minoritet av landets flyktingmottagande kommuner.

3.3.4 *Migrationsverkets kunskap om hur man bidrar till introduktionen är begränsad*

Uppföljningar av arbetet med kartläggningar och relationer till kommuner och andra aktörer i introduktionen har inte prioriterats inom Migrationsverket. Myndighetens kunskap om hur dessa delar av verksamheten fungerar, vilken information kommuner får samt vilken information de bör kunna förvänta sig är därför begränsad.⁵⁰ Enligt myndighetens företrädare beror detta dels på att regeringens krav på återrapportering varit inriktade på själva asylprövningen, dels på att myndigheten på egen hand, och efter inriktningen i regleringsbrev, har prioriterat andra delar av verksamheten, dvs. asylprövningen, framför metodutveckling och uppföljning av introduktionen.

⁴⁸ Se bilaga 1.

⁴⁹ Se bilaga 1 för uppgifter om vilka kommuner som ingår i Riksrevisionens urval.

⁵⁰ Integrationsverket har tillfrågat kommuner om nyttan av information från Migrationsverket, men de frågorna var inte utformade för eller avsedda att utveckla Migrationsverkets insatser. Se Integrationsverket (2004b) s. 44.

Migrationsverket har ansvar för att följa upp den verksamhet som bedrivs inom myndigheten.⁵¹ Verket har genom regleringsbrev dessutom uppdrag att genom samverkan med andra aktörer skapa förutsättningar för en effektiv och sammanhållen introduktion.⁵² Myndighetens återrapportering via årsredovisningar för åren 2002–2005 är i detta avseende knapphändig och kännetecknas av översiktliga beskrivningar. I dessa redovisas inte hur verkets insatser bidragit till en mer effektiv introduktion. Hänvisningar görs i stället till prestationer, bl.a. i form av antal överenskommelser man medverkar i och att verket utsett regionala samordnare för samverkan.⁵³

3.4 Har regeringen givit Migrationsverket rätt förutsättningar?

3.4.1 *Migrationsverkets uppdrag har i ökande grad preciserats*

Migrationsverket har processansvar för asylsökande, men ingen författningsreglerad uppgift med direkt koppling till introduktion eller bosättning. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. står dock att Migrationsverket ska ge individen en meningsfull sysselsättning under asyltiden.⁵⁴ Propositioner och utskottsbetänkanden har betonat att Migrationsverket genom kartläggningar och delgivning av information ska underlätta för kommunernas introduktion.⁵⁵ Detta mål framgår också av regleringsbrevens formulering om att den organiserade sysselsättningen ska ”ge förutsättningar för en god introduktion” i händelse av uppehållstillstånd. Myndighetens uppdrag att samverka med kommuner och arbetsförmedlingar har förtydligats sedan 2003. Det var emellertid först 2005 som uppdraget, med hänvisning till den centrala överenskommelsen, konkretiserades mer än i termer av samverkan för att ”identifiera och undanröja hinder för att åstadkomma en sammanhållen introduktion”. Även 2005 års formulering är emellertid oprecis eftersom den inte anger innehåll i eller omfattning av samverkan, vilket har gjort det svårt att bedöma måluppfyllelse. I 2006 års regleringsbrev har Migrationsverket givits ett särskilt uppdrag att utvärdera verkets insatser rörande kartläggning och samverkan med andra aktörer.⁵⁶

⁵¹ 3 § förordning (2004:264) med instruktion för Migrationsverket.

⁵² Regleringsbrev för Migrationsverket åren 2004–2006.

⁵³ Årsredovisning för Migrationsverket åren 2002–2005.

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

⁵⁵ Prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, riksdagsskrivelse 1997/98:68.

⁵⁶ Regleringsbrev för Migrationsverket åren 2003–2006.

3.5 Sammanfattning och slutsatser

Migrationsverkets insatser under asylprövning och vid bosättning förutsätts utgöra ett viktigt bidrag för introduktionen av nyanlända. Myndighetens arbete ska vid uppehållstillstånd ligga till grund för bosättning och en effektiv introduktion i en kommun. Riksrevisionen har i granskningen uppmärksammat brister i Migrationsverkets åtgärder rörande innehåll i kartläggningar, samverkan med andra aktörer samt informationsöverföring till kommuner. Uppmärksammade brister riskerar att försena introduktionens start och individens förutsättningar att snabbt komma in i det svenska samhällslivet.

Mottagandet under asyltiden styrs av flera mål. De aktiviteter som bedrivs inom ramen för verkets organiserade sysselsättning är på samma gång aktiverande, introduktionsförberedande och återvändandepreparerande. Myndigheten saknar kunskap om hur verkets enheter hanterar detta i praktiken och vilka konsekvenser det har för kvaliteten på informationen till kommuner.

Riksrevisionens granskning visar att rutiner för samverkan med andra aktörer och informationsöverföring till kommuner varierar mellan olika orter och enheter. Medan kontakter med kommuner är väl utvecklade på vissa håll och många är nöjda med Migrationsverkets arbete, är samtidigt nästan fyra av tio kommuner missnöjda. Vidare har framkommit att de regionala enheternas kontakter med arbetsförmedlingar och kommuner inte har styrts av myndigheten centralt, vilket gör att nyanlända riskerar att bli föremål för varierande praxis och olikvärdig behandling. Migrationsverket har i detta sammanhang heller inte klargjort vilket slags information verket ska förse kommuner med och vad kommuner bör kunna förvänta sig av myndigheten. Migrationsverket har ännu inte utvärderat denna del av sin verksamhet i syfte att utveckla insatser rörande kartläggning och bosättning, detta trots att problemen har varit uppmärksammade sedan en längre tid.

4 Integrationsverket

I detta kapitel redovisas iakttagelser rörande regeringens styrning av Integrationsverket samt verkets stöd till nyanländas introduktion. Iakttagelserna gäller myndighetens ersättning till kommuner och verkets uppföljning och kunskapsspridning. Regeringens styrning bedöms efter iakttagelser rörande Integrationsverket. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och Riksrevisionens slutsatser. Verkets ansvar för bosättning behandlas i kapitlet om Migrationsverket och i slutkapitlet.

4.1 Integrationsverkets uppdrag

Integrationsverket är central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor och har ett generellt ansvar för integrationspolitikens genomslag i samhället. Myndigheten har dessutom ett övergripande ansvar för nyanländas introduktion.⁵⁷ Verkets insatser i introduktionen regleras via förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket, årliga regleringsbrev samt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen).

Instruktionen anger den översiktliga och långsiktiga inriktningen för myndighetens verksamhet. Beträffande nyanlända framgår bl.a. att Integrationsverket ska

- besluta om viss statlig ersättning till kommuner och landsting,
- följa upp kommunernas introduktion och återföra resultatet till kommuner, myndigheter och regering.⁵⁸

4.2 Insatser enligt ersättningsförordningen

Ersättningsförordningen utgör statens främsta verktyg för att stimulera kommunernas introduktion i en effektiv riktning.⁵⁹ Ersättningen till

⁵⁷ Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket; prop. 1997/98:16 s. 100, bet. 1997/98:SfU6 s. 64, rskr. 1997/98:68.

⁵⁸ Myndigheten ska enligt instruktionen dessutom uppmärksamma nyanländas behov av stöd, tillgodose behovet av särskild samhällsinformation samt verka för kommunernas beredskap och kapacitet att ta emot skyddsbehövande och vid behov medverka vid deras bosättning. Bosättningen behandlas i kapitel 3. Övriga uppgifter har bedömts sakna väsentliga problemindikatorer och omfattas därför inte av Riksrevisionens granskning.

⁵⁹ Enligt det principbeslut som föregick ersättningsförordningen angavs orsaken till att låta ersättningen gå till kommunen och inte direkt till individen vara att kommunerna skulle uppmuntras till snabba och effektiva insatser genom möjligheten att behålla oförbrukade medel. Prop. 1989/90:105 s. 16.

kommuner för flyktingmottagande utgör huvuddelen av Integrationsverkets medel. Ersättningssystemet består av tre delar: grundersättning, schablonersättning samt ersättning för särskilda kostnader, sjukvårdskostnader och extraordinära kostnader (se avsnitt 2.3.2 för en mer utförlig beskrivning). År 2005 utbetalades 85 miljoner kronor i grundersättning, 1 258 miljoner i schablonersättning och 392 miljoner för särskilda kostnader, sjukvårdskostnader, samt extraordinära kostnader.⁶⁰

Individuella introduktionsplaner infördes 1991 i syfte att skapa förutsättningar för en god introduktion utifrån individuella behov. Planen reglerar i första hand relationen mellan kommun och nyanländ genom att fastställa respektive parts åtaganden och förväntade aktiviteter i introduktionen. Upprättande av individuella introduktionsplaner reglerar dessutom en kommuns rätt till schablonersättning enligt ersättningsförordningen. I 11 § ersättningsförordningen anges att

Rätt till schablonersättning enligt 12–13 §§ har kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med utlänningen.⁶¹

En kommun har följaktligen inte rätt till schablonersättning om detta krav inte är uppfyllt.

4.2.1 *Integrationsverket kontrollerar inte förekomst av introduktionsplaner*

För att möjliggöra Integrationsverkets prövning om rätt till ersättning stadgas i 39 § ersättningsförordningen att kommuner är skyldiga att lämna Integrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning. Integrationsverket ska kontrollera att förutsättningarna för ersättning är uppfyllda dvs. att introduktionsplaner upprättats för de utlänningar som kommunen ersatts för och att introduktionsprogram genomförs i enlighet med dessa. Integrationsverket har enligt 41 § ersättningsförordningen rätt att kräva tillbaka schablonersättning som utbetalats till följd av att kommunen lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter.

Förordningstexten om rätten till ersättning, utbetalning och återkrav av utbetald ersättning är dock otydlig. 11 § ersättningsförordningen slår fast att en förutsättning för ersättning är en upprättad introduktionsplan som fastställs i samråd med utlänningen. Inget sägs om när detta villkor ska vara uppfyllt. Ersättning utbetalas enligt 12 § ersättningsförordningen en månad efter utlänningens ankomst till kommunen, vilket kan tolkas som att ersättning kan utgå trots att introduktionsplan ännu inte fastställts. Utbetalningen är alltså inte knuten till att förutsättningarna för att få ersättningen är upp-

⁶⁰ Årsredovisning för Integrationsverket år 2005 s. 23.

⁶¹ 11 § förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

fyllda. Eftersom möjligheter att kräva tillbaka ersättning enligt 41 § knutits till att utbetalningen gjorts till följd av att en kommun lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter och inget krav i förordningen finns på att introduktionsplanen är upprättad vid ansökningstillfället, är det genom förordningen inte fastställt vid vilken tidpunkt ett återkrav kan ske.

Riksrevisionens granskning visar att Integrationsverkets utbetalning av schablonersättning görs utan koppling till förekomsten av introduktionsplaner. Integrationsverket har aldrig haft en rutin för systematisk kontroll av introduktionsplaner, något Riksrevisionsverkets finansiella revision tidigare påpekat.⁶² Vid två tillfällen, 1999 och 2005, har Integrationsverket på eget initiativ tagit stickprov på introduktionsplaner genom att begära in planer från kommuner som erhållit schablonersättning för individer som anlänt under en specifik månad. Enligt myndigheten syftade stickproven till att avgöra kommuners rätt till ersättning. I några fall har Integrationsverket återkrävt ersättning från kommuner. Återkrav har främst aktualiserats när individen flyttar från en kommun innan introduktionsinsatser har påbörjats, något Integrationsverket får uppgift om genom rutinmässig kontroll av personers in- och utflyttningar. Enligt Integrationsverkets företrädare har det också förekommit att kommuner eller den nyanlände själv hör av sig till verket och meddelar att någon introduktion inte har skett. Integrationsverkets återkrav av schablonersättning var år 2005 3,5 miljoner kronor. En orsak till att Integrationsverket inte prioriterat kontrollinsatser mer är enligt dess företrädare att det anses svårt att avgöra huruvida planerna utgör ett bra mått på hur introduktionen faktiskt bedrivs.

Enligt Riksrevisionens enkät till kommunhandläggare har det stora flertalet – ca 93 % – av de nyanlända individuella introduktionsplaner.⁶³ Variationen mellan olika kommuner är stor. I de flesta kommuner har alla nyanlända introduktionsplaner, men i 16 av 95 kommuner saknar en del individer planer, och i ytterligare 4 kommuner saknas planer helt. Om man översätter kommunernas uppgifter till de ca 9 200 nyanlända som mottogs under år 2004, skulle det innebära att ungefär 650⁶⁴ individer saknar en individuell introduktionsplan. Det betyder att 65–80 miljoner kronor utbetalades i strid med ersättningsförordningen (beloppets storlek beror på fördelningen av olika åldersgrupper).

⁶² RRV (2003).

⁶³ Resultatet ligger i linje med tidigare enkätundersökningar ställda till kommunhandläggare (se Integrationsverket (2005a) s. 30, och kan jämföras med RRV:s studie från 2002, som visade att 17 % av de nyanlända saknade planer (se RRV [2002a] s. 67).

⁶⁴ Siffran är viktad efter storleken på de kommuner som i enkäten uppgav hur stor andel av de nyanlända i introduktion som saknar planer.

4.2.2 *Integrationsverket har inte utnyttjat mandatet att ställa krav på kommunernas introduktion*

Integrationsverkets företrädare uppger att de inte kan kontrollera och bedöma kvaliteten i introduktionsplaner eftersom 11 § ersättningsförordningen är oprecist formulerad. Enligt myndighetens företrädare ger förordningen inte mandat att formulera innehållsmässiga krav på planerna och utifrån dessa kräva en motprestation från kommuner som söker schablonersättning.

Krav på vad en introduktionsplan ska innehålla framgår av 11 § ersättningsförordningen, varför kontroller borde ha kunnat utföras. Eftersom ett introduktionsprogram ska genomföras på grundval av introduktionsplanen blir kraven på denna desamma som de krav som ställs på programmet enligt 11 § ersättningsförordningen. Det innebär att ett introduktionsprogram för vuxna ska innehålla svenskundervisning för invandrare, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Riksrevisionen menar dessutom att Integrationsverket kan formulera innehållsmässiga krav på planerna som en förutsättning för prövning av rätt till schablonersättning. Enligt 42 § ersättningsförordningen har verket möjlighet att utfärda verkställighetsföreskrifter.⁶⁵ Det innebär att verket kan meddela föreskrifter dels av rent administrativ karaktär, dels sådana som i materiellt hänseende "fyller ut" förordningen.⁶⁶ Ersättningen kan med andra ord villkoras mot krav på planers innehåll och kvalitet.⁶⁷ Dessutom kan Integrationsverket meddela administrativa föreskrifter med villkor som möjliggör en effektiv återkravshantering, t.ex. vid vilken tidpunkt efter utbetalning av ersättning som introduktionsplanen ska vara fastställd och tillställd verket.

Ersättningsförordningen tvingar inte kommuner att bedriva introduktionsverksamhet eller att upprätta introduktionsplaner. Däremot är såväl introduktionsprogram som introduktionsplaner ett villkor för rätt till schablonersättning. Integrationsverket förfogar därmed över ett finansiellt påtryckningsmedel och en potentiell möjlighet att inverka på innehållet i kommunens introduktion.

Kommuners användning av introduktionsplaner har studerats i tidigare undersökningar. Riksrevisionsverket visade i en effektivitetsgranskning år

⁶⁵ 42 § 1990:927 SFS. Avsikten att myndigheten skulle ges stor frihet att genom föreskrifter utforma rutiner för ansökningsförfarande och ansökningsregler framgår av riksdagens principbeslut. Se prop. 1989/90:105, bet. 1989/90 SfU21, rskr. 1989/90:281.

⁶⁶ Vad som menas med verkställighetsföreskrifter får här tolkas analogt med innebörden av begreppet i RF 8:13 p 1.

⁶⁷ Verkställighetsföreskrifterna får dock inte medföra att ytterligare ingrepp än vad som regleras i lag (här förordning) i enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden görs, vilket heller inte är tillämpligt i detta fall. Se Stjernquist, Nils & Holmberg, Erik (1980) s. 288f.

2002 att 83 % av nyanlända hade introduktionsplaner. I granskningens genomgång av planers innehåll konstaterades att endast en knapp minoritet innehöll kortsiktiga och långsiktiga mål för individens introduktion.⁶⁸ Enligt en av Integrationsverket genomförd enkät till kommunhandläggare år 2004 spelar introduktionsplaner stor roll för individens introduktion i en dryg tredjedel av fallen.⁶⁹

Dessa undersökningar och föreliggande granskning pekar sammantaget på att 83–93 % (beroende på vilken undersökning) av de nyanlända har en individuell plan. Samtidigt som en tredjedel av introduktionsplaner uppges spela en stor roll för introduktionen, uppfyller en av fyra planer, enligt Riksrevisionsverkets studie, grundläggande kvalitetskriterier rörande innehåll. Dessa siffror tyder på att introduktionsplaner utifrån dagens tillämpning i många fall saknar koppling till hur den nyanländes introduktion faktiskt bedrivs.

4.3 Insatser för uppföljning och återkoppling

Integrationsverket har genom myndighetens instruktion ett generellt ansvar att följa upp introduktionen och återkoppla resultaten till berörda aktörer i form av kommuner, myndigheter och regering.⁷⁰ Myndighetens insatser ska utveckla kommunernas arbete och ligga till grund för individens möjligheter att komma in i det svenska samhället.⁷¹ Uppföljningsansvaret har omsatts i mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev under verksamhetsgrenen Nyanländas etablering.

Myndighetens uppföljningsansvar tolkas av Integrationsverkets företrädare som att myndigheten ska förse berörda aktörer med kunskap och beslutsunderlag för utveckling av introduktionsinsatser. Uppgiften är tudelad eftersom uppföljningarna ska förmedla ett jämförande nationellt perspektiv och samtidigt tillmötesgå den enskilda kommunens behov av stöd. Verket har under senare år gjort flera typer av uppföljningar, så gott som alla efter regeringsuppdrag i regleringsbrev. Till återkommande uppföljningar hör:

- *Kostnadsuppföljningar.* Dessa avser att mäta i vilken grad den statliga ersättningen i form av grund- och schablonbelopp täcker kommunernas kostnader för introduktionsinsatser.⁷²

⁶⁸ RRV (2002a) s. 66.

⁶⁹ Integrationsverket (2005a) s. 31.

⁷⁰ Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.

⁷¹ Prop. 1997/98:16.

⁷² Integrationsverket (2003b) och Integrationsverket (2005b).

- *Handläggareundersökningar*. Via dessa har kommundienstämman och nyanlända via enkäter i utvalda kommuner svarat på frågor om introduktionens organisering, innehåll och utfall.⁷³
- *Brukareundersökningar*. I en nöjd kund index-modell har nyanlända i ett antal kommuner fått bedöma insatser de deltagit i.⁷⁴

Integrationsverkets hemsida⁷⁵ är ett viktigt forum för kunskapsspridning och inspiration till utveckling. Via hemsidan förmedlas stöd på flera sätt, bl.a:

- *Mål för introduktionen* är ett dokument som sprids till alla kommuner och utgår från de intentioner som angivits i förarbeten. Dokumentet anger introduktionens övergripande mål, om delmål för olika insatser, om hur verksamheten kan organiseras, och hur insatser kan följas upp av kommunen.
- *Exempel och erfarenheter* är en kunskapsbank som ger kommuner möjlighet att lägga upp lokalt beprövade modeller som andra kan inspireras av. Det är kommunerna själva som lägger in uppgifter, medan Integrationsverket tillhandahåller portalen.
- *Information till kommuner och nyanlända* innehåller information och rekommendationer om den samhällsinformation kommunerna bör framställa och sprida till nyanlända.

Verkets operativa utvecklingsarbete består huvudsakligen av att initiera och utveckla samverkan mellan kommuner och strategiska myndigheter. Grunden för samverkansinsatserna är den centrala överenskommelse som år 2001 slöts mellan Integrationsverket, AMV, Migrationsverket, Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Överenskommelsen har reviderats i mars 2004 respektive mars 2006. I den senaste upplagan står att samverkan ”sker i syfte att ge stöd till de olika aktörerna på regional och lokal nivå i deras arbete med tidiga introduktionsinsatser för nyanlända invandrare”.⁷⁶

Integrationsverkets insatser för kunskapsspridning och stöd via direktkontakter är i huvudsak begränsat till sammankomster på regional nivå, bl.a. via årliga flyktingsamordnarträffar och länsvisa möten inom ramen för regionala överenskommelser, och till större mottagarkommuner. Prioriteringen beror enligt verkets företrädare på att tilldelade resurser inte räcker för att upprätthålla personliga kontakter med samtliga kommuner.

⁷³ Integrationsverket (2002) Integrationsverket (2003a) och Integrationsverket (2005a).

⁷⁴ Integrationsverket (2004a). Dessa studier har varit behäftade med metodologiska svagheter, såsom låga svarsfrekvenser, varför Integrationsverket valt att inte göra fler uppföljningar av NKI-modell.

⁷⁵ Integrationsverkets hemsida: www.integrationsverket.se.

⁷⁶ Integrationsverket m.fl. (2004), Integrationsverket m.fl. (2006). Integrationsverkets företrädare menar att syftet dessutom är att definiera aktörernas ansvar och skapa en helhetssyn kring frågan som gör att man kan undvika ansvarsglapp och suboptimering.

Därför har man valt att försöka påverka indirekt genom den regionala nivån.

4.3.1 *Myndigheten saknar kunskap om sambandet mellan introduktionens effektivitet och individeffekter*

För att Integrationsverkets insatser ska vara utvecklande för kommunernas introduktion behöver myndigheten rimligen ha en samlad kunskap om introduktionens innehåll och effekter. Utifrån hittills genomförda uppföljningar kan Integrationsverket på ett nationellt plan visa på hur introduktionen organiseras och genomförs. Myndighetens produkter har framför allt gett kunskap om centrala tendenser som gett underlag för statistik på aggregerad nivå och jämförelser över tid. Via dessa undersökningar har man också kunnat uppmärksamma problem i introduktionen, t.ex. långa väntetider och bristande samverkan mellan kommuner och andra aktörer. Under senare år har Integrationsverket dessutom gjort försök att få kunskap om individers deltagande i olika introduktionsinsatser och om deltagarnas upplevda erfarenheter av introduktionen.⁷⁷

Myndigheten saknar emellertid samlad kunskap om vilka introduktionsinsatser som leder till att målen om delaktighet och försörjning främjas. Verkets undersökningar säger ingenting om hur effektiva introduktionsinsatser är i ett kommunjämförande perspektiv. Det saknas således kunskap och analys rörande sambandet mellan individens förutsättningar, introduktionens genomförande och introduktionens utfall i termer av egenförsörjning och levnadsförhållanden. Dessutom finns i dagsläget ingen samlad kunskap om kopplingen mellan samverkan genom överenskommelser och dess effekter på introduktionen. Myndigheten har haft samma uppdrag under ett flertal år utan att närma sig ett svar på denna fråga.⁷⁸

4.3.2 *Kommunernas uppfattningar om Integrationsverkets insatser är blandade*

Integrationsverket ska återföra resultatet av genomförda insatser till berörda aktörer, bl.a. kommuner. Syftet är att myndigheten genom sitt uppföljnings-

⁷⁷ Integrationsverket (2004a) och Integrationsverket (2005a).

⁷⁸ Ett steg i denna riktning har dock tagits genom att Integrationsverket på regeringens uppdrag och i samverkan med ett antal pilotkommuner ska utveckla ett statistiskt uppföljningssystem (Sune). Detta ska kartlägga introduktionen genom att kommuner förser Integrationsverket och kommuner med uppgifter om dess innehåll och effekter. Integrationsverket beräknar att presentera de första resultaten under år 2008. Se Årsredovisning för Integrationsverket år 2005 s. 41.

arbete ska underlätta för kommunernas verksamhet och nyanländas etablering.⁷⁹

Något som påtalas av Integrationsverkets företrädare är svårigheten att göra uppföljningar som är beställda av regeringen relevanta också för den kommunala nivån. Utmaningen består i att man behöver skriva för målgrupper med olika intressen och som efterfrågar uppgifter om introduktionen utifrån skilda perspektiv. Myndigheten gör i regel inte uppföljningar endast för den kommunala nivån, men handläggars- respektive brukarundersökningar är enligt verkets företrädare två typer av publikationer där kommuner är en uttalad målgrupp. Vidare utgör verkets statistiska jämförelser mellan kommuner samt portalen för spridande av kommuners metoder två exempel på kunskap och stöd som produceras för kommuner. Riksrevisionens enkät till flyktingmottagande kommuner visar dock att det råder stora skillnader i hur de upplever nyttan av Integrationsverkets uppföljningar.

Tabell 4.1. Enkätfråga: Bedöm vilket stöd Integrationsverkets kunskapsspridning innebär för din kommuns introduktionsverksamhet

	Inget stöd	Knappt ngt stöd	Visst stöd	Stort stöd	Vet ej
Handläggarsundersökningar	14 %	17 %	39 %	1 %	29 %
Brukarundersökningar (NKI)	17 %	23 %	29 %	8 %	23 %
Spridning av exempel och erfarenheter	10 %	9 %	48 %	27 %	6 %
Jämförande statistik mellan kommuner	13 %	18 %	51 %	6 %	12 %

Medan Integrationsverkets portal för spridande av goda exempel utgör ett stöd för en större majoritet av kommunerna, upplevs handläggars- respektive brukarundersökningar som relativt sett mindre relevanta. Att sistnämnda spelar en anonym roll i många kommuner indikeras dessutom av att ungefär en fjärdedel av kommunerna svarat att man inte har någon uppfattning om dessa. Totalt 55 % av kommunerna har svarat inget eller knappt något stöd för minst en publikation. Det råder inte några stora skillnader mellan stora och små mottagarkommuner, men en trend är att ju färre mottagna, desto vanligare är vet ej-svaret. I anslutning till frågan skriver flera kommuner att man inte uppfattar sig som målgrupp eftersom man anser att publikationerna saknar fokus på små mottagare och kommuner utanför storstäderna.

⁷⁹ Prop. 1997/98:16 s. 103.

I enkäten tillfrågades kommunerna om vilket stöd man erhållit från Integrationsverket i olika sakfrågor rörande introduktionen.

Tabell 4.2. Enkätfråga: Har flyktigmottagningen i din kommun erhållit stöd från Integrationsverket inom följande områden?

	Ja, i tillräcklig omfattning	Ja, men inte i tillräcklig omfattning	Nej, trots att stöd har efterfrågats	Har inte haft behov av stöd
Bosättningsfrågor	42 %	14 %	8 %	36 %
Ersättningsfrågor	66 %	23 %	3 %	8 %
Utvecklingsfrågor	41 %	21 %	8 %	30 %
Samverkansfrågor	38 %	21 %	11 %	30 %

Som framgår ovan varierar kommunernas uppfattning något mellan olika frågor. Totalt 51 kommuner uppger på minst en fråga att man inte fått stöd i tillräcklig omfattning. De största mottagarkommunerna är mest positiva, medan de med minst antal mottagna oftare uppger att man inte haft behov av stöd. De mellanstora mottagarna är något mer negativa än små och stora. I de öppna svaren efterlyses bl.a. bättre stöd och underlag vid bosättning, liksom ökade möjligheter till personliga möten och fler utbyten av erfarenheter i utvecklingsfrågor.

En tänkbar förklaring till kommunernas skiftande omdömen är att Integrationsverket saknar kunskap om vad kommunerna efterfrågar i form av kunskapsspridning och stöd. Myndighetens kunskaper baseras inte på någon systematiskt insamlad information från kommunerna, utan på tjänstemännens direktkontakter med kommuner. Verket har inte någon strategi eller något system för att samla in och värdera återkoppling från kommuner.⁸⁰ Kommunernas skiftande omdömen kan vidare bero på att Integrationsverkets utvecklingsinsatser främst inriktats mot den regionala nivån och mot kommuner med störst flyktigmottagning, medan de med färre mottagna inte har samma möjlighet att ta del av myndighetens insatser. Vissa kommuners missnöje beror sannolikt på orealistiska förväntningar om vilket slags kunskapsspridning och stöd man rimligen kan förvänta sig.

I vilketdera fallet finns anledning att utveckla kommunikationen med kommuner i syfte att tydliggöra verkets roll. En fördjupad kontakt med fler kommuner ger dessutom möjlighet för myndigheten att få mer kunskap om behoven och anpassa insatserna därefter. Det är inte självklart att de som tar emot flest individer också är de kommuner som har störst behov. Tvärtom är det ett rimligt antagande att stora städer som tagit emot många flyktingar

⁸⁰ Integrationsverket har på regeringens uppdrag gjort en uppföljning av hur olika aktörer upplever verkets kunskapsspridning. Rapporten ger dock ingen detaljerad information om olika kommuners erfarenheter av publikationer om introduktionen. Se Integrationsverket (2005c).

under lång tid har en väl fungerande organisation för mottagande, medan små mottagare, ibland omedvetet, kan vara i behov av riktade insatser. Riksrevisionens enkät visar inte heller något samband mellan storlek på flyktingmottagandet och huruvida man är nöjd med Integrationsverkets insatser. Där det fungerar som sämst är också behoven som störst, men utan uppföljningsinstrument som mäter efterfrågan och effekter blir det svårt att rikta insatserna rätt.

4.4 Har regeringen givit Integrationsverket rätt förutsättningar?

4.4.1 *Regeringen har inte givit besked om ersättningsförordningens tillämpning*

Integrationsverkets uppdrag i introduktionen är i regleringsbrevet för åren 2002–2006 samlade under verksamhetsgrenen *Nyanländas etablering*, vars mål betonar individens egen försörjning och delaktighet. Regleringsbrevet omnämner inte Integrationsverkets hantering av ersättningsförordningens 11 § om introduktionsplaners koppling till kommuners rätt till schablonersättning. Det åiterrapporteringskrav under femårsperioden som berör planer är att Integrationsverket, inom ramen för handläggundersökningen år 2004, skulle inrapportera hur planerna används i kommuner. Regeringens referenser till kommunersättningen i integrationspolitiska propositioner och skrivelser är skrivna i samma anda som riksdagens principbeslut från 1990, dvs. att rätt till schablonersättning förutsätter introduktionsplaner.⁸¹ I senare års propositioner ges emellertid tvetydiga besked; t.ex. skriver man i budgetpropositionen för 2005, under rubriken *Insatser*, att kommuner som "svarar för introduktionsinsatser enligt individuella introduktionsplaner får statlig ersättning", medan det i anslutning till budgetförslaget anges att ersättningen "börjar betalas ut månaden efter det att flyktingen har folkbokförts i en kommun".⁸² Hur Integrationsverket faktiskt hanterar ersättningsförordningen tas inte upp explicit i regeringens propositioner. Regeringen har i övrigt inte ifrågasatt hur Integrationsverket hanterar ersättningsförordningen eller efterfrågat myndighetens rutiner för utbetalning. Enligt företrädare för Regeringskansliet har inga krav rests på att Integrationsverket ska agera

⁸¹ I Prop. 1997/98:16 s. 77 skriver regeringen: "För att schablonersättning skall lämnas krävs att kommunen tillsammans med den berörda personen upprättar en individuell introduktionsplan". I regeringens skrivelse 2001/02:129 s. 18 står: "En förutsättning för schablonersättningen är att en individuell introduktionsplan upprättas".

⁸² Prop. 2004/05:1 utgiftsområde 8, s. 14 och s. 30.

annorlunda med tanke på att myndigheten inte är dimensionerad för en omfattande kontrollverksamhet. Regeringskansliets företrädare uppger att det viktigaste är att Integrationsverket följer upp introduktionen på ett nationellt plan och därigenom förser regeringen med beslutsunderlag.

De riktlinjer för ersättning till kommuner som beslutats av riksdagen har enligt Riksrevisionens bedömning inte genomförts av regeringen på ett tydligt sätt. Ersättningsförordningens bestämmelser är, som tidigare angivits, otydliga beträffande tidpunkten för när introduktionsplaner ska vara upprättade och tillsända Integrationsverket.

4.5 Sammanfattning och slutsatser

Integrationsverket har flera centrala uppgifter i den kommunala introduktionen. I enlighet med 1990 års ersättningsförordning ska myndigheten handlägga och betala ut statlig ersättning för flyktingmottagande. Som nationell expertmyndighet ska Integrationsverket både förmedla ett helhetsperspektiv och främja ett lokalt engagemang. Det ska ske genom att myndigheten följer upp och utvärderar introduktionen samt sprider kunskapen till kommuner, myndigheter och regeringen. Riksrevisionen har i granskningen funnit inslag i Integrationsverkets hantering av nämnda uppgifter som inte harmonierar med riksdagens intentioner med introduktionen och som riskerar att ha negativ inverkan på nyanländas möjlighet att delta i samhällslivet.

Integrationsverkets rutiner för beslut om schablonersättning till kommuner uppfyller inte kraven i gällande författning. Ersättningsförordningen anger att rätt till schablonersättning har den kommun som har upprättat en introduktionsplan. Integrationsverket prövar inte kommunens rätt till ersättning genom introduktionsplaner. Genom att inte kontrollera förekomsten av dessa agerar Integrationsverket i strid med förordningen.

Det är genom denna och tidigare undersökningar känt att alla nyanlända inte har introduktionsplaner. Känt är också att de planer som finns i många fall inte är kopplade till hur introduktionen faktiskt bedrivs; de fungerar inte alltid som ett relevant mått på introduktionens kvalitet. Integrationsverket har inte utnyttjat det mandat ersättningsförordningen ger att kontrollera introduktionsplaners kvalitet och ställa tydligare krav på kommunerna. Integrationsverket har hittills heller inte utvecklat alternativa instrument för att kontrollera om den enskilda kommunen genomför en god introduktion.

Regeringen är medveten om Integrationsverkets tillämpning av ersättningsförordningen, men har inte agerat för att åstadkomma en förändring. Uttalanden från regeringen tyder också på att man inte har tagit tydlig ställning till frågan om vilka krav Integrationsverket ska ställa på kommunerna.

Integrationsverket har genom nationella uppföljningar presenterat generella slutsatser om vad som utmärker en god introduktion. Däremot saknar verket tillräcklig kännedom om hur insatser bedrivs i enskilda kommuner och hur en framgångsrik introduktion kan åstadkommas i kommuner med skilda förutsättningar. Integrationsverket har inte heller kunskap om hur individers förutsättningar och kommuners insatser påverkar introduktionens utfall i termer av sysselsättning och andra levnadsvillkor. Det uppföljnings-system (Sune) som för närvarande är under utveckling kan bidra till verkets möjlighet att öka dessa kunskaper.

Integrationsverket lyckas inte nå ut till alla kommuner med kunskaps-spridning och stöd. Ungefär en tredjedel av flyktingmottagande kommuner har enligt egen utsago ingen eller liten nytta av Integrationsverkets kunskaps-spridning och stöd. Det är framförallt små och medelstora mottagare som är missnöjda eller oberörda inför myndighetens verksamhet. Myndigheten saknar tillräcklig kunskap om vad kommuner efterfrågar och vilket slags stöd de är i behov av.⁸³

⁸³ Integrationsverket har i samband med faktagranskning av rapportutkast påpekat att verket saknar författningsstöd för att ålägga kommuner att lämna underlag för resultatuppföljning. Integrationsverkets förmåga att genomföra nationella effektutvärderingar beror därmed enligt myndigheten på kommunernas goda vilja att förse Integrationsverket med uppgifter (se också avsnitt 6.1). Verket påpekar också att de saknar resurser för att bedriva utvecklingsarbete direkt mot den lokala nivån. Riksrevisionen anser att det utifrån givna förutsättningar ankommer på Integrationsverket att göra verkets uppföljningar relevanta för mottagarna samt att prioritera resurser för kunskaps-spridning och stöd till det kommuner där behoven av insatser är som störst (se också avsnitt 4.3.2).

5 Arbetsmarknadsstyrelsen

I detta kapitel redovisas iakttagelser rörande regeringens styrning av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) samt AMS styrning av verkets insatser för nyanländas introduktion.⁸⁴ Iakttagelserna gäller myndighetens styrning av verkets åtgärder gällande asylsökande och nyanlända, och samverkan med andra aktörer inom ramen för introduktionen. Regeringens styrning bedöms efter iakttagelser rörande AMS. Sist i kapitlet återfinns en sammanfattning och Riksrevisionens slutsatser.

5.1 AMS uppdrag

Arbetsmarknadsverket omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna. Under AMS och länsarbetsnämnderna finns offentliga arbetsförmedlingar. AMS är central förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadsfrågor och har ett generellt ansvar för att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i en effektiv riktning. AMS ansvarar också för att följa upp och utvärdera den verksamhet som bedrivs inom Arbetsmarknadsverket.⁸⁵

Kommunerna är ansvariga för att genomföra och samordna introduktionsprogram. AMS har därmed inget formellt sektorsansvar för nyanlända invandrare, men riksdag och regering har framhållit att AMS inom ramen för den generella arbetsmarknadspolitiken ska prioritera dessa i sin verksamhet.⁸⁶ Vidare ska arbetsförmedlingen vid introduktionens start vara med och samråda när individuella introduktionsplaner upprättas.⁸⁷ AMS ska dessutom anpassa utbud och verksamhet efter nyanländas särskilda behov.⁸⁸

⁸⁴ Riksrevisionen har granskat AMS styrning och kontroll, men inte länsarbetsnämnders eller arbetsförmedlingars insatser. Med anledning därav refereras i texten till AMS och inte till Arbetsmarknadsverket i sin helhet.

⁸⁵ Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

⁸⁶ Prop. 1989/90:105; Prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68; Prop. 2002/03:44. I 2006 års ekonomiska vårproposition, Prop. 2005/06:100, föreslår regeringen en försöksverksamhet med att AMS ges ett särskilt ansvar för nyanlända som befinner sig nära arbetsmarknaden.

⁸⁷ 11 § förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

⁸⁸ Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av integrationspolitiken.

5.2 Insatser för asylsökande

Migrationsverket är processansvarig myndighet för asylsökande. AMS ska samverka med andra myndigheter, exempelvis Migrationsverket, i frågor som ankommer på AMS utifrån verkets generella ansvar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.⁸⁹ AMS har i regleringsbrev givits särskilda uppdrag att samverka med Migrationsverket, sedan 2005 uttryckligen inom ramen för den centrala överenskommelsen.⁹⁰ Syftet är bl.a. att genom formaliserad samverkan påskynda nyanländas arbetsmarknadsinträde.⁹¹

I den centrala överenskommelsen åtar sig Arbetsmarknadsverket att vid behov medverka i Migrationsverkets kartläggningar. Vidare ska man vid beslut om uppehållstillstånd medverka i en första kompetensinventering för planering av individens arbetsmarknadsinträde och bosättning.⁹²

AMS föreskrifter anger att asylsökande kan undantas från krav på arbetstillstånd och skrivas in vid arbetsförmedlingen om Migrationsverket bedömer att asylprövningen beräknas ta längre tid än fyra månader.⁹³

5.2.1 AMS uppdrag är otydligt och den centrala överenskommelsen har begränsat genomslag på lokal nivå

AMS uppdrag att samverka med migrationsmyndigheten refereras översiktligt i regleringsbrev och ger AMS stor frihet att formulera verkets åtaganden efter egna preferenser. Enligt AMS har vissa, men inte alla, län genomfört särskilda satsningar på insatser för asylsökande. I övrigt består AMS operationalisering av verkets arbete med asylsökande främst av att man driver på den centrala överenskommelsens implementering på regional och lokal nivå.

Riksrevisionens genomgång av 39 lokala överenskommelser där Arbetsförmedling och Migrationsverket medverkar visar att det finns stora skillnader gällande hur samverkan regleras. Som visats tidigare (kap. 3) medverkar arbetsförmedlingen i Migrationsverkets kartläggningar i två tredjedelar av undersökta överenskommelser. I resterande fall genomför Migrationsverket kartläggningar utan arbetsförmedlingens medverkan, eller så framgår det inte av lokala överenskommelser vilka parter som svarar för kartläggningar, eller om de ens genomförs. Av den centrala överenskommelsen framgår att arbetsförmedlingen vid uppehållstillstånd, på Migrationsverkets initiativ,

⁸⁹ 19 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁹⁰ År 2003 och 2004 anges i regleringsbrev att AMS ska samverka med bl.a. Migrationsverket för att i ett tidigt skede tillvarata asylsökandes kompetens och på så sätt påskynda ett arbetsmarknadsinträde. År 2005 skulle man utveckla samverkan i linje med den centrala överenskommelsen.

⁹¹ Regleringsbrev för AMS år 2005–2006.

⁹² Integrationsverket m.fl. (2004) *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*. Reviderad mars 2004.

⁹³ 31 § AMSFS 2000:4.

deltar i kartläggning genom flerpartssamtal. Detta har endast skrivits in i en av fem undersökta lokala överenskommelser. Riksrevisionens stickprovintervjuer med handläggare vid två av Migrationsverkets mottagningsenheter visar dessutom att arbetsförmedlingen, trots överenskommelser, inte involveras under mottagningstiden. Den centrala överenskommelsens rekommendationer om medverkan vid kartläggning har alltså ett begränsat genomslag på lokal nivå, och även där detta regleras sker i flera fall ingen samverkan i praktiken.

5.3 Insatser för en effektiv introduktion

5.3.1 AMS ska prioritera nyanlända

Kommunerna är huvudmän för introduktionen, men AMS har ett generellt ansvar för arbetsmarknadspolitiken. För personer med uppehållstillstånd ska AMS ge samma service som andra arbetssökande inskrivna vid arbetsförmedlingen.

Myndighetens verksamhet styrs av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Förordningen föreskriver inget specifikt om nyanlända, men där anges att AMS i sin verksamhet ska underlätta för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden och bidra till ökad mångfald i arbetslivet.⁹⁴

Regeringen har i AMV:s regleringsbrev vid olika tillfällen angivit att utlandsfödda, utomnordiska medborgare, nyanlända, samt personer med utländsk bakgrund ska vara prioriterade grupper vid arbetsförmedlingen.⁹⁵

Särskilda riktlinjer rörande nyanlända och kommunernas introduktion finns i 1997 års integrationspolitiska proposition. Där står om nyanlända att arbetsförmedlingen ska

- i samråd med kommunen informera deltagarna i ett introduktionsprogram om svensk arbetsmarknad,
- bistå kommunen med sin kompetens vid utformandet av introduktionsprogram,
- utgå från att godkänt betyg i sfi är tillräckligt för att en person skall kunna ta del av arbetsförmedlingens insatser och åtgärder, samt
- prioritera arbetslösa nyanlända invandrare som genomgått introduktionsprogram och vidta åtgärder för att undvika väntetider och passivisering.⁹⁶

⁹⁴ 3 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Samma förordnings 10 § om arbetsplatsintroduktion utpekar flykting eller invandrare som särskild målgrupp.

⁹⁵ Regleringsbrev för AMS år 2002–2006.

⁹⁶ Prop. 1997/98:16 s. 91.

Regeringen har vidare framhållit att arbetsförmedlingens insatser inte bara ska komma i fråga efter genomgången introduktionsprogram, utan att det också kan vara aktuellt med åtgärder under introduktionen. Vad gäller erforderliga språkkunskaper gäller att arbetssökande utan godkänt betyg i svenska för invandrare inte ska kunna utestängas från arbetsförmedlingens service.⁹⁷ En annan av regeringen angiven utgångspunkt är att alla nyanlända som bosatts i en kommun, direkt skrivs in som arbetssökande vid arbetsförmedlingen.⁹⁸

Regleringsbrevens har sedan 2003 angivit att AMS ska samverka med andra aktörer för att utveckla introduktionen och påskynda nyanländas arbetsmarknadsinträde. Från 2005 och framåt nämns den centrala överenskommelsen explicit som grund för samverkan.⁹⁹

5.3.2 Särskilt uppdrag att utarbeta strategi för prioritering av nyanlända

I regleringsbrevet för 2002 fick AMS uppdrag att utarbeta en strategi för att säkerställa arbetsförmedlingens prioritering av nyanlända under introduktionsperioden. I uppdraget betonades att strategin skulle gälla oavsett konjunkturläge och verkets medelstilleddning i övrigt.¹⁰⁰

AMS återsrapportering svarar enligt Riksrevisionens bedömning inte mot uppdraget. De åtgärder AMS redovisar var redan existerande eller planerade insatser inom ramen för den ordinarie arbetsmarknadspolitiska verksamheten, bland annat Af Sverige¹⁰¹. Uppdraget öppnade för att identifiera nyanlända och arrangera särskilt anpassade insatser för målgruppen, men det enda i redovisningen som berörde nyanlända specifikt var AMS arbete inom den centrala överenskommelsen och dess implementering på regional och lokal nivå. AMS redovisade åtgärder var således inte liktydigt med att verket faktiskt utvecklat en särskild strategi för att prioritera nyanlända. Riksrevisionens bedömning delas av representanter för Regeringskansliet.

5.3.3 Nyanlända omnämns inte i AMV:s målstruktur

AMS insatser utgår från de mål för politikområdet som formulerats av regeringen. AMS verksamhet består av två verksamhetsområden, förmedlingsverksamhet och programverksamhet. Under dessa finns fyra verksamhetsgrenar och i anslutning till dem sammanlagt fem mål.

⁹⁷ Prop. 1997/98:16 s. 91f.

⁹⁸ Prop. 2002/03:44 s. 43.

⁹⁹ Regleringsbrev för AMS år 2002–2006.

¹⁰⁰ Regleringsbrev för AMS år 2002, uppdrag 1.2e.

¹⁰¹ Af Sverige (från början Fempunktsprogrammet) är ett utvecklingsprojekt inom AMV som syftar till att förbättra och kvalitetssäkra verksamheten vid arbetsförmedlingen.

Sedan 2005 har AMS full frihet att operationalisera regeringens mål genom att formulera egna och mätbara verksamhetsmål: LEDA-målen. Dessa har genom åren varierat i antal och till innehåll. För närvarande finns sex mål, men inget av dessa berör nyanlända eller ens utomnordiska medborgare specifikt. Tre av målen mäter resultatet av arbetsförmedlingens platsförmedling och programinsatser generellt. Övriga mål fokuserar på att minska antalet arbetslösa i särskilda målgrupper: funktionshindrade, deltidsarbetslösa och långtidsarbetslösa ungdomar. Måluppfyllelse mäts på nationell, läns- samt kontorsnivå. Flera av LEDA-målen har anknytning till AMS särskilda regeringsuppdrag. AMS arbete med nyanlända har inte, vare sig nu eller tidigare, operationaliserats i verkets centrala målstruktur.

Den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen utgör enligt AMS en viktig och framgångsrik metod för verkets arbete med nyanlända. Överenskommelsen anger flera punkter som förutsätts utgöra grund för implementeringen på regional och lokal nivå. Om relationen mellan arbetsförmedling och kommun står att arbetsförmedlingen

- samarbetar med kommunen vid planering och genomförande av introduktionsinsatser,
- erbjuder arbetslivsorienterande insatser under introduktionen,
- erbjuder och bekostar program som är möjliga för att underlätta ett arbetsmarknadsinträde,
- samverkar med kommunen och erbjuder sysselsättnings- och språkprogram som komplement eller alternativ till den reguljära svenskundervisningen.¹⁰²

5.3.4 AMS föreskrifter tar inte upp nyanlända eller introduktionen

AMS föreskrifter innehåller inte bestämmelser som annat än indirekt berör nyanlända. I AMS administrativa föreskrifter står att rätten att vara inskriven gäller lika för svenska medborgare och utländska medborgare som innehar permanent uppehållstillstånd (samt i vissa fall asylsökande, se avsnitt 5.2).¹⁰³ I AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetssökande hos arbetsförmedlingen, står att inskrivningsrätten även gäller sökande för vilka arbetsförmedlingen har begränsade resurser att hjälpa.¹⁰⁴

AMS har sammantaget inte utnyttjat möjligheten att via regelverket särskilja nyanlända.

¹⁰² Integrationsverket m.fl. (2004) *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*. Reviderad mars 2004.

¹⁰³ 1 § och 29–31 §§ AMS administrativa föreskrifter om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

¹⁰⁴ 3 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

5.3.5 AMS statistik identifierar inte nyanlända

AMS har ett allmänt uppföljningsansvar för den verksamhet som bedrivs inom myndigheten. Händel är AMS statistiksystem för att sammanställa individdata. Systemet ger information om arbetssökandes historia som inskrivna vid förmedlingen, om eventuellt sökta arbeten, samt om de aktiviteter individen varit registrerad vid. Händel innehåller uppgifter om medborgarskap och födelseland, vilket gör det möjligt för AMS att redovisa statistik efter kategorierna utomnordiska medborgare respektive utrikes födda. Däremot finns inte möjlighet att identifiera nyanlända, eftersom arbetsförmedlingen inte har någon uppgift om vid vilken tidpunkt den arbetssökande erhållit uppehållstillstånd. Nyanlända har följaktligen inte tilldelats en egen sökkategori. Det är heller inte möjligt att via Händel spåra individer till deltagande i kommunala introduktionsprogram.

Sedan mars 2006 har AMS, med hjälp av SCB:s befolkningsregister och Integrationsverkets data över individer som omfattas av ersättningsförordningen (se avsnitt 2.2 och 2.3), tagit fram statistik över nyanlända¹⁰⁵ som är inskrivna vid arbetsförmedlingen.¹⁰⁶

5.3.6 Oklart om särskilda medel kommer målgruppen till del

Regeringen har avsatt särskilda medel (165–200 miljoner kronor per år under 2002–2006) för att AMS ska stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. Av dessa medel har 35 miljoner årligen avsatts för arbetsförmedlingens arbete med nyanlända inom ramen för den kommunala introduktionen.

AMS fördelar till länsarbetsnämnder särskilda medel för att stärka ställningen för personer med utländsk bakgrund. AMS resursallokering har utgått från tre fördelningsnycklar vars sammansättning och andel av totalbeloppet har varierat något för olika år: antalet inskrivna utomnordiska medborgare (165–200 milj.), antal nyanlända i kommuner (25 milj. år 2003–2004, 15 milj. år 2005–2006.), antal asylsökande med arbetstillstånd (10 milj. år 2003–2004) och antal utrikes födda (20 milj. år 2005–2006). AMS har inte genom rekommendationer eller annan styrning påverkat länsarbetsnämndernas vidare fördelning av medlen inom länet. Verkets uppföljning av medlen visar att länsarbetsnämnderna använder olika principer för allokering till arbetsförmedlingar. Vissa län prioriterar särskilda arbetsförmedlingar och andra använder samma fördelningsmodell som för länets verksamhet i övrigt. Lärens redovisning till AMS visar att resurser i vissa fall

¹⁰⁵ AMS har här definierat gruppen som "invandrare vars vistelsetid i Sverige efter erhållet uppehållstillstånd i normalfallet inte överstiger tre år".

¹⁰⁶ Analys och förslag till åtgärder utifrån nämnda statistik är när detta skrivs inte beslutat och publicerat av AMS.

avsätts till personalförstärkningar, medan man på andra håll avsätter medel för särskilda projekt. I en del län är nyanlända en uttalad målgrupp, medan andra riktar medlen mot invandrare generellt.¹⁰⁷

Utöver den fördelning länen redovisar till AMS finns ingen kunskap om vad medlen används för, vilken målgrupp som kommer i åtnjutande av dem, eller vilka resultat som har uppnåtts. Det är med andra ord inte känt om huruvida resurser når rätt målgrupp eller om de fördelas dit behoven är som störst. Regeringen har i 2006 års budgetproposition påtalat att AMS redovisning av medlen behöver förbättras.¹⁰⁸

5.3.7 *Brister i arbetsförmedlingens samverkan med kommuner*

AMS har inte vidtagit åtgärder för att styra myndighetens samverkansåtaganden på regional och lokal nivå.¹⁰⁹ Länsarbetsnämnderna utformar regionala överenskommelser och arbetsförmedlingar lokala överenskommelser. Verkets uppföljning redovisar att regionala och lokala arbetsmarknadsmyndigheters samverkan med kommuner och myndigheter har kommit olika långt och att de utvecklas i olika takt.¹¹⁰

I Riksrevisionens enkät till flyktingmottagande kommuner tillfrågades kommunala tjänstemän om kontakter med arbetsförmedlingen. Frågan innehöll ett öppet svarsalternativ och resultatet nedan är Riksrevisionens sammanställning av kommunernas omdömen.

Tabell 5.1. Enkätfråga: Beskriv flyktingmottagningens erfarenheter av kontakter med arbetsförmedlingen (öppet svar)

	Andel
Respondentens omdöme övervägande positivt	36 %
Respondentens omdöme varken positivt eller negativt	20 %
Respondentens omdöme övervägande negativt	44 %

Nästan hälften av kommunerna uppger i någon mening ett missnöje med arbetsmarknadsmyndigheten. I beskrivningar tar många upp problem rörande arbetsförmedlingens brist på engagemang och dess brist på resurser för målgruppen. Samtidigt omnämner flera av de nöjda kommunerna förmedlingens utbud av åtgärder som något positivt. Avgivna omdömen visar att de som uppger att man har goda och formaliserade

¹⁰⁷ AMS återrapportering till regeringen enligt regleringsbrev för år 2002–2005.

¹⁰⁸ Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 13 s. 38

¹⁰⁹ AMS företrädare uppger att man styr samverkan genom länsgenomgångar och avvikelседialoger samt genom regelbundna uppföljningar av länsens integrationsarbete. AMS har emellertid inte styrt myndighetens innehållsliga åtaganden i regionala och lokala överenskommelser.

¹¹⁰ AMS återrapportering till regeringen enligt regleringsbrev för år 2002–2005.

kontakter, också upplever att nyanlända har möjlighet att få del av förmedlingsinsatser och programutbud. Det finns därmed inget som talar för att bristande samverkan främst beror på arbetsförmedlingens utbud, utan snarare på arbetsförmedlingars skiftande rutiner och inställning till samverkan.

Ett problem som tas upp spontant av vissa kommuner – 8 av 90 – är svårigheter att få nyanlända inskrivna vid förmedlingen. Det handlar enligt kommunerna i de flesta fall om att arbetsförmedlingen kräver avklarad och godkänd kurs i svenska för invandrare för att skriva in individen som arbetsökande. Ett sådant agerande strider mot AMS föreskrift (se ovan) om att alla i Sverige bosatta har rätt att vara registrerade. Det avviker dessutom från regeringens norm att alla nyanlända bör skrivas in vid introduktionens start.¹¹¹ I de fall individen inte tillåts skriva in sig som arbetssökande riskerar det att försena individens arbetsmarknadsinträde. Detta sammanhänger bl.a. med att deltagande i flera arbetsmarknadspolitiska program förutsätter en kvalificeringstid som inskriven.

Riksrevisionens enkät behandlar vidare frågan om när kommunens introduktion ska anses avslutad, alltså det tillfälle då arbetsförmedlingen inom ramen för sitt generella uppdrag förväntas ta över hela ansvaret för individen. Arbetsförmedlingen gör i dessa fall en bedömning om en vid förmedlingen inskriven, individ kan sägas stå till arbetsmarknadens förfogande. I enkäten ställdes frågan om det förekommer att kommun och arbetsförmedling är oeniga om när en person är förmedlingsbar¹¹² till arbete.

Tabell 5.2. Enkätfråga: Inträffar det att flyktmottagningen och berörd myndighet har olika uppfattning om när en person är färdig att lämna introduktionsprogrammet: Tolkning av när en person är förmedlingsbar?

	Andel svar
Aldrig	21 %
Ibland	56 %
Ofta	22 %
Alltid	1 %

Svarens spridning visar att det tämligen ofta uppstår skiljaktiga meningar när förutsättningar att ta ett arbete ska bedömas. En bidragande orsak till detta är att det saknas en tydlig norm för när arbetsmarknadspoli-

¹¹¹ Prop. 2002/03:44 s. 43. Samma ändemening finns i 9 § förordningen (1994:895) om svenska för invandrare: "Styrelsen för utbildningen skall i samarbete med arbetsförmedlingen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska."

¹¹² Begreppen "förmedlingsbar" och "anställningsbar" är inte definierade eller nedskrivna uttryck i författning eller i AMV:s regelverk. Likväl används de ibland när arbetsförmedlingar och kommuner refererar till frågan om huruvida en person har kapacitet att ta ett jobb eller inte.

tikens generella ansvar ska möta upp kommunens introduktion. Sannolikt utgår kommunens och arbetsförmedlingens skattning från olika bedömningsgrunder och däri finns en risk att parterna under- respektive överskattar individens förutsättningar. Rådande ansvarsfördelning rymmer i detta avseende ingen försäkring mot att individen fastnar mellan respektive system.

5.3.8 *Tveksamt om den centrala överenskommelsen har förbättrat introduktionen på lokal nivå*

Lokala överenskommelser är en operationalisering av den centrala överenskommelsen och en metod för att öka samverkan mellan kommun och arbetsförmedling. Syftet med samverkan genom överenskommelser är att undanröja hinder för en effektiv introduktion och därigenom påskynda ett arbetsmarknadsinträde.¹¹³ Riksrevisionen har undersökt 58 lokala överenskommelser där kommun och arbetsförmedling ingår. Granskningen visar att överenskommelser innehåller stora skillnader vad gäller respektive parts åtaganden i introduktionen. De utgångspunkter för samverkan som anges i den centrala överenskommelsen (se avsnitt 5.3.3) har bara delvis införlivats i överenskommelser på lokal nivå. Detta beror i viss utsträckning på att AMS inte styrt arbetsförmedlingarnas åtaganden utan låtit dem anpassa åtaganden efter lokala förutsättningar. Lokal anpassning kan vara en effektiv väg när det gäller just särskilda lokala förutsättningar, men av Riksrevisionens granskning framgår att det inte finns samstämmighet ens i grundläggande förhållanden. Till exempel skriver 6 av 58 överenskommelser inget om när arbetsförmedlingen ska börja involveras i individens introduktion, och bara drygt hälften av lokala överenskommelser anger att nyanlända skrivs in som arbetssökande direkt vid introduktionens start.

Hur parternas åtaganden är reglerade på lokal nivå har inte något tydligt samband med kommunernas omdömen av kontakter med förmedlingen. Kommuner med överenskommelser är varken mer eller mindre nöjda med arbetsförmedlingen än de som inte tecknat överenskommelser.

Detta kan delvis bero på att kommuner med överenskommelser har högre förväntningar på förmedlingen än de utan. Det finns emellertid andra faktorer som talar emot att "höga förväntningar" skulle utgöra hela förklaringen. Riksrevisionens granskning visar att kommuner med lokala överenskommelser inte upplever frågan om när en person anses vara förmedlingsbar till arbete som mindre än kommuner utan överenskommelser. Inte heller de kommuner med överenskommelser som stadgar när inskrivning ska ske upplever detta som ett mindre problem. Ett förväntat resultat hade annars varit att reglering om tidig inskrivning vid förmedlingen skulle öka förutsätt-

¹¹³ Regleringsbrev för AMS år 2005–2006.

ningarna för en samsyn kring de nyanländas förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Tabell 5.3. Samband mellan hur lokala överenskommelser reglerar när nyanlända skrivs in vid arbetsförmedlingen och hur kommuner uppfattar att det finns en samsyn mellan kommunens och förmedlingens bedömning av individens arbetsförmåga

Typ av reglering i lokal överenskommelse (LÖK)	Enkätfråga: Inträffar det att flyktingmottagningen och berörd myndighet har olika uppfattning om när en person är färdig att lämna introduktionsprogrammet: Tolkning av när en person är förmedlingsbar?				Totalt
	Aldrig	Ibland	Ofta	Alltid	
LÖK reglerar att nyanlända skrivs in vid introduktionens start	5	15	6	0	26
LÖK reglerar att nyanlända skrivs in under introduktionen	1	4	2	0	7
LÖK reglerar inte när nyanlända ska skrivas in	6	11	5	1	23
Har ingen LÖK	7	20	7	0	34
Totalt antal kommuner	19	50	20	1	90

Sammanfattningsvis kan två iakttagelser göras angående arbetsförmedlingens arbete med kommuner och nyanlända. På många orter förefaller samverkan mellan kommunen och arbetsmarknadsmyndigheten fungera utmärkt, men samtidigt uppger nästan hälften av kommunerna att man i ett eller flera avseenden är missnöjd. För det andra förefaller det som om upprättande av lokala överenskommelser i praktiken inte alltid förmår lösa frågor om respektive parts åtaganden under och efter introduktionen.

5.4 Har regeringen givit AMS rätt förutsättningar?

5.4.1 *Regeringen har givit AMS i uppdrag att prioritera nyanlända, men uppdraget att samverka med andra aktörer är svårt att följa upp*
AMS har inget sektorsansvar för nyanlända invandrare eftersom kommunerna är huvudmän för nyanländas introduktion. Regeringens styrning av arbetsmarknadsmyndighetens insatser har därför formulerats i särskilda uppdrag.

I regleringsbrevet för 2002 fick AMS ett tydligt uppdrag att inom ramen för myndighetens verksamhet utarbeta en strategi för att säkerställa att nyanlända prioriteras på arbetsförmedlingen. AMS redovisning av uppdraget motsvarade den gången inte regeringens förväntningar (se avsnitt 5.3.2). I

2006 års regleringsbrev får AMS på nytt ett uppdrag att säkerställa en prioritering av nyanlända. AMS har under perioden 2003–2006 haft regeringens uppdrag att samverka med andra aktörer, bland andra kommuner och Migrationsverket, i syfte att skapa förutsättningar för en effektiv introduktion. Regeringen har i detta sammanhang lyft fram den centrala överenskommelsen som grund för samverkan. AMS uppdrag att prioritera respektive att samverka har varje år åtföljts av särskilda medel för utveckling av myndighetens verksamhet inom området.¹¹⁴ Regeringens styrning har i dessa avseenden följt intentionerna inom ramen för mål- och resultatstyrningen.

Det finns däremot anledning att uppmärksamma hur regeringen använder "samverkan" som styrningsmetod. Till exempel är uppdraget att samverka med Migrationsverket och kommuner alltför opreciserat för att vara möjligt att styra och följa upp. Ett steg i förtydligande riktning har dock tagits genom regeringens beslut att med start i juli 2006 låta AMS inleda en geografiskt begränsad försöksverksamhet med ett särskilt arbetsmarknadsstöd för nyanlända. Verksamheten ska bestå av aktiviteter som rustar individen och ger arbetslivserfarenhet. Arbetsförmedlingens insatser ska pågå parallellt med svenskundervisning inom ramen för kommunens introduktion.¹¹⁵

5.4.2 Regeringen har inte angett en tydlig målgrupp för AMS insatser

Målgruppen för AMS uppdrag i regleringsbrev har under perioden 2002–2006 varierat: I dessa utpekade totalt sex kategorier där gruppen nyanlända kan inkluderas. I vissa skrivningar är gruppen tydligt avgränsad och i vissa fall även identifierbar i AMS statistik. Andra uppdrag inkluderar i stort sett alla individer som i någon mening kan kallas invandrare. Ett exempel på regleringsbrevens skiftande fokus är att gruppen "asylsökande" explicit lyftes fram först i regleringsbrev för 2003 och 2004, men inte senare.¹¹⁶ Till detta kan läggas regeringens detaljreglering av särskilda medel, utspritt över flera poster och avsett för målgrupper som i vissa fall överlappat varandra.

¹¹⁴ Regeringen har också låtit AMS (ofta efter förslag från AMS) initiera särskilda programinsatser med nyanlända som en av flera målgrupper, bl.a. *Komplettering av utbildning inom bristyrken i regleringsbrev 2002–2003*, *Särskild arbetsplatsintroduktion för invandrare* i RB 2004-06 och *Prova på plats* i regleringsbrevet för 2005. Inget av dessa är emellertid vikt enbart för nyanlända invandrare i introduktionsprogram.

¹¹⁵ Prop. 2005/06:100 och Uppdrag till AMS att förbereda för försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare. Regeringsbeslut 2006-05-04, dnr N2006-3225-A.

¹¹⁶ De i regleringsbrev utpekade kategorierna under perioden är: "flyktingar och nyanlända invandrare" (2002, 2005–2006), "utomnordiska medborgare" (2002-04), "personer med utländsk bakgrund" (2002–2006) "regioner med stor tillströmning av nyanlända invandrare" (2003–2005), "nyanlända invandrare och asylsökande" (RB 2003–2004), samt "utrikes födda" (2005–2006).

Regeringens varierande definition av målgruppen för AMS insatser har inte underlättat för myndigheten att omsätta tilldelade uppdrag i verksamheten.

5.5 Sammanfattning och slutsatser

Arbetsmarknadsverket och AMS har en viktig roll för att underlätta kommunernas introduktion av nyanlända invandrare. Myndigheten har genom författning hittills inte haft något formellt reglerat ansvar för att arbeta med nyanlända, men regeringen har vid ett flertal tillfällen gett AMS uppdrag som berör målgruppen. Riksrevisionen har i granskningen funnit brister i AMS insatser och i dess styrning inom Arbetsmarknadsverket. Dessa brister riskerar att försena nyanländas inträde på arbetsmarknaden och försämra möjligheten att delta i samhällslivet i enlighet med riksdagens intentioner.

AMS har haft regeringens uppdrag att prioritera nyanlända i sin verksamhet. Myndigheten har också ålagts att utveckla samverkan med andra aktörer, i första hand Migrationsverket och kommuner, för att åstadkomma en mer effektiv introduktion. Nyanlända har, liksom andra arbetssökande, tillträde till arbetsförmedlingens insatser, och de ska dessutom prioriteras i egenskap av utrikes födda.¹¹⁷ Därutöver finns flera arbetsmarknadspolitiska program där nyanlända utgör en del av en större målgrupp.¹¹⁸ Enligt Riksrevisionens bedömning är de åtgärder som vidtagits av AMS inte av den karaktär eller omfattning som regeringen har gett AMS mandat att utveckla. AMS har exempelvis inte definierat eller införlivat gruppen i verkets statistik eller målstruktur, inte styrt länsarbetsnämnder och förmedlingar genom föreskrifter eller riktlinjer. De särskilda medel, 35 miljoner årligen, som AMS allokerar till länsarbetsnämnderna för arbete med nyanlända fördelas vidare till arbetsförmedlingar efter skiftande principer och riktas ibland mot såväl nyanlända som invandrare mer generellt. AMS har heller inte styrt arbetsförmedlingars åtaganden i lokala överenskommelser med kommuner och andra myndigheter. Avsaknaden av intern styrning är sannolikt en bidragande orsak till att AMS inte har kunnat följa upp och redovisa hur de särskilda medlen från regeringen har omsatts i verksamheten. AMS har inte vidtagit andra åtgärder med nyanlända som målgrupp. Myndigheten kan med andra ord inte sägas ha fullgjort uppdraget att prioritera gruppen nyanlända.¹¹⁹

¹¹⁷ Från och med 2005. Jämför fotnot 116.

¹¹⁸ Jämför fotnot 114.

¹¹⁹ En strategi och riktlinjer för arbetet med nyanlända invandrare är under AMS utarbetande och ska återrapporteras till regeringen i juni 2006 (enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2006).

Riksrevisionen har i granskningen funnit brister i samverkan på lokal nivå. På många orter finns ett väl utvecklat utbyte mellan arbetsförmedling, kommun och andra aktörer. Att fyra av tio kommuner i någon form är missnöjda med arbetsförmedlingen vittnar dock om att det finns utrymme för mer likartad tillämpning och mer uppföljning inom Arbetsmarknadsverket. AMS har till exempel inte lyckats lösa problemet med att en del arbetsförmedlingar inte är villiga att skriva in nyanlända som arbetssökande, eller att kommun och arbetsförmedling inte sällan gör olika bedömning av individers förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande. De lokala överenskommelserna tycks inte ha bidragit till att lösa detta.

Kommunens och arbetsförmedlingens olika bedömning av individers arbetsförmåga grundar sig sannolikt delvis på att övergången från introduktion till det generella systemet är flytande. Regeringens initiativ att på försök ge AMS ett utökat ansvar för denna grupp kan ses som en åtgärd för att minska detta problem.

6 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

6.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat regeringens och tre myndigheters – Migrationsverket, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket – insatser för nyanlända invandrare inom ramen för kommunernas introduktion.

I inledningskapitlet formulerades följande revisionsfråga: *Har staten utformat stödet till nyanlända så att det främjar individens möjlighet att delta i samhällslivet?* I granskningen har framkommit brister i stödets utformning som leder till slutsatsen att varken myndigheternas insatser eller regeringens styrning i tillräcklig grad har främjat nyanländas möjligheter i detta avseende. Genomförda insatser har inte präglats av den helhetssyn som krävs för att skapa en effektiv introduktion.

Granskningen av Migrationsverket har utgått från myndighetens integrationsfrämjande uppgift rörande asylsökande samt från verkets funktion vid nyanländas kommunplacering. Integrationsverkets insatser har granskats utifrån verkets uppdrag att besluta om ersättning till kommuner och utifrån ansvaret att följa upp introduktionen och återkoppla den till kommuner. Arbetsmarknadsverkets insatser har granskats utifrån AMS åtgärder och styrning av verkets åtaganden. Granskningen av regeringens styrning har utgått från de principbeslut om introduktionen som har fattats av riksdagen. Riksrevisionen har genom granskningen konstaterat flera brister:

- Regeringen har i flera avseenden inte tydliggjort villkor för samverkan och ansvarsfördelning mellan myndigheter. Regeringens styrning av AMS har dessutom varit oprecis med avseende på vilken målgrupp som ska prioriteras. Vad gäller Integrationsverket har regeringen inte tagit ställning till hur myndigheten tolkar och tillämpar ersättningsförordningen.
- Migrationsverket har inte säkerställt införlivandet av introduktionsförberedande insatser i verkets övriga verksamhet. Migrationsverket har inte utvecklat, kvalitetssäkrat och följt upp metoder för kartläggning och informationsöverföring till kommuner.

- Integrationsverket har inte följt ersättningsförordningen eftersom verket inte kontrollerar förekomsten av introduktionsplaner. Myndigheten har inte heller utnyttjat sitt mandat att via ersättningsförordningen ställa kvalitetsmässiga krav på introduktionsplaner. Vidare har myndigheten inte utvecklat alternativa uppföljningsmetoder som bättre kan tillgodose kvalitetssäkring av kommuners introduktion. Verket har bara delvis lyckats med att bistå kommuner med kunskap och stöd.
- AMS har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att styra verkets insatser för att prioritera nyanlända, eller för att följa upp gruppen, inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

6.1.1 *Samverkan genom överenskommelser har inte löst problemen*

Riksrevisionen har i granskningen funnit flera brister rörande villkor för samverkan, både vad gäller regeringens styrning, myndigheters styrning och samverkan i praktiken.

Kommuner och myndigheter ska genom respektive uppdrag samverka kring nyanländas introduktion. Effektiv samverkan förutsätter en klar ansvarsfördelning, incitament för samverkan och att myndigheters uppdrag harmonierar. I nuvarande form lämnar uppdraget att samverka inom den centrala överenskommelsen full frihet för parterna att formulera sina åtaganden, men det ställer inga krav på att respektive aktörs ansvar definieras. Eftersom det saknas tydliga direktiv för vad samverkan ska omfatta är det inte möjligt att utkräva ansvar av myndigheter för bristfällig samverkan.

Ett exempel på detta är att regeringen inte har klargjort Integrationsverkets respektive Migrationsverkets uppgifter i bosättningsprocessen. Det delade ansvaret har medfört att ingen av myndigheterna har tagit på sig att följa upp och utvärdera insatser som genomförts i anslutning till bosättningen. Den praxis för samverkan som på frivillig basis har utvecklats mellan myndigheterna har inte löst problem med koppling till nyanländas kommunplacering.

Villkor för samverkan bygger i hög utsträckning på frivilliga åtaganden. Dessa blir i praktiken dispositiva. Migrationsverkets och AMS insatser för samverkan med kommuner bestäms således av vad respektive myndighet väljer att åta sig utöver ordinarie verksamhet. Vad gäller AMS uppvägs detta delvis av att myndigheten har andra uppdrag med koppling till introduktionen. Migrationsverkets avsaknad av särskilt formulerade uppdrag gör det svårare att ställa verket till svars för hur man lyckas med uppgiften att genom samverkan stödja kommunerna för en effektiv introduktion.

En annan aspekt rör arbetsförmedlingens förhållande till asylsökande. Asylsökande har numera en möjlighet att ta del av stora delar av arbetsförmedlingens tjänster (men inte arbetsmarknadspolitiska program), men regeringen har inte tilldelat AMS något särskilt uppdrag som berör denna grupp. AMS har utifrån nuvarande uppdrag inte heller någon skyldighet att

bistå Migrationsverkets enheter med insatser, t.ex. vad gäller kartläggning och anordnande av praktikplatser.

Också myndigheters insatser i lokala överenskommelser kan ifrågasättas. Genom Riksrevisionens granskning har framkommit att innebörden av samverkan har definierats och implementerats mycket olika. En anledning därtill är överenskommelsens oklara status; den är inte juridiskt bindande och inte förpliktande att följa för regionala eller lokala nivåer. En intention med formaliserad samverkan genom överenskommelser är att samtliga relevanta aktörer ska ingå, men Migrationsverket ingår endast i två tredjedelar av lokala överenskommelser och de saknar överenskommelse med flera stora mottagar-kommuner. Lokala överenskommelsers skrivningar om att Migrationsverket och arbetsförmedlingen ska samverka har heller inte på alla håll omsatts i praktiken. Gällande arbetsmarknadsmyndigheten visar granskningen också att det finns ett ansvarsglapp i relationen till kommunen och att flera arbetsförmedlingar är ovilliga att skriva in nyanlända som arbetssökande.

Riksrevisionen noterar vidare att samverkan sker utan styrning från myndigheters centrala nivå. Eftersom insatser för nyanlända delvis ligger utanför såväl Migrationsverkets som Arbetsmarknadsverkets kärnverksamhet, är frågan i vilken utsträckning lokala myndigheter kan förväntas utvidga sina åtaganden utan direktiv eller rekommendationer från central nivå. Outvecklade ansvarsförhållanden skapar en risk för negativa effekter i form av intressekonflikter, med följderna att nyanlända hamnar mellan myndigheters ansvarsområden.

6.1.2 *Regeringens och Integrationsverkets hantering av ersättningsförordningens tillämpning har brutit och behöver klargöras*

Riksrevisionens granskning visar att Integrationsverket inte beslutar om ersättning till kommuner i enlighet med ersättningsförordningen. Genom granskningen har också framkommit att regeringen trots kännedom om detta inte har vidtagit några åtgärder.

Frågan om ersättningssystemets tillämpning berör aspekten om kommunernas huvudmannaskap för introduktionen och om staten via Integrationsverket har möjlighet att påverka kommunernas verksamhet. Uppgiften att genomföra introduktionsprogram är inget åliggande som Integrationsverket kan utkräva av kommunerna. Kommunerna är därför heller inte tvingade att upprätta introduktionsplaner. Introduktionsplaner med tillhörande program är dock en förutsättning för kommuners rätt till statlig ersättning. Det påtryckningsmedel som Integrationsverket förfogar över har emellertid inte utnyttjats fullt ut i praktiken. Det är inte heller känt i vilken utsträckning introduktionens genomförande skulle påverkas om Integrationsverket skulle utnyttja det givna mandatet.

Regeringen har i detta sammanhang inte varit tydlig med att genom ersättningsförordningen ange förutsättningar för Integrationsverket.

Förordningen är i flera avseenden oprecist formulerad, framför allt gäller det frågan om under vilka omständigheter Integrationsverket kan återkräva ersättning från kommuner. Detta ställer höga krav på Integrationsverket att ta fram regler för ansökningsförfarande och utbetalning, något som verket inte har gjort. Det faktum att regeringen inte reagerat över Integrationsverkets tillämpning av ersättningsförordningen kan delvis sammanhålla med frågan om att den statliga ersättningen i många fall inte kompenserar kommunerna för introduktionens kostnader. Huruvida detta ska betraktas som ett allvarligt problem för nyanländas möjligheter att erhålla en god introduktion är dock beroende av regeringens grundsyn i frågan. Antingen bör ersättningen betraktas som ett allmänt statsbidrag utan krav på motprestation. I så fall behöver ersättningsförordningens skrivning om rätt till schablonersättning revideras. Eller också utgår schablonersättning som kompensation för att kommunen anordnar introduktionsinsatser. Givet denna tillämpning åligger det Integrationsverket att kontrollera kommunernas rätt till statlig ersättning.

I båda fallen behöver regeringen se över ersättningsförordningen och ta ställning till hur den ska tillämpas.

6.2 Rekommendationer

Regeringen bör

- förtydliga uppdrag till myndigheter så att ansvarsfördelning, villkor för samverkan och målgrupper för myndigheters insatser klargörs,
- se över nuvarande reglering av ersättning till kommuner för flyktingmottagande och därmed klargöra statens respektive kommunens åligganden.

Migrationsverket bör

- utveckla metoder och rutiner för att utveckla och följa upp den del av organiserad sysselsättning som har koppling till integrationsförberedande insatser och bosättning,
- skapa förutsättningar för enhetlig tillämpning avseende verkets medverkan och åtaganden inom ramen för överenskommelser med kommuner och myndigheter.

Integrationsverket bör

- utifrån gällande ersättningsförordning kontrollera kommuners rätt till statlig ersättning samt upprätta innehållsmässiga krav på introduktionsplaner,

- tillse att verkets kunskapsspridning och stöd motsvarar kommunernas behov och efterfrågan,
- fortsätta utvecklingsarbetet med ett uppföljningssystem i syfte att få kunskap om sambandet mellan introduktionsinsatser och effekter.

AMS bör

- fortsätta utveckla metoder för att prioritera nyanlända i verksamheten,
- skapa förutsättningar för enhetlig tillämpning avseende verkets medverkan och åtaganden inom ramen för överenskommelser och säkerställa att arbetsförmedlingar erbjuder likvärdiga förutsättningar i form av service till kommuner och nyanlända.

Referenser

Riksdagstryck

- Prop. 1989/90:105; *Proposition om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.*
- Prop. 1993/94:94; *Mottagande av asylsökande m.m.*
- Prop. 1997/98:16; *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*
- Prop. 2002/03:44; *Arbetsmarknadspolitiken förstärks*
- Prop. 2004/05:1; *Budgetpropositionen, utgiftsområde 8*
- Prop. 2005/06:1; *Budgetpropositionen, utgiftsområde 8*
- Prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen, utgiftsområde 13*
- Prop. 2005/06:100 *2006 års ekonomiska vårproposition*
- Regeringens skrivelse 2001/02:129; *Integrationspolitik för 2000-talet*
- Bet. 1989/90 Sfu21; *Proposition om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.*
- Bet. 1997/98:Sfu6; *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*
- Rskr. 1989/90:281
- Rskr. 1997/98:68
- SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden*
- SOU 2003:75 *Etablering i Sverige, möjligheter och ansvar för individ och samhälle*

Författning

- Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
- Lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar
- Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
- Skollag (1985:1100)
- Socialtjänstlag (2001:453)
- Förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken
- Förordning (1994:895) om svenska för invandrare
- Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket
- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
- Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket
- Förordning (2004:294) med instruktion för Migrationsverket

Material från Arbetsmarknadsverket

- AMS föreskrifter (AMSFS 2000:4) för tillämpningen av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
- AMS allmänna råd (2001:2) om tillämpningen av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
- AMS administrativa föreskrifter (AMSFS 2001:3) om handläggningen av ärenden om arbetsmarknadspolitiska program
- AMS administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden
- AMS föreskrifter (AMSFS 1995:27) för länsarbetsnämnderna om arbetssökande hos arbetsförmedlingen
- AMS återrapportering till regeringen 2002-07-30: *Återrapportering av de 165 miljoner kr som Arbetsmarknadsverket tilldelats för tillfälliga personalförstärkningar för förmedlingsarbete med personer med utländsk bakgrund*, Dnr 02-5925-20
- AMS återrapportering till regeringen 2002-08-07: *Strategi för insatser för flyktingar för flyktingar och andra invandrare, i kvartalsrapport 2002:2*, Dnr 02-5078-00
- AMS återrapportering till regeringen 2003-05-05:
Återrapportering av fördelning av medel för personalförstärkning, Dnr 03-4345-92
- AMS återrapportering till regeringen 2004-02-04 *Redovisning avseende insatser med förvaltningsanslaget för att stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund, regleringsbrevet för 2003: Övriga mål och återrapporteringskrav k.*
- AMS återrapportering till regeringen 2003-04-02: *Återrapportering under punkt 1.2 uppdrag f i regleringsbrevet för 2003*, Dnr 03-003323-01
- AMS återrapportering till regeringe: *Återrapportering uppdrag (a) och (i) regleringsbrevet för 2004*
- AMS återrapportering till regeringen 2004-06-11: *Återrapportering uppdrag A för regleringsbrevet 2004*, Dnr 03-12986-09
- AMS återrapportering till regeringen 2006-02-17: *Återrapportering Integrationspolitik e, f och g enligt regleringsbrevet för 2005*, Dnr 04-3122-00
- Årsredovisning för Arbetsmarknadsverket åren 2002–2005

Material från Integrationsverket

- Integrationsverket och Migrationsverket (2001) *Ett arbete i samverkan – för registrerade vid Migrationsverkets enheter*
- Integrationsverket (2002) *Hur togs de emot? Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999*.
Rapport 2002:4

Integrationsverket (2003a) *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*. Rapport 2003:02

Integrationsverket (2003b) *Systemfel! Ett ersättningssystem i obalans*. Rapport 2003:5

Integrationsverket(2004a) *Nyanlända kommenterar introduktionen – Resultat av NKI brukarundersökning för flyktingar och invandrare som avslutat introduktionen*

Integrationsverket (2004b) *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare mottagna 2001*. Rapport 2004:01

Integrationsverket (2004c) *Introduktion – men inte för alla. Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2003*. Rapport 2004:02

Integrationsverket m.fl. (2004) *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare*. Reviderad mars 2004.

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

Integrationsverket (2005b) *Räcker ersättningen? Kommunernas kostnader för försörjning av 2000 års flyktingar*. Rapport 2005:7

Integrationsverket (2005c) *Sett med viktiga aktörers ögon. En undersökning om tillgängligheten och nyttan av Integrationsverkets publikationer och andra kommunikationstjänster*. Dnr INT-37-05-887

Integrationsverket m.fl. (2005) *Utvärdering av den centrala överenskommelsen*. Slutrapport december 2005

Integrationsverket (2006) *Rapport integration 2005*

Integrationsverket m.fl. (2006) *Överenskommelse om utveckling av introduktionsinsatser för nyanlända invandrare i Sverige*. Reviderad mars 2006.

Integrationsverkets hemsida: www.integrationsverket.se

Årsredovisning för Integrationsverket åren 2002–2005

Material från Migrationsverket

Migrationsverkets handläggarstöd Utlänningshandboken

Migrationsverkets GD-meddelande 12/2004.

Migrationsverkets hemsida: www.migrationsverket.se

Årsredovisning för Migrationsverket åren 2002-2005

Material från regeringen

Regleringsbrev för AMS åren 2002–2006

Regleringsbrev för Integrationsverket åren 2002–2006

Regleringsbrev för Migrationsverket åren 2002–2006 *Uppdrag till AMS att förbereda för försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare.*
Regeringsbeslut 2006-05-04, dnr N2006- 3225-A

Övriga källor

- Riksdagens revisorer (2003) *Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?* RR rapport 2002/03:16
- RRV (2002a) *Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga.* Rapport 2002:15
- RRV (2002b) *Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket.* Rapport 2002:19
- RRV (2003) *Integrationsverkets årsredovisning 2002.*
Revisionspromemoria, dnr 30-2002-0528
- SCB och Arbetslivsinstitutet (2002) *Integration till svensk välfärd? Om invandrades välfärd på 90-talet.* Rapport nr 96
- Statskontoret (2006) *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.* Rapport 2006:3
- Stjernquist, Nils & Holmberg, Erik (1980) *Grundlagarna med tillhörande författningar.* Stockholm: Norstedt

Bilaga 1 Uppgifter om kommunenkäten och studien av lokala överenskommelser

Riksrevisionen har använt olika slags källor för granskningen. Nedan redovisas uppgifter om Riksrevisionens enkät till kommuner samt om de lokala överenskommelser som har studerats.

Kommunenkäten

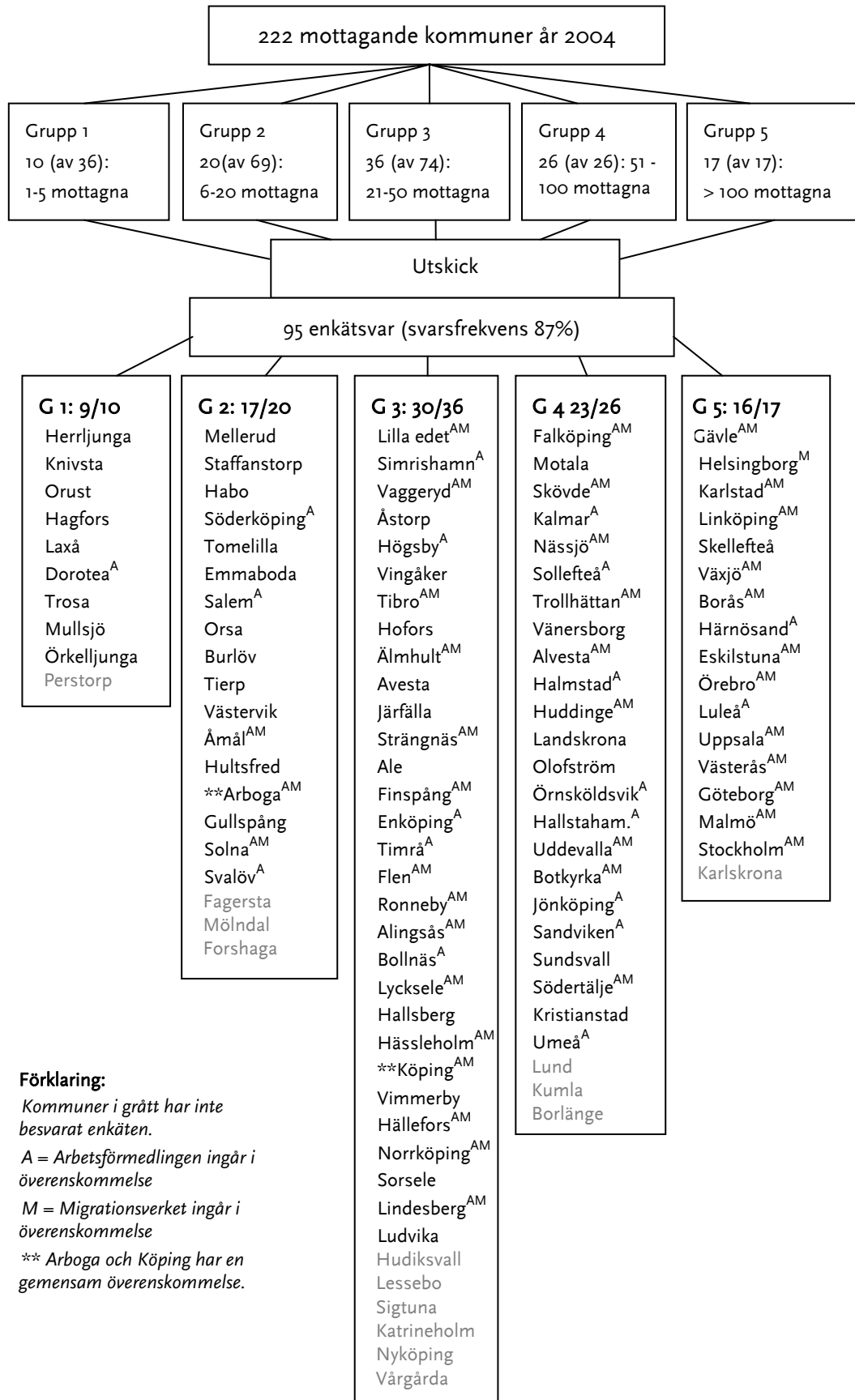
År 2004 mottog totalt 222 kommuner minst en person enligt ersättningsförordningen¹²⁰. Av dessa har 110¹²¹ kommuner valts ut till Riksrevisionens enkät. Eftersom huvuddelen av antalet flyktingar togs emot av en minoritet av kommunerna har urvalet viktats mot större kommuner. Därigenom täcker enkäten in fyra av fem nyanlända under 2004. I urvalet ingår de 50 största mottagarna, 30 mellanstora mottagare och 30 små mottagare. Kommunerna har fördelats i fem grupper efter antalet mottagna. Urvalet har gjorts slumpmässigt inom varje grupp. Enkätens svarsfrekvens är 87 % (95 av 109 kommuner). Enkätsvaren har inkommit under oktober och november 2005.

Lokala överenskommelser

Riksrevisionen har i granskningen undersökt lokala överenskommelser för de kommuner i enkäten som har upprättat en sådan. 59 av 95 kommuner har en lokal överenskommelse med en arbetsförmedling och/eller en av Migrationsverkets enheter. Arbetsförmedlingen ingår i 58 överenskommelser och Migrationsverket i 39. Studerade överenskommelser har tillsänts Riksrevisionen av kommunerna i december 2005.

¹²⁰ Förordning (1990:927) om statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande m.m.

¹²¹ I praktiken 109 kommuner, eftersom Hallstahammar och Surahammar visade sig ha en gemensam flyktingmottagning.



Förklaring:

Kommuner i grått har inte besvarat enkäten.

A = Arbetsförmedlingen ingår i överenskommelse

M = Migrationsverket ingår i överenskommelse

*** Arboga och Köping har en gemensam överenskommelse.*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företa
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?
	2005:3	Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet

- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land –*har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden

- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – *utbildning för marknadens behov?*
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig förvaltning
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens Årliga rapport

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se