



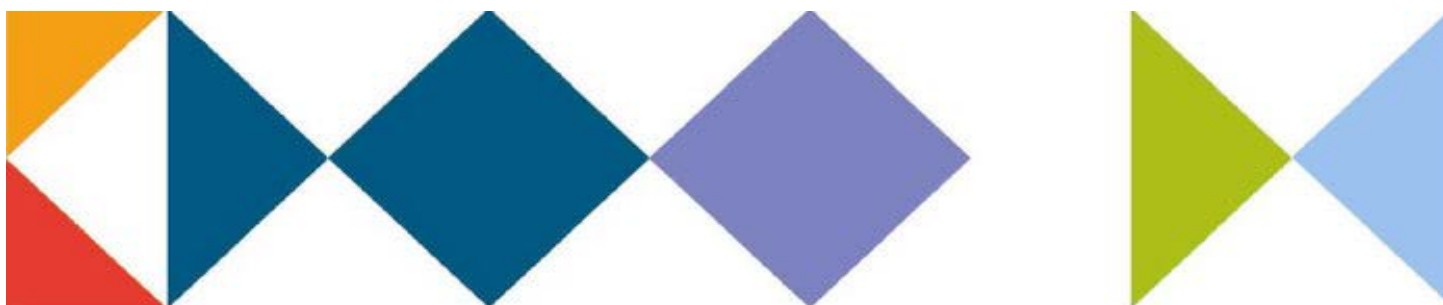
2012:22



STATSKONTORET

Etableringen av nyanlända

En uppföljning av myndigheternas
genomförande av etableringsreformen





MISSIV

DATUM

2012-06-13

ERT DATUM

2010-11-25

2011-12-08

DIARIENR

2010/233-5

ER BETECKNING

IJ2010/2000/IU

A2011/4459/IU

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen

Regeringen gav den 25 november 2010 Statskontoret i uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen. I uppdraget ska Statskontoret bedöma hur väl myndigheterna, utifrån respektive roll och ansvar, samverkar och samordnar sina verksamheter i syfte att uppnå en effektiv etableringsprocess. Regeringen gav den 8 december 2011 Statskontoret i uppdrag att även bedöma hur väl etableringslotsar och kommuner bidrar till ett effektivt genomförande av etableringsreformen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Etableringen av nyanlända – en uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen* (2012:22).

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

Yvonne Gustafsson

Jonas Ericson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	17
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	17
1.2	Statskontorets genomförande av uppdraget	18
1.3	Rapportens disposition	25
2	Målgruppens, myndigheternas och kommunernas förutsättningar	27
2.1	Målgruppens förutsättningar	27
2.2	Aktörernas förutsättningar	34
2.3	Statskontorets iakttagelser	41
3	Etableringsplaner och aktiviteter	43
3.1	Processen före beslut om etableringsplan	44
3.2	Upprättande av etableringsplaner	55
3.3	Aktiviteter i etableringsplanerna	60
3.4	Utformningen av etableringsplaner	66
3.5	Etableringslotsar	72
3.6	Statskontorets iakttagelser	81
4	Bosättning	83
4.1	Styrning och organisering	83
4.2	Bosättningsärenden	91
4.3	Arbetsmarknadsperspektivet	107
4.4	Statskontorets iakttagelser	111
5	Ersättningar och utbetalningar	113
5.1	Processen för hantering av etableringsersättning	113
5.2	Månadsredovisning och frånvarorapportering	119
5.3	Behovet av kompletterande försörjningsformer	124
5.4	Statskontorets iakttagelser	131

6	Samverkan och samordning	133
6.1	Erfarenheter av samverkan och samordning på central nivå	133
6.2	Lokal samverkan	137
6.3	Samordningen av socialt stöd till nyanlända	141
6.4	Statskontorets iakttagelser	145
7	Bedömningar och förslag	147
7.1	Statskontorets bedömningar och förslag	147
7.2	Samverkan och samordning	148
7.3	Etableringsplaner och aktiviteter	151
7.4	Bosättning	160
7.5	Ersättningar och utbetalningar	163
7.6	Analys av förväntade effekter av etableringsreformen	166
	Referensförteckning	173

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	179
2	Granskning av etableringsärenden	185
3	Teknisk beskrivning – enkät till arbetsförmedlare	203
4	Tabeller med svarsfrekvenser – enkäter till arbetsförmedlare	205
5	Teknisk beskrivning – enkäter till kommuner	225
6	Tabeller med svarsfrekvenser – enkäter till kommuner	227

Sammanfattning

Etableringsreformen trädde i kraft den 1 december 2010. Därmed övertog staten det samlade ansvaret från kommunerna för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen och bedöma hur väl myndigheterna samverkar och samordnar sina verksamheter för att uppnå en effektiv etableringsprocess. I uppdraget ingår även att bedöma hur väl etableringslotsar och kommuner bidrar till ett effektivt genomförande av etableringsreformen. Statskontoret ska särskilt granska processerna för bosättning, hanteringen av etableringsersättning och bedöma om de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov. Statskontoret ska analysera och lämna förslag som syftar till förbättringar och förtydliganden av aktörernas ansvar och uppdrag. De berörda aktörerna i etableringsreformen är Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och kommunerna.

Utgångspunkter för bedömningarna

Genomförandet av etableringsreformen påverkas av såväl externa som interna faktorer. Till de förstnämnda hör exempelvis tillgången på bostäder och flyktingsströmmarnas sammansättning. Dessa förhållanden kan de aktörer som berörs av etableringsreformen inte påverka, utan det är omständigheter som aktörerna måste förhålla sig till. Däremot kan aktörerna påverka myndighetsrutiner och regelverk.

Statskontorets övergripande bedömning

Myndigheterna och kommunerna måste förbättra samordningen av sina verksamheter

Statskontorets övergripande bedömning är att myndigheterna och kommunerna behöver förstärka samordningen av sina verksamheter för att syftet med etableringsreformen ska kunna uppfyllas. Det är av avgörande betydelse att de processer som ska leda fram till att nyanlända etableras i arbets- och samhällslivet koordineras och att etableringsinsatserna utförs utan tidsfördröjning med bibehållen kvalitet.

De problem som Statskontoret har identifierat i etableringsprocessen är framför allt följande:

- Många nyanlända får inte en etableringsplan inom två månader efter beviljat uppehållstillstånd.
- Aktiviteterna är inte tillräckligt anpassade till målgruppens förutsättningar och behov.
- Nyanlända får inte den försörjning de behöver i inledningsskedet av etableringsprocessen.

Statskontoret anser även att Arbetsförmedlingen behöver utveckla sin uppföljning av arbetsrelaterade insatser, t.ex. vad gäller de nyanländas jobbsökarintensitet, frånvaro från aktiviteter och resultatersättning för etableringslotsar.

Förväntade effekter av etableringsreformen uppfylls endast till viss del

Statskontorets uppdrag har inte varit att utvärdera om målen med etableringsreformen har uppfyllts. Däremot har Statskontoret analyserat om de åtgärder som regeringen har vidtagit har lett till förväntade effekter, dvs. om de nyanlända och de berörda aktörerna agerar i riktning mot angivna mål med etableringsreformen.

Statskontoret bedömer att de förväntade effekterna endast till viss del har blivit uppfyllda.

1. Etableringsreformen har inneburit att arbetsmarknadsperspektivet förstärkts i introduktionen för nyanlända, men det har inte fått ett så stort genomslag som regeringen förväntat sig. Detta beror till stor del på att målgruppens grundläggande sociala behov prioriteras av myndigheterna före behovet av arbetsmarknadsinsatser i inledningsskedet av etableringsprocessen.
2. De ekonomiska incitamenten är inte tillräckligt tydliga för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Nyanlända kan neka erbjudet arbete utan att det medför några ekonomiska konsekvenser. Etableringslotsarna har, trots ersättningsmodellens betoning på resultat, inte bistått nyanlända med jobbfrämjande insatser i den utsträckning regeringen förväntat sig.
3. Nyanländas egenansvar gynnar inte fullt ut det grundläggande syftet med etableringsreformen. Målgruppen kan tacka nej till erbjudet arbete och plats för bosättning som Arbetsförmedlingen har anvisat utifrån individens sannolikhet att hitta ett arbete. De har dessutom svårt att göra ett oberoende val av etableringslots.
4. Ansvarsförhållandena mellan olika aktörer i etableringsreformen är överlag tydliga men i vissa avseenden är rollerna ännu oklara. Detta påverkar delvis hur snabbt etableringsprocessen kan genomföras.
5. Utbudet av insatser till nyanlända har blivit mer likvärdigt i och med det statliga ansvaret. Vissa grupper av nyanlända har dock endast i begränsad utsträckning fått ta del av de aktiviteter som ska vara obligatoriska. Därtill får kvinnor generellt sett sämre möjligheter än män att delta i etableringsinsatser.
6. Arbetsförmedlarnas kartläggning av nyanländas bakgrund ger ett bra underlag för individuellt utformade aktiviteter. Många av Arbetsförmedlingens insatser är dock inte anpassade efter målgruppens förutsättningar och behov, vilket gör den slutliga effekten liten. Dessutom finns indikationer på att nyanlända prioriterar arbetsmarknadsskäl lågt vid ansökan om hjälp med bosättning.

Statskontoret anser att det är angeläget att de brister som vi har identifierat åtgärdas. Ansvaret för att göra det vilar både på regeringen och på berörda myndigheter och kommuner. Statskontoret utvecklar nedan sina bedömningar och förslag.

Samverkan och samordning

Statskontoret bedömer att samsynen mellan de berörda aktörerna på central nivå har förbättrats sedan sommaren 2011. Aktörerna samverkar i gemensam riktning i enlighet med etableringsreformens syfte. Statskontoret anser dock att det inte är tillräckligt att aktörerna samverkar om *vad* som behöver åtgärdas, utan även kommer överens om *hur* samordningen av insatserna ska genomföras.

Samordningen bör förstärkas

Statskontoret anser att det är nödvändigt att aktörerna stärker samordningen av insatserna i etableringsprocessen för att genomförandet av etableringsreformen ska bli framgångsrik. Med detta menar vi att de handlingar som aktörerna vidtar i högre grad måste koordineras så att etableringsprocessen kan genomföras snabbare. Det gäller verksamheter från den inledande processen med folkbokföring till genomförandet av aktiviteter och utbetalning av etableringsersättning. Det förändrade arbetssättet inom Samverkansdelegationen är en bra möjlighet för aktörerna att kontinuerligt stärka samordningen. Inom ramen för delegationen arbetar grupper med representanter från flertalet berörda aktörer med konkreta problemlösningar. Det är samtidigt viktigt att samordningen av verksamheterna tillämpas lokalt.

Bedömningen av nyanländas prestationsförmåga kräver ökad samordning

Bedömningen av nyanländas prestationsförmåga är ett område som kräver ökad samordning av de berörda aktörernas verksamheter. Statskontoret anser att regeringen bör verka för att landstingen får ett tydligt uppdrag i etableringsreformen, så att kontaktvägarna till landstingen blir klarlagda. I det sammanhanget bör Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna ta ett större ansvar för att påskynda arbetet med att fastställa de nyanländas prestationsförmåga och anpassa både etablerings- och rehabiliteringsinsatserna efter de nyanländas förutsättningar och behov.

Ansaret för socialt stöd bör förtydligas

Många nyanlända behöver socialt stöd i etableringsprocessens inledningsskede så de kan få svar på frågor som rör vardagslivet. Kommuner och arbetsförmedlingar ger i stor utsträckning socialt stöd, men

framför allt har detta ansvar tagits av etableringslotsarna. I Statskontorets enkätundersökningar framkommer att såväl kommuner som arbetsförmedlare efterfrågar en tydligare styrning från central nivå av vilket ansvar de förväntas ta.

Statskontoret bedömer att det finns ett behov av att förtydliga hur och i vilken utsträckning de berörda aktörerna ska ge nyanlända socialt stöd. Detta bör kunna utverkas inom ramen för Samverkansdelegationen. Det är också viktigt att detta förtydligande får genomslag i de lokala överenskommelserna, som syftar till att klargöra parternas roller och ansvarsförhållanden på lokal nivå.

Etableringsplaner

Etableringsplanen är det huvudsakliga verktyget för att öka chansen för den nyanlände till en snabb etablering i arbetslivet. Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan inom två månader efter att den nyanlände har fått uppehållstillstånd.

Många nyanlända får vänta på en etableringsplan

Statskontorets bedömning är att de berörda aktörerna genom samordning bör kunna bidra till att de nyanlända får snabbare tillgång till en etableringsplan. Även om utvecklingen går mot kortare ledtider har hälften av de nyanlända sedan hösten 2011 inte fått en etableringsplan inom två månader.

Obligatorisk rekvisering av samordningsnummer bör införas

Tillgången till samordningsnummer kan underlätta myndigheternas handläggning av etableringsärenden, men Arbetsförmedlingen har hittills utnyttjat den möjligheten i begränsad utsträckning. Statskontoret anser, precis som Skatteverket tidigare har framfört, att alla aktörer i etableringskedjan skulle gynnas av att Migrationsverket rekviserade samordningsnummer för samtliga asylsökande i samband med beslut om uppehållstillstånd. Statskontoret föreslår därför att en obligatorisk rekvisering av samordningsnummer införs, så att ärenden med ofullständiga ansökningar inte försenas. Så länge ovan nämnda rutin inte är implementerad och nyanlända saknar person- eller samordningsnum-

mer bör Arbetsförmedlingen genom manuell handläggning upprätta etableringsplaner.

Migrationsverkets kartläggning av nyanländas bakgrund bör upphöra

Statskontorets enkätundersökning vittnar om att arbetsförmedlarna inte har någon nämnvärd nytta av Migrationsverkets kartläggningar av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund, utan föredrar att själva göra fördjupade kartläggningar i samband med etableringssamtalen. Eftersom Migrationsverket har i uppdrag att kartlägga samtliga asylsökande som kommer till Sverige, oavsett om de beviljas uppehållstillstånd eller inte, är myndighetens kartläggningar i många fall onödiga. Statskontoret föreslår därför att Migrationsverkets uppgift att påbörja en kartläggning av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund bör upphöra.

Etableringsinsatserna behöver anpassas

Statskontoret konstaterar att var tredje nyanländ som har haft en etableringsplan i ett år inte har fått tillgång till samhällsorientering. Lika stor andel får vänta på sfi längre än en månad från anmälan till sfi. Detta drabbar i synnerhet nyanlända som inte har blivit kommunplacerade. Eftersom kommunerna har svårt att tillgodose utbudet av insatser för nyanlända anser Statskontoret att regeringen bör vidta åtgärder för att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla sfi och samhällsorientering.

Statskontorets granskning av etableringsplaner och enkätundersökning till arbetsförmedlare visar att det saknas insatser för att bättre ta tillvara de nyanländas kunskaper och färdigheter. Vi konstaterar att det finns ett stort behov av att förbättra tillgången till, och i synnerhet anpassningen av, Arbetsförmedlingens insatser för att förbättra de nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Vid upphandling av tjänster som arbetsmarknadsutbildning och meritportfölj är det nödvändigt att myndigheten säkerställer att tillräcklig handledning av nyanlända ingår i insatserna. Statskontoret anser även att Arbetsförmedlingen bör erbjuda de nyanlända fler praktikplatser och valideringsinsatser.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen bör förbättras

Statskontoret kan utifrån sin granskning konstatera att det saknas en samlad dokumentation av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i etableringsplanerna. Det är inte heller tydligt för arbetsförmedlarna hur bedömningen ska göras och hur den ska användas i förmedlingsarbetet. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten och dokumentationen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i etableringsplanerna.

Brister i valfrihetssystemet med etableringslotsar

Arbetsförmedlarna lämnar en samstämmig bild av att nyanlända har svårt att välja etableringslots. Målgruppens val baseras sällan på fakta, utan sker snarare med utgångspunkt från bekantas tidigare val. Enligt Statskontorets bedömning fungerar inte valfrihetssystemet med etableringslotsar så som regeringen har förväntat sig. Statskontoret konstaterar även att etableringslotsarna inte har tillräcklig tid att prioritera jobbfrämjande insatser till nyanlända, utan ägnar mycket tid åt att ge målgruppen socialt stöd. I syfte att förbättra förutsättningarna för systemet med etableringslotsar föreslår Statskontoret dels att Arbetsförmedlingen bör införa obligatoriska informationsmöten innan de nyanlände väljer etableringslots, dels att resultatsättningen till etableringslotsar bör minska till förmån för en högre garanterad ersättning.

Nekat jobberbjudande bör medföra sanktioner

Arbetsförmedlingen saknar förordningsstöd för att tillämpa sanktioner mot nyanlända som nekar erbjudet arbete. Statskontoret anser att detta inte gynnar de huvudsakliga syftena med etableringsreformen – en snabbare etablering i arbetslivet och starkare incitament för att aktivt söka arbete. Statskontoret menar att regeringen bör överväga att införa ekonomiska sanktioner för nyanlända som nekar erbjudet arbete.

Bosättning

Statskontorets övergripande bedömning av bosättningsarbetet är att både samverkan och samordningen mellan aktörerna fungerar bra. Det finns dock utrymme för förbättringar, exempelvis i fråga om läns- och kommuntalen som utgör ett grundläggande verktyg i Arbetsförmedlingens matchningsarbete. Det största problemet i bosättningsprocessen

är allttjämt bristen på bostäder till de nyanlända. Det får också till följd att arbetsmarknadsperspektivet inte genomsyrar arbetet med bosättning fullt ut. Målgruppens förutsättningar och tillsynes låga intresse för att välja bostadsort utifrån arbetsmarknadsskäl är andra faktorer som försvårar ett sådant perspektiv i bosättningsarbetet.

Bosättningsanvisningarna måste fortsätta öka

Antalet bosättningsanvisningar har successivt ökat och ärendeflödet är för första gången i balans sedan etableringsreformen trädde i kraft. Statskontoret menar emellertid att anvisningarna behöver fortsätta öka för att möta den kraftiga ökning av anhöriginvandring som väntas under kommande år enligt Migrationsverkets prognoser. Därtill är ledtiderna fortfarande mycket långa.

Förbättringsmöjligheter i Arbetsförmedlingens bosättningsarbete

Statskontoret bedömer på grundval av enkätsvar från kommunföreträdare att kommunikationen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen fungerar relativt bra vid bosättningsfrågor. Kommunerna bör dock få mer information om de nyanlända i samband med förfrågningar om bosättning. Enkätsvaren från arbetsförmedlare tyder också på att Arbetsförmedlingens interna kommunikation kan förbättras. Statskontoret anser att det är angeläget att myndighetens interna systemstöd fortsätter att utvecklas.

Kvalitetsbrister i bosättningsunderlagen

De bosättningsunderlag som Arbetsförmedlingen utarbetar fyller ett viktigt syfte i matchningsarbetet. Det finns dock indikationer på att underlagen saknar viktiga uppgifter, särskilt vad gäller den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Statskontoret menar att Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att komma tillrätta med kvalitetsbristerna i bosättningsunderlagen.

Ersättningar och utbetalningar

Statskontorets konstaterar att många nyanlända har problem med sin försörjning i inledningsskedet av etableringsprocessen. Arbetsförmedlingen har påpekat att de initiala utbetalningarna av etableringsersätt-

ning ofta omfattar ett begränsat antal ersättningsdagar och följaktligen bara uppgår till mindre belopp. Detta utgör ett skäl till att många nyanlända är i behov av ekonomiskt bistånd. Det kan även medföra att hyresvärdarnas benägenhet att hyra ut bostäder till nyanlända minskar. Statskontoret menar att utbetalningen av etableringsersättning sker vid fel tidpunkt i förhållande till när hushållens räkningar normalt ska betalas.

Utbetalningsrutinerna bör förändras

Statskontoret föreslår att nyanlända med uppehållstillstånd får en initial etableringsersättning i samband med inskrivning vid Arbetsförmedlingen och att utbetalningen av etableringsersättning för nyanlända med en etableringsplan ändras från att betalas ut i efterskott, till att betalas ut i samma månad som ersättningen avser. Dessutom bör utbetalning av etableringsersättning ske senast den 25 varje månad. Därmed skulle etableringsersättningen bli mera löneliknande. Månadsrapporteringen om nyanländas frånvaro bör dock kvarstå och nedsättning p.g.a. eventuell frånvaro ske retroaktivt påföljande månad.

Frånvarostatistiken bör utvecklas

Statskontoret konstaterar att det saknas kvalitetssäkrad statistik om frånvaro från aktiviteter, trots att arbetsförmedlarna sedan etableringsreformen trädde i kraft har registrerat sådana uppgifter. Därmed saknas också kunskap om i vilken utsträckning nyanlända går miste om planerade aktiviteter. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör intensifiera arbetet med att utveckla frånvarostatistiken och säkerställa att det i myndighetens datalager finns dels tillgänglig statistik på individnivå om nyanländas frånvaro från aktiviteter, dels aviserade utbetalningsbelopp fördelade på olika typer av ersättningar.

1 Inledning

Riksdagen beslutade i mars 2010 om propositionen *Nyanlända invandrarens arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.¹ Reformen trädde i kraft den 1 december 2010 och därmed övertog staten det samlade ansvaret från kommunerna för att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringens uppdrag till Statskontoret är att följa genomförandet av etableringsreformen och bedöma hur väl myndigheterna samverkar och samordnar sina verksamheter för att uppnå en effektiv etableringsprocess.² Bedömningen ska utgå från respektive myndighets roll och ansvar.

Statskontoret ska enligt regeringsuppdraget särskilt

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

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

Statskontorets redovisning av uppdraget skulle enligt det ursprungliga uppdraget ske i form av en delrapport till regeringen senast den 1 oktober 2011 och en slutrapport senast den 30 mars 2012. Regeringen

¹ Prop. 2009/10:60.

² Regeringsbeslut 2010-11-25, IJ2010/2000/IU. Kom in till Statskontoret 2010-12-06.

beslutade i december 2011 om ett tilläggsuppdrag. Enligt tilläggsuppdraget ska Statskontoret också bedöma hur väl etableringslotsar och kommuner, utifrån respektive roll och ansvar, bidrar till ett effektivt genomförande av etableringsreformen.³ I och med tilläggsuppdraget ändrades tidpunkten för slutrapportering till den 15 juni 2012.

1.2 Statskontorets genomförande av uppdraget

Statskontorets uppdrag har genomförts i två steg. En delrapport lämnades till regeringen i oktober 2011. Den innehöll i korthet beskrivningar av de olika etableringsprocesserna och vilka erfarenheter som Statskontoret identifierade i implementeringen av reformen under dess första åtta månader.⁴ I denna slutrapport utvecklar vi analysen, främst med hjälp av ett större empiriskt underlag som sträcker sig över totalt 16 månader, från december 2010 då reformen infördes, t.o.m. mars 2012.

1.2.1 Statskontorets delrapport

Statskontorets övergripande bedömning i delrapporten var att myndigheternas arbete med reformen genomförs på ett godtagbart sätt, men att det samtidigt finns problem och brister som behöver åtgärdas. I korthet var Statskontorets bedömningar och förslag som följer.

- Myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) saknar en gemensam bild av hur etableringsprocessen i praktiken ser ut, vilket indikerar en bristande samsyn och förståelse för varandras uppdrag. Det riskerar att leda till att möjligheterna för en god samverkan och samordning inte tillvaratas fullt ut. Aktörerna bör ta fram en gemensam processkarta.
- Arbetsförmedlingen och SKL bör träffa en central överenskommelse om ansvar och roller för tillhandahållandet av socialt stöd till nyanlända.
- I vissa fall är handläggningstiderna för folkbokföring långa, vilket innebär att det tar lång tid för den nyanlände att få en etablerings-

³ Regeringsbeslut 2011-12-08, A2011/4459/IU. Kom in till Statskontoret 2011-12-16.

⁴ Statskontoret, 2011:24.

plan och möjlighet att delta i aktiviteter. Därmed försenas även utbetalningen av individens etableringsersättning. Skatteverket, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen bör analysera orsakerna till att handläggningstiderna i vissa fall är långa.

- Bristen på bostäder och förutsättningarna för att bedöma storleken på och sammansättningen av flyktingströmmarna utgör försvårande omständigheter i bosättningsprocessen. I syfte att underlätta rutinerna och uppföljningen i bosättningsuppdraget är det angeläget att Arbetsförmedlingens rutiner och IT-stöd för bosättning utvecklas.
- Många nyanlända har inte fått möjlighet att ta del av de aktiviteter som ska ingå i etableringsplanerna. Därtill är Arbetsförmedlingens aktiviteter inte i tillräcklig utsträckning anpassade efter individens behov.
- Månadsredovisningen av de nyanländas aktiviteter bör förändras så att utbetalningarna av etableringsersättning kan ske i slutet av månaden.
- Arbetsförmedlingen, SKL och Socialstyrelsen bör analysera de faktiska utbetalningarna av etableringsersättning respektive ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen bör dessutom analysera den nyanländas frånvaro i aktiviteter.

Utvecklingen efter Statskontorets delrapport

Några av de punkter som nämns ovan har återkommit i myndigheternas regleringsbrev för år 2012. Regeringen uppdrar åt Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och länsstyrelserna att i samråd med SKL utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända. I detta arbete ska bl.a. ersättningar respektive ansvar och roller för socialt stöd till nyanlända beaktas. Dessa aktörer ska, med undantag av Försäkringskassan, även föreslå och genomföra åtgärder för att utveckla och effektivisera arbetet med den faktiska bosättningen av nyanlända invandrare. Därutöver ska Skatteverket, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i samverkan analysera orsakerna till långa handläggningstider i vissa folkbokföringsärenden. Myndigheterna ska föreslå och vidta åtgärder i syfte att påskynda folkbokföring. Därtill ska Arbetsförmedlingen analysera och

kommentera bl.a. etableringsplanernas utformning, ledtiderna i etableringsprocessen samt utvecklingsbehov av arbetsförberedande insatser.

1.2.2 Syfte och avgränsning

Utgångspunkten i delrapporten var att fokusera på de stora dragen i etableringsreformen. Slutsatserna i denna slutrapport baseras i högre grad på empiri, vilket innebär att vi i flera avseenden har fördjupat analysen av enskilda delar i etableringsprocessen. Tyngdpunkten i empirin avser i första hand Arbetsförmedlingens verksamhet.

Syftet med Statskontorets analys är att fokusera på myndigheternas roller, ansvar, samverkan och samordning utifrån ett styrnings-, organisations- och effektivitetsperspektiv. De två förstnämnda perspektiven avser om myndigheterna har styrt och organiserat sina verksamheter utifrån reformens intentioner. Med effektivitetsperspektivet menar vi att en effektiv etableringsprocess är en förutsättning för att den nyanlände ska kunna erbjudas bästa möjliga stöd och insatser som i förlängningen leder till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden. Vad som avses leda till en effektiv etableringsprocess diskuteras mer i avsnitt 1.2.3 och i kapitel 7.

Statskontorets tolkning av uppdraget är att granskningen av reformen endast berör nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det bör dock påpekas att nyanlända invandrare kan beröras såväl direkt som indirekt av reformen. Målgruppen i etableringsreformen beskrivs närmare i avsnitt 2.1, men redan här kan nämnas att barn och äldre inte har rätt att ta del av etableringsinsatserna. Som familjemedlemmar berörs de dock indirekt av etableringsreformen, exempelvis vid bosättning eller vid behov av barnomsorg. De exkluderade grupperna berörs endast i den mån de påverkar målgruppens möjligheter att delta i etableringsinsatser.

1.2.3 Övergripande mål med etableringsreformen

I den proposition som låg till grund för etableringsreformen presenteras sex syften eller övergripande mål som regeringen vill uppnå med reformen, varav det första – en snabbare etablering på arbetsmarknaden – framstår som överordnat.⁵ För var och en av dessa syften har

⁵ Prop. 2009/10:60, s. 35.

regeringen genomfört en eller flera åtgärder i form av förändringar i lagar och förordningar. Dessa åtgärder förväntas leda till effekter, såtillvida att individernas och de berörda aktörernas beteenden påverkas i riktning mot angivna syften.

Måluppfyllelsen är i flera avseenden svår att mäta, eftersom den antingen kan identifieras först på längre sikt eller förutsätter att det finns jämförelseunderlag från tiden före reformen. Däremot är det möjligt att genom en sammanvägning av olika indikatorer analysera och bedöma om de förväntade effekterna har realiserats. Figur 1.1 visar en översikt av regeringens syften med etableringsreformen, vilka åtgärder som har vidtagits och vilka de förväntade effekterna är.

Figur 1.1 Översikt av regeringens mål, åtgärder och förväntade effekter

Syfte / mål	Åtgärd	Förväntad effekt
En snabbare etablering på arbetsmarknaden	AF har det samlade ansvaret för nyanländas etablering	Arbetsmarknadsperspektivet gäller från dag 1 och sätts i centrum för insatserna
Starkare incitament	Tidsbegränsad ersättning villkorat av aktivt deltagande	Individen har incitament att närvara i aktiviteterna
	Utrymme för sidoinkomster	Minskar de inläsnings effekter som annars kan medföra att det inte lönar sig att arbeta
	Införande av etableringslotsar	Lotsarna har ekonomiska incitament att agera så individen snabbt etablerar sig på arbetsmarknaden
Ökad egenmakt och valfrihet för individen	Individen får själv välja etableringslots	Ökad kvalitet, fler utförare och större mångfald
	Individen ges inflytande i processen	Individen kan göra egna val inför framtiden
Klara och tydliga ansvarsförhållanden	Ersättningen är kopplat till aktivt deltagande	Individens ansträngningar ökar
	Myndigheternas uppdrag förtydligas	Snabbar upp processen
Ökad likvärdighet	Ett samlat statligt ansvar	Minskar skillnaderna i utbud och förutsättningar att erbjuda insatser mellan kommunerna
	Enhetlig individersättning	Valet av bosättningsort påverkar ej individens ersättning
Bättre tillvaratagande av individens kompetens	Kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund görs vid mottagandet	Ger bättre underlag för individuellt anpassade insatser
	Arbetsförmedlingen ges bosättningsansvar	Anvisning till bosättningsort där individens kompetens efterfrågas

Källa: Prop. 2009/10:60, s. 35–36. Egen bearbetning.

En snabbare etablering på arbetsmarknaden ska uppnås genom att Arbetsförmedlingen ges det samlade ansvaret för nyanländas etablering. Det förväntas leda till att arbetsmarknadsperspektivet gäller från dag ett och att arbete står i centrum för insatserna. Att bedöma om målet kommer att uppnås, dvs. om etableringsreformen leder till positiva sysselsättningseffekter, ingår inte i Statskontorets uppdrag. En sådan analys är heller inte relevant att göra förrän den första gruppen nyanlända som inträdde i reformen har avslutat sina etableringsplaner.⁶

Starkare incitament för såväl individer som etableringslotsar skapas genom att deras respektive ersättningar kopplas till prestationer.

Ökad egenmakt och valfrihet för individen skapas genom att individen själv kan välja etableringslots och att denne medverkar när etableringsplanen tas fram. Detta ska leda till ökad kvalitet och mångfald samt att individen upplever att denne själv kan påverka sin situation.

Syftet med *klara och tydliga ansvarsförhållanden* avser enligt propositionen såväl individer som statliga aktörer. Inom ramen för detta syfte nämns återigen individens ansvar för sin egen försörjning. Regeringen förväntar sig att de olika delarna i etableringsprocessen snabbas upp som en effekt av att myndigheternas uppdrag förtydligas.

Regeringen har gett förutsättningar för *ökad likvärdighet* genom ett samlat statligt ansvar och en enhetlig ersättningsnivå för individerna i hela landet. Därmed förväntas även utbudet av insatser bli likartat, t.ex. att alla får en etableringsplan snabbt och att den innehåller svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser.

Ett *bättre tillvaratagande av individens kompetens* ska genereras genom att individens utbildnings- och yrkesbakgrund kartläggs vid mottagandet och genom att Arbetsförmedlingen har bosättningsansva-

⁶ Regeringen har gett Stockholms universitet i uppdrag att analysera sysselsättningseffekterna av etableringsreformen. Ambitionen är att jämföra målgruppen med nyanlända invandrare som kom till Sverige strax innan reformen trädde i kraft. De första observationerna sker i december 2013 (ett år efter att den första gruppen utträtt). Sysselsättningsdata (och eventuella inkomstdata) är tillgängliga efter två år, vilket innebär att den första rapporten om etableringsreformens sysselsättningseffekter kan presenteras våren år 2016.

ret.⁷ De förväntade effekterna antas leda till bättre underlag för individuellt anpassade aktiviteter och att individen blir anvisad en bostad på en ort där dennes kompetens är efterfrågad.

Statskontorets iakttagelser i de kommande avsnitten om processerna för bosättning, etableringsplaner och etableringsersättning ger underlag för en analys av om de förväntade effekterna har realiserats i kapitel 7.

1.2.4 Underlag

Intervjuer och seminarier

Statskontoret har inom ramen för uppdraget genomfört totalt drygt 30 intervjuer med företrädare för berörda myndigheter och kommuner samt deltagit i närmare 20 seminarier och frågestunder. Intervjuerna har gjorts med personer vid myndigheternas huvudkontor och lokal-kontor, SKL och enskilda kommuner. Vi har under uppdraget besökt Boden, Göteborg, Norrköping, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Växjö samt Östersund och intervjuat företrädare för såväl arbetsförmedlingar som kommuner. Dessa orter har valts ut med hänsyn till geografisk spridning, varierande kommunstorlek och olika mottagningsgrupper.⁸ Gemensamt för dessa orter är att de har tagit emot relativt många nyanlända.⁹ Statskontoret har därutöver formerat och genomfört en intervju med en grupp etableringslotsar (s.k. fokusgruppsintervju). Dessa personer har representerat företag eller organisationer av varierande storlek och skiftande juridisk form från olika län.

Skriftligt underlag

Det skriftliga underlaget har utgjorts av regeringens proposition¹⁰ och andra förarbeten, rapporter och årsredovisningar från myndigheter, lag-

⁷ Statskontoret har tolkat Arbetsförmedlingens bosättningsansvar som en åtgärd för att uppnå detta syfte, även om det inte uttryckligen nämns i detta sammanhang i prop. 2009/10:60, s. 36.

⁸ Med olika mottagningsgrupper avses på vilket sätt som en person tas emot i en kommun, t.ex. från ABO, EBO, eller som anhörig eller kvotflykting.

⁹ Statskontoret har i intervjuerna prioriterat orter som har tagit emot många nyanlända, eftersom deras erfarenheter av arbetet med etableringsreformen sannolikt är större än på orter som har tagit emot färre nyanlända. Detta medför en risk för snedvridning i urvalet, såtillvida att de senare inte har haft möjlighet att upparbeta erforderliga rutiner.

¹⁰ Prop. 2009/10:60.

och förordningstexter, instruktioner, regleringsbrev, myndigheternas interna handläggarstöd och informationsmaterial.

Granskning av akter

Statskontoret har granskat 200 nyanländas etableringsplaner i samband med uppdraget att analysera och bedöma i vilken omfattning de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov.

Enkätundersökningar

Statskontoret har skickat ut två e-postenkäter, varav den ena riktades till samtliga 300 arbetsförmedlare som enligt Arbetsförmedlingen arbetade med etableringsreformen i januari och den andra till samtliga 290 kommuner.¹¹ Enkätundersökningarna utgör underlag för en analys av omfattningen på olika problem och brister som framkommit under uppdragets gång.

Enkäten till arbetsförmedlarna har skickats med e-post direkt till respektive person, vilket innebär att respondenterna har svarat utifrån sina erfarenheter som enskilda handläggare. Kommunenkäten skickades till respektive kommuns registrator, vilket innebär att enkäten rimligtvis har vidarebefordrats till den tjänsteman som bedöms vara mest lämpad att svara för kommunens räkning. Trots de olika förutsättningarna för respondenterna är svaren från de båda enkäterna intressanta att jämföra i den mån frågeställningarna har varit likartade.

Statistik

Statskontoret har analyserat Arbetsförmedlingens statistik över personer som har skrivits in vid Arbetsförmedlingen och som har haft minst ett etableringssamtal, alternativt fått beslut inom ramen för etableringsreformen, från den 1 december 2010 t.o.m. den 31 mars 2012. Därutöver har Statskontoret tagit del av statistik från Försäkringskassan och Migrationsverket.

¹¹ Enkäten till arbetsförmedlare kunde besvaras under perioden 2012-01-20 t.o.m. 2012-03-03. Svarsfrekvensen uppgick till 80 procent. Kommunenkäten kunde besvaras under perioden 2012-03-07 t.o.m. 2012-04-05. Svarsfrekvensen uppgick till 76 procent.

Kvalitetssäkring

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna, Skatteverket, Försäkringskassan, SKL och Landstinget i Kronobergs län har kontrollerat faktauppgifter och lämnat synpunkter på ett utkast till kapitel 1–6.

Projektgrupp

Slutrapporten har utarbetats av Jonas Ericson (projektledare), Gün Sahin och Stefan Åkerblom. Därutöver har Mattias Fogelgren medverkat och sammanställt resultat i granskningen av etableringsplaner respektive fokusgruppen med etableringslotsar. En intern referensgrupp vid Statskontoret har varit knuten till projektet.

1.3 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av målgruppen och de aktörer som har verksamhetsansvar inom ramen för etableringsreformen. Dessutom analyserar vi förutsättningarna för målgruppen och de berörda aktörerna.

Kapitel 3 fokuserar på etableringsplanerna och de nyanländas aktiviteter. Här analyserar vi i vilken utsträckning de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov. Därutöver analyserar vi ledtider för upprättandet av etableringsplaner, om aktiviteterna är anpassade efter målgruppens behov och vilken roll etableringslotsarna har i arbetet med att påskynda nyanländas etablering i arbetslivet.

Kapitel 4 berör processen för bosättning. Särskilt intresse ägnas åt hur styrningen och organiseringen av bosättningsprocessen fungerar liksom hur Arbetsförmedlingen arbetar med bosättningsärenden. Dessutom diskuterar vi arbetsmarknadsperspektivet i bosättningsprocessen.

Kapitel 5 ägnas åt processen för hantering av etableringsersättningen. I kapitlet redogör vi för vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit för att minska ledtiderna för utbetalning av etableringsersättning respektive förekomsten av glapp mellan olika ersättningsformer. Därutöver diskuterar vi målgruppens behov av kompletterande försörjningsstöd från kommuner.

I kapitel 6 redovisar och diskuterar vi hur myndigheterna och kommunerna på ett övergripande plan har samverkat och samordnat sina insatser för att bidra till en effektiv etableringsprocess. Därtill analyserar vi frågan om ansvar och roller för socialt stöd till nyanlända.

I kapitel 7 presenterar vi bedömningar och förslag på vilka åtgärder som bör vidtas inom ramen för etableringsreformen. Dessutom för vi en diskussion om de förväntade effekterna av de åtgärder som har vidtagits inom ramen för etableringsreformen har uppnåtts.

2 Målgruppens, myndigheternas och kommunernas förutsättningar

Myndigheternas och övriga aktörers möjligheter att bidra till att etableringsreformen genomförs på ett effektivt sätt bör betraktas i ljuset av yttre omständigheter, såsom sammansättningen av flyktingströmmarna, tillgången på bostäder och konjunkturfluktuationer. Dessa externa faktorer kan aktörerna inte påverka inom ramen för etableringsreformen, utan de är omständigheter som aktörerna måste förhålla sig till. Däremot kan myndigheter och kommuner påverka faktorer som organisering, verksamhetsrutiner och personaltäthet.

I detta kapitel redovisar Statskontoret vissa förutsättningar som vi anser är väsentliga att beakta vid en bedömning av hur aktörerna genomför etableringsreformen. Det gäller målgruppens karaktär samt myndigheternas och kommunernas förändrade förutsättningar för att genomföra reformen.

2.1 Målgruppens förutsättningar

Etableringsreformen riktar sig till flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga. Över tid förändras storleken och sammansättningen av flyktingströmmarna, vilket också medför att målgruppen är heterogen. Erfarenheten vittnar om att flyktingarnas möjligheter till sysselsättning på den svenska arbetsmarknaden varierar påtagligt beroende på de nyanländas utbildningsnivå.

2.1.1 Beskrivning av målgruppen

Målgruppen preciseras bl.a. genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Den gäller även en nyanländ som är 18 eller 19 år, förutsatt att denne saknar föräldrar i Sverige.

Därutöver omfattar reformen anhöriga till flyktingar som ansökt om uppehållstillstånd p.g.a. anknytning inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.¹²

Från december 2010 t.o.m. 31 mars 2012 har Arbetsförmedlingen tagit emot 10 064 nyanlända.¹³ Målgruppen består till 76 procent av personer under 40 år, varav 25 procent är under 25 år. Av samtliga nyanlända utgör 18–19 åringar 4 procent. Könsfördelningen är jämn (49 procent kvinnor och 51 procent män).

Tabell 2.1 Antal inskrivna vid Arbetsförmedlingen fördelat på födelseland och utbildningsnivå (procentuell fördelning inom respektive land). December 2010–mars 2012.

Födelseland	Förgymnasial		Gymnasial	Eftergymnasial	Totalt
	varav < 9 år	varav 9 år			
Somalia	2 183 (79)	174 (6)	288 (10)	116 (4)	2 761
Irak	633 (42)	246 (16)	253 (17)	382 (25)	1 514
Eritrea	603 (44)	259 (19)	387 (28)	126 (9)	1 375
Afghanistan	844 (70)	100 (8)	142 (12)	127 (10)	1 213
Övriga länder	913 (29)	400 (12)	919 (29)	969 (31)	3 201
Totalt	5 176 (51)	1 179 (12)	1 989 (20)	1 720 (16)	10 064

Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

Tabell 2.1 visar de vanligaste födelseländerna bland nyanlända som har skrivits in vid Arbetsförmedlingen och vilken utbildningsnivå de har. Somalia, Irak, Eritrea och Afghanistan tillhör de vanligaste utvandringsländerna och utgör tillsammans 68 procent av målgruppen. De resterande länderna består till stor del av andra länder från Afrika och Asien. Representationen från övriga kontinenter utgör endast 6 procent.

Av de nyanlända som har skrivits in vid Arbetsförmedlingen har 63 procent förgymnasial utbildning, varav 51 procent har en kortare utbildning än nio år. Statskontoret har i samband med granskningen av

¹² Kriterierna för vilka nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser beskrivs mer utförligt i Statskontorets delrapport.

¹³ Av de 10 064 personer som Arbetsförmedlingen varit i kontakt med sedan lagen trädde i kraft är det 378 personer som inte längre deltar i etableringsreformen. Av de 378 är 140 personer inte längre inskrivna på Arbetsförmedlingen, 171 personer har fått avslag på rätten till etableringsplan och för resterande 67 personer har myndigheten fattat beslut om avbrott av etableringsplanen.

etableringsplaner konstaterat att många endast har ett par års utbildning. Den korta skolgången gäller framför allt nyanlända invandrare från Somalia och Afghanistan. I de intervjuer vi har genomfört med arbetsförmedlare och kommuner nämns ofta att många nyanlända är analfabeter. Generellt sett har kvinnorna lägre utbildningsnivå än männen.

Utgångspunkten för Migrationsverkets kategorisering av mottagningsgrupper anges i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Trots att målgruppen kategoriseras annorlunda i en ny förordning¹⁴ har Migrationsverket valt att fortsatt använda den tidigare kategoriseringen. Skälet är att den tidigare förordningen anger på vilket sätt en person har tagits emot i en kommun.¹⁵ Kategorierna definieras i tabell 2.2, kompletterat med hur stor respektive grupp är enligt Arbetsförmedlingens statistik från december 2010 till och med mars 2012.

Tabell 2.2 Kategorisering av nyanlända och andel av samtliga nyanlända som har skrivits in vid Arbetsförmedlingen under perioden december 2010–mars 2012.

Kategori	Förklaring	Andel
ABO	Avser anläggningsboende och innebär att Migrationsverket har erbjudit den asylsökande ett tillfälligt boende i väntan på beslut i sitt asylärende. Ofta behöver dessa personer hjälp med boende efter asyltiden.	28
EBO	Avser eget boende och innebär oftast att den asylsökande är inneboende hos en släkting eller bekant. Flertalet av dem som ordnar eget boende under asyltiden bor vanligtvis kvar där de först bodde även efter uppehållstillstånd.	37
Kvotflyktingar	Har till skillnad från asylsökande ett permanent uppehållstillstånd redan vid inresan till Sverige. Kvotflyktingar blir vid inresan till Sverige tilldelade ett boende i en kommun.	12
Anhöriga	Har uppehållstillstånd vid inresan och bor normalt hos den anknytning de har i Sverige.	9
Ej kommun-placerade	Avser nyanlända som ännu inte har tagits emot av en kommun och som Migrationsverket därför inte har kategoriserat. De bor på ett anläggningsboende i väntan på att flytta till en kommun. Kategorisering av de nyanlända sker först när de skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem.	14
Övriga	Avser i denna rapport ett fåtal mindre kategorier nyanlända.	1

Anm: Gemensamt för grupperna från ABO och EBO är att de har varit inskrivna vid någon av Migrationsverkets mottagningsenheter.

¹⁴ Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Denna förordning avser dem som tas emot i en kommun från den 1 december 2010.

¹⁵ Migrationsverket, e-post 2011-05-26.

2.1.2 Sysselsättningsutvecklingen för nyanlända

Eftersom ett snabbare inträde på arbetsmarknaden är det främsta målet med etableringsreformen, finns det anledning att studera hur sysselsättningen har utvecklats för motsvarande målgrupp som invandrade till Sverige innan etableringsreformen infördes.

Statistiska centralbyrån (SCB) har följt sysselsättningsutvecklingen bland utrikes födda personer som av olika skäl invandrade åren 1997, 2000 och 2003.¹⁶ I den första kohorten uppgick andelen sysselsatta som invandrade av asylskäl till 51 procent efter sju år och till 60 procent efter tio år.¹⁷ I den andra kohorten var utfallet för motsvarande grupp 50 procent efter sju år. Sysselsättningsgraden för anhöriginvandrare var i båda kohorterna något högre, men i denna grupp ingår även personer vars anknytning till Sverige inte bottnar i flyktingskäl. Eftersom vi av Arbetsförmedlingens statistik vet att många nyanlända invandrare som ingår i etableringsreformen har låg utbildningsnivå, finns det även skäl att studera tidigare erfarenheter av kombinationen invandring av asylskäl och förgymnasial utbildning. SCB:s studie av dem som invandrat år 1997 vittnar om att andelen med förgymnasial utbildning utgjorde 31 procent och att sysselsättningsgraden för gruppen uppgick till 39 procent efter sju år.

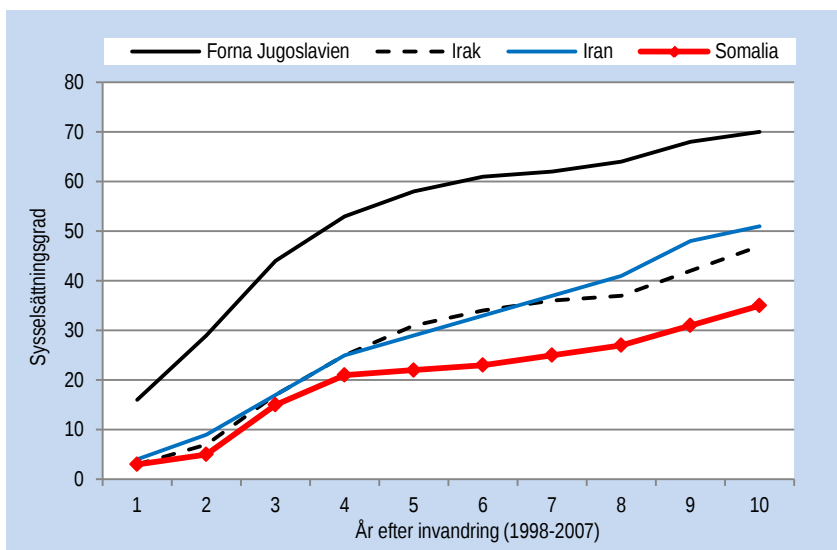
SCB:s studie särredovisar även sysselsättningsutvecklingen för de tio största födelseländerna respektive år, varav Somalia var ett av dessa länder för kohorten år 1997. Av de som hade invandrat från Somalia var grund för bosättning nästan uteslutande asyl och i viss mån familjeband, vilket även karaktäriserade personer med födelseland i Irak, Iran och forna Jugoslavien.¹⁸ Utfallet för personer från dessa länder utgör således en relevant jämförelsegrupp med gruppen från Somalia, som är det enskilt mest förekommande födelselandet inom ramen för etableringsreformen.

¹⁶ SCB, 2009.

¹⁷ Observationsår för sysselsättningsstatus var år 2007.

¹⁸ Av de som invandrade till Sverige av asylskäl år 1997 kom 47 procent från forna Jugoslavien, 24 procent från Irak, 8 procent från Iran och 6 procent från Somalia.

Figur 2.1 Sysselsättningsgradens utveckling bland personer som invandrat 1997 fördelat på länder där asyl- och familjeband dominerat som skäl till bosättning i Sverige



Källa: SCB, 2009. Egna bearbetningar.

Figur 2.1 visar att sysselsättningsgraden för personer som invandrade från forna Jugoslavien år 1997 uppgick till 62 procent efter sju år (2004) och till 70 procent efter tio år (2007).¹⁹ Eftersom gruppen från forna Jugoslavien utgjorde nästan hälften av alla som invandrade av asylskäl detta år, har deras utveckling på arbetsmarknaden starkt bidragit till att höja den genomsnittliga sysselsättningsutvecklingen för hela gruppen som fick bosättning av asylskäl. Utvecklingen för den relativt lilla gruppen som invandrade från Somalia år 1997 har varit mindre positiv. Efter sju år uppgick deras sysselsättningsgrad till 25 procent och efter tio år till 35 procent. SCB konstaterar att den låga

¹⁹ Sysselsättningsutvecklingen avspeglar i viss mån konjunkturfuktuationerna i Sverige. För samtliga länder i figuren får sysselsättningskurvan en flackare positiv lutning efter fyra år (2001), då den svenska ekonomin gick in i en avmattningsfas, som varade i cirka fyra år. Den ökade efterfrågan på arbetskraft under år 2006 och 2007 fick genomslag även för dessa grupper och resulterar i en något brantare positiv sysselsättningskurva under år 9 och 10.

sysselsättningsgraden kan förklaras av att utbildningsnivån är lägre bland personer från Somalia än hos andra.²⁰

2.1.3 Målgruppens förutsättningar bör beaktas när etableringsreformen bedöms

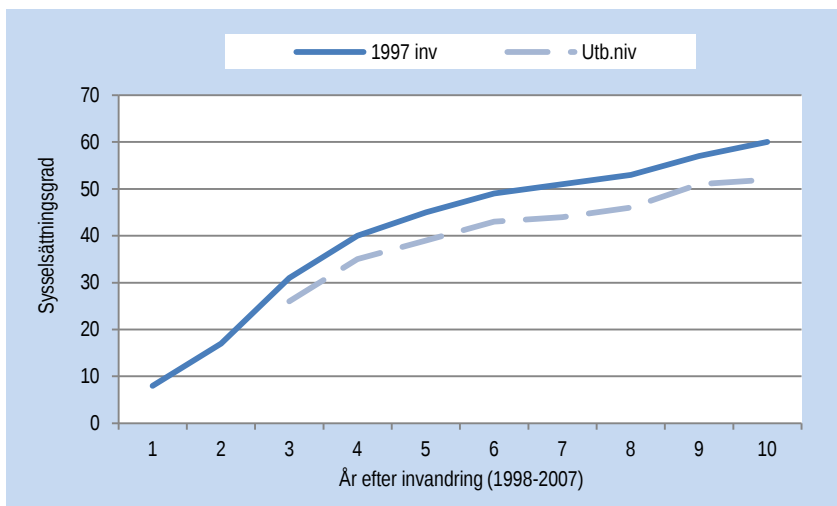
Av de båda tidigare avsnitten kan vi konstatera att sammansättningen i flyktinggruppen har förändrats avsevärt under de senaste 15 åren. Utbildningsnivån i den målgrupp som ingår i etableringsreformen är påtagligt lägre än tidigare, samtidigt som de mest frekventa födelseländerna i stora drag har skiftat. De grupper som tidigare har haft en relativt svag sysselsättningsutveckling har vuxit, vilket ger indikationer på att den aktuella målgruppen i etableringsreformen har ett svårare utgångsläge än motsvarande grupper som invandrade för 15 år sedan. Med detta i beaktande är det relevant att reflektera över vilka förväntningar som är rimliga att ställa på etableringsreformen och på de aktörer som ska bidra till att målgruppen etableras i arbetslivet.

Statskontoret har genomfört en statisk framskrivning av sysselsättningsutvecklingen för den aktuella målgruppen. Utgångspunkten har varit SCB:s sysselsättningsutfall för motsvarande grupper under åren 1997–2007. Utfallen är omviktade till målgruppens aktuella sammansättning.

²⁰ Statskontoret noterar även att det i SCB:s statistik framgår att det var betydligt fler kvinnor än män som invandrade från Somalia 1997 och att sysselsättningen generellt sett var lägre bland kvinnor i hela kohorten. Denna faktor kan ha bidragit till att sysselsättningen utvecklades mindre positivt i gruppen från Somalia.

Figur 2.2

Statisk framskrivning av andelen sysselsatta i målgruppen för etableringsreformen 1–10 år efter invandringsåret. Jämförelse med sysselsättningsutvecklingen för dem som år 1997 invandrade av asylskäl.



Källa: SCB, 2009. Egna bearbetningar.

Den heldragna linjen i figur 2.2 visar hur sysselsättningen utvecklades för alla som invandrade av asylskäl år 1997. Efter knappt sju år var hälften sysselsatta. Den streckade linjen visar en framskrivning där utbildningsnivån är omviktad för att stämma överens med den aktuella målgruppens utbildningsnivå, allt annat lika. I detta fall tar det nio år innan hälften av målgruppen är sysselsatta.

Statskontoret vill betona att denna beräkning utelämnar en mängd individegenskaper och makroekonomiska variabler. Den ska därför inte betraktas som en prognos, utan visar endast ett statistiskt beräknat utfall om etableringsreformen inte lyckas bidra till en mer effektiv integration av nyanlända i arbetslivet. Syftet med framskrivningen i figur 2.2 är att påminna om att den aktuella målgruppens förutsättningar i väsentliga delar är svårare än de var för motsvarande grupp för 15 år sedan. Om etableringsinsatserna ska leda till att målgruppen inträder snabbare på arbetsmarknaden än förut, trots ett svårare ut-

gångsläge, måste de aktörer som har ett verksamhetsansvar lyckas avsevärt bättre med etableringsprocessen än innan reformen infördes.

Hur många nyanlända har fått jobb hittills?

Under perioden december 2010 t.o.m. mars 2012 har 423 personer (4,2 procent) av de nyanlända fått arbete. Flertalet av dessa har någon form av subventionerat arbete. Andelen i arbete av dem som varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen under minst ett år uppgår till 4,9 procent. Utfallet bör beaktas mot det faktum att nyanlända har en etableringsplan under två år, enligt vilken de ska delta i aktiviteter som betraktas vara nödvändiga för att de på sikt ska kunna integreras i arbets- och samhällsliv. Under den perioden kan målgruppen tacka nej till eventuella erbjudanden om arbete, utan att det medför ekonomiska sanktioner.

Enligt Arbetsförmedlingen finns det inget förordningsstöd för att tillämpa någon sanktion om nyanlända i etableringsreformen avvisar erbjudet arbete. Arbetsförmedlingen får varken avbryta etableringsplanen eller sätta ned etableringsersättningen. Myndigheten saknar uppgifter om i vilken utsträckning nyanlända avböjer erbjudande om arbete. Arbetsförmedlingen menar att sådana uppgifter inte registreras eftersom myndigheten ändå inte kan tillämpa någon sanktion.²¹ Statskontoret återkommer i kapitel 7 med en diskussion om arbetsmarknadsperspektivet i etableringsreformen.

2.2 Aktörernas förutsättningar

Etableringsreformen har inneburit ett skifte i integrationspolitiken i och med att staten har övertagit det samlade ansvaret från kommunerna för introduktionen av nyanlända invandrare. Reformen har framför allt inneburit en förändring för Arbetsförmedlingen, där det alltjämt pågår ett utvecklingsarbete med etableringsuppdraget, men även för kommunerna som måste anpassa sig till en ny situation med ett minskat verksamhetsuppdrag.

²¹ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-06-05.

2.2.1 Aktörernas uppdrag

Fem statliga myndigheter har tilldelats verksamhetsuppdrag i etableringsreformen. Därtill har kommuner, landsting och etableringslotsarna viktiga uppdrag i etableringsprocessen.

Statliga myndigheter

Eftersom arbetsmarknadsetablering är det grundläggande syftet med etableringsreformen har regeringen gett Arbetsförmedlingen en central roll med ett huvudansvar för att samordna etableringsinsatserna. Arbetslinjen förväntas därmed bli tydligare överordnad andra hänsyn under den första tiden i Sverige. Det samordnande ansvaret innebär framför allt att Arbetsförmedlingen upprättar en etableringsplan tillsammans med den nyanlände och andra berörda aktörer, men myndigheten ska även vara stödjande och pådrivande i förhållande till andra parter. Till Arbetsförmedlingens uppdrag hör även att beräkna och besluta om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare och att anvisa vissa nyanlända en kommunplacering. Myndigheten har även upprättat avtal med etableringslotsar som ska ge nyanlända ett individuellt anpassat stöd med coachning till arbete.

Migrationsverket ansvarar för mottagande av asylsökande genom att erbjuda dem introduktion, samhällsinformation och boende. Migrationsverket har bosättningsansvar för kvotflyktingar och de hushåll där ingen har rätt till etableringsplan. Myndigheten beslutar om uppehållstillstånd och statlig ersättning till kommuner och landsting för mottagande av nyanlända.

Länsstyrelserna ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna för att ta emot vissa nyanlända invandrare. Länsstyrelserna ska även träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning. Därutöver ska länsstyrelserna verka för regional samverkan mellan kommuner och myndigheter om planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända invandrare. Länsstyrelserna ska också följa upp hur insatser för nyanlända organiseras och genomförs på regional och kommunal nivå.

Skatteverkets uppdrag utgörs av folkbokföringen. Myndigheten har en viktig roll för att de nyanlända snabbt får ett personnummer eller sam-

ordningsnummer så att de kan delta i etableringsplaner och få etableringsersättning.

Försäkringskassans främsta uppdrag i etableringsreformen är att ansvara för utbetalning av ersättningar till personer som omfattas av reformen. Dessutom ska myndigheten besluta om rätten till tilläggsförmåner inom ramen för reformen samt pröva och besluta om enskildas rätt till andra förmåner inom socialförsäkringen.

Kommuner och landsting

Kommunerna har ansvar för det praktiska mottagandet av nyanlända. Därutöver ska kommunerna tillhandahålla svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering. De har även ansvar för att barnomsorg och skola finns tillgängliga för nyanlända barn och ungdomar. Detta är samtidigt en förutsättning för att föräldrarna ska kunna fullfölja aktiviteterna inom etableringsplanen. Regeringen bedömer att det är viktigt att kommunerna har en strategi för att kunna ta emot nyanlända utan att segregationen förstärks.²²

Landstingen kan erbjuda nyanlända hälsoundersökning i syfte att förebygga eventuella hälsoproblem som kan påverka deltagandet i etableringsinsatserna negativt.

2.2.2 Arbetsförmedlingens resurser

Arbetsförmedlarna har i sin yrkesroll en nyckelposition i etableringsreformen, eftersom de är ansvariga för att snabbt genomföra etableringssamtal med de nyanlända och att upprätta en etableringsplan med anpassade aktiviteter. När reformen infördes i december 2010 organiserade Arbetsförmedlingen cirka 90 arbetsförmedlare för att jobba direkt med målgruppen. Efter hand har antalet berörda arbetsförmedlare ökat och uppgick i mars 2012 till 376 personer.²³ Arbetsförmedlingen har under verksamhetsåret 2012 fått ett kraftigt ökat förvaltningsanslag, varför antalet arbetsförmedlare med dessa uppgifter beräknas öka till cirka 630 personer i slutet av året. Antalet nyanlända per handläggare har varierat över tid men beräknas i genomsnitt uppgå till

²² Prop. 2009/10:60.

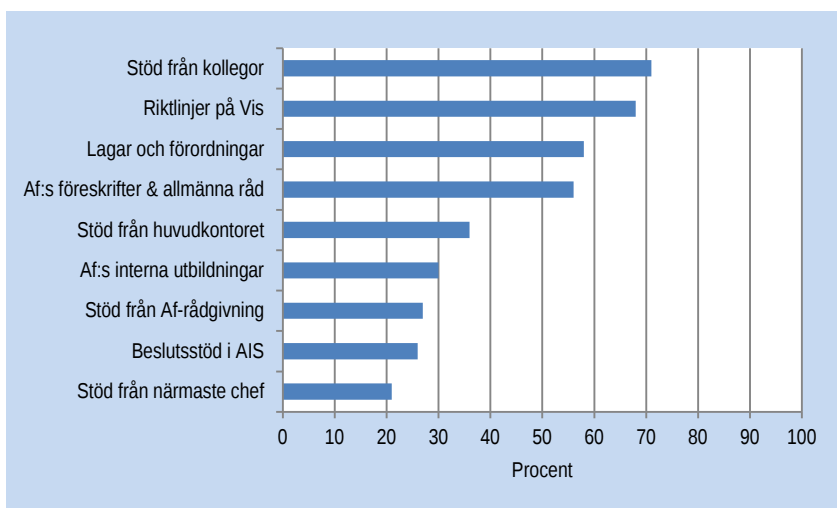
²³ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-17. Myndigheten påpekar att angivna antal inkluderar nyrekryterad personal, som inte arbetar operativt med nyanlända förrän de genomgått behörighetsutbildning.

knappt 30 personer. Vid några av de arbetsförmedlingar som Statskontoret har besökt uppger handläggarna dock att de har 50 sökande per handläggare. Generellt sett förefaller arbetsförmedlingar på större orter ha lägre handläggartäthet. I dessa fall finns dock oftast en stödfunktion tillgänglig, t.ex. en sektionschef eller en samordnare.

Myndigheten hade i mars 2012 även 47 specialister med kunskaper inom exempelvis rehabilitering och vägledning. Specialisterna medverkar vid behov i den operativa verksamheten. Denna grupp beräknas öka till 76 personer till december 2012. Därtill arbetar cirka 30 personer med etableringsreformen vid avdelningen för integration och etablering vid myndighetens huvudkontor. I avdelningen ingår bl.a. bosättningssektionen i Norrköping.

I Statskontorets enkät till arbetsförmedlare som arbetar med etableringsuppdraget ombads dessa ta ställning till i vilken utsträckning deras handläggning underlättas av olika slag av tillgängliga stöd.

Figur 2.3 Andel arbetsförmedlare som instämmer i att följande stöd ger bra hjälp i handläggningen med nyanlända som tillhör etableringsreformen



Enkätsvaren visar att arbetsförmedlarna upplever sig ha mest stöd från sina kollegor, medan däremot stödet från chefen upplevs som svagt (se

figur 2.3). En trolig orsak till dessa uppfattningar är att det på kontorsnivå är relativt få arbetsförmedlare som arbetar med etablering av nyanlända och att dessa arbetsgrupper oftast saknar chefer med närmare kunskap om etableringsreformen. Eftersom rättigheterna för nyanlända invandrare i vissa avseenden skiljer sig från villkoren för andra sökande vid Arbetsförmedlingen, t.ex. genom rätten att tacka nej till erbjudet arbete utan att ersättningen påverkas, finns det en risk att kontorschefen inte kan ge det stöd som dessa arbetsförmedlare behöver.

Majoriteten av arbetsförmedlarna instämmer i att de får bra stöd i handläggningen av de riktlinjer som ges på Arbetsförmedlingens intranät (Vis) respektive av gällande regelverk. Övriga stödformer anses i mindre grad underlätta handläggningen, t.ex. avdelningen för integration och etablering på myndighetens huvudkontor, som utformar föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer i Vis. Det gäller även Af-rådgivning, som är en stödfunktion för Arbetsförmedlingens handläggare. Det senare kan bero på att stödfunktionen inte är uppdaterad på etableringsreformens villkor. Vidare instämmer endast en fjärdedel av respondenterna i att beslutsstödet i AIS ger en bra hjälp vid ärendehandläggningen.²⁴ Detta är problematiskt, eftersom beslutsstödet utgör handläggarnas verktyg för registrering av alla händelser och aktiviteter i etableringsprocessen. I Statskontorets intervjuer framkommer det att AIS-modulerna för etableringsreformen är komplicerat uppbyggda och att de borde kunna förenklas utan att väsentliga uppgifter utelämnas.

I enkäten fanns även en öppen fråga där arbetsförmedlarna hade möjlighet att lämna synpunkter på etableringsuppdraget. Påfallande många arbetsförmedlare förklarar att arbetsbelastningen är mycket tung och att administrationen är omfattande, i synnerhet i samband med månadsredovisningen. Av de svarande anger 13 procent att de inte har något stöd från kollegor. Det ger en indikation på att vissa arbetsförmedlare är ensamma på sitt kontor i sin funktion och att de därmed saknar kollegor att rådöra med. Det finns särskilt i dessa fall en uppenbar risk att arbetsbelastningen blir betungande.

²⁴ AIS är Arbetsförmedlingens förmedlingssystem där handläggarna registrerar arbetsökande och är i egenskap av tekniskt hjälpmedel inte riktigt jämförbart med övriga alternativ.

I förhållande till det genomsnittliga antalet arbetssökande per handläggare i hela Arbetsförmedlingens verksamhet har de arbetsförmedlare som arbetar med etableringsuppdraget få sökande.²⁵ Belastningen på handläggarna måste dock sättas in i ett perspektiv där svårigheterna att arbeta med respektive målgrupp beaktas. I det hänseendet anser Statskontoret att det är rimligt att antalet nyanlända per arbetsförmedlare inte ska överstiga 30 personer. För att etableringsuppdraget ska bli framgångsrikt är det dock viktigt att arbetsförmedlingarna genomgående lever upp denna ambition.

2.2.3 Kommunernas organisering

Etableringsreformen innebär för kommunernas del att man inte längre har samordningsansvar för introduktionen av dem som omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det innebär i korthet att kommunerna inte längre är ansvariga för att planera nyanländas aktiviteter och inte heller för att de får ersättning.²⁶ Den statliga grundersättningen till kommunerna har minskat och uppgår fr.o.m. år 2012 till tio prisbasbelopp.²⁷ I sammanhanget är det därför intressant att studera i vilken utsträckning kommunernas organisation har påverkats av systemskiftet.

I Statskontorets enkät till kommunerna ombads respondenterna ange om kommunens organisation av flyktingmottagandet hade förändrats med anledning av etableringsreformen. Av de svarande angav 54 procent att förändringar har skett, men detta inkluderar även personalminskningar. Enkätsvaren visar på en betydande variation i hur kommunerna har förändrat sin organisation. Vanligast förefaller vara att flyktingmottagandet har koncentrerats till i första hand kommunens

²⁵ Antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen per handläggare uppgår i genomsnitt till 126 personer. Detta kan jämföras med i genomsnitt 80 sökande för handläggare som arbetar med ungdomsgarantin respektive jobb- och utvecklingsgarantin fas 1 och 2. (Källa: Statskontoret, 2012:16)

²⁶ Kommunerna förväntas dock fortfarande ha en central roll vid nyanländas bostadsförsörjning, det praktiska mottagandet av nyanlända, svenskundervisning och samhällsorientering. (Källa: Prop. 2009/10:60.)

²⁷ De kommuner som har en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande av vissa nyanlända enligt förordningen (2010:408) om mottagandet för bosättning av vissa nyanlända invandrare får varje år en grundersättning enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar. Ersättningen har minskat från 528 000 kronor år 2011 till tio prisbasbelopp (440 000 kr) år 2012.

socialtjänst och i andra hand till kommunens arbetsmarknadsenhet. I flera fall har man valt att flytta flyktingmottagandet från arbetsmarknadsenheten till socialtjänsten, men även det omvända förekommer.

I övrigt angav 9 procent av de svarande kommunerna att flyktingmottagningen nu är fördelad på flera olika verksamheter, medan 5 procent uttryckligen anger att den enhet som tidigare arbetade med flyktingmottagning har lagts ned. I en av Statskontorets intervjuer säger kommunföreträdarna att det är en positiv förändring att flera förvaltningar arbetar parallellt med integration. I stället för att en enskild förvaltning ska lösa alla målgruppens frågor, antingen de är arbetsmarknads-, utbildnings-, vård- eller kulturellt betingade, drivs de enskilda förvaltningarna till att arbeta aktivt med nyanlända invandrare i sina respektive verksamheter.

52 procent av kommunerna svarar att antalet handläggare som arbetar med flyktingfrågor har reducerats sedan etableringsreformen infördes, varav 37 procent har mer än halverat sin personalstyrka. Andelen kommuner som anger att antalet handläggare är oförändrat uppgick till 43 procent. Resterande 5 procent fördelar sig relativt jämnt mellan de som svarar att personalen har ökat och de som är osäkra på om några förändringar har skett.

Andelen kommuner som har omorganiserat respektive har minskat sin personalstyrka är således nästan identisk. Detta innebär att närmare hälften av kommunerna antingen inte har ändrat sin organisation eller minskat sina personalresurser i arbetet med flyktingmottagning drygt ett år efter att etableringsreformen infördes. Att många flyktingmottagningar finns kvar kan enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bero på att kommunerna har kvar flyktingar som tillhör det system som gällde innan etableringsreformen infördes.²⁸ I och med att de statliga myndigheterna har tilldelats medel för att samordna etableringen av nyanlända, är det sannolikt att fler kommuner på sikt kommer att minska sina resursinsatser för att balansera samhällets totala utgifter för etableringen.

²⁸ SKL, e-post 2012-05-14.

2.3 Statskontorets iakttagelser

Majoriteten av de nyanlända som har skrivits in vid Arbetsförmedlingen har en utbildningsnivå som är kortare än nio år. Merparten i målgruppen kommer från Somalia, Irak, Eritrea och Afghanistan. Med undantag av 6 procent av de nyanlända inom ramen för etableringsreformen kommer samtliga från Afrika eller Asien. Närmare två tredjedelar av de nyanlända är personer som kommer från anläggningsboende (ABO) eller eget boende (EBO).

Enligt Statskontoret finns det indikationer på att den aktuella målgruppen i etableringsreformen har ett svårare utgångsläge än motsvarande grupper av asylsökande hade för 15 år sedan. Detta beror främst på att den aktuella målgruppen har lägre utbildningsnivå. Under perioden december 2010 t.o.m. mars 2012 har 4 procent av de nyanlända som tillhör etableringsreformen fått arbete. Flertalet av dessa har någon form av subventionerat arbete. Under perioden då nyanlända har en etableringsplan kan de tacka nej till arbete utan att sanktioner inträder.

Arbetsförmedlingen har en central roll i etableringsreformen, eftersom myndigheten har samordningsansvaret. I mars 2012 arbetade 376 arbetsförmedlare direkt med nyanlända i etableringsreformen. Arbetsförmedlarnas enkätsvar tyder på att de har otillräckligt stöd från chefer och att myndighetens IT-stöd behöver förenklas. Många arbetsförmedlare anger även att arbetsbelastningen är betungande.

Statskontorets enkät till kommunerna vittnar om att drygt hälften av kommunerna har förändrat sin organisation av flyktingmottagandet med anledning av etableringsreformen. Ungefär lika stor andel anger att antalet handläggare som arbetar med flyktingfrågor har reducerats sedan etableringsreformen infördes.

3 Etableringsplaner och aktiviteter

Det primära syftet med etableringsreformen är att tydliggöra arbetsmarknadsperspektivet och att etableringsprocessen påbörjas redan den dag den nyanlände kommer till Sverige. Det innebär att flera processer för etableringen sker mer eller mindre parallellt och involverar flera aktörer, vilket ställer stora krav på samverkan och samordning.

Tidsåtgången i etableringsprocessen beror på hur långa ledtiderna i de olika delprocesserna är. Normen är att en etableringsplan ska vara upprättad inom två månader efter att den nyanlände fått uppehållstillstånd. Under denna tid ska individen folkbokföras och ha etableringssamtal med Arbetsförmedlingen. Parallellt påbörjas processen för att hitta bostäder åt målgruppen och familjerna när de har begärt Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning. Processen för etableringsersättningen påbörjas när individen medverkar till att upprätta en etableringsplan.²⁹ När etableringsplanen är upprättad ska aktiviteterna påbörjas.

Den centrala frågeställningen i detta kapitel är i vilken omfattning etableringsplanerna är utformade efter individens förutsättningar och behov. Därutöver analyserar vi fyra delfrågor:

1. Hur fungerar processen före beslut om etableringsplan?
2. Hur snabbt upprättas etableringsplaner?
3. Tillhandahåller aktörerna ändamålsenliga aktiviteter för de nyanlända?
4. Bidrar verksamheten med etableringslotsar till att etableringsreformen genomförs på ett effektivt sätt?

²⁹ Processen för bosättning och hanteringen av etableringsersättning beskrivs i kapitel 4 respektive 5.

3.1 Processen före beslut om etableringsplan

För att en nyanländ snabbt ska få en etableringsplan som är individuellt utformad måste processen före beslutet om planen vara effektiv. Myndigheterna arbetar parallellt med olika frågor i denna process. Migrationsverket ansvarar i huvudsak för den inledande processen med mottagande, kartläggning och beslut om uppehållstillstånd. Skatteverket tar emot ansökan om folkbokföring och tilldelar därefter personnummer. Arbetsförmedlingen har etableringssamtal med de nyanlända när de har fått uppehållstillstånd och bedömer deras prestationsförmåga.

3.1.1 Upphållstillstånd och folkbokföring

Migrationsverket beslutar om uppehållstillstånd för nyanlända. Större delen av denna grupp är asylsökande inskrivna vid myndighetens mottagningssystem. Utöver dessa kommer kvotflyktingar och anhöriga till personer som redan finns i Sverige. De senare grupperna har redan beviljats uppehållstillstånd när de kommer till Sverige.

Migrationsverket ska vid beslut om uppehållstillstånd kontrollera om den nyanlände tillhör målgruppen för etableringsreformen. När beslut om uppehållstillstånd har fattats, underrättas individen som också kallas till ett samtal med personal vid en av Migrationsverkets mottagningsenheter. Den nyanlände ombeds omgående folkbokföra sig vid något av Skatteverkets kontor. Skatteverkets handläggning sker ännu manuellt, men myndigheten har påbörjat ett arbete för att digitalisera delar av handläggningen. Skatteverket ser också över andra möjligheter att effektivisera mottagandet och höja kvaliteten på underlaget för anmälningarna om inflyttning till Sverige.³⁰

3.1.2 Skatteverkets åtgärder för att minska handläggningstiderna

En snabb tillgång till personnummer underlättar myndigheternas arbete och är nödvändig för att Försäkringskassan ska kunna betala ut förmåner i socialförsäkringssystemet. Systemet för etableringsreformen är dock uppbyggt så att etableringsprocessen kan genomföras oavsett om personnummer finns tillgängligt.

³⁰ Skatteverket, intervju 2011-06-22 och e-post 2011-09-12.

Skatteverket uppger att myndigheten arbetar kontinuerligt med att korta handläggningstiderna för samtliga nyanlända så att de olika processerna för deras etablering i Sverige startar så fort som möjligt.³¹ Myndigheten har t.ex. höjt sin ambition vad gäller hur stor andel av personnummerärendena som ska klaras av inom sex dagar, från 60 procent under år 2011 till 70 procent under år 2012. På sikt vill Skatteverket att Migrationsverket tar emot och skickar anmälan om folkbokföring för den nyanlände elektroniskt till Skatteverket, i stället för att den nyanlände personligen ska behöva infinna sig på ett skattekontor. Denna lösning är dock inte möjlig så länge sekretesskyddet för Migrationsverkets utlänningsdatabas är högre än för Skatteverkets folkbokföringsdatabas. De båda myndigheterna arbetar med en lösning som innebär att berörda personer medger att ansökan, trots sekretesshinder, kan föras över till Skatteverket.³² Skatteverket har även begärt en förordningsändring som skulle medföra att myndigheten får direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister.³³ En sådan förändring skulle enligt Skatteverket förenkla handläggningen av folkbokföringsärenden och ge en kortare handläggningstid. Det förutsätter dock att förordningen förändras helt i enlighet med myndighetens begäran. Vid begränsad åtkomst, som t.ex. inte medger sökning på dossiernummer, blir det endast små effektivitetsvinster.³⁴

I syfte att snabba på processen har Skatteverket utarbetat en elektronisk tjänst för beställning av s.k. samordningsnummer,³⁵ som gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan och Polisen. I de fall Arbetsförmedlingen bedömer att det krävs ett samordningsnummer för att påskynda processen rekviderar Migrationsverket detta nummer på begäran av Arbetsförmedlingen.³⁶ När den nyanlände har ett samordningsnummer kan arbetsförmedlarna registrera individen i Arbetsförmedlingens operativa förmedlingssystem (AIS). Arbetsförmedlingen har utarbetat en lösning i AIS som innebär att registrerat samordnings-

³¹ Skatteverket, e-post 2012-05-10.

³² Skatteverket, e-post 2012-05-09.

³³ Avser förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

³⁴ Arbetsförmedlingens återslagrapportering, 2011-08-01.

³⁵ Samordningsnummer är en enhetlig identitetsbeteckning för fysiska personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige.

³⁶ Arbetsförmedlingens återslagrapportering, 2012-02-22.

nummer automatiskt omvandlas till personnummer när det senare är klart.

3.1.3 Samordningsnummer utnyttjas inte tillräckligt

Skatteverket uppger att det under första tertialet år 2012 tilldelades 65 procent av alla nyanlända som kom från länder utanför Norden och EU ett personnummer inom sex dagar. Således ligger Skatteverket nära sitt interna mål om att 70 procent av personnummerärendena ska klaras av inom sex dagar.³⁷ I Statskontorets delrapport framkom att andelen ärenden som har en handläggningstid på en månad eller mer uppgår till 6–9 procent av alla ärenden. Skatteverket framhöll då att de långa handläggningstiderna främst berodde på ofullständiga ansökningar, inkorrekt ärendemottagning eller utdragen posthantering.

Statskontoret ville inför denna slutrapport få en bild av hur arbetsförmedlarna upplever personnummerfrågan i sin handläggning. I enkät-svaren framkommer att arbetsförmedlarna till viss del anser att det tar lång tid innan de nyanlända får sitt personnummer. Det var dock få arbetsförmedlare som instämde i, eller hade kännedom om, att ofullständiga ansökningshandlingar är orsaken till att det i vissa fall dröjer länge innan personnumret är klart. Det var även få som instämde i att möjligheten att rekvirera samordningsnummer underlättar handläggningen.

Möjligheten att rekvirera samordningsnummer via Migrationsverket har i praktiken endast använts i begränsad omfattning. Det är oftast först när flera veckor har gått utan att nyanlända har fått något personnummer som arbetsförmedlaren rekvirerar samordningsnummer. Därmed har tidsvinsten av att rekvirera samordningsnummer, i stället för att invänta personnummer, upplevts som liten.³⁸ Avdelningen för integration och etablering vid Arbetsförmedlingen menar att arbetsförmedlarna ibland föredrar att vänta med att upprätta en etableringsplan så länge personen inte är registrerad med person- eller samordningsnummer i AIS. Myndigheten framhåller dock att arbetsförmedlarna ska kunna fatta ett beslut om etableringsplan även när det inte finns person- eller samordningsnummer. Arbetsförmedlingen menar att

³⁷ Skatteverket uppskattar att 10 procent av samtliga nyanlända som tilldelas personnummer omfattas av etableringsreformen (Källa: Skatteverket, e-post 2012-05-10).

³⁸ Statskontoret (2011:24) och Arbetsförmedlingens återrapportering (2012-02-22).

det finns ett behov av att tydliggöra denna information inom organisationen.³⁹ En anledning till att arbetsförmedlare avvaktar person- eller samordningsnummer är att den manuella hanteringen av ärenden är förknippad med administrativa problem när t.ex. etableringsersättning ska betalas ut eller en anvisning till en extern aktör ska göras.⁴⁰ Skatteverket menar att alla aktörer i etableringskedjan skulle gynnas av att Migrationsverket rekviderar samordningsnummer för samtliga asylsökande i samband med beslut om uppehållstillstånd. Om och när personen uppfyller kriterierna för att bli folkbokförd tilldelas denne i stället ett personnummer som länkas med det tidigare samordningsnumret.⁴¹

3.1.4 Migrationsverkets kartläggning av nyanlända

Migrationsverket ska under asyltiden påbörja en kartläggning av samtliga asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund och av andra uppgifter av betydelse för den nyanländes etablering på arbetsmarknaden. Uppgifterna om de nyanlända som omfattas av etableringsreformen görs sedan tillgängliga för Arbetsförmedlingen genom en särskild webblösning efter att den nyanlände har fått sitt uppehållstillstånd. På så sätt får arbetsförmedlaren tillgång till Migrationsverkets kartläggning för att använda den i sitt samtal med den nyanlände.

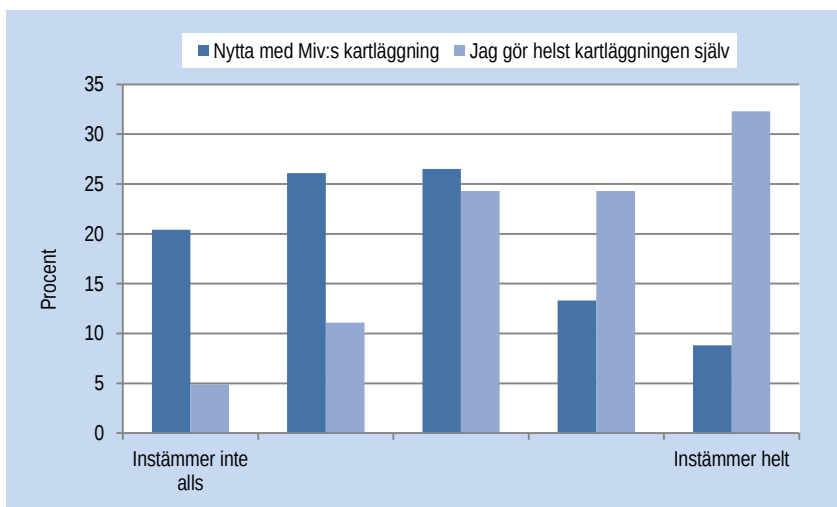
I Statskontorets delrapport framkom att det fanns indikationer på att arbetsförmedlarna inte har någon nämnvärd nytta av Migrationsverkets kartläggning och att de ser ett mervärde i att själva utföra kartläggningen. I enkätsvaren från arbetsförmedlarna bekräftas denna bild. Figur 3.1 visar att det är en relativt liten andel av arbetsförmedlarna som instämmer i påståendet att de har nytta av kartläggningen, medan desto större andel instämmer i att de helst gör kartläggningen själva.

³⁹ Arbetsförmedlingen, telefonsamtal 2012-05-09.

⁴⁰ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-28.

⁴¹ Skatteverket, e-post 2012-05-10.

Figur 3.1 Arbetsförmedlarnas uppfattning om Migrationsverkets kartläggning



Migrationsverkets kartläggning ska innehålla uppgifter om kompetens, erfarenhet, utbildningsbakgrund, familjemedlemmar och aktiviteter som de nyanlända har fått via Migrationsverket. I samband med Statskontorets granskning av etableringsplaner framkom att uppgifterna om de nyanlända i allmänhet är kortfattade och att de flesta nyanlända saknade en eller flera uppgifter i kartläggningen. Med kompetens avses oftast språkkunskaper, sällan direkt yrkeserfarenhet. Information om den nyanländes arbetslivserfarenhet saknas ofta.

Det bör i sammanhanget poängteras att det finns en fördel med att Migrationsverkets kartläggning av de nyanländas utbildnings- och arbetslivserfarenhet sker tidigt i etableringsprocessen. Nyanlända får tidigt signaler om att arbetsmarknadsperspektivet är viktigt, redan innan de träffar Arbetsförmedlingen. Samtidigt kan det tyckas ineffektivt att Migrationsverket kartlägger alla asylsökande, eftersom många av dem inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Om Arbetsförmedlingen ändå gör en genomgripande kartläggning av nyanlända som tillhör etableringsuppdraget finns det en uppenbar risk för dubbelarbete.

Det pågår i dag ett samarbete mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, där man diskuterar erfarenheter från det kartläggningsarbete som hittills har genomförts och undersöker hur arbetet bör bedrivas framöver. Myndigheterna arbetar också med att ta fram riktlinjer för överföring av uppgifter om vilka vård- och stödinsatser som nyanlända som beviljats uppehållstillstånd behöver. Syftet är bl.a. att säkerställa att Migrationsverket, utifrån de uppgifter som myndigheten har kännedom om, tillhandahåller ett så komplett underlag som möjligt inför de etableringssamtal som Arbetsförmedlingen ska hålla med de nyanlända.⁴²

3.1.5 Etableringssamtal

Arbetsförmedlingen ska erbjuda ett inskrivnings- och etableringssamtal i omedelbar anslutning till att den nyanlände har fått beslut om uppehållstillstånd. Syftet är att de tillsammans ska upprätta en individuell etableringsplan.

I delrapporten framhöll Statskontoret att det inte var möjligt att studera ledtiden från uppehållstillstånd till första etableringssamtal, främst till följd av felaktiga registreringar av tiden för etableringssamtal i AIS. Arbetsförmedlingen har arbetat vidare för att korrigera de felaktiga registreringarna så att datumet för första samtalet registreras korrekt i systemet. Genom att myndigheten utvecklar det befintliga systemet för uppgifter om etableringsreformen ska registreringarna kunna korrigeras retroaktivt tre månader bakåt i tiden.⁴³ Arbetsförmedlarna har också gjorts mer uppmärksamma på att registrera datumet korrekt så att möjligheterna till uppföljning förbättras. Med reservation för att statistiken härmed är under utveckling gör vi i denna rapport ändå ett försök att studera ledtiden från uppehållstillstånd till första etableringssamtal för dem som har tillkommit i etableringsreformen sedan hösten 2011. Detta kan ge en uppfattning om hur arbetet med att förbättra registerkvaliteten har utvecklats för de nya arbetssökande som har deltagit i etableringsreformen.

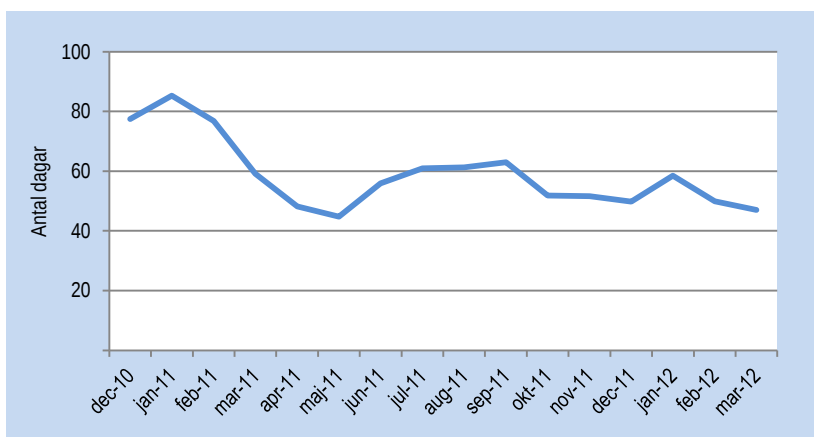
Med utgångspunkt i det månadsvisa inflödet av nyanlända visas i figur 3.2 utvecklingen av genomsnittstiden i dagar från beslut om uppehållstillstånd till första etableringssamtal. Tiden avser alla nyanlända som

⁴² Migrationsverket, e-post 2012-05-28.

⁴³ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-11.

fått sitt beslut om uppehållstillstånd i Sverige och som sedan december 2010 har skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen.⁴⁴ För denna grupp har genomsnittstiden från beslut om uppehållstillstånd till första etableringssamtal trendmässigt minskat sedan början av reformen. Genomsnittstiden har minskat från 77 dagar i december 2010 till 47 dagar i mars 2012. Mediantiden visar samma utveckling som genomsnittstiden men är genomgående kortare.⁴⁵

Figur 3.2 Genomsnittstid i dagar från uppehållstillstånd till första etableringssamtalet för nya (exklusive kvotflyktingar och anhöriga) månadsvis. December 2010–mars 2012.



Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

⁴⁴ Kvotflyktingar och anhöriga får sitt uppehållstillstånd redan innan de kommer till Sverige och exkluderas därför. Därmed går det en viss tid före inresan till landet innan de kan börja etableringsprocessen. Anledningen till att exkludera dem som före den 1 december skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen är att de kan ha varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen länge före den 1 december före reformen, vilket inte ger en rättvis bild av tiden till första etableringssamtalet. Totalt handlar det om 370 nyanlända som är inskrivna före den 1 december.

⁴⁵ Eftersom fördelningen av genomsnittlig tid i dagar från uppehållstillstånd till första etableringssamtal är skev har Statskontoret även tagit fram mediantiden som genomgående är kortare. Skillnaden mellan de två måtten har varierat mellan 22 och 9 dagar.

Den nedåtgående trenden kan vara ett resultat av att arbetsförmedlarna har förbättrat registerkvaliteten, särskilt under perioden januari–april 2011 då en tydlig nedgång har skett. Därefter har tiden till det första etableringssamtalet först ökat med 15 dagar fram till hösten 2011 och sedan uppvisat en svag nedgång fram till mars 2012. Av Arbetsförmedlingens statistik framgår även att personer i kategorin EBO generellt får etableringssamtal snabbare än övriga kategorier.

Arbete diskuteras sällan under de första etableringssamtalen

I Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare framkommer att arbete sällan diskuteras under de första två etableringssamtalen. Den främsta anledningen är att målgruppens primära behov är att hantera grundläggande frågor som bostad, försörjning och vård. Ett annat skäl är den informationsmängd de nyanlända får under de inledande samtalen, som innehåller många obekanta och komplexa begrepp. Arbetsförmedlarna har uppskattningsvis minst tre samtal med de nyanlända för att gå igenom de punkter som ska avhandlas i samtalen. Det handlar t.ex. om kartläggning av de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund, familjesituation, bosättning, hälsa och prestationsförmåga, information om etableringsersättning, anmälan till svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering, och val av etableringslots. För att hantera informationsmängden delas samtalen ibland upp i olika etapper. Individernas olika förutsättningar kan också påverka hur samtalet genomförs. Etableringssamtalen tenderar att ta kortare tid för personer med låg utbildningsnivå eftersom kartläggningen i dessa fall går snabbare.

Enligt enkätsvaren från arbetsförmedlare är inte tillgången på tolkar något generellt problem vid etableringssamtalen. Statskontoret har inte fördjupat sig vidare i frågan om tolkarnas kompetens, men konstaterade i delrapporten att det är brist på branschtolkar. Detta kan bero på att det finns vissa problem med att uppfylla behovet av översättning, t.ex. vid validering av yrkeskunskaper.

3.1.6 Prestationsförmåga

Arbetsförmedlaren ska redan vid etableringssamtalet ta reda på den nyanländes förmåga att delta i de aktiviteter som kan ingå i en etable-

ringsplan.⁴⁶ Samtalet ska avse den nyanländes fysiska och psykiska hälsa som i vissa fall kan leda till en nedsatt prestationsförmåga och därmed till nedsatt omfattning på en etableringsplan. Definitionen av prestationsförmåga framgår i det viljeinriktningsdokument som aktörerna⁴⁷ gemensamt har tagit fram. Prestationsförmåga skiljer sig från arbetsförmåga eftersom kraven i aktiviteterna kan vara lägre ställda än kraven i ett lönearbete.⁴⁸

Bedömning av prestationsförmåga

Det är Arbetsförmedlingen som ska fastställa prestationsförmågan i varje enskilt fall.⁴⁹ Myndigheten kan besluta om att minska graden av deltagande i aktiviteter om individens fysiska eller psykiska hälsa inte bedöms vara tillräcklig för att delta i aktiviteter på heltid. När Arbetsförmedlingen eller den nyanlände befarar nedsatt prestationsförmåga ska Arbetsförmedlingen begära ett läkarutlåtande om hälsotillstånd för att styrka eventuell sjukdom. Ett läkarutlåtande krävs för att etableringsplanens omfattning ska kunna minskas.⁵⁰ Statskontoret konstaterar att det finns få exempel på fall där en plan nedsätts eller avslås till följd av nedsatt prestationsförmåga (se även avsnitt 3.2.1). Om en medicinsk rehabilitering inte behövs kan även Arbetsförmedlingens legitimerade specialister styrka en nedsättning, vilket emellertid sällan sker.⁵¹

Statskontoret har granskat ett urval av etableringsplaner⁵², vilket även omfattat frågan om hur de nyanländas hälsosituation beaktas i etableringsärendet. Granskningen visar att det främst är de uppgifter som den nyanlände lämnar vid etableringssamtalen som ligger till grund för bedömningen av prestationsförmågan. Det förekommer sällan att nyanlända i sina inledande kontakter tar upp eventuella hälsobesvär. Att de nyanlända ofta vill delta i aktiviteterna på heltid resulterar också i att

⁴⁶ Även om bedömning av prestationsförmåga bör ske innan ett planbeslut fattas, kan arbetsförmedlaren anse att bedömningen behöver uppdateras även efter att ett beslut om plan har fattats.

⁴⁷ Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och SKL.

⁴⁸ Statskontoret (2011:24) och Arbetsförmedlingens återrapportering (2012-02-22).

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2010b) och Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlingar.

⁵⁰ Läkarutlåtanden kan även behövas för att Arbetsförmedlingen ska kunna säkerställa sin bedömning om att den nyanlände kan delta i aktiviteter på heltid (Källa: Arbetsförmedlingen (möte 2012-04-13) och Arbetsförmedlingen Göteborg (2012-04-11)).

⁵¹ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2012-02-22.

⁵² Se även avsnitt 3.4.

Arbetsförmedlingen fattar ett beslut om en hundra procentig prestationsförmåga. I vissa fall görs även anpassningar i kontakt med hälso- och sjukvården och kommunen för att göra det möjligt för de nyanlända att delta i aktiviteterna på heltid.⁵³ Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare indikerar dessutom att de nyanlända har starka incitament att medverka till att en etableringsplan upprättas, eftersom den genererar etableringsersättning.

Svårigheter med att bedöma prestationsförmåga

Arbetsförmedlarna anger i Statskontorets enkät att oklar prestationsförmåga relativt ofta leder till att etableringsplaner försenas (se även avsnitt 3.2.3). I Statskontorets intervjuer uppger arbetsförmedlarna dessutom att det är en komplicerad uppgift för dem att klargöra de nyanländas prestationsförmåga. Både bedömningen av den nyanländes förmåga att delta i aktiviteter och planeringen av aktiviteterna ska gå så pass snabbt att ett beslut om planen ska kunna fattas inom två månader räknat från datum för beviljat uppehållstillstånd. Samtidigt är Arbetsförmedlingens och hälso- och sjukvårdens utredningar av eventuella funktionsnedsättningar eller begränsningar i att delta i aktiviteter tidskrävande. Ett problem som arbetsförmedlarna ofta uppger är att läkarutlåtanden från landstingen försenas. Landstinget i Kronobergs län har i sammanhanget pekat på behovet av att Arbetsförmedlingen, när de beställer läkarutlåtanden, tar fram ett underlag som beskriver vad som förväntas av den nyanlände, t.ex. vilken typ av praktik som ska genomföras eller i vilken omfattning sfi ska ske. Ett sådant underlag skulle underlätta och påskynda läkarnas arbete med att bedöma individens förmåga i förhållande till de avsedda aktiviteterna.⁵⁴

Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare indikerar även att den tidspress som arbetsförmedlaren upplever för att hinna fatta ett planbeslut inom två månader tenderar leda till att en etableringsplan upprättas trots att individens prestationsförmåga är oklar. Den nyanländes förmåga att delta i aktiviteterna blir då utredd efter att etableringsplanen startat. Många arbetsförmedlare menar att det är först när den arbetssökande deltar i aktiviteter som eventuella begränsningar blir synliga. Genom att fatta korta beslut vill arbetsförmedlarna också ha möjligheten att korrigera etableringsplanens omfattning om det i efter-

⁵³ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2012-02-22.

⁵⁴ Landstinget i Kronobergs län och Arbetsförmedlingen, möte 2012-04-13.

hand visar sig att individen har hälsobesvär som hindrar att den nyanlände deltar i aktiviteterna. En nackdel med detta förfaringssätt kan vara att den nyanlände är frånvarande från aktiviteter p.g.a. sjukdom. Arbetsförmedlingen anger att det kan finnas situationer där individen har en pågående etableringsplan men där den arbetssökande är sjukskrivnen, i vissa fall längre än 30 dagar. Först när planen löper ut kan Arbetsförmedlingen avslå eller fatta ett beslut om en mindre omfattning på etableringsplanen. Myndigheten påpekar vidare att den nyanlände förlorar tid av sin etablering om planen endast innehåller utredande aktiviteter.⁵⁵

Samordningsbehov

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket samt kommuner och landsting är de aktörer som enligt den gemensamma viljeinriktningen ska anpassa sina respektive insatser utifrån den nyanländes behov. Av Statskontorets intervjuer med aktörerna⁵⁶ och granskning av etableringsplanerna framgår emellertid att de behöver samordna sina verksamheter bättre i syfte att snabba på bedömningen av prestationsförmåga och anpassa rehabiliteringsinsatserna⁵⁷ efter den nyanländes förutsättningar.

För att Arbetsförmedlingen snabbt ska säkerställa den nyanländes prestationsförmåga bör myndigheten snabbt få tillgång till läkarutlåtanden från landstingen. Arbetsförmedlingen har vidare pekat på behovet av tydligare kontaktvägar med landstingen.⁵⁸ Enligt Landstinget i Kronobergs län har landstingens uppdrag varit otydligt sedan början av etableringsreformen. Många läkare har inte förstått vad prestationsförmågebedömning innebär och saknat instruktioner från Arbetsförmedlingen. Samtidigt uppger landstinget att samverkan och samordningen mellan de berörda aktörerna inom länet har bidragit till att landstingets uppgift i reformen tydliggjorts. Det har bl.a. resulterat i att handlägg-

⁵⁵ Arbetsförmedlingens återslag, 2012-02-22.

⁵⁶ Det avser intervjuer med Arbetsförmedlingen, kommuner, Försäkringskassan och Landstinget i Kronobergs län.

⁵⁷ Figur 3.6 i avsnitt 3.4.2 visar att rehabiliteringsinsatser finns bland de aktiviteter som arbetsförmedlarna anser vara minst anpassade efter de nyanländas behov och förutsättningar.

⁵⁸ Arbetsförmedlingens återslag, 2012-02-22.

ningstiderna för läkarutlåtanden blivit kortare. Landstinget har därför framhållit att de bör ges ett tydligt uppdrag.⁵⁹

3.2 Upprättande av etableringsplaner

I etableringsreformen är etableringsplanen det huvudsakliga verktyget för att de nyanlända snabbare ska komma ut i arbetslivet än tidigare. Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan inom två månader efter att den nyanlände fått uppehållstillstånd. Den ska anpassas efter individens prestationsförmåga och innehålla aktiviteter som underlättar och påskyndar etablering i arbetslivet.

3.2.1 Antal nyanlända med beslut om etableringsplan

I avsnitt 2.1.1 framgick att Arbetsförmedlingen t.o.m. mars 2012 har tagit emot 10 064 personer sedan etableringsreformen infördes. Statskontorets sammanställning av statistik över de nyanlända visar att en av tio vid detta tillfälle inte hade någon etableringsplan. Av dessa väntade 764 personer på beslut om etableringsplan, medan 171 personer hade fått avslag på rätten till etableringsplan. För ytterligare 67 personer hade planbeslutet avbrutits.⁶⁰ I mars 2012 var det följaktligen 9 062 nyanlända som hade en etableringsplan. Andelen kvinnor med en etableringsplan uppgick till 88 procent, vilket kan jämföras med 92 procent för män. Personer utan kommunplacering var den kategori som i minst omfattning fått en etableringsplan.

En etableringsplan ska omfatta aktiviteter på heltid, dvs. 40 timmar per vecka. Antalet nyanlända som har fått planer med mindre omfattning uppgick i mars 2012 till 296 personer (3 procent), varav de allra flesta var kvinnor (272 stycken). Det vanligaste skälet till den mindre omfattningen är att den nyanlände saknar barnomsorg. En svårighet för kvinnor som är föräldralediga på deltid är att de inte kan skjuta upp tiden för etableringsinsatser till ett senare tillfälle. Det går däremot att skjuta upp tiden om individen är föräldraledighet på heltid.

⁵⁹ Landstinget i Kronobergs län, 2012-04-13.

⁶⁰ Orsakerna till avslag består i att den nyanlände bedömdes ha en prestationsförmåga under 25 procent, alternativt inte kunde styrka rätten till en etableringsplan eller studerade på gymnasiet. Avbrotten beror oftast på att individen själv begärt detta.

3.2.2 Tid från uppehållstillstånd till etableringsplan

Arbetsförmedlingen ska enligt förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända upprätta en etableringsplan för den nyanlände inom två månader från uppehållstillstånd.⁶¹ Enligt Arbetsförmedlingens statistik t.o.m. mars 2012 uppgår genomsnittstiden till 76 och mediantiden till 66 dagar från beslut om uppehållstillstånd till beslut om en etableringsplan.⁶² Tabell 3.1 visar även att 57 procent av målgruppen får ett planbeslut efter två månader.

Tabell 3.1 Tid från beviljat uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan fördelad efter kategorier (exklusive kvotflyktingar och anhöriga) Nyanlända med ett planbeslut i slutet av mars 2012.

	ABO	EBO	Ej kommun-placerad	Totalt
Genomsnitt (i dagar)	88	74	67	76
Mediantid (i dagar)	73	66	57	66
Inom två månader	39 %	42 %	55 %	43 %
Efter mer än två månader	61 %	58 %	45 %	57 %

Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

Ett skäl till att det tar förhållandevis lång tid för personer som tillhör kategorin ABO att få en etableringsplan kan enligt Arbetsförmedlingen vara att de blir kvar på Migrationsverkets anläggningsboende i väntan på en bostad. Myndigheten menar även att personer som ingår i kategorin ABO, till skillnad från personer i EBO och anhöriga, har ett större behov av socialt stöd under de inledande etableringssamtalen vilket förlänger ledtiden för att upprätta en etableringsplan.⁶³ I Statskontorets intervjuer menar arbetsförmedlare även att personer i ABO inte har lika stort behov av att ha en etableringsplan eftersom de kan få en dagersättning från Migrationsverket i flera månader.⁶⁴ Personer i

⁶¹ Se 3 § i förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända.

⁶² Av skäl som angavs i fotnot 44 i avsnitt 3.1.5 ingår i beräkningarna endast de som fått sitt beslut om uppehållstillstånd i Sverige och de som skrev in sig vid Arbetsförmedlingen sedan december 2010.

⁶³ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

⁶⁴ Dagersättningen kallas även för LMA till följd av att den regleras av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande.

EBO kan däremot få ersättningen i högst en månad efter att de har lämnat anlägningsboendet.

För kvotflyktingar och anhöriga som har uppehållstillstånd vid inresan till Sverige ska Arbetsförmedlingen upprätta en etableringsplan inom två månader från dagen för inresan i landet eller från dagen för det första etableringssamtalet för den som har uppehållstillstånd vid inresan.⁶⁵ För dessa kategorier tar Statskontoret fram tiden från inskrivning vid Arbetsförmedlingen.⁶⁶ Med denna beräkningsgrund får 77 procent av kvotflyktingar respektive 66 procent av de anhöriga en etableringsplan inom två månader. Genomsnittstiden är i detta fall kortast för kvotflyktingar (44 dagar) bland de olika kategorierna. De kortare ledtiderna för kvotflyktingar beror enligt Arbetsförmedlingen på att kommunerna har möjlighet att planera för deras ankomst.⁶⁷

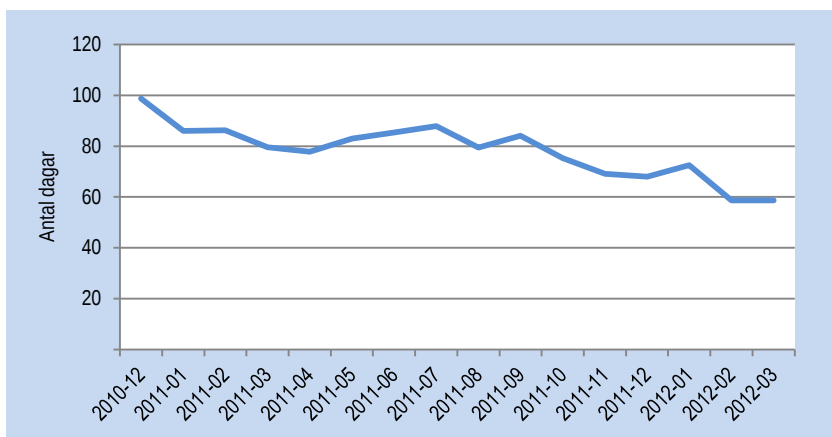
I Arbetsförmedlingens statistik framkommer även att det generellt sett tar längre tid för kvinnor att få beslut om etableringsplan. Medan 47 procent av männen får ett planbeslut inom två månader uppgår motsvarande andel till 38 procent för kvinnor.

⁶⁵ Förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa ny-anlända invandrare.

⁶⁶ Statskontoret har inte tillgång till uppgifter om inresedatum till Sverige för kvotflyktingar och anhöriga. Uppgifter om datum över de första etableringssamtalen har av skäl som angetts i avsnitt 3.1.5 inte kunnat användas för att beräkna ledtider.

⁶⁷ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2012-02-22.

Figur 3.3 Genomsnittstid i dagar från uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan för nya i målgruppen (exklusive kvotflyktingar och anhöriga) månadsvis. December 2010–mars 2012.



Källa: Arbetsförmedlingens statistik. Egen bearbetning.

I figur 3.3 visas hur genomsnittstiden från uppehållstillstånd till beslut om etableringsplan har utvecklats för nya deltagare sedan etableringsreformens början.⁶⁸ Av figuren framgår att tiden trendmässigt har minskat med 30–40 dagar sedan reformens början.⁶⁹ Utvecklingen indikerar att Arbetsförmedlingen och andra berörda aktörer har effektiviserat sina rutiner. Sedan hösten 2011 har hälften av de nyanlända fått en etableringsplan inom två månader, vilket visar att Arbetsförmedlingen fortfarande är långt ifrån att uppfylla de krav som ställs enligt förordningen. Oroande är det tydliga mönstret i att kvinnor får vänta längre på en etableringsplan än män.

⁶⁸ Av skäl som angavs i fotnot 44 i avsnitt 3.1.5 ingår i beräkningarna endast de som fått sitt beslut om uppehållstillstånd i Sverige samt de som skrev in sig vid Arbetsförmedlingen sedan december 2010.

⁶⁹ Mediantiden till beslut om en etableringsplan är genomgående kortare än genomsnittstiden, med en skillnad på elva dagar. Att den genomsnittliga tiden för hela perioden för alla nyanlända uppgår till 76 dagar (se tabell 3.1 i avsnitt 3.2.2) förklaras av att tiden avser samtliga nyanlända som fått en etableringsplan sedan etableringsreformens start och att många nyanlända som väntat på en plan relativt lång tid under etableringsreformens tidigare skede ingår i beräkningarna.

3.2.3 Orsaker till försenade etableringsplaner

I Statskontorets enkät tillfrågades arbetsförmedlarna vilka faktorer som kan försena upprättandet av en etableringsplan. Av tabell 3.2 framgår hur arbetsförmedlarna svarade.

Tabell 3.2 Faktorer som kan försena upprättandet av en etableringsplan

Svarsalternativ	Antal	Andel
Frånvaro av person-/samordningsnummer	191	85 %
Frånvaro av barnomsorg	167	75 %
Oklar prestationsförmåga	98	44 %
Anpassade aktiviteter är inte tillgängliga	82	37 %
Den nyanlände ska flytta	53	24 %
Sökande har ännu inte fått en kommunplacering	45	20 %
Annat skäl	31	14 %
Tolk saknas	15	7 %
Antal svarande	224	

Anm: Fråga med flervalsalternativ.

Källa: Statskontorets enkät till arbetsförmedlare.

Det svarsalternativ som respondenterna mest frekvent angav var frånvaro av person- eller samordningsnummer. Detta bekräftar den bild som återgavs i avsnitt 3.1.3, dvs. att arbetsförmedlarna föredrar att de nyanlända ska ha tilldelats personnummer innan de börjar arbeta med en etableringsplan. Enligt Statskontoret finns det ett uppenbart behov av att Arbetsförmedlingen tydliggör internt att arbetsförmedlarna kan fatta beslut om etableringsplan även när person- eller samordningsnummer saknas.

Vidare anser tre av fyra arbetsförmedlare att frånvaron av barnomsorg försenar en etableringsplan. Det är även det vanligaste skälet till att kvinnor oftare har en etableringsplan med mindre omfattning.⁷⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hänvisar till att kommunerna har fyra månader⁷¹ på sig att erbjuda förskoleplats efter att föräldrarna har anmält behov och att eventuell brist på barnomsorg gäller alla

⁷⁰ I SOU 2012:9 anges att väntan på barnomsorg kan vara en orsak till att etableringen av nyanlända försenas och att kvinnorna blir kvar i hemmen.

⁷¹ SOU 2012:9, Skolverket (2009-03-31) och prop. 1993/94:11.

kommuninvånare där nyanlända i etableringsreformen inte kan ges förtur.⁷²

Arbetsförmedlarna anger i relativt stor utsträckning även att förseningar beror på oklar prestationsförmåga, att det saknas anpassade aktiviteter och att individen ska flytta. När den nyanlände flyttar avbryts det pågående etableringssamtalet tillfälligt tills en ny kontakt tas med arbetsförmedlingen på inflyttningsorten.⁷³ Av de övriga skäl som respondenterna själva kunde formulera angav påfallande många att arbetsbelastningen är ett skäl till att etableringsplanerna försenas. I intervjuerna framkommer också att Arbetsförmedlingen inte alltid träffar den nyanlände den första dagen efter beslut om uppehållstillstånd. Exempelvis kan en nyanländ som under asyltiden bott på ett anläggningsboende flytta till vänner och bekanta i större städer efter beslut om uppehållstillstånd innan Arbetsförmedlingen hinner träffa den nyanlände. För Arbetsförmedlingen kan de två månaderna som myndigheten ska arbeta efter redan vara förbrukade när den nyanlände träffar en arbetsförmedlare på inflyttningsorten.

3.3 Aktiviteter i etableringsplanerna

En etableringsplan ska minst innehålla aktiviteterna sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser eller arbetsmarknadspolitiskt program. De två sistnämnda aktiviteterna tillhandahålls av Arbetsförmedlingen och kallas i fortsättningen för Arbetsförmedlingens aktiviteter, medan sfi och samhällsorientering tillhandahålls av kommunen.

3.3.1 En övergripande bild över aktiviteter

Arbetsförmedlingens statistik visar att 93 procent av de nyanlända någon gång har fått tillgång till Arbetsförmedlingens aktiviteter t.o.m. mars 2012.⁷⁴ Andelen som fick tillgång till sfi⁷⁵ respektive samhälls-

⁷² Arbetsmarknadsdepartementet, hearing 2011-10-19.

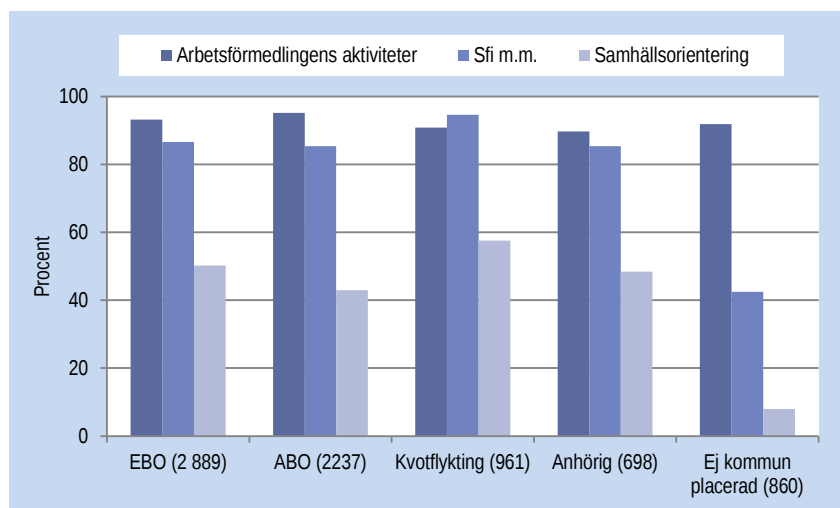
⁷³ Arbetsförmedlingens återrapporering, 2012-02-22.

⁷⁴ En individ kan delta i flera aktiviteter parallellt, men individen räknas bara en gång. Bland Arbetsförmedlingens aktiviteter ingår inte instegsjobb, lönebidrag och nystartsjobb. Detta påverkar dock inte helhetsbilden av Arbetsförmedlingens aktiviteter eftersom det endast rör sig om ett fåtal personer.

⁷⁵ I aktivitetsgrupp ingår vid sidan av sfi även andra typer av språkundervisning såsom svenska för akademiker och yrkesinriktad svenska. Dock utgör dessa en relativ liten andel av aktivitetsgruppen.

orientering var lägre och uppgick till 44 respektive 26 procent. I sammanhanget bör det påpekas att de redovisade uppgifterna endast avser aktiviteterna i de fastställda etableringsplanerna.⁷⁶ För att aktiviteterna ska kunna vara statistiskt uppföljningsbara måste arbetsförmedlaren fastställa en etableringsplan. Detta görs dock inte i alla fall.⁷⁷

Figur 3.4 Andel nyanlända som får tillgång till olika aktiviteter fördelat på kategorier. December 2010–mars 2012.



Källa: Arbetsförmedlingen. Egen bearbetning.

Av figur 3.4. framgår att de som saknar en kommunplacering inte får tillgång till vare sig sfi (58 procent) eller samhällsorientering (92 procent) i samma utsträckning som övriga kategorier. De relativt låga andelarna förklaras i första hand av att en kommun får schablonersättning som ska täcka kostnader för sfi och samhällsorientering först när den nyanlände är utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem. Kommunerna erbjuder sällan dessa insatser om den nyanlände förväntas flytta till en annan kommun. För denna grupp erbjuder Arbets-

⁷⁶ Antalet fastställda etableringsplaner uppgick till 7 733 stycken i slutet av mars 2012, vilket kan jämföras med antalet bifallsbeslut om plan (9 062 stycken).

⁷⁷ Av Arbetsförmedlingens återrapportering från februari 2012 framgår att det i praktiken inte spelar någon roll för individen, eftersom etableringsplanen innehåller aktiviteter som den nyanlände deltar i även om planen inte är fastställd.

förmedlingen i stället yrkessvenska som myndigheten upphandlar. På senare tid har Arbetsförmedlingen även tecknat avtal med vissa kommuner som myndigheten ersätter när de har erbjudit sfi till denna grupp.⁷⁸ Vissa kommunföreträdare uppger i Statskontorets intervjuer att det kan ta upp till ett år för denna grupp att få sfi.

3.3.2 Ledtid för aktiviteter

Tabell 3.4 visar hur lång tid det tog i genomsnitt för de nyanlända att från inskrivningstillfället vid Arbetsförmedlingen få tillgång till aktiviteter i Arbetsförmedlingens respektive kommunens regi.⁷⁹

Tabell 3.3 Nyanländas genomsnittstid i dagar från inskrivning vid Arbetsförmedlingen till start av Arbetsförmedlingens insatser, sfi och samhällsorientering, fördelat per kategori. December 2010–mars 2012.

Kategorier av nyanlända	Arbetsförmedlingens insatser	Sfi	Samhällsorientering
ABO	63	120	163
EBO	56	78	116
Kvotflykting	56	53	85
Anhörig	61	75	118
Ej kommunplacerad	36	72	100
Totalt	58	85	123

Källa: Arbetsförmedlingens statistik. Egen bearbetning.

Arbetsförmedlingens aktiviteter

Tabell 3.3 visar att det i genomsnitt tog 58 dagar för de nyanlända att få tillgång till en aktivitet från Arbetsförmedlingen. Längst tid tog det för personer i kategorin ABO och anhöriga. Kortast tid tog det för dem som ännu inte var kommunplacerade vid uppföljningstillfället. Det indikerar att Arbetsförmedlingen prioriterar denna grupp, som inte har samma möjligheter som övriga att få tillgång till sfi och samhällsorientering.⁸⁰

⁷⁸ Arbetsförmedlingen får emellertid inte upphandla sfi och samhällsorientering från kommunerna enligt gällande regelverk.

⁷⁹ De som skrev in sig vid Arbetsförmedlingen före den 1 december 2011 exkluderas av skäl som framgick i fotnot 44 i avsnitt 3.1.5.

⁸⁰ Statskontoret har även tagit fram mediantiden och kan konstatera att den är tio dagar kortare än genomsnittstiden.

Sfi

I genomsnitt tog det 85 dagar innan de nyanlända fick tillgång till sfi. Jämfört med genomsnittstiden för samtliga kategorier i slutet av juli 2011 har tiden förlängts med knappt en månad. I slutet av mars 2012 tog det längst tid för nyanlända i kategorin ABO (120 dagar) att få sfi och kortast tid för kvotflyktingar (53 dagar). En jämförelse med motsvarande värden i juli 2011 visar att ledtiden har ökat för alla kategorier, men i synnerhet för personer i ABO. Enligt SKL är anledningen till den relativt långa ledtiden för personer i ABO att Arbetsförmedlingen träffar denna grupp redan under den period de väntar på en kommunplacering men att start av sfi-undervisningen kan äga rum först efter att de blir kommunplacerade. Eftersom ledtiden räknas från inskrivningstillfället vid Arbetsförmedlingen och inte från när den nyanlände har kommunplacerats blir tiden till start av sfi längre för personer i ABO än för övriga nyanlända.⁸¹

Enligt skollagen ska varje kommun aktivt verka för att nyanlända som omfattas av etableringsreformen kan påbörja sfi inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildningen i kommunen.⁸² Med reservation för att anmälan till sfi troligtvis sker redan innan en etableringsplan startar har Statskontoret tagit fram ledtiden för sfi räknat från etableringsplanens start. Med denna beräkningsgrund uppskattar Statskontoret att för en tredjedel av de nyanlända tar det längre tid än en månad att få tillgång till sfi-undervisningen. I Skolinspektionens tillsyn över sfi framkommer att i 8 av 31 kommuner som tog emot nyanlända kunde studierna inte starta inom en månad efter anmälan.⁸³ Skolinspektionen menar att den nya skollagen som riksdagen beslutade om år 2010⁸⁴ har medfört striktare krav på kommunernas beredskap att organisera start av sfi för nyanlända som omfattas av etableringsreformen, men att vissa kommuner inte har organiserat undervisningen enligt regelverkets krav.

⁸¹ SKL, e-post 2012-06-04.

⁸² Se 11 § 22 kap. i skollag (2010:800).

⁸³ Totalt omfattade Skolinspektionens tillsyn över sfi 39 kommuner (Skolinspektionen, 2011-12-29).

⁸⁴ Prop. 2009/10:165 och bet. 2009/10:UbU21.

Samhällsorientering

Av tabell 3.3 framgår också att det från inskrivningstillfället vid Arbetsförmedlingen i genomsnitt tog fyra månader innan de nyanlända fick tillgång till samhällsorientering. Jämfört med juli 2011 har ledtiden ökat med två månader. Det tog längst tid för personer i kategorin ABO och kortast tid för kvotflyktingar att få tillgång till samhällsorientering. Jämfört med juli 2011 har ledtiderna ökat för samtliga kategorier av nyanlända, särskilt för personer i ABO och anhöriga.

Enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering ska de nyanlända påbörja samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en etableringsplan upprättats. I normalfallet ska utbildningen vara avslutad ett år efter att planen har upprättats. Statskontoret kan av Arbetsförmedlingens statistik konstatera att 36 procent av de som haft en etableringsplan i minst ett år ännu inte tagit del av samhällsorientering.⁸⁵

Enligt länsstyrelserna är den främsta anledningen till att samhällsorienteringen inte ges i tillräcklig utsträckning att kommunerna avvaktar med kursstart i väntan på fler deltagare i allmänhet och på deltagare med samma språk i synnerhet.⁸⁶

3.3.3 Koordinering av aktiviteter

Av Statskontorets intervjuer med aktörer inom etableringsreformen och enkät till arbetsförmedlare framgår att etableringsinsatserna behöver koordineras bättre så att de logistiska problemen med parallella aktiviteter kan lösas. Endast en fjärdedel av arbetsförmedlarna instämmer i påståendet att aktiviteterna är bra planerade och koordinerade med varandra.

Ett problem som nämns både av arbetsförmedlare och av kommunföreträdare är att de nyanlända ägnar mycket restid åt att resa mellan aktiviteterna. Att kombinera aktiviteter som genomförs på olika orter kan innebära tidsbrist som hindrar deltagande i aktiviteterna. I syfte att minska restiden mellan aktiviteter genomför t.ex. aktörerna i Göteborgs stad sfi och yrkesorientering i samma lokaler. Svårigheten i

⁸⁵ Avser nyanlända som har fått en etableringsplan under perioden december 2010–mars 2012.

⁸⁶ Länsstyrelserna, 2012:10.

dess fall är att organisera en grupp med samma utbildningsbakgrund.⁸⁷

I Statskontorets enkät till arbetsförmedlare framkommer även att de nyanlända ofta saknar respengar för att transportera sig till vissa aktiviteter. Från och med den 1 januari 2012 ersätter Arbetsförmedlingen nyanlända för resekostnader när de deltar i sfi och samhällsorientering med den del av kostnaden som överstiger 600 kronor.⁸⁸ Vissa företrädare för kommuner och arbetsförmedlingar menar dock att de nyanlända inte har råd att stå för egenavgiften. I Statskontorets intervjuer framkommer också att kommunen ofta ersätter egenavgiften för att göra det möjligt för individen att delta i aktiviteterna.

Av Statskontorets intervjuer med kommunföreträdare framgår att det är svårt att få till stånd grupper för samhällsorienteringen där deltagarna talar samma språk. Utmaningen är att koordinera samhällsorienteringen med andra etableringsinsatser.⁸⁹ I syfte att lösa dessa problem har flera kommuner i vissa fall bedrivit samhällsorienteringen gemensamt. Ett exempel på det är samarbetet mellan Luleå, Boden, Älvsbyn och Piteå kommun som tillsammans erbjuder de nyanlända samhällsorientering en dag i veckan.⁹⁰

I Statskontorets intervjuer uppger arbetsförmedlarna att det i vissa fall är lättare att planera starten av sfi om kommunerna planerar gemensam utbildningsstart tillsammans med Arbetsförmedlingen. Vissa faktorer som brist på förskoleplatser och stängning för semester uppges emellertid försena sfi. I Skolinspektionens tillsyn över sfi framkommer att dessa faktorer påverkar de nyanländas möjligheter att påbörja sfi-undervisningen i tid. Myndigheten påpekar även att det finns stort utrymme för kommuner att förbättra samverkan med Arbetsförmedlingen för att kombinera språkstudier med praktik och arbete av olika slag.⁹¹ Vissa kommuner har i sammanhanget pekat på att insatser från Arbetsförmedlingen har varit överordnade sfi och lett till att den ny-

⁸⁷ Arbetsförmedlingen Göteborg, intervju 2012-04-11.

⁸⁸ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2012.

⁸⁹ Länsstyrelserna, 2012:10.

⁹⁰ Bodens kommun och Arbetsförmedlingen Boden, intervju 2012-02-08.

⁹¹ Skolinspektionen (2011-12-29) och Arbetsförmedlingens återrapportering (2012-02-22).

anlände har avbrutit sin sfi-undervisning för att exempelvis påbörja praktik och instegsjobb.

3.4 Utformningen av etableringsplaner

En av huvudfrågorna i uppdraget till Statskontoret är att analysera och bedöma i vilken omfattning de nyanländas etableringsplaner utformas efter individens förutsättningar och behov. För att kunna besvara frågeställningen har Statskontoret granskat ett antal etableringsplaner och -ärenden. I detta avsnitt redovisas en sammanfattning av de huvudsakliga resultaten från denna granskning.⁹² Resultaten jämförs löpande med de synpunkter arbetsförmedlarna har framfört i Statskontorets intervjuer och i enkätundersökningen.

3.4.1 Utgångspunkter och kriterier för vår bedömning

Statskontorets granskning omfattade ett systematiskt urval av 200 etableringsplaner utifrån avsikten att få samma geografiska, åldersmässiga och könsmässiga fördelning som i den totala populationen. I denna ingick samtliga nyanlända som i slutet av september 2011 hade en fastställd plan. Hur lång tid de nyanlända i urvalet hade haft en fastställd etableringsplan kunde därför variera. Det är viktigt att poängtera att granskningen omfattade hela etableringsärendet, inte bara etableringsplanen. Anledningen till detta är att informationen i planerna inte ansågs tillräcklig för att kunna genomföra granskningen. En etableringsplan innehåller endast information om de aktiviteter som den nyanlände får under en given tidsperiod och en arbetsmarknadspolitisk bedömning, som ska tydliggöra och motivera de aktiviteter som arbetsförmedlaren har valt åt individen. För att få en helhetsbild av den nyanländes behov och förutsättningar tog vi därför hänsyn till all den information som fanns om ärendet i Arbetsförmedlingens operativa förmedlingssystem, AIS.

Statskontoret har bedömt ärendena efter åtta kriterier, varav fyra ska mäta kopplingen mellan valet av aktiviteter och de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund. De andra fyra kriterierna avser att mäta hur väl den nyanländes hälsa och sociala förhållanden har beaktats. Granskningen har därtill omfattat den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Varje ärende har alltså bedömts subjektivt, vilket således inne-

⁹² En utförligare beskrivning av granskningen ges i Bilaga 2.

bär att det finns utrymme för andra tolkningar. Statskontoret har emellertid försökt tillämpa en generös tolkning. Etableringsplanen anses vara meningsfull om det finns minst en aktivitet som arbetsförmedlaren har motiverat utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och den nyanländes förutsättningar och behov.

Ett viktigt påpekande är att Statskontorets bedömning varken säger något om huruvida den nyanlände fått tillräckligt många insatser eller kvaliteten i aktiviteterna.

3.4.2 Aktiviteternas koppling till de nyanländas bakgrund

Granskningen visar att det i 32 procent av de granskade planerna saknades en direkt koppling mellan aktiviteterna och de nyanländas utbildningsbakgrund. När det gäller den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet saknades den direkta kopplingen i 42 procent av planerna. Det är emellertid värt att poängtera att vissa nyanlända helt saknar arbetslivserfarenhet. I Statskontorets intervjuer har arbetsförmedlarna också betonat svårigheten med att särskilt beakta den nyanländes arbetslivserfarenhet vid val av aktiviteter.

Även om många av aktiviteterna saknar koppling till den nyanländes bakgrund, kan de vara meningsfulla ur ett arbetsmarknadsperspektiv, exempelvis sfi och olika kartläggningar. Detta är aktiviteter som merparten av de nyanlända har i sina etableringsplaner.

En tydlig slutsats som kan dras av granskningen är att ju högre utbildningsnivå de nyanlända har desto svårare verkar det vara för arbetsförmedlaren att föreslå aktiviteter som motsvarar deras utbildningsnivå eller arbetslivserfarenhet.

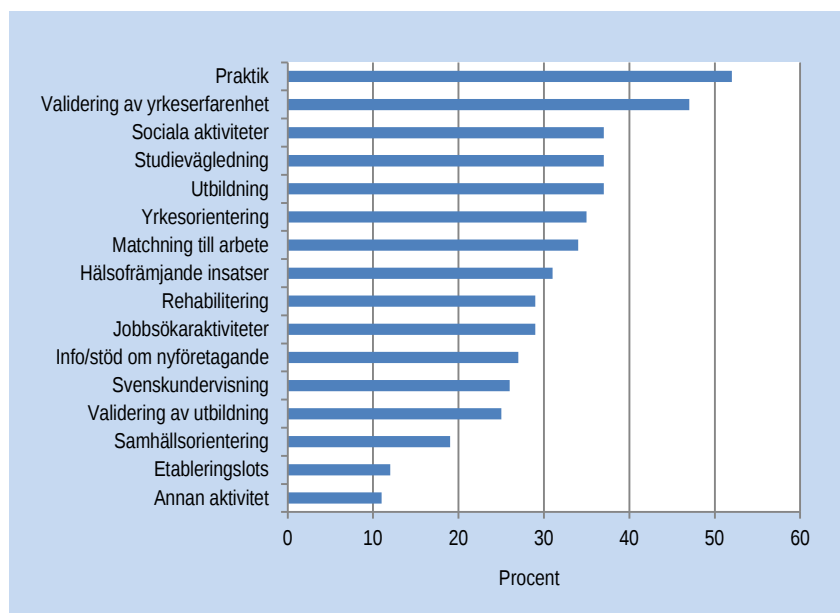
Brist på valideringsinsatser och praktikplatser

Ett problem som synliggörs av granskningen är avsaknaden av valideringsinsatser. De nyanlända kan ytterst sällan verifiera sin tidigare utbildning eller yrkeserfarenhet eftersom de saknar adekvata dokument. I granskningen har vi inte funnit något exempel där valideringen av en utländsk utbildning har fullföljts. Däremot finns det ett antal som har påbörjats eller avbrutits. I granskningen har vi inte heller funnit ärenden där yrkeskunskaper har validerats. Många av de nyanlända får däremot sin yrkesbakgrund kartlagd inom ramen för en aktivitet som

kallas meritportföljen. Det finns ytterligare steg i meritportföljen som innefattar vissa valideringsinsatser, vilka även kan resultera i att den nyanlände får betyg. Dessa har dock inte förekommit i särskilt stor omfattning i de granskade planerna. I Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlarna uppges ofta att de fortsatta stegen i meritportföljen är svåra att genomföra p.g.a. bristande språkkunskaper och brist på branschtolkar.

Statskontoret har i enkäten till arbetsförmedlare frågat vilka aktiviteter de anser att de nyanlända inte får tillgång till i tillräcklig utsträckning. Svaren redovisas i figur 3.5.

Figur 3.5 Andel arbetsförmedlare som anser att nyanlända inte får tillgång följande aktiviteter till i tillräcklig utsträckning



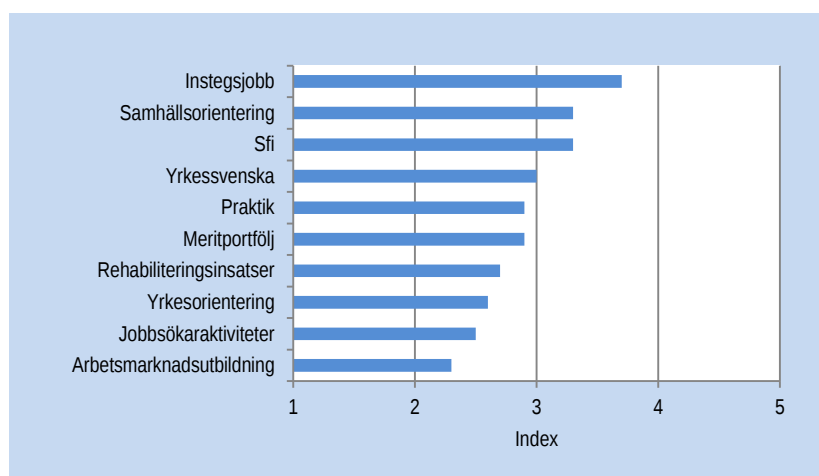
Anm: Fråga med flervalsalternativ.

Praktik är den aktivitet som arbetsförmedlarna oftast anger att de nyanlända inte får tillgång till i tillräcklig utsträckning. Validering av yrkeserfarenhet är också en aktivitet som sticker ut i förhållande till de andra.

Arbetsförmedlingens insatser är inte anpassade till nyanländas förutsättningar och behov

Figur 3.6 visar arbetsförmedlarnas bedömning av hur väl olika aktiviteter är utformade efter de nyanländas behov och förutsättningar. De fyra aktiviteter som arbetsförmedlarna anser vara mest anpassade för målgruppen är instegsjobb, samhällsorientering, sfi och yrkessvenska. Gemensamt för dessa aktiviteter är att de är riktade särskilt till målgruppen och att de generellt inte kräver några särskilda språkkunskaper för att delta.

Figur 3.6 Arbetsförmedlarnas bedömning av hur väl aktiviteterna i etableringsplanerna är utformade efter de nyanländas behov och förutsättningar



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

De aktiviteter som arbetsförmedlarna anser vara minst anpassade är rehabiliteringsinsatser,⁹³ yrkesorientering, jobsbsökaraktiviteter och arbetsmarknadsutbildning. De är alla aktiviteter som normalt erbjuds

⁹³ Arbetsförmedlarna har ombetts att ta ställning till rehabiliteringsinsatserna som helhet. De kan dock vara av olika slag, och ansvaret för tillhandahållandet kan ligga på olika huvudmän. Det kan t.ex. handla om arbetslivsinriktad, medicinsk eller social rehabilitering. I enkäten går det därför inte att urskilja om arbetsförmedlaren menar Arbetsförmedlingens, landstingets eller kommunens rehabiliteringsinsatser.

övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Anledningar till att de nyanlända inte i samma utsträckning som övriga inskrivna får ta del av dessa aktiviteter uppges i Statskontorets intervjuer exempelvis vara språkkunskaper och utbildningsnivå.

Statskontorets granskning visar att en typisk etableringsplan innehåller insatserna sfi, meritportfölj och etableringslots. Kombinationen av dessa aktiviteter indikerar att arbetsmarknadspolitiska program som normalt erbjuds övriga inskrivna vid Arbetsförmedlingen inte är anpassade för målgruppen.

Meritportfölj är en aktivitet som är särskilt utformad för nyanlända och som många i målgruppen därför tar del av. Såväl Statskontorets granskning, enkätundersökning som intervjuer indikerar att även denna aktivitet inte i tillräcklig utsträckning är anpassad efter den nyanländes behov och förutsättningar. Statskontorets granskning visar dessutom att de kartläggningar som anordnaren gör ofta sammanfaller med den som arbetsförmedlaren tidigt genomför i etableringssamtalen.

3.4.3 Hälsa och sociala förhållanden

En nyanländ kan ha en etableringsplan i högst två år. Även om individen har en etableringsplan kan vissa aspekter relaterade till hälsa eller sociala förhållanden påverka individens möjligheter att delta i aktiviteterna i planen. Utredningar av den nyanländes arbetsförutsättningar, behovet av bostad och av hjälp med myndighetskontakter är några exempel på situationer som kan leda till att aktiviteter i etableringsplanen försenas eller uteblir. Att dessa förhållanden löses är därför en förutsättning för att individen ska kunna delta i aktiviteterna på heltid.

Granskningen visar att arbetsförmedlarna i de flesta fall berör de nyanländas hälsa och sociala förhållanden. I granskningen framkommer också att arbetsförmedlarna har löst eventuella problem på ett flexibelt sätt. Det har funnits exempel på ärenden där individen behövt barnomsorg eller en anpassning av aktiviteter för att kunna ha en etableringsplan. Ibland har då olika lösningar hittats genom att kommuner, landsting och Arbetsförmedlingen har samordnat sina insatser på olika sätt. I andra fall har Arbetsförmedlingen tillgodosett behovet genom att t.ex. sänka omfattningen på etableringsplanen eller genom att erbjuda sociala och hälsofrämjande aktiviteter. Arbetsförmedlingen har i många fall

hjälpit den nyanlände i dennes kontakter med olika myndigheter, exempelvis Försäkringskassan. Granskningen visar också att många nyanlända har familjemedlemmar kvar i sitt hemland, vilket i vissa fall har påverkat den nyanländes förmåga att delta i aktiviteterna negativt. Enligt Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare och Landstinget i Kronobergs län tycks de psykiska besvären vara relativt svåra att upptäcka jämfört med de fysiska besvären.⁹⁴

Boendesituationen berörs oftast vid första etableringssamtalet

Granskningen visar att Arbetsförmedlingen oftast redan vid det första etableringssamtalet ställer frågor om de nyanländas boendesituation och att information om boendesituationen finns i majoriteten av ärendena. Arbetsförmedlingen bedöms i 30 procent av fallen ha tillgodosett den nyanländes behov.⁹⁵

3.4.4 Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

I samband med att arbetsförmedlaren fastställer en etableringsplan ska det göras en arbetsmarknadspolitisk bedömning i syfte att planera den nyanländes aktiviteter ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Bedömningen ska beskriva den arbetssökandes möjligheter och behov på arbetsmarknaden, vilket sedan ska styra vilka aktiviteter den arbetssökande ska få ta del av.⁹⁶ Statskontoret har i sin granskning av etableringsplaner studerat hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har gjorts i samband med att den arbetssökande fick en etableringsplan.

Statskontoret konstaterar att alla etableringsplaner inte innehåller en dokumenterad arbetsmarknadspolitisk bedömning. I vissa fall finns det en bedömning som inte har uppdaterats när den nyanlände har fått nya aktiviteter eller en ny etableringsplan. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är i många fall en beskrivning av enskilda aktiviteter och inte en sammanfattning av den nyanländes förutsättningar och behov av insatser för att närma sig arbetsmarknaden. Statskontorets intervjuer

⁹⁴ Arbetsförmedlingen och Landstinget i Kronobergs län, möte 2012-04-13.

⁹⁵ Statskontoret har bedömt behovet vara tillgodosett om Arbetsförmedlingen anvisar individen plats för bosättning inom fyra veckor efter att Arbetsförmedlingen har upprättat ett bosättningsunderlag. Ett av Arbetsförmedlingens långsiktiga effektmål är att tiden från det att individen får upphållstillstånd till att en anvisning sker inte ska överstiga fyra veckor (se vidare kapitel 4.2.2).

⁹⁶ Arbetsförmedlingen, 2012b.

med arbetsförmedlare indikerar vidare att det inte är tydligt hur bedömningen ska göras och användas praktiskt i förmedlingsarbetet.

Sammantaget tyder Statskontorets granskning på att arbetsförmedlarna gör väl dokumenterade kartläggningar som i högre grad kan utnyttjas för att förbättra den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

3.5 Etableringslotsar

I regeringens proposition om etableringsreformen framgår att etableringslotsens uppdrag bör ses som en arbetsförberedande insats, dvs. en aktivitet för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Eftersom etableringslotsen förutsätts ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlände, bör etableringslotsen också stödja individen utifrån hela dennes livssituation.⁹⁷

3.5.1 Etableringslotsens uppdrag

Etableringslotsen arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen och betraktas som en tjänst som nyanlända kan utnyttja inom ramen för etableringsplanen. Tjänsten tillhandahålls genom ett valfrihetssystem som ger den nyanlände rätt att välja etableringslots.⁹⁸ Lotsens uppdrag är att vara ett professionellt stöd under den nyanländes etablering⁹⁹ I Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag till leverantörer som erbjuder lotstjänster framgår följande.

Syftet är att etableringslotsen ska bidra till att den nyanlände får:

- kontakter och nätverk mot arbetslivet i Sverige,
- orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav,
- möjlighet till socialt stöd som kan röra bostadssituationen, behov av hälso- och sjukvård eller familjesituation.

⁹⁷ Prop. 2009/10:60.

⁹⁸ Arbetsförmedlingen ska vid upphandling av etableringslotsar tillämpa lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

⁹⁹ Arbetsförmedlingens återrapporering, 2012-02-22.

Målet är att den nyanlände under eller efter tiden hos etableringslotsen når en egen försörjning på snabbast möjliga sätt genom att få ett förvärvsarbete eller påbörjar en reguljär utbildning.¹⁰⁰

I etableringslotsens arbete ingår även att tillsammans med den nyanlände vidareutveckla etableringsplanen och planera vilka aktiviteter individen bedöms behöva för att förbättra möjligheterna att få ett arbete. Etableringslotsen kan därtill lämna förslag på förändringar i etableringsplanen.¹⁰¹ Till etableringslotsens skyldigheter hör att åta sig uppdrag för nyanlända som har valt denne. Om etableringslotsen saknar personal som behärskar det aktuella språket, ska tolk anlitas. Etableringslotsen förbinder sig även att personligen träffa den nyanlände minst tre timmar per månad, varav minst två timmar ska vara individuella.¹⁰²

I december 2011 fanns det i Arbetsförmedlingens söksystem 191 olika etableringslotsar i 193 kommuner. Tre fjärdedelar av alla registrerade etableringslotsar bedrivs som aktiebolag. Resterande andel fördelas relativt jämnt mellan olika bolagsformer, t.ex. enskild firma, handelsbolag, ekonomisk förening respektive ideella föreningar och stiftelser. Den personalmässiga storleken på etableringslotsarna varierar från småföretag till större företag med mer än 200 anställda.¹⁰³

3.5.2 Valfrihetssystemet

I samband med etableringssamtalet ska den nyanlände informeras om möjligheten att välja en etableringslots. Den nyanländes val görs dock först när etableringsplanen är upprättad. De kriterier som kan avgöra vilken etableringslots den arbetssökande väljer är t.ex. språk, bransch-kännedom eller geografisk belägenhet alternativt andra särskilda behov, t.ex. funktionshinder.¹⁰⁴ Den sökande har rätt, men inte skyldighet, att välja en etableringslots. Om den arbetssökande själv inte vill välja etableringslots, men fortfarande önskar ha lotsstöd är Arbetsförmedlingen skyldig att tillhandahålla ett s.k. ickevalsalternativ. Då utser Arbetsförmedlingen etableringslotsen utifrån den s.k. närhetsprincipen,

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen, 2011c.

¹⁰¹ Arbetsförmedlingen, 2012b.

¹⁰² Arbetsförmedlingen, 2011d.

¹⁰³ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen, 2011d.

vilket innebär den geografiska närheten till den sökandes bostadsadress.¹⁰⁵

Andelen nyanlända med etableringsplan som hade en etableringslots uppgick i december 2011 till 72 procent. Flertalet av dessa har gjort ett aktivt val. Anhöriginvandrare är den kategori som i minst utsträckning använder sig av en etableringslots. Detta kan sannolikt förklaras av att de tack vare sin anknytning till tidigare invandrade personer har mindre behov av stöd i etableringsfasen.¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen har i samband med en informationssatsning om tjänsten etableringslots konstaterat att nyanlända inte alltid uppfattar informationen om tjänsten i etableringssamtalet, vilket kan utgöra ett skäl till att andelen med etableringslots inte är högre. I några av Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare nämns att informationen om lotsverksamheten under etableringssamtalet ges tidigt och att den sökande inte upplever möjligheten till en etableringslots som en prioriterad fråga. I ett så tidigt skede är det mer angeläget att diskutera grundläggande behov som bostad, försörjning och vård.

Arbetsförmedlingen genomförde i maj 2012 en informationssatsning riktad till nyanlända i syfte är att öka intresset för att ha en etableringslots. I samband med detta informerade myndigheten om rätten att fritt välja och byta etableringslots.¹⁰⁷

Svårt att välja etableringslots

Arbetsförmedlingen har översatt information om tjänsten etableringslots och hur man söker en sådan till nio språk.¹⁰⁸ Trots det är det enligt arbetsförmedlarna överlag svårt för nyanlända att välja etableringslots. Av Statskontorets enkät framgår att det är få arbetsförmedlare som instämmer i påståendet att nyanlända har tillräckligt bra hjälpmedel för att skaffa sig kunskap om olika etableringslotsar eller för att kunna göra ett aktivt val. Det är även relativt få som instämmer i att det är lätt

¹⁰⁵ Om det inte finns någon lots på orten där den sökande bor kan Arbetsförmedlingen lämna ekonomiskt stöd för resor till lots på annan ort. I de fall det inte finns någon lots tillgänglig på rimligt avstånd är det Arbetsförmedlingen som ska se till att etableringsplanens aktiviteter och insatser genomförs på bästa möjliga sätt. (Källa: Arbetsförmedlingen, 2011d)

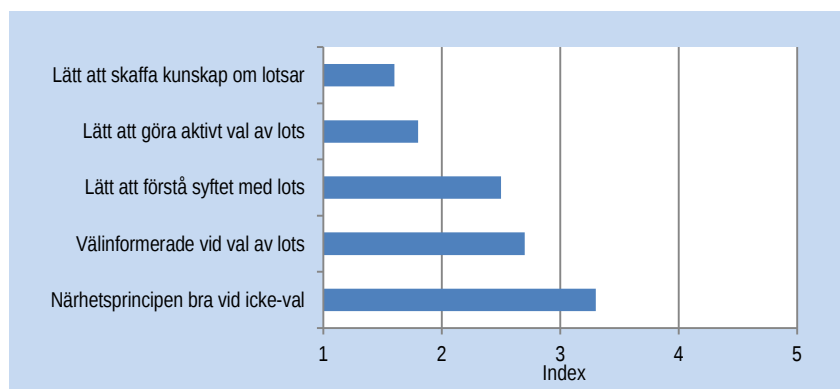
¹⁰⁶ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-29.

¹⁰⁸ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

för nyanlända att förstå syftet med att ha en etableringslots eller att de är välinformerade om alternativen vid valet. Den s.k. närhetsprincipen fungerar dock förhållandevis väl när nyanlända inte vill göra ett aktivt val (se figur 3.7). Enligt de arbetsförmedlare som Statskontoret har intervjuat sker valet av etableringslots i praktiken till stor del på grundval av vilken leverantör som släktingar eller andra landsmän har valt.

Figur 3.7 Arbetsförmedlarnas uppfattning om nyanländas val av etableringslots



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

Valfrihetssystemet ger den nyanlände rätt att byta etableringslots när denne önskar. Bytet kan ske när som helst under etableringsplanen och ska ske omgående när den nyanlände har meddelat Arbetsförmedlingen att denne vill byta etableringslots.¹⁰⁹ Enligt Arbetsförmedlingens statistik t.o.m. mars 2012 har 21 procent av de nyanlända som har en etableringslots någon gång bytt leverantör. Ytterligare 25 procent av besluten har avbrutits av andra anledningar, t.ex. att individen har flyttat till annan ort eller på individens egen begäran utan att denne valt en ny etableringslots.¹¹⁰

I den fokusgrupp med sex etableringslotsar som Statskontoret anordnade i april 2012 framfördes åsikten att det är alltför enkelt för nyanlända att byta etableringslots. Inte minst saknar etableringslotsarna information från Arbetsförmedlingen om varför en nyanländ vill byta leveran-

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen, 2011d.

¹¹⁰ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-20.

tör, t.ex. om det har förekommit kvalitetsbrister och vilka de i sådana fall består av. De intervjuade etableringslotsarna menar att det vore rimligt att de nyanlända fick motivera varför de vill byta leverantör.

I Statskontorets intervjuer har det framkommit att vissa etableringslotsar lockar nyanlända med utfästelser om att de t.ex. får en dator, mobiltelefon eller ett hyreskontrakt. Att nyanlända plötsligt vill byta etableringslots kan enligt några av de intervjuade mycket väl bero på att de har utlovats något sådant. Det visar sig dock ofta att de materiella föremålen ska lämnas tillbaka efter en viss tid. Problemet är inte att utlåning av t.ex. datorer förekommer, utan snarare att det sker under falska förespeglingar om att individerna ska få behålla dem.

Arbetsförmedlingen anger att man i ett nyhetsbrev i oktober 2011 har informerat etableringslotsarna om regler om marknadsföring och bestickning. Myndigheten påpekar att otillbörlig marknadsföring följs upp via kvalitetsuppföljningar, bl.a. i form av leverantörsdialoger.¹¹¹

3.5.3 Ersättningen till etableringslotsar

Ersättningen till etableringslotsen är prestations- och resultatbaserad och betalas ut i efterskott i fyra steg.

¹¹¹ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-29.

Tabell 3.4 Ersättningsmodell för etableringslotsar

Typ av ersättning	Villkor för ersättning	<=6 års utbildning	>6 års utbildning
Startersättning	Betalas ut när etableringslotsen har påbörjat sitt uppdrag och lämnat en gemensam planering som godkänts av Arbetsförmedlingen.	6 000 kr	3 500 kr
Månadsersättning	Betalas ut löpande när månadsrapporteringen från etableringslotsen har godkänts av Arbetsförmedlingen.	1 650 kr	1 100 kr
Resultat 1	Betalas ut när den nyanlände får arbete som omfattar minst tre månader (gäller heltids-, deltids- och timanställning).	13 000 kr	8 000 kr
Resultat 2	Betalas ut när den nyanlände har 1) behållit arbete på heltid eller motsvarande dennes arbetsutbud under sex sammanhängande månader, 2) gått utbildning på högskolenivå minst en termin med godkänt resultat, 3) startat eget företag utan stöd från Arbetsförmedlingen och bedrivit verksamhet under minst sex månader.	40 000 kr	30 000 kr

Anm. 1: Resultat 1 och 2 utbetalas endast en gång per etableringslots. Om villkoren för resultat 2 uppnås för studier och eget företag betalas även ersättningen för resultat 1 ut. Beloppen som nämns i tabellen är exklusive moms. (Källa: Arbetsförmedlingens handläggarstöd, 2011-04-14.)

Anm. 2: Kolumnerna till höger i tabellen avser de nyanländas utbildningsnivå.

Ett bakomliggande skäl till att ersättningsmodellen har en stark betoning på prestationer och resultat är att Riksrevisionen år 2009 kritiserade Arbetsförmedlingens ersättningsmodeller vid samarbetet med privata aktörer. Riksrevisionen förespråkade att dessa modeller i högre grad skulle konstrueras utifrån prestationsresultat i syfte att skapa incitament för leverantörerna.¹¹²

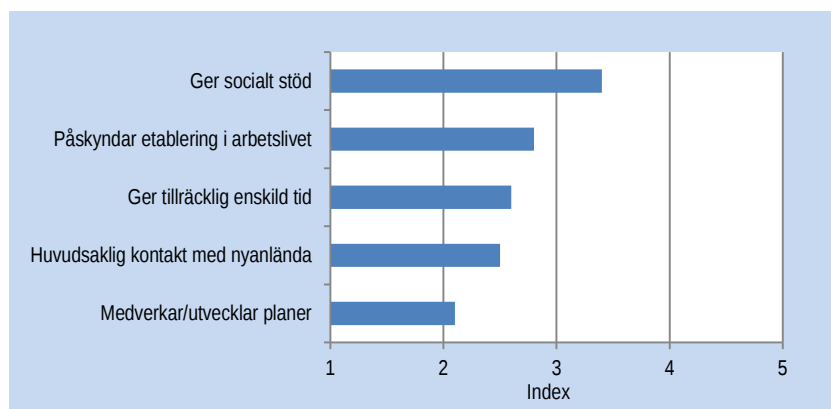
Det är okänt hur många etableringslotsar som har fått ersättning enligt Resultat 1 och 2 ovan sedan reformens införande. Orsaken är att Arbetsförmedlingen vid utbetalningarna till etableringslotsarna anger hela belopp utan specifikationer av vilken typ av ersättning som betalas ut.¹¹³ Mot bakgrund av målgruppens förutsättningar är det sannolikt en stor utmaning för etableringslotsarna att prestera i sådan grad att de får resultatersättning. Eftersom etableringslotsarna endast är garanterade en liten andel av den totala ersättningen, finns det en risk för att intäkterna endast medger en begränsad tid med de nyanlända.

¹¹² Riksrevisionen, 2009:22.

¹¹³ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-17.

Enligt Arbetsförmedlingens uppföljning träffar etableringslotsarna i genomsnitt den nyanlände fyra timmar per månad.¹¹⁴ Detta är visserligen mer än de tre timmar per månad som utgör miniminivån i Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag, men det är enligt enkätsvaren från arbetsförmedlarna inte tillräcklig enskild tid i förhållande till vad målgruppen behöver (se figur 3.8). I stället menar arbetsförmedlarna att etableringslotsarna i relativt stor utsträckning ägnar sig åt att ge nyanlända socialt stöd.¹¹⁵ Det lämnar i sin tur mindre utrymme för en etableringslots att påskynda nyanländas etablering i arbetslivet och i förlängningen möjligheten att uppnå resultatersättning. Det begränsade tidsutrymmet medför enligt arbetsförmedlarna även att etableringslotsarna inte kan anses vara den part som har den huvudsakliga kontakten med nyanlända. I praktiken medverkar och utvecklar de inte heller individernas etableringsplaner, vilket också bekräftas i Arbetsförmedlingens återrapporering till regeringen.¹¹⁶

Figur 3.8 Arbetsförmedlarnas uppfattning om vilken roll etableringslotsarna har i uppdraget med nyanlända



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

¹¹⁴ Arbetsförmedlingens återrapporering, 2012-02-22.

¹¹⁵ Med socialt stöd avses tjänster av karaktären vägledning, t.ex. att förklara för nyanlända vart de ska vända sig i olika samhällsfrågor eller att hjälpa dem att förstå innebörden av olika besked de har fått från myndigheter eller kommuner. Behovet av socialt stöd diskuteras mer utförligt i avsnitt 6.3.

¹¹⁶ Arbetsförmedlingens återrapporering, 2012-02-22.

En synpunkt som framkommer i samtalen med såväl arbetsförmedlare som etableringslotsar är att den differentierade ersättningsnivån beroende på nyanländas utbildningsnivå riskerar att slå fel. Erfarenheten är att det på kort sikt är svårare för högutbildade nyanlända att få jobb inom det yrke de är utbildade för än för lågutbildade. Läkare behöver t.ex. svensk behörighet för att utföra sitt yrke, vilket sällan ges inom de två år som etableringsplanen är aktuell. Ytterligare en synpunkt är att ersättningsmodellen missgynnar mindre lotsföretag. Större företag med diversifierad verksamhet har möjlighet att erbjuda sina tjänster till relativt låga priser och täcka eventuella förluster med mer vinstgivande verksamheter på andra håll inom koncernen.

Ingen av de etableringslotsar eller arbetsförmedlare som Statskontoret har intervjuat avfärdar inslaget av prestationsbaserad ersättning, men i stort sett samtliga menar att kvaliteten i etableringslotsarnas tjänst skulle förbättras om start- och månadsersättningen skulle öka i förhållande till resultatandelen.

3.5.4 Avtalsproblem

Arbetsförmedlingen genomförde under år 2011 stickprovsgranskningar av drygt 500 lotsärenden. Enligt myndighetens sista granskning under samma år var de nyanlända överlag nöjda med den tjänst de hade fått. Arbetsförmedlingen konstaterar dock att kraven på att alla etableringslotsar ska ha beredskap för att erbjuda sina tjänster till alla innebär att mångfalden begränsas och att innehållet i tjänsten riskerar att bli likformigt.¹¹⁷

Formuleringarna i underlaget för anbudsförfrågan till lotsföretagen är viktiga för hur leverantörerna agerar i sin roll som etableringslots. Otydliga avtal lämnar ett tolkningsutrymme som inte nödvändigtvis innebär att leverantören uppfyller syftet med kravet. Det finns även en uppenbar risk för s.k. riskselektion. Enligt Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag ska leverantören vid anbud ange ett maximalt antal nyanlända som leverantören kan ta emot samtidigt. Detta antal kan när som helst ändras av leverantören själv. Leverantören kan således selektera bort nyanlända som bedöms vara svårplacerade och hänvisa till fullt kapacitetsutnyttjande, medan man har möjlighet att tillfälligt höja taket för nyanlända med goda jobbchanser. En annan form av risk-

¹¹⁷ Ibid.

selektion är att leverantören tar emot samtliga nyanlända som väljer denne, men i praktiken ger mer stöd åt personer som har störst chanser på arbetsmarknaden.

De etableringslotsar som Statskontoret har träffat menar att Arbetsförmedlingen borde arbeta mer med tillsyn och kontroll för att stävja förekomsten av oseriösa lotsföretag. Med ett undantag anser samtliga etableringslotsar att de i huvudsak inte utför de tjänster som ingår i det ramavtal de har med Arbetsförmedlingen. I praktiken arbetar etableringslotsarna mera med sociala frågor än att främja målgruppens etablering i arbetslivet. Etableringslotsarna menar även att månadsrapporteringen till Arbetsförmedlingen medför mycket administrativt arbete vid sidan av de timmar de lägger på att träffa nyanlända och som således inte genererar några intäkter.

En vanlig åsikt bland arbetsförmedlarna, inklusive vissa etableringslotsar, är att de senare bör komma i kontakt med nyanlända i ett tidigare skede eftersom målgruppens behov av stöd är som störst tidigt i etableringsprocessen. Statskontoret konstaterar att detta måste vägas mot problemen med att informera om valfrihetssystemet och i vilken utsträckning etableringslotsarna bör tillhandahålla socialt stöd.

3.5.5 Avvägningar om etableringslotsarnas roll

I ingressen till detta kapitel ställdes frågan om etableringslotsarna bidrar till att etableringsreformen genomförs på ett effektivt sätt? Att döma av det underlag Statskontoret har uppfyller etableringslotsarna ett väsentligt syfte, nämligen behovet av att ge socialt stöd till nyanlända. Det lämnas dock litet tidsutrymme för den primära uppgiften att underlätta målgruppens situation på arbetsmarknaden.

En förändring av ersättningsmodellen för att i ännu i högre grad betona prestationer är knappast möjlig eftersom ersättningen då i princip skulle bli helt resultatbaserad. Om det primära syftet med etableringslotsarnas uppdrag ska upprätthållas, borde deras uppgift att ge socialt stöd tonas ned. Det innebär samtidigt att en större börda läggs på arbetsförmedlare, kommuner och de gemensamma servicekontoren. Enligt Statskontorets uppfattning är inte en utveckling som någon av dessa offentliga aktörer välkomnar.

Statskontoret återkommer i kapitel 7 med en diskussion om den förväntade effekten av etableringslotsarnas tjänster och bedömningar av vilka åtgärder som bör vidtas.

3.6 Statskontorets iakttagelser

Statskontoret konstaterar att hur snabbt den nyanlände får en etableringsplan är beroende av flera aktörers verksamheter.

Skatteverket anger att personnummerärenden med långa handläggningstider är relativt få och skälen är i de fallen oftast ofullständiga ansökningar som behöver kompletteras. Myndigheten har bl.a. gjort det möjligt att rekvirera samordningsnummer om den nyanlände ännu inte fått personnummer. Denna möjlighet har dock använts i begränsad omfattning eftersom arbetsförmedlarna bedömer tidsvinsten vara endast marginell jämfört med att invänta personnummer. Arbetsförmedlarna har möjlighet att fatta ett beslut om etableringsplan trots att personnummer saknas, vilket visar på behovet av att tydliggöra denna information inom organisationen.

Statskontoret konstaterar att arbetsförmedlarna inte ser någon större nytta med den kartläggning som Migrationsverket gör av samtliga nyanlända under asyltiden. De föredrar också att själva göra den genom de inledande etableringssamtalen. Enligt Migrationsverket pågår i dag ett samarbete med Arbetsförmedlingen för att utvärdera Migrationsverkets kartläggning och undersöka hur den bör bedrivas framöver.

Etableringssamtalen ska komma igång så fort den nyanlände har fått beslut om uppehållstillstånd. Statskontorets analyser visar att denna ledtid för de nya deltagarna inom reformen trendmässigt har minskat sedan etableringsreformens införande. Arbetsförmedlingen kan sällan diskutera arbete vid det första etableringssamtalet, eftersom de nyanländas primära behov är att först hantera grundläggande frågor som bostad, försörjning och vård.

Både medicinska och arbetslivsinriktade utredningar av de nyanländas hälsa är tidskrävande, vilket fördröjer besluten om etableringsplaner. Den tidspress arbetsförmedlarna har på sig att hinna fatta ett beslut om en etableringsplan inom två månader tenderar samtidigt att leda till att en plan upprättas trots oklarheter om individens prestationsförmåga.

Statskontoret konstaterar att de berörda aktörernas verksamheter behöver samordnas bättre för att snabba på bedömningarna av prestationsförmåga och anpassa både etablerings- och rehabiliteringsinsatserna efter de nyanländas behov.

Arbetsförmedlingen är fortfarande långt ifrån att upprätta en etableringsplan inom två månader från beslut om uppehållstillstånd, men utvecklingen går åt rätt håll. Sedan hösten 2011 har hälften av de nyanlända fått en etableringsplan inom två månader. Frånvaro av person- och samordningsnummer, barnomsorg och anpassade aktiviteter samt oklar prestationsförmåga är enligt arbetsförmedlarna de vanligaste skälen till att en etableringsplan försenas.

Statskontoret uppskattar att en tredjedel av de nyanlända väntar på sfi längre än en månad från det att de anmält sig, och att drygt en tredjedel som haft en etableringsplan i ett år inte heller har fått tillgång till samhällsorientering. Statskontoret konstaterar vidare att det finns ett fortsatt behov av att bättre koordinera etableringsinsatserna, bl.a. utifrån den nyanländes hälsotillstånd och det geografiska avståndet till aktiviteterna.

Statskontorets granskning av etableringsplaner visar att arbetsförmedlarna gör omfattande kartläggningar av de nyanländas behov och förutsättningar men att det saknas insatser för att bättre kunna ta hänsyn till dem. Enligt Statskontorets analyser finns ett stort behov av att förbättra tillgången till och i synnerhet anpassningen av Arbetsförmedlingens insatser för att öka de nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Dessutom behöver man förbättra kvaliteten och dokumentationen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ska framgå av varje etableringsplan.

Statskontoret konstaterar att flertalet nyanlända med en upprättad etableringsplan har valt en etableringslots. Av våra enkätsvar och intervjuer framgår det dock att det är svårt för nyanlända att skaffa kunskap om olika lotsalternativ och att överhuvudtaget förstå syftet med att ha en etableringslots. Generellt anser såväl arbetsförmedlarna som etableringslotsarna att de senare inte ger tillräckligt med enskild tid för nyanlända. Merparten av den tid som etableringslotsarna förfogar över används till att ge nyanlända socialt stöd. Därmed finns inte tillräckligt tid till etableringslotsarnas primära uppgift i uppdraget, att påskynda nyanländas etablerings på arbetsmarknaden.

4 Bosättning

I samband med etableringsreformen övergick bosättningsansvaret från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen för personer som omfattas av 6 § i förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Bosättningsarbetet ska numera utgå från ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv.

Jämfört med bosättningsavsnittet i Statskontoret delrapport (2011:24) utvecklar vi nu flera av de delar som då endast berördes kort, exempelvis läns- och kommuntalen. Det är framför allt det empiriska materialet som har blivit mer omfattande. I respektive avsnitt görs löpande återkopplingar till de observationer och bedömningar som Statskontoret tidigare gjorde.

4.1 Styrning och organisering

4.1.1 Ansvarsfördelningen mellan aktörerna

Arbetsförmedlingen har det övergripande ansvaret för att samordna etableringsinsatser enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Beträffande bosättningsarbetet ska Arbetsförmedlingen, efter samråd med Migrationsverket och länsstyrelserna, fastställa en fördelning utifrån mottagningsbehovet i varje län, s.k. länstal (se vidare avsnitt 4.1.2). Arbetsförmedlingen ska sedan vid behov anvisa nyanlända som har rätt till etableringsplan till plats för bosättning i en kommun som har kommit överens med en länsstyrelse om att ta emot nyanlända. Utgångspunkten för anvisningarna ska vara dels det som framkommit i etableringssamtal, dels förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd.¹¹⁸

Länsstyrelserna ska inom ramen för bosättningsarbetet verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända

¹¹⁸ Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

och att i det sammanhanget verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer.¹¹⁹ Konkret sker detta i huvudsak genom att sammankalla och leda olika partnerskapsmöten, förhandla fram strategiska program för det genomsamma arbetet (regionala överenskommelser eller regionala utvecklingsstrategier), leda och administrera nätverk i olika tappningar och anordna regionala konferenser eller seminariedagar för kompetensförstärkning och erfarenhetsutbyte. I vissa län förekommer också samverkansgrupper kring olika teman. Länsstyrelserna ska också träffa överenskommelser genom att förhandla med kommunerna inom länet om mottagande av nyanlända (s.k. kommunal).¹²⁰

*Kommunernas ansvar i bosättningsarbetet är att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.*¹²¹ Kommunerna har också ansvar för det praktiska mottagandet och praktisk hjälp i samband med bosättning.¹²²

*Migrationsverket ska anvisa plats för bosättning i en kommun snarast möjligt efter upphållstillstånd, dock senast inom fyra veckor. I bosättningsarbetet ska hänsyn tas till den nyanländes förutsättningar för en ändamålsenlig etablering.*¹²³ Migrationsverket ska också göra prognoser för mottagningsbehovet när det gäller bosättning av nyanlända. Migrationsverket har därtill fortsatt bosättningsansvar för vidarebosättning av kvotflyktingar (dvs. skyddsbehövande) och de hushåll där ingen har rätt till etableringsplan.¹²⁴

¹¹⁹ Se 62–63 §§ i förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹²⁰ Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

¹²¹ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

¹²² Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

¹²³ Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2012.

¹²⁴ Förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Exempel på samverkan inom bosättningsarbetet

Under Samverkansdelegationen, där Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ingår, finns en särskild arbetsgrupp för bosättningsfrågor (Bosättningsgruppen).¹²⁵ Arbetsgruppen arbetar med att utveckla bosättningsarbetet, både på lång och kort sikt. Bosättningsgruppen diskuterar också läns- och kommunalt.

Bosättningsgruppen arbetar också med ett regeringsuppdrag där det bl.a. ingår att föreslå åtgärder för att utveckla och effektivisera arbetet med att skapa beredskap och kapacitet för bosättning av nyanlända invandrare. Myndigheterna ska också se över möjligheterna för en samlad redovisning av uppgifter om bosättningsarbetet. Resultatet ska redovisas den 15 september 2012 och samordnas av Arbetsförmedlingen.¹²⁶

Utöver arbetet i Bosättningsgruppen har länsstyrelserna, tillsammans med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, fått i uppdrag av regeringen att bidra till en intensifierad dialog mellan kommuner och ansvariga statliga myndigheter. På kort sikt är syftet bl.a. att finna vägar för hur bosättningen kan ske snabbare än i nuläget. Uppdraget ska slutrapporteras senast den 15 augusti 2012.¹²⁷

4.1.2 Läns- och kommunalt

I Statskontorets delrapport konstaterades bl.a. att det är oklart vilka möjligheter som finns att styra bosättningen via läns- och kommunalt, att det finns en osäkerhet om hur talen fastställs, i vilken utsträckning de kan verka som styrmedel och vilken status överenskommelserna har.

Länstalen fastställs årligen och ska uppdateras vid större förändringar. De baseras på Migrationsverkets prognoser för antalet anvisningsbara platser på riksnivå. De prognostiserade platserna räknas sedan upp med cirka 12 procent för att täcka in behovet av platser för nyanlända som tidigare bott i eget boende (EBO).¹²⁸ Det tas också hänsyn till att vissa

¹²⁵ Samverkansdelegationen presenteras utförligare i avsnitt 6.1.1.

¹²⁶ Se exempelvis Migrationsverkets regleringsbrev för budgetåret 2012.

¹²⁷ Regeringsbeslut 2012-03-08, A2012/950/IU.

¹²⁸ För år 2012 innebär detta att antalet platser (6 300) räknas upp till 7 047 platser.

nyanlända kan förväntas tacka nej till anvisningen. För att sedan få fram länstalen från det aggregerade antalet platser på riksnivå används en fördelningsnyckel som sedan år 2012 ser ut som i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Fördelningsnyckel för länstal

Variabel	Andel
Arbetsmarknad, varav	45
Förvärvsarbete	25
Prognos	8,33
Arbetslösa	8,33
Omsättning	8,34
Yrkesbredd	50
Bostadsmarknad	5
Demografi	10
Folkmängd	40
Totalt	100

Källa: Arbetsförmedlingen 2011, *Länstal – förklarande PM*.

Som framgår av tabellen är länets arbetsmarknadsförutsättningar den faktor som ges störst vikt vid fördelningen av platser (45 procent av vikten). Arbetsmarknadsvariabeln innehåller i sin tur ett antal olika variabler, där yrkesbredd utgör den största delen. Länets yrkesbredd mäts genom att beräkna antalet enskilda yrken med minst 100 utövare i länet. Län som har en relativt stor yrkesbredd får alltså ett högt länstal i förhållande till sin befolkningsmässiga storlek. I tillägg till fördelningsmodellen görs vissa manuella justeringar av länstalen, bl.a. beroende på antalet personer som tillhör kategorin EBO. Under en övergångsperiod på fem år kommer även den historiska mottagningsstatistiken att i viss mån påverka fördelningen. Det gäller framför allt för de platser som inte är anvisningsbara, dvs. för de nyanlända som väntas flytta till ett annat län själva. I tabell 4.2 redovisas de fastställda länstalen för 2012. Det är de anvisningsbara platserna som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande i bosättningsarbetet. Osäkerhetsmarginalen bygger på den genomsnittliga felmarginalen för Migrationsverkets prognoser över kommunmottagande.

Tabell 4.2 Länstal för respektive län år 2012, antal platser

Län	Totalt	Anvisningsbara	Osäkerhetsmarginal (+/- 15 %)
Blekinge	298	145	22
Dalarna	755	424	64
Gotland	38	24	4
Gävleborg	758	361	54
Halland	359	175	26
Jämtland	346	285	43
Jönköping	754	270	41
Kalmar	616	392	59
Kronoberg	613	222	33
Norrbottnen	614	457	68
Skåne	1 872	441	66
Stockholm	2 885	483	72
Södermanland	745	204	31
Uppsala	567	367	55
Värmland	471	328	49
Västerbotten	647	520	78
Västernorrland	632	528	79
Västmanland	650	232	35
V. Götaland	2 295	540	81
Örebro	727	296	44
Östergötland	958	354	53
Summa	17 600	7 047	1 057

Anm: De totala länstalen inkluderar ensamkommande barn.

Källa: Arbetsförmedlingen 2011, *Länstal – förklarande PM*.

Enligt länsstyrelsernas gemensamma redovisning av verksamheten som rör bosättning av nyanlända tog länen under 2011 i genomsnitt emot 29 procent färre nyanlända än sitt länstal för det totala antalet platser. De tog samtidigt emot i genomsnitt 10 procent fler än sitt länstal för de anvisningsbara platserna.¹²⁹

Enstaka län har tidigare haft svårt att leva upp till sina länstal, exempelvis Skåne. Länsstyrelsen i Skåne ser ändå länstalen som viktiga planeringstal och en återkommande anledning till utvecklande dialoger med kommunerna. Länsstyrelsegruppen understryker i en intervju med Statskontoret att länstalen är grova mått som är i behov av fortsatt ut-

¹²⁹ Länsstyrelserna, 2012-02-15.

veckling.¹³⁰ Arbetsförmedlingen anser att talen visserligen är grova mått men påpekar att det främst gäller antalet som beräknas flytta på egen hand till länen, något som kan ses som planeringstal. Arbetsförmedlingen betonar att länstalen ska ses som styrande och att de anvisningsbara platserna måste vara styrande.¹³¹ Länsstyrelsegruppen håller med om länstalens grundsyfte, dvs. att skapa beredskap och kapacitet för bosättning, men tycker att styrande är ett missvisande uttryck.¹³² Företrädare för Migrationsverket framhåller i en av Statskontorets intervjuer att det är svårt att veta hur pass styrande länstalen egentligen är men att de åtminstone ger en fingervisning om hur mottagandet ser ut. Enligt Statskontoret verkar det således finnas en grundläggande samsyn mellan aktörerna om länstalens funktion, även om de inte är helt överens om terminologin.

När länstalen är fastställda ska de omvandlas till kommuntal. Detta sker genom att länsstyrelserna förhandlar med kommunerna inom respektive län. Kommuntalen är överenskommelser och inte juridiskt bindande avtal enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Enligt Länsstyrelsegruppen kan de alltså mer ses som planeringsunderlag än som styrmedel.¹³³ Arbetsförmedlingen menar ändå att det är viktigt att parterna lever upp till sina åtaganden i överenskommelserna för att bosättningen ska fungera.¹³⁴ Enligt Statskontoret verkar det även i detta fall finnas olika syn på terminologin. Aktörerna tycks lägga olika värderingar i begreppet överenskommelser. Det kan bli problematiskt om aktörerna förhandlar om olika saker.

I Statskontorets intervjuer har det framkommit viss kritik mot kommundalen från några kommuner, bl.a. att de inte fungerar som planeringsunderlag och inte är realistiska. Andra kommuner menar att talen är rimliga, men att EBO-inflyttningarna försvårar beräkningen och möjligheten att realisera dem.

¹³⁰ Länsstyrelserna samordnar sin verksamhet inom sakområdet integration genom Länsstyrelsegruppen, som består av företrädare för fyra olika regioner – nord, syd, öst och väst.

¹³¹ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-11.

¹³² Länsstyrelsegruppen, telefonsamtal 2012-05-15.

¹³³ Länsstyrelsegruppen, e-post 2012-02-15.

¹³⁴ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-11.

4.1.3 Bostadsmarknaden

Som Statskontoret konstaterade i delrapporten är ett stort problem att det finns ett begränsat utbud av mindre hyreslägenheter. Arbetsförmedlingen har tidigare framhållit att det råder brist på sådana lägenheter i hela landet, vilket gör det svårare att hitta bostäder åt ensamkommande personer än åt större familjer.¹³⁵ Ensamkommande personer är också den största kategorin som begär Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning (se avsnitt 4.2.4).¹³⁶ Att det har byggts för få lägenheter i Sverige under flera år, särskilt små och billiga hyresrätter, är något som även påpekas av Boverket och flertalet länsstyrelser i en rapport om regionala analyser av bostadsmarknaden 2011. Arbetsförmedlingen lyfter också fram omfattande ombildningar från hyres- till bostadsrätter som en bidragande orsak till svårigheterna att hitta lägenheter till målgruppen.¹³⁷ Till skillnad mot andra aktörer framhöll Södertälje kommun, som har en stor andel anhöriginvandring, i Statskontorets intervju att det snarare är brist på hyreslägenheter för stora familjer i kommunen (exempelvis sex rum och kök).

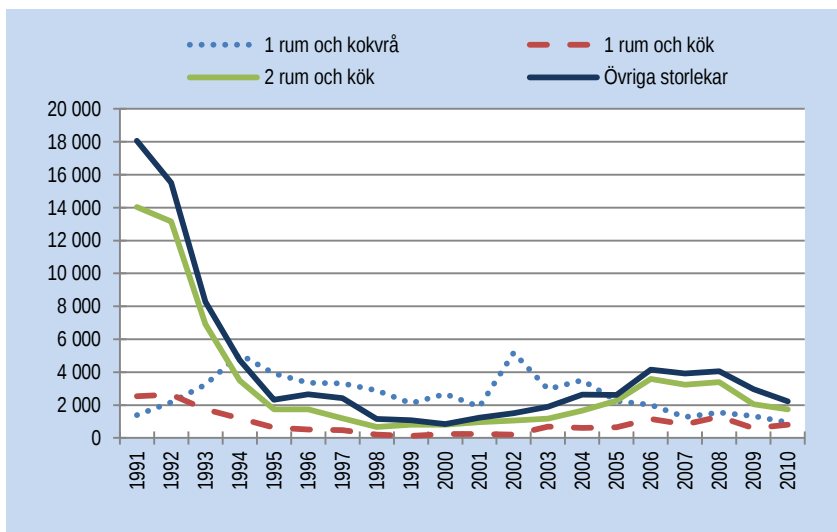
I figur 4.1 visas antalet nybyggda små hyresrättslägenheter i riket under perioden 1991–2010. Det är framför allt nybyggda lägenheter på två rum och kök och kategorin övriga storlekar som har minskat kraftigt sedan början på 1990-talet.

¹³⁵ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-11-16.

¹³⁶ Observera att ensamkommande inte nödvändigtvis är detsamma som ensamstående.

¹³⁷ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-11.

Figur 4.1 Antal färdigställda hyresrätter i nybyggda hus i riket, år 1991–2010.



Anm: Inkluderar både lägenheter i flerbostadshus och småhus.

Källa: SCB:s Statistikdatabasen (bostadsbyggnadsstatistik). Egna bearbetningar.

I Statskontorets enkät till kommunerna framkommer också en tydlig bild av åsikterna om situationen på bostadsmarknaden. Av kommunerna svarar 61 procent att tillgången på lediga hyresrätter för målgruppen har minskat jämfört med för fem år sedan, medan 32 procent menar att den är oförändrad och 2 procent svarar att den har ökat. Arbetsförmedlingen framhåller i Statskontorets intervjuer att en bidragande faktor, utöver bostadsbristen, till att tillgången har minskat kan vara att Arbetsförmedlingen inte kan lämna hyresgarantier till hyresvärdarna. Det kunde kommunerna göra tidigare när Migrationsverket hade bösättningsansvaret. Statskontoret har även i enkäten frågat vilka olika orsaker som utgör hinder för kommunen att bosätta nyanlända invandrare. Kommunerna svarar då främst att det är svårt att finns hyresvärdar som har lediga bostäder och att nybyggnationen av hyresrätter är otillräcklig, men även hyresgarantierna nämns relativt frekvent (se vidare avsnitt 4.2.3). Företrädare för Arbetsförmedlingen menar också att den vanligaste orsaken till att kommuner tackar nej till en presentation, av en eller flera nyanlända, är att kommunen inte har tillgång till några bostäder vid presentationstillfället alternativt inte har tillgång till

någon bostad som passar de aktuella personerna. Uppskattningsvis 80-90 procent av kommunernas nej-motiveringar handlar om brist på bostäder.¹³⁸

Migrationsverket framhåller i sin årsredovisning för 2011 att bostadsbristen i de kommuner där flest arbetstillfällen finns har försvårat bösättningsarbetet. Även länsstyrelserna anger att det framför allt behövs fler bostäder där arbetstillfällena finns. Dessutom behöver kommunerna och Arbetsförmedlingen få tillgång till andra- och tredjehandsmarknaden för att komma tillrätta med bostadsbristen.¹³⁹ Länsstyrelserna framhåller också genom Länsstyrelsegruppen att det bör erbjudas bättre möjligheter för nyanlända att på egen hand lösa sin bösättning, i linje med den politiska målsättningen om egenmakt med professionellt stöd.¹⁴⁰

4.2 Bösättningsärenden

Nyanlända som har rätt till etableringsinsatser har möjlighet att till Arbetsförmedlingen anmäla behov av hjälp med bösättning inom sex månader från beviljat uppehållstillstånd.¹⁴¹ Den sökande kan endast få bostadsanvisning en gång. Arbetsförmedlingen har som mål att bösättningsprocessen ska sättas igång vid första etableringssamtale.¹⁴²

4.2.1 Arbetsförmedlingens interna arbete

Arbetsförmedlingens interna handläggning av bösättningsärenden börjar med att arbetsförmedlaren tillsammans med den nyanlände tar fram ett bösättningsunderlag. I detta ska främst yrkes- och utbildningsbakgrunden kartläggas. Om det finns särskilda behov att ta hänsyn till vid bösättningen, ska även dessa noteras. Det kan t.ex. handla om behov av handikapputrustning eller bostad med hiss. Det är även viktigt att notera i bösättningsunderlaget om den nyanlände har planerat eller påbörjat arbete alternativt studier på en viss ort, eller har sin kärnfamilj bösatt på en viss ort sedan tidigare. Arbetsförmedlaren ska också i dokumen-

¹³⁸ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-13.

¹³⁹ Länsstyrelserna, 2011.

¹⁴⁰ Länsstyrelsegruppen, e-post 2012-02-15.

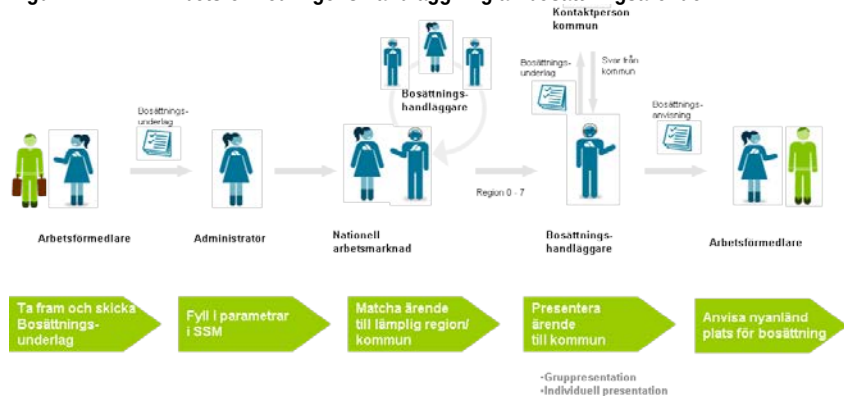
¹⁴¹ Förordning (2010:408) om mottagande för bösättning av vissa nyanlända invandra-re.

¹⁴² Arbetsförmedlingen, 2011e.

tera en initial arbetsmarknadspolitisk bedömning som vägledning i den fortsatta handläggningen. Ärendet skickas därefter till Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping, där det registreras i det administrativa ärendehanteringssystemet SSM.¹⁴³

Bosättningssektionen försöker sedan utifrån bosättningsunderlaget hitta en lämplig region eller kommun åt den nyanlände (se nästkommande avsnitt). Ärendet presenteras därefter för kommuner som kan vara lämpliga ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Detta görs via telefon eller e-post, antingen som en del i en gruppresentation eller i en individuell presentation. Kommunerna kan välja att tacka ja eller nej. Arbetsgången framgår av figur 4.2.

Figur 4.2 Arbetsförmedlingens handläggning av bosättningsärenden.



Källa: Material från Arbetsförmedlingen, intervju 2011-11-16 Egen bearbetning.

När bosättningssektionen har hittat en lämplig kommun som bekräftat att den kan ta emot den sökande, skickar bosättningshandläggaren en bosättningsanvisning tillbaka till arbetsförmedlaren. Den sökande kan då välja att tacka ja eller nej till bostadsanvisningen.

4.2.2 Arbetsförmedlingens bosättningssektion

Arbetsförmedlingens bosättningssektion har en central roll i bosättningsprocessen. Sektionen är stationerad i Norrköping och består i maj

¹⁴³ Se vidare avsnitt 4.2.2.

2012 av åtta handläggare. Arbetsförmedlingen har även tillsatt en särskild matchningsexpert vid sektionen, en slags nationell arbetsmarknadsfunktion. Experten ansvarar för att utveckla och säkerställa att matchningen fungerar. I praktiken handlar det om att studera de bosättningsunderlag som kommer från de lokala arbetsförmedlingarna. Till sin hjälp har experten de olika stödverktyg som finns, exempelvis prognoser, länstal och Yrkeskompassen. Det sistnämnda är en vägledningstjänst som visar arbetsmarknadsläge och framtidsutsikter för cirka 200 yrken.

Bosättningssektionen arbetar efter en matchningshierarki, där orter matchas mot de nyanlända efter en samlad bedömning av följande aspekter:

- 1) Möjlighet till lämpligt arbete (åtminstone inom pendlingsavstånd)
- 2) Utbildningsmöjligheter (t.ex. arbetsmarknadsutbildning)
- 3) Särskilda behov (t.ex. av vård)
- 4) Kärnfamilj på orten sedan tidigare
- 5) Antal mottagna i förhållande till kommunalt
- 6) Tillgång till bostad

I intervjuer med Statskontoret uppger företrädare för bosättningssektionen att det är mycket svårt att uppskatta hur många som har bosatts utifrån det första kriteriet, men de uppskattar det grovt till omkring hälften. Enligt bosättningssektionen räcker det med att personen har någon yrkeserfarenhet och den behöver inte nödvändigtvis vara dokumenterad.

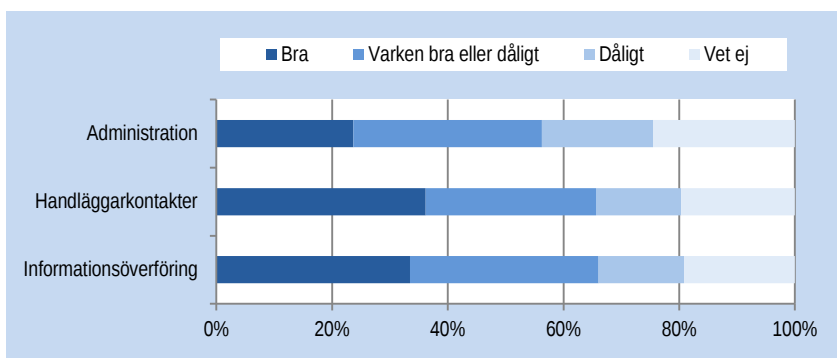
Splittrad bild av samarbetet med lokala arbetsförmedlingar

Arbetsförmedlarna ger i intervjuerna med Statskontoret en relativt splittrad bild av hur kontakterna med bosättningssektionen fungerar och hur ofta de förekommer. Vissa kontor har inte mycket kontakt med sektionen. Andra kontor har desto mer kontakt, där vissa arbetsförmedlare uppger att det fungerar bra medan andra upplever att det fungerar mindre bra. Några kontor framför kritik mot öppenheten och insynen i sektionens arbete, bl.a. att det är svårt att följa ärenden och att kontakterna känns väldigt formella. Enligt Arbetsförmedlingen kan en stor del av kritiken härledas till avsaknaden av lämpligt systemstöd, vilket skulle underlätta kommunikationen mellan sektionen och lokalkonto-

ren. Myndigheten framhåller också att det bedrivs ett kontinuerligt utvecklingsarbete när det gäller just systemstödet.¹⁴⁴

I Statskontorets enkät till arbetsförmedlarna framkommer också en relativt splittrad bild av samarbetet mellan lokalkontoren och bosättningssektionen. Arbetsförmedlarnas svarsandelar redovisas i figur 4.3 nedan. Samarbetet kring informationsöverföring och handläggarkontakter verkar fungera något bättre än samarbetet kring administration, om än inte bra. Arbetsförmedlingen har emellertid för avsikt att stärka informationsutbytet mellan arbetsförmedlare och bosättningshandläggare genom det s.k. Bosättningsprojektet, som beskrivs närmare nedan.¹⁴⁵ Statskontoret menar att detta torde vara ett viktigt arbete med tanke på den kritik som framkom i enskilda intervjuer med arbetsförmedlare.

Figur 4.3 Arbetsförmedlarnas uppfattning om hur samarbetet med bosättningssektionen fungerar när det gäller olika aspekter. Svarsandelar.



Kommunföreträdarnas uppfattning om hur kommunikationen med bosättningssektionen fungerar redovisas i avsnitt 4.2.3.

Det administrativa ärendehanteringssystemet SSM är driftsatt

Driftsättningen av Arbetsförmedlingens nya administrativa ärendehanteringssystem SSM gjordes under sommaren 2011 och efteråt har även

¹⁴⁴ Arbetsförmedlingen, telefonsamtal 2012-05-16.

¹⁴⁵ Arbetsförmedlingen, 2012a.

äldre ärenden importerats till systemet. SSM har också kopplats till Arbetsförmedlingens datalager i syfte att förbättra möjligheterna att ta fram statistik. I framtiden ska SSM kunna kommunicera med Arbetsförmedlingens operativa förmedlingssystem AIS, vilket framför allt kommer att underlätta kontakten och samarbetet mellan bosättningshandläggarna på bosättningssektionen och arbetsförmedlarna.¹⁴⁶ Ett steg på vägen är att bosättningshandläggarna numera har möjlighet att redigera i AIS. Arbetsförmedlingen vill genom det anpassade systemstödet också förbättra uppföljningen av bosättningssektionens kommundata. Det finns numera ett kommunregister, där bl.a. kontakter, överenskommelseinformation, samtalslogg, bristyrken och antal anvisade finns sammanställt per kommun. Myndigheten hoppas att det ska ge underlag för fler förbättringar och eventuellt riktade insatser, som skulle kunna korta ned ledtiderna.¹⁴⁷

Blandade reaktioner på gruppvisa presentationer via e-postutskick

I november 2011 införde Arbetsförmedlingen e-postutskick som en ny arbetsmetod för att presentera nyanlända för lämpliga kommuner. E-postutskicken görs av bosättningssektionen via SSM och kan innehålla enskilda eller grupperade ärenden. I utskicken förekommer generell bakgrundsinformation om de nyanlända, såsom ålder, tidigare yrke och utbildning. Kommunerna är ombedda att svara inom två veckor. Utskicken ska enligt bosättningssektionen vara ett komplement till telefonkontakter med kommunerna.¹⁴⁸ Om kommunen säger sig ha möjlighet till mottagande, tar bosättningssektionen ändå en personlig kontakt, där mer information om ärendet ges.

E-postutskicken från bosättningssektionen har fått kritik från vissa kommuner. Detta framkommer bl.a. i Statskontorets intervjuer med företrädare för Migrationsverket och Länsstyrelsegruppen. Kommunerna menar att utskicken blir för opersonliga, innehåller för lite information om de nyanlända, är provocerande p.g.a. att det krävs en motivering vid nej-svar och att Arbetsförmedlingen ibland ställer fel frågor till kommunerna. I Statskontorets egna intervjuer med olika kommuner framkommer inte någon enhetlig uppfattning om e-postutskicken. Vissa kommuner säger dock att de inte har fått några e-postutskick.

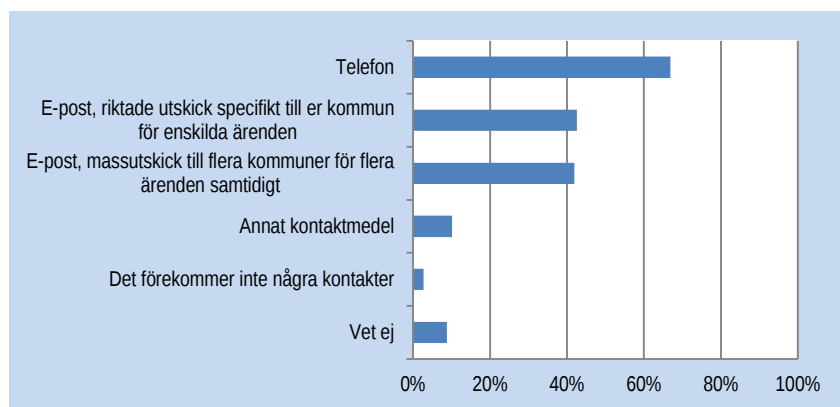
¹⁴⁶ Arbetsförmedlingens bosättningssektion, intervju 2012-02-06.

¹⁴⁷ Arbetsförmedlingens återslag, 2011-11-14.

¹⁴⁸ Arbetsförmedlingens bosättningssektion, intervju 2012-02-06.

Det bekräftas även av Statskontorets enkät till kommunerna, där 67 procent svarar att bosättningssektionen vanligtvis tar kontakt via telefon. E-post anges av 42 respektive 43 procent av kommunerna, beroende på om svaret avser utskick riktade specifikt till den egna kommunen eller massutskick till flera kommuner samtidigt.

Figur 4.4 Kommunernas uppfattning om hur bosättningssektionen vanligtvis tar kontakt med kommunerna vid anvisning



Anm: Fråga med flervalsalternativ.

Vid Arbetsförmedlingen finns en medvetenhet om att vissa kommuner har varit väldigt negativa till e-postutskicken, men hävdar att det ofta beror på att de inte har förstått att arbetsmetoden är ett komplement till de individuella presentationerna. När kommunerna väl förstår syftet brukar de ofta tycka att det är ett bra initiativ, menar bosättningssektionen i Statskontorets intervjuer.¹⁴⁹

I tabell 4.3 nedan redovisas antalet gruppvis presenterade ärenden via e-postutskick till kommunerna sedan november 2011 och kommunernas svar på dessa. Det är tydligt att andelen ja- respektive nej-svar markant har förändrats, under ett knappt halvår.

¹⁴⁹ Arbetsförmedlingens bosättningssektion, intervju 2012-02-06.

Tabell 4.3 **Antal gruppvis presenterade ärenden via e-postutskick till kommunerna och kommunernas svar. November 2011–mars 2012.**

Månad	Antal totalt	Antal ja	Andel ja	Antal nej	Andel nej	Väntar svar
Nov 2011	689	110	16 %	579	84 %	0
Dec 2011	511	136	27 %	375	73 %	0
Jan 2012	476	182	38 %	278	58 %	16
Feb 2012	524	195	37 %	276	53 %	53
Mar 2012	446	175	39 %	173	39 %	98

Källa: Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12. Egen bearbetning.

Bosättningsprojektet fortlöper under hela 2012

Arbetet med Bosättningsprojektet har nu kommit igång. I Statskontorets delrapport redogjordes kort för projektet, vilket vid den tiden befann sig i en förberedelsefas. Statskontoret framhöll vikten av att en projektplan med tydlig målsättning skulle fastställas. Projektet befinner sig nu i etapp 2. Varje etapp kommer att vara tre till sex månader lång och ha en egen projektplan. Projektet planeras pågå under hela 2012.

Ambitionen med Bosättningsprojektet är att ta ett samlat grepp på hela den utveckling som krävs på lång sikt inom bosättningsområdet, inte bara på IT-utvecklingen. Det finns även långsiktiga effektmål knutna till projektet. Det första målet är att bidra till att nyanlända erbjuds bosättning på orter där möjligheterna är goda för arbete eller utbildning inom pendlingsavstånd och att deras kompetens eller bakgrund tas tillvara, dvs. att de får rätt bosättningsort ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Det andra målet handlar om att förkorta ledtiderna för anvisning och bosättning:

- Uppehållstillstånd – anvisning < 4 veckor
- Uppehållstillstånd – bosättning < 8 veckor

Det finns därtill ett övergripande effektmål, nämligen att bidra till att öka individernas egenmakt.¹⁵⁰

Tidigare fanns det en extern styrgrupp knuten till projektet. Numera används i stället de redan existerande samverkaninsatserna för samma ändamål, dvs. Bosättningsgruppen och regeringsuppdraget. Statskonto-

¹⁵⁰ Arbetsförmedlingen, 2011b.

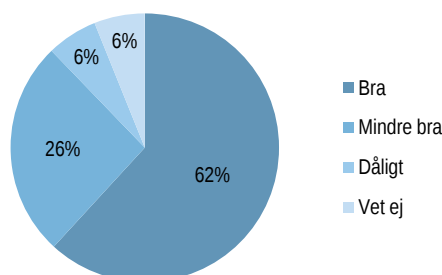
ret har i intervjuer frågat några av aktörerna hur samarbetet i gruppen fungerar. Arbetsförmedlingen framhåller att arbetsklimatet är bra och att aktörerna hittills har varit i stort sett överens. Även företrädare för Migrationsverket menar att det råder en bra och öppen dialog. Länsstyrelsegruppen framhåller också att samarbetet fungerar väl.

4.2.3 Kommunerna

Kommunerna har en central roll i bosättningsprocessen. Det är därför av stor vikt att samverkan och samordningen med bosättningssektionen fungerar bra.

I Statskontorets enkät har kommunerna tillfrågats om de generellt anser att de får tillräcklig information om de nyanlända när det gäller förfrågningar om bosättning. Det framkommer då en splittrad bild. Av kommunerna svarar 25 procent ja, 36 procent svarar ibland och 37 procent nej. Det framgår inte i enkätsvaren vilken information kommunerna saknar. Statskontoret har också frågat hur kommunikationen med bosättningssektionen fungerar när det gäller förfrågningar om bosättning. Merparten av kommunföreträdarna anser att det fungerar bra (se figur 4.5). I enkätsvaren framkommer också att det i vissa fall är kommunerna som tar kontakt med bosättningssektionen när de har lediga lägenheter att förmedla, något som enligt Statskontoret tyder på bra samverkan. Den vanliga ordningen är att bosättningssektionen utifrån bl.a. matchningshierarkin och kommuntalen försöker hitta en lämplig kommun.

Figur 4.5 Kommunernas uppfattning om hur kommunikationen med bosättningssektionen fungerar vid förfrågningar om bosättning



Statskontorets intervjuer med kommunerna har delvis gett en annan bild än enkätsvaren, eftersom vissa har framfört att de inte längre känner sig delaktiga i bosättningsprocessen. Statskontoret har därför intresserat sig för vad kommunerna anser vara den stora skillnaden i bosättningsarbetet nu jämfört med när Migrationsverket hade ansvaret. Några kommuner svarar att det inte är någon stor förändring, medan andra menar att det var mer personlig kontakt förut. Bosättningshandläggarna träffar inte kommunerna lika ofta som förut.¹⁵¹

Det kan också finnas skillnader i kommunernas vilja att ta emot nyanlända nu jämfört med tidigare. Länsstyrelsegruppen framhåller att den uttalade viljan inte verkar ha förändrats men att omorganiseringar i samband med reformen kan ha förändrat arbetssättet och aktivitetsnivån.¹⁵²

En förutsättning för att samordningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ska fungera bra är också att ansvarsfördelningen är tydlig. I Statskontorets enkät tillfrågades därför kommunerna vilken aktör som, enligt deras uppfattning, har ansvaret för att hitta bostäder till de nyanlända. En klar majoritet (76 procent) anser att det är kommunens ansvar. Vissa anger att ansvaret är delat mellan kommunen och Arbetsförmedlingen (16 procent). Svaren stämmer väl överens med hur bosättningssektionen menar att bosättningsarbetet ska gå till, nämligen att sektionen kontaktar kommunerna, som i sin tur letar efter lediga lägenheter.¹⁵³

Vilka eventuella hinder finns då enligt kommunerna i deras bosättningsarbete? I tabell 4.4 redovisas resultatet från kommunföreträdarnas enkätsvar om i vilken grad olika orsaker utgör ett hinder för kommunen att bosätta nyanlända.

¹⁵¹ Arbetsförmedlingens bosättningssektion (intervju 2012-02-06) och Migrationsverket (intervju 2011-12-21).

¹⁵² Länsstyrelsegruppen, e-post 2012-02-15.

¹⁵³ Arbetsförmedlingens bosättningssektion, e-post 2012-02-16.

Tabell 4.4 Kommunernas uppfattning om i vilken grad olika orsaker utgör ett hinder för kommunen att bosätta nyanlända

Hinder för kommunen att bosätta nyanlända	Medelvärde
Nybyggnationen av hyresrätter är otillräcklig	4,1
Det är svårt att finna hyresvärdar som har lediga bostäder	3,8
Den statliga ersättningen till kommunen är otillräcklig	3,6
Arbetsförmedlingen kan inte lämna hyresgarantier till hyresvärdar	3,2
Det är svårt att planera för antalet nyanlända som behöver bosättas	3,1
Arbetsförmedlingens uppgifter om personer som ska flytta är otillräcklig	3,1
Mottagningskapaciteten är osäker eftersom personalstyrkan som arbetar med flyktmottagning i kommunen har minskat	2,1

Anm: Medelvärden 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt".

Som framgår av tabellen anger kommunerna främst att nybyggnationen av hyresrätter är otillräcklig (medelvärde 4,1) och att det är svårt att finna hyresvärdar som har lediga bostäder (3,8). Dessa uppfattningar överensstämmer väl med bilden av bostadsmarknaden som diskuterades tidigare i detta kapitel. Många kommuner instämmer också i påståendet att den statliga ersättningen är otillräcklig (3,6). Det är svårt att veta vad som mer specifikt ligger bakom svaret, men ett problem som har tagits upp vid återkommande tillfällen av Arbetsförmedlingen är ersättningsfrågorna vid vidarebosättning av personer som tidigare kategoriserats som EBO och den statliga schablonersättningen till kommunerna. Arbetsförmedlingen menar att det är svårt att hitta kommuner som tar emot sökande som under en relativt lång tid varit folkbokförda i en annan kommun. Det beror delvis på att schablonersättningen har börjat betalas ut till den första kommunen. Därför får inte den andra kommunen full ersättning.¹⁵⁴ Detta är emellertid inget som kommunföreträdarna har påtalat själva i Statskontorets intervjuer. De har mer tagit upp andra aspekter av ersättningsfrågorna (se kapitel 5).

4.2.4 Volymer och ledtider

För att kunna bedöma huruvida bosättningsprocessen är effektiv eller inte är det viktigt att studera volymer och ledtider. Statskontoret har begärt ut statistik från Arbetsförmedlingen som sträcker sig t.o.m. mars 2012. Den redovisade statistiken i detta avsnitt motsvarar den som

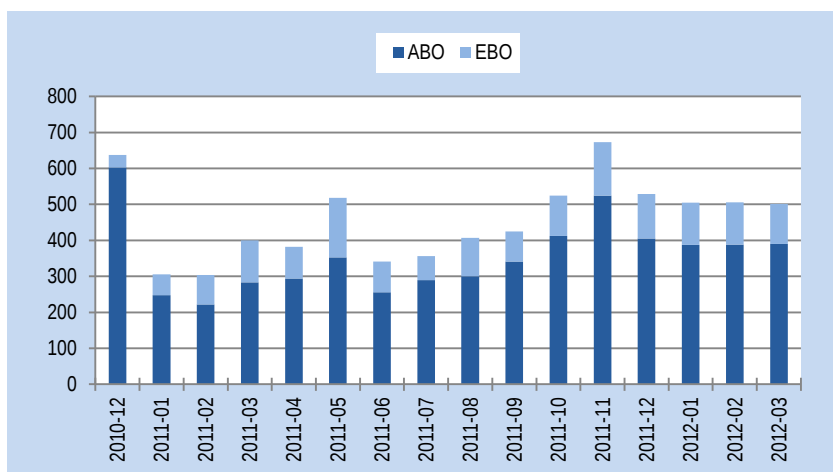
¹⁵⁴ Se t.ex. Arbetsförmedlingens bosättningssektion (intervju 2012-02-06) och Arbetsförmedlingens återslagrapportering (2012-02-22).

Arbetsförmedlingen brukar redovisa i sina återrapporteringar, för att vi ska kunna göra löpande jämförelser, men det finns även viss tilläggsstatistik.

Inga tydliga förändringar i sammansättningen

Under perioden december 2010 till mars 2012 har 7 313 personer begärt Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning. I figur 4.6 nedan visas dessa personer fördelade månadsvis på kategorierna ABO och EBO. Av det totala antalet personer har 78 procent varit ABO och 22 procent varit EBO. Genomsnittet har under perioden varit 457 personer per månad.

Figur 4.6 Antal personer som anmält behov av hjälp med bosättning fördelat på kategori och månad. December 2010–mars 2012.



Anm: I det totala antalet personer som anmält behov av hjälp med bosättning ingår även personer som inte har rätt till etableringsplan men som söker hjälp tillsammans med någon som har denna rätt.

Källa: Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12. Egen bearbetning.

Av det totala antalet personer som har begärt hjälp med bosättning är 66 procent vuxna och 34 procent barn.¹⁵⁵ Andelen män och kvinnor är jämnt fördelade. En majoritet av bosättningsärendena avser ensamhushåll (69 procent). Jämfört med Arbetsförmedlingens senaste återrap-

¹⁵⁵ Barn är i det här fallet personer upp till 18 år.

portering (från februari 2012), som innefattade utvecklingen t.o.m. december 2011, har det inte skett några markanta förändringar i sammansättningen av antalet personer som syns i diagrammet.

Ledtidsmålen långt ifrån uppnådda

När Arbetsförmedlingen redovisar ledtider i bosättningsarbetet i återrapporteringarna används vanligtvis beviljat uppehållstillstånd som startpunkt. Det är också med denna utgångspunkt som de långsiktiga effektmålen i Bosättningsprojektet uttrycks (4 respektive 8 veckor). Ledtiderna mätta på detta sätt innefattar då även den inledande processen, innan den nyanlände har begärt Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning.¹⁵⁶ En mer relevant startpunkt för att studera ledtiderna för själva bosättningsarbetet är från upprättat bosättningsunderlag. Detta är det mått som Arbetsförmedlingen använder i det interna uppföljningsarbetet.¹⁵⁷ Därför görs löpande vissa jämförelser med detta alternativa ledtidsmått, som ett komplement till det vanliga ledtidsmåttet.

Tabell 4.5 visar genomsnittlig tid från beviljat uppehållstillstånd till anvisning av bostad. Eftersom anvisning inom fyra veckor är ett av Arbetsförmedlingens långsiktiga effektmål visar tabellen även hur väl detta har uppnåtts hittills.

Tabell 4.5 Genomsnittlig tid från beviljat uppehållstillstånd till anvisning (antal ärenden inom parentes), antal dagar om inte annat anges.

	ABO	EBO	Familj	Ensamhushåll	Totalt
År 2011	98	157	84	127	106
År 2012	134	201	112	177	143
Totalt	110	173	94	143	118
Andel inom 4 veckor, totalt	8 % (111)	2 % (4)	11 % (95)	2 % (20)	7 % (115)
Andel efter 4 veckor, totalt	92 % (1 321)	98 % (213)	89 % (733)	98 % (801)	93 % (1 534)

Anm: För 2012 gäller redovisningen t.o.m. mars månad. Med total tid menas således december 2010–mars 2012. I redovisningen ingår inte de ärenden som övertogs från Migrationsverket. Det finns också ett antal ärenden där det i Arbetsförmedlingens databas saknas uppgifter om datum för uppehållstillstånd. Se Arbetsförmedlingens återrapportering 2012-02-22 för utförligare information om bortfallet.

Källa: Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12. Egen bearbetning.

¹⁵⁶ Som nämnts tidigare har de nyanlända också 6 månader på sig att begära Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning.

¹⁵⁷ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-09.

När det gäller personer som tillhör kategorierna ABO och EBO har den totala andelen anvisningar inom respektive efter fyra veckor inte förändrats nämnvärt sedan Arbetsförmedlingens senaste återsrapportering. Det långsiktiga effektmålet är fortfarande långt från uppnått. Däremot har det genomsnittliga antalet dagar ökat under 2012 års inledande månader jämfört med föregående år. Det går överlag fortare att anvisa personer i ABO än EBO. Det kan också konstateras att ledtiderna för familjer generellt är kortare än för ensamhushåll. Den totala genomsnittliga tiden kan även jämföras med det alternativa leddidsmålet, dvs. från upprättat bosättningsunderlag till anvisning. För personer i ABO är den 72 dagar och för personer i EBO 85 dagar, medan den är 104 dagar för ensamhushåll och 54 dagar för familjer.¹⁵⁸ Det kan alltså konstateras att en stor del av den genomsnittliga ledtiden inte innefattar aktivt bosättningsarbete, utan snarare beror på att de inledande processerna tar lång tid eller att det dröjer innan de nyanlända begär hjälp med bosättning.

I tabell 4.6 nedan redovisas genomsnittlig tid från beviljat uppehållstillstånd till bosättning och hur stor andel av bosättningarna som har skett inom respektive bortom åtta veckor, eftersom det är Arbetsförmedlingens andra långsiktiga effektmål.¹⁵⁹

Tabell 4.6 Genomsnittlig tid från beviljat uppehållstillstånd till bosättning (antal ärenden inom parentes), antal dagar om inte annat anges.

	ABO	EBO	Totalt
År 2011	119	122	119
År 2012	168	217	178
Totalt	126	157	129
Andel inom 8 veckor, totalt	11 % (74)	19 % (14)	12 % (88)
Andel efter 8 veckor, totalt	89 % (618)	81 % (59)	88 % (677)

Anm: Se anmärkning under tabell 4.5. För ABO redovisas ledtider t.o.m. faktiskt bosättningsdatum och för EBO t.o.m. planerat bosättningsdatum.

Källa: Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-04. Egen bearbetning.

¹⁵⁸ Egna beräkningar baserade på underlag från Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-09.

¹⁵⁹ Arbetsförmedlingen uppdaterar varje månad sina register med faktiskt bosättningsdatum för ABO utifrån information från Migrationsverket. Retroaktiva uppdateringar av statistikerna för antal bosatta personer och ledtider till bosättning görs för varje månadsfil utifrån senast känd information. Därför kan siffrorna här för 2011 skilja sig åt från de som är redovisade i Arbetsförmedlingens återsrapporteringar.

Sedan Arbetsförmedlingens senaste återrapportering har andelen bosatta inom respektive efter åtta veckor förändrats något till det sämre. Andelen bosatta i kategorin ABO inom åtta veckor var då 12 procent, medan andelen EBO inom åtta veckor var 24 procent. Inte heller här är Arbetsförmedlingen nära sitt långsiktiga effektmål. Den genomsnittliga tiden har ökat något under 2012 års inledande månader. Även i detta fall kan de totala genomsnittliga ledtiderna jämföras med det alternativa ledtidsmåttet. För personer som tillhör kategorin ABO är den genomsnittliga tiden då 91 dagar och för personer i EBO 73 dagar.

Totalt (sedan december 2010) har 2 421 personer bosatts, varav 91 procent har varit ABO och 9 procent EBO.¹⁶⁰

Ledtiderna blir successivt längre

Som Statskontoret konstaterade i delrapporten är Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets ledtider inte helt jämförbara, vilket gör det svårt att jämföra dem sinsemellan. Arbetsförmedlingen konstaterar emellertid i den senaste återrapporteringen att ledtiderna successivt har blivit längre. Myndigheten menar att detta framför allt beror på att mätperioden nu är längre, vilket innebär att fler personer som har haft uppehållstillstånd en längre tid nu har bosatts och således kommit med i underlaget för mätningen.

Arbetsförmedlingen konstaterar också, vilket även kan utläsas av statistiken i detta kapitel, att det finns en stor spridning mellan enskilda ärenden. Mediantiderna för anvisning och bosättning är genomgående cirka 20 dagar kortare än de genomsnittliga tiderna. Det innebär att det finns ett fåtal ärenden som tar mycket lång tid. Ärenden som inkluderar personer med särskilda behov, t.ex. av medicinska skäl, tar generellt sett längre tid. Orsaken är att det kan vara svårare att hitta kommuner som har tillgång till anpassade bostäder.¹⁶¹

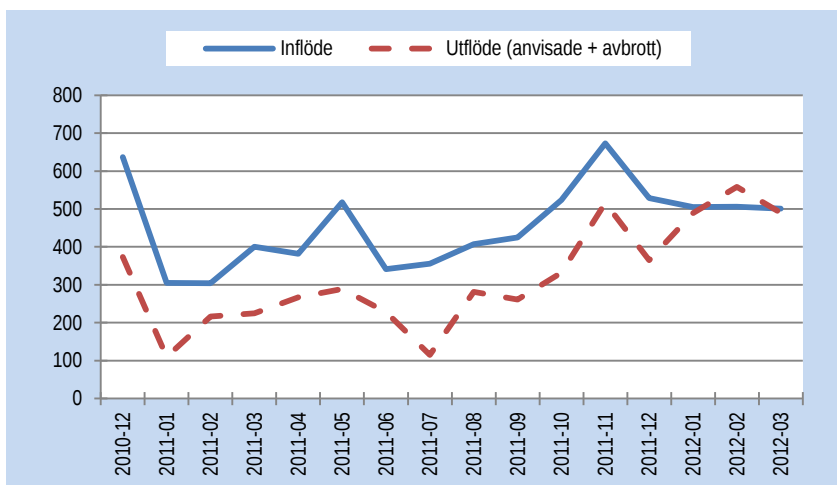
Ärendeflödet är i balans men anvisningarna måste fortsätta öka

I figur 4.7 nedan presenteras antalet personer per månad som anmält behov av hjälp med bosättning, dvs. inflödet av bosättningsärenden.

¹⁶⁰ Egna beräkningar baserade på underlag från Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-04.

¹⁶¹ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2012-02-22.

Figur 4.7 Ärendeflöden i bosättningsarbetet per månad. December 2010–mars 2012.



Anm: Inflödet består av antalet personer per månad som anmält behov av hjälp med bosättning och utflödet består av antalet personer per månad som antingen blivit anvisade en plats för bosättning eller avbrutit sitt bosättningsärende. Inflödet motsvarar således det totala antalet personer (ABO + EBO) i figur 4.6.

Källa: Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12. Egen bearbetning.

Inflödet har successivt ökat sedan reformen trätt i kraft, något som också bekräftas av Migrationsverkets årsredovisning för 2011. Sedan Arbetsförmedlingens senaste återrapportering har inflödet emellertid varit relativt konstant, medan utflödet har ökat. Det beror i sin tur på att antalet anvisningar har blivit fler, inte att avbrotten har ökat. Detta ser Statskontoret som positivt. För första gången sedan etableringsreformen infördes är nu ärendeflödet i balans.

Även om ärendeflödet just nu är i balans finns vissa farhågor inför bosättningsarbetet under kommande år, främst med anledning av den kraftiga ökning av anhöriginvandringen som väntas enligt Migrationsverkets prognoser.¹⁶² Antalet bosättningsanvisningar behöver därmed fortsätta öka för att möta behovet. Migrationsverket påtalar också att antalet personer som har uppehållstillstånd och fortfarande befinner sig

¹⁶² Migrationsverket, 2012-05-03.

i anläggningsboenden har ökat från knappt 1 000 i slutet av 2010 till cirka 2 200 i nuläget.¹⁶³

EBO tackar oftare nej till anvisning än ABO

I nuläget är det cirka 27 procent av de nyanlända som tackar nej till en anvisning. Det är framför allt sökande inom kategorin EBO som tackar nej (se tabell 4.7 nedan). Arbetsförmedlingens representanter har i intervjuer med Statskontoret framfört några olika förklaringar till skillnaden mellan ABO och EBO i detta hänseende. Personer som tillhör kategorin ABO kan sägas ha färre alternativ till att tacka ja, eftersom de blir av med sina platser på anläggningsboendet vid bostadsanvisning. Personer i EBO har ofta möjlighet att vara mer selektiva. En annan anledning är att många personer som tillhör kategorin EBO bor i större kommuner och vill fortsätta att göra det, vilket medför att de ofta tackar nej till andra typer av anvisningar. De har sannolikt också ett större nätverk och därmed fler valmöjligheter när det gäller boendet.

Enligt Arbetsförmedlingen uppkommer ofta frågor från de nyanlända om huruvida det finns landsmän på den ort som anvisningen avser, något som upplevs som en trygghet om så är fallet. Vissa nyanlända vill å andra sidan bo kvar där de har bott under asyltiden. Överlag tackar nyanlända (personer både i kategorierna EBO och i ABO) oftare nej till mindre kommuner än till större kommuner. Arbetsförmedlingen framhåller att det särskilt gäller dem som bott i större kommuner tidigare. Det finns en del mindre kommuner som gärna skulle ta emot fler nyanlända än vad de gör i nuläget, enligt Arbetsförmedlingen.¹⁶⁴

Tabell 4.7 Andel ja och nej svar vid bostadsanvisningar. December 2010–mars 2012.

Kategori	Ja	Nej	Totalt
ABO	77 %	23 %	100 %
EBO	48 %	52 %	100 %
Totalt	73 %	27 %	100 %

Källa: Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12.

¹⁶³ Migrationsverket, e-post 2012-05-11.

¹⁶⁴ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-12-20.

En ytterligare förklaring till huruvida en sökande tackar ja eller nej är hur lång tid det tar innan personen får anvisningen. Ju längre tid det tar, desto större är sannolikheten att den sökande tackar nej. Detta gäller särskilt för personer i ABO där cirka 82 procent av de sökande som får en anvisning inom 60 dagar från uppehållstillstånd tackar ja, medan endast 63 procent av dem som får en anvisning efter 120 dagar tackar ja.¹⁶⁵ En tänkbar anledning till detta är att ju längre en person får vänta på anvisning, desto mer rotar sig denne sig på orten och blir således mindre benägen att flytta.

Enligt Arbetsförmedlingen har det funnits vissa tendenser till att myndighetens bosättningsarbete av de nyanlända har setts som en form av bostadsförmedling. Arbetsförmedlingen menar att det därför är viktigt att vara tydlig, så att de inte får fel förväntningar. Det är särskilt viktigt att informera personer som redan tagits emot i en kommun (dvs. EBO) att den hjälp de kan få avser vidarebosättning till en annan kommun, inte att hitta en ny bostad i den kommun de redan är bosatta i.¹⁶⁶

4.3 Arbetsmarknadsperspektivet

Bosättningsarbetet ska utgå från ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv. En särskild utmaning är, enligt Arbetsförmedlingens senaste återrapportering, att få tillgång till anvisningsbara platser i de kommuner som har en god arbetsmarknad inom pendlingsavstånd.

4.3.1 Bosättningsunderlagen

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i bosättningsunderlagen fyller ett viktigt syfte för bosättningssektionen när det gäller att matcha den nyanlände mot arbetsmarknaden. Underlaget ska tas fram tidigt i etableringsprocessen, eftersom Arbetsförmedlingens mål är att bosättningsprocessen ska starta vid det första etableringssamtalet. Det genomsnittliga antalet dagar från det att uppehållstillstånd beviljats till

¹⁶⁵ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-13.

¹⁶⁶ Ibid.

ankommet bosättningsunderlag är 29 för personer i ABO och 73 för personer i EBO.¹⁶⁷

Företrädare för bosättningssektionen säger i en intervju med Statskontoret att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i bosättningsunderlaget alltid fylls i men att bedömningarnas kvalitet varierar. Bedömningen uppdateras sedan allteftersom, exempelvis om den nyanlände slutför en utbildning eller får tidigare utbildningar validerade. Detta innebär att bedömningen ibland snarare kan ses som en framtida yrkesbedömning än som en bedömning av dagsläget. Bosättningssektionens företrädare menar också att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i bosättningsunderlaget till stor del borde stämma överens med den arbetsmarknadspolitiska bedömning som görs i etableringsplanen (se kapitel 3.4). Statskontoret har också frågat i vilken utsträckning ”särskilda behov” eller ”särskilda skäl för bosättning” anges. Motivet till frågan är att arbetsmarknadsperspektivet blir mindre framträdande om de nyanlända i mycket stor utsträckning bosätts efter dessa aspekter. Bosättningssektionen menar då att de visserligen används, men inte i någon betydande omfattning sett till det totala antalet bosättningsunderlag. Det finns enligt uppgift särskilda behov angivna i endast 4 procent av ärendena.¹⁶⁸

Bosättningssektionen uppskattar grovt att omkring hälften av alla nyanlända bosätts utifrån möjlighet till lämpligt arbete på orten eller åtminstone inom pendlingsavstånd (se avsnitt 4.2.2). Enligt Statskontoret tyder en sådan bedömning på en generös bedömning av vad som är lämpligt arbete, med tanke på målgruppens förutsättningar. Det ska dock nämnas att Arbetsförmedlingen, i Bosättningsprojektets andra etapp, bl.a. arbetar vidare med att föra bosättningen närmare etableringsplanen och tydligare utgå från arbetskraftsbehov vid bosättning. Ett etappmål är att bosätta nyanlända utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv i större utsträckning.¹⁶⁹

Länsstyrelsegruppen framför att bosättningsunderlagen generellt måste bli mer uttömmande, eftersom flertalet kommuner är missnöjda med

¹⁶⁷ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12. Liksom med tidigare ledtider är det viktigt att notera att dessa ledtider även inkluderar tiden innan den nyanlände begär Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning.

¹⁶⁸ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-11.

¹⁶⁹ Arbetsförmedlingen, 2012a.

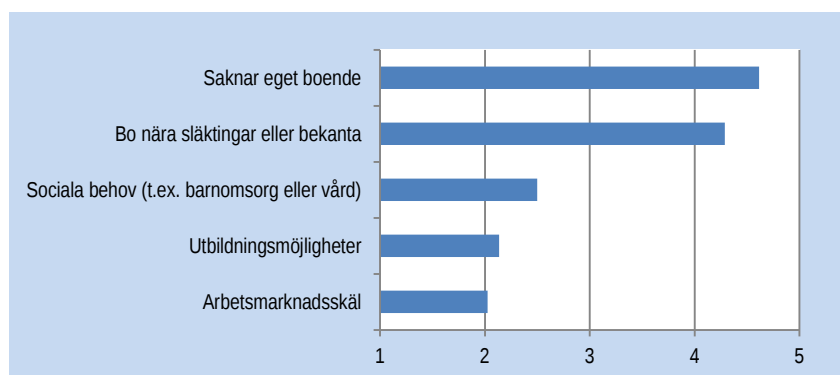
dem. Enligt Länsstyrelsegruppen stämmer underlagen sällan överens med verkligheten och utelämnar uppgifter som är viktiga för kommunerna. Gruppen påpekar ändå att kommunernas bild är att underlagen har förbättrats kraftigt under den senaste tiden.¹⁷⁰

Sammantaget finns det enligt Statskontoret indikationer på att bosättningsunderlagen behöver förbättras, framför allt när det gäller den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

De nyanlända själva anger sällan arbetsmarknadsskäl

I Statskontorets enkät till arbetsförmedlarna ombads dessa ta ställning till vilka skäl som de nyanlända oftast anger när de vill ha hjälp med bosättning. Resultatet redovisas i figur 4.8 nedan. Arbetsmarknadsskäl är minst vanligt förekommande, medan alternativen ”saknar eget boende” och ”bo nära släktingar eller bekanta” är vanligast. Om de nyanlända själva inte anger arbetsmarknadsskäl eller utbildningsmöjligheter som skäl för hjälp med bosättning, kan det innebära svårigheter för Arbetsförmedlingen att upprätthålla arbetsmarknadsperspektivet, särskilt eftersom de nyanlända har möjlighet att tacka nej till anvisning.

Figur 4.8 **Arbetsförmedlarnas uppfattning om vilka skäl som nyanlända anger när de vill ha hjälp med bosättning**



Anm: Medelvärden 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt".

¹⁷⁰ Länsstyrelsegruppen, e-post 2012-02-15.

Arbetsmarknadsperspektivet är inte oproblematiskt

Att bosätta nyanlända utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv är inte oproblematiskt. Som har berörts i kapitlet finns ofta en motsättning mellan att matcha utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och tillgången på bostäder. Där tillgången på lediga lägenheter är god finns ofta få arbetstillfällen. Den andra motsättningen gäller arbetsmarknadsperspektivet kontra ökad egenmakt för individen, det övergripande effektmålet i Bosättningsprojektet. För att fullt ut kunna upprätthålla arbetsmarknadsperspektivet måste Arbetsförmedlingen kunna styra de nyanländas bosättning utifrån sannolikheten av att hitta ett arbete. Styrningen sker då på bekostnad av individens egenmakt och möjligheterna att bosätta sig efter egna preferenser.

En annan faktor som har betydelse för förutsättningarna att bosätta utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv är målgruppens förutsättningar.¹⁷¹ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har tidigare studerat etableringssamtalens försöksverksamhet som genomfördes under åren 2009 och 2010. Studien bygger på intervjuer med arbetsförmedlare och handläggare på Migrationsverket, samt analyser av registerinformation från Arbetsförmedlingen och SCB. Totalt omfattar studien ca 2 000 deltagare. IFAU kommer bl.a. fram till att arbetsförmedlarna upplevde att det var svårt att rekommendera en särskild bostadsort utifrån möjligheter att få arbete, eftersom många av flyktingarna var lågutbildade och inte hade arbetat särskilt mycket tidigare.¹⁷² Det är samtidigt viktigt att poängtera att målgruppens sammansättning kan förändras framöver.

”Hela Sverige-strategin” exempel på tidigare perspektiv

Regeringen påtalar i propositionen som låg till grund för etableringsreformen att bosättningen av nyanlända tidigare sällan har påverkats av sannolikheten av att hitta ett arbete.¹⁷³ Ett exempel är den s.k. Hela Sverige-strategin som infördes 1985 och som formellt upphörde 1994. Syftet med strategin var att sprida nyanlända flyktingar över hela landet för att motverka koncentrationer i storstäderna.¹⁷⁴ Sannolikheten för

¹⁷¹ Se även avsnitt 2.1.

¹⁷² Liljeberg & Sibbmark, 2011.

¹⁷³ Prop. 2009/10:60.

¹⁷⁴ SOU 2004:73.

individen att hitta ett arbete var alltså inte det primära syftet med kommunplaceringarna.

I en studie av Hela Sverige-strategin från 2006 framgick att de flyktingar som under åren 1990 – 91 placerades på platser med dålig närhet till jobb hade lägre sysselsättning några år senare. Det tyder på att det finns långsiktiga negativa effekter av att hamna i en viss typ av miljö. Studien tyder också på att närhet till jobb i allmänhet har en liten, men positiv och signifikant, inverkan på individers möjligheter på arbetsmarknaden.¹⁷⁵ Detta pekar alltså på vikten av att ha ett arbetsmarknadsperspektiv i bosättningsarbetet.

I en annan studie menar författarna att det är fel att genom integrationspolitik styra invandrades bosättningsmönster, i alla fall såsom under Hela Sverige-strategin. De menar att systemet visserligen minskade bostadssegregationen men samtidigt ledde till en långsiktigt sämre integration på arbetsmarknaden. Författarna analyserar segregationsmönster i de tre storstadsområdena, Stockholm, Göteborg och Malmö, och beskriver hur dessa har utvecklats under de senaste två decennier. De kommer fram till att närhet till landsmän i invandrartäta områden kan vara positiv för flyktingar och invandrare i Sverige.¹⁷⁶

4.4 Statskontorets iakttagelser

Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna är de aktörer som i sina olika roller har ett ansvar för bosättningsprocessen. Dessa aktörer samverkar bl.a. inom ramen för Samverkansdelegationen i en bosättningsgrupp tillsammans med SKL.

Läns- och kommunalen utgör ett grundläggande verktyg för Arbetsförmedlingens bosättningssektion när det gäller att matcha de nyanlända mot olika orter. Sedan år 2012 finns det en fördelningsnyckel för länstalen, som baseras på Migrationsverkets prognoser för antalet anvisningsbara platser på riksnivå. Länstalen omvandlas sedan till kommunal, vilka utgör överenskommelser som förhandlas fram mellan kommuner och länsstyrelser. Statskontorets bedömning är att det finns en grundläggande samsyn mellan aktörerna om talens funk-

¹⁷⁵ Zenou m.fl., 2006. Datamaterialet innehöll uppgifter om inkomster och sysselsättning, geografisk information om bostaden och arbetsplatsen, samt uppgifter om individegenskaper.

¹⁷⁶ Nordström Skans & Åslund, 2010.

tion, även om de inte är helt överens om vilken terminologi som ska användas.

Den generella bristen på bostäder för nyanlända påverkar enligt Statskontoret starkt förutsättningarna för bosättningsarbetet. Företrädare för kommunerna lyfter fram otillräcklig nybyggnation som ett av de största problemen i bosättningsarbetet. Det begränsade utbudet avser framför allt mindre hyreslägenheter.

Enligt företrädare för kommunerna fungerar samverkan och samarbetet relativt bra med Arbetsförmedlingens bosättningssektion. Däremot finns det vissa problem i Arbetsförmedlingens interna samarbete, dvs. mellan bosättningssektionen och arbetsförmedlarna. Arbetsförmedlingen menar att detta kan bero på att det saknas lämpligt systemstöd, som skulle underlätta den interna kommunikationen.

I januari 2012 uppnåddes för första gången sedan etableringsreformen balans i ärendeflödet, dvs. att inflödet av bosättningsärenden motsvarar utflödet. Det finns ändå farhågor om bosättningsarbetet under kommande år, främst med anledning av den prognostiserade ökningen av anhöriginvandringen. Arbetsförmedlingen är heller inte i närheten av att nå sina långsiktiga effektmål med förkortade ledtider.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i bosättningsunderlagen fyller en viktig funktion för bosättningssektionen i dess matchningsarbete. Statskontoret konstaterar dock att det finns indikationer på att underlagen kan förbättras. Det gäller särskilt den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Sektionen uppskattar grovt att ungefär hälften av alla nyanlända bosätts utifrån möjligheten till lämpligt arbete på orten. Enligt Statskontoret indikerar det en generös syn på vad lämpligt arbete är med tanke på målgruppens förutsättningar.

Att bosätta utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv är inte oproblematiskt enligt Statskontoret. Det finns ofta en motsättning mellan matchning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och tillgången på bostäder. Därtill tyder arbetsförmedlarnas enkätsvar på att nyanlända inte efterfrågar hjälp med bosättning utifrån arbetsmarknadsskäl. Eftersom målgruppen kan tacka nej till anvisad bostad på en ort där det finns god efterfrågan på arbetskraft, finns det även i detta avseende en motsättning.

I kapitel 7 utvecklas bedömningarna av bosättningsprocessen ytterligare.

5 Ersättningar och utbetalningar

Med etableringsreformen har det införts en ny form av ersättning till vissa nyanlända invandrare. Ersättningen villkoras av att den nyanlände deltar i etableringsplanens aktiviteter. Det ska öka individens incitament och förutsättningar att uppnå målet med etableringsplanen.

Ett problem som uppmärksammades innan etableringsreformen infördes var att en nyanländ riskerar att bli utan försörjning under en begränsad tid före första utbetalningen av etableringsersättning. Regelverket har delvis anpassats för att motverka sådana glapp, men det återstår fortfarande flera problem innan ersättningsfrågan är löst i sin helhet.

I detta kapitel beskriver vi processen för hantering av etableringsersättning och vilka åtgärder som har vidtagits för att komma tillrätta med problemen. Därutöver diskuterar vi utbetalningsrutinerna och administrationen kring månadsredovisningen. Avslutningsvis analyserar vi nyanländas behov av kompletterande försörjningsstöd.

5.1 Processen för hantering av etableringsersättning

Statskontoret konstaterade i delrapporten att det finns vissa problem som ger upphov till att utbetalning av etableringsersättning fördröjs. I detta avsnitt beskriver vi processen för att hantera etableringsersättning och vilka åtgärder som har vidtagits för att minska ledtiderna för utbetalningar.

5.1.1 Ersättningsformer

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

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

Etableringsersättning för deltagande i aktiviteter i en etableringsplan (EEP) uppgår till maximalt 308 kronor per dag under fem dagar varje kalendervecka under förutsättning att individen deltar på heltid i aktiviteter enligt en upprättad etableringsplan. Ersättningen betalas ut under högst två år, dvs. så länge individen formellt kan ha en etableringsplan. Om individens prestationsförmåga förhindrar denne att delta på heltid, lämnas ersättning i samma omfattning som deltagandet. Till exempel ger 50 procent deltagande 154 kronor per dag.

Nyanlända kan även få tillgång till två olika tilläggsförmåner. *Etableringstillägg* betalas ut till hushåll för hemmavarande barn under 20 år. *Bostadsersättning* lämnas till ensamstående utan hemmavarande barn och med eget boende. Båda tilläggsförmånerna beslutas och betalas ut av Försäkringskassan och påverkas av individens deltagande i etableringsplanen och av eventuella arbetsinkomster.¹⁷⁷

5.1.2 Handläggning och utbetalning av ersättningar

Processen för handläggning och utbetalning av ersättningar berör Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket. I korthet består den av följande steg.¹⁷⁸

1. Utredning och beslut om uppehållstillstånd

Migrationsverket utreder och fattar beslut om individen har rätt till uppehållstillstånd. Beslutet överförs maskinellt till Arbetsförmedlingen dagen efter att individen skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen.

2. Ansökan och tilldelning av personnummer

Den sökande gör en anmälan om flyttning till Sverige hos Skatteverket, som handlägger ansökan. Försäkringskassan hämtar information om personnummer och folkbokföring via maskinell filöverföring från

¹⁷⁷ Etableringstillägg lämnas månadsvis med 800 kronor per barn som inte har fyllt 11 år och 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 år men inte 20 år. Bostadsersättning lämnas för kostnad som överstiger 1 800 kronor men inte 5 700 kronor per månad.

¹⁷⁸ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

Skatteverket. Arbetsförmedlingen får vanligen dessa uppgifter direkt från den sökande.

3. Inskrivning och etableringssamtal

En person som har beviljats uppehållstillstånd ska snarast skrivas in vid Arbetsförmedlingen och ett första etableringssamtal ska hållas. Om personen inte fått personnummer kan Migrationsverket rekvirera ett samordningsnummer av Skatteverket.

4. Beslut och avisering om rätt till ersättning

När Arbetsförmedlingen har fattat beslut om EEM eller EEP skickas information till Försäkringskassan. Beslutet innehåller bl.a. uppgifter om ersättningsperiod respektive omfattning och utgör också underlag för rätten till tilläggsförmåner. Försäkringskassan aviserar utbetalning av EEP efter att en månadsredovisning kommit in från den sökande och godkänts av Arbetsförmedlingen. Månadsredovisningen sänds löpande till Försäkringskassan.

5. Beräkning av tilläggsförmåner

Försäkringskassan beräknar etableringstillägg och bostadsersättning i de fall den nyanlände ansökan om dessa förmåner.

6. Utbetalning

Försäkringskassan betalar ut etableringsersättning och eventuella tilläggsförmåner i första hand till den nyanländes bankkonto. Aviseringarna sker två gånger per vecka. Efter en sådan avisering tar det tre bankdagar innan personen har ersättningen på sitt konto. Om personen inte har angett något bankkonto, betalas ersättningen ut på en avi som sänds till personens folkbokföringsadress. Ett tredje utbetalningssätt är att avin lämnas in på närmaste servicekontor där pengarna sätts in på ett ICA-kort.¹⁷⁹

5.1.3 Åtgärder för att förhindra glapp vid utbetalning av ersättning

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

¹⁷⁹ Mellan den 1 december 2010 och 31 december 2011 har 498 ICA-kort utfärdats.

sökande m.fl. (LMA).¹⁸⁰ Den ersättningen betalas ut i förskott, till skillnad från båda formerna av etableringsersättning, som betalas ut i efter-skott. När individen har skrivits ut från Migrationsverket, befinner sig denne i en övergångsperiod mellan de båda ersättningssystemen och riskerar därmed att inte få någon ersättning under närmare två månader.

Regelverket har i tre avseenden anpassats särskilt för att mildra glappet i utbetalningarna. Regeringen har infört en förordning (2010:1345) om särskild dag ersättning till vissa nyanlända som vistas vid en mottagningsenhet. Denna ersättning lämnas under högst 30 dagar från det att LMA-ersättning inte längre betalas ut. Migrationsverket betalade under år 2011 ut särskild dag ersättning till 860 personer för att täcka kostnader för försörjningen under tiden från LMA-ersättning fram till första utbetalning av etableringsersättning. Drygt 40 personer har fått beslut om förlängning av ersättningen.¹⁸¹ Dessutom betalar Migrationsverket ut ersättning till kommuner för samtliga mottagna under 65 år för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd.¹⁸² Under år 2011 uppgick denna ersättning till totalt 53 miljoner kronor.¹⁸³

För att påskynda första utbetalningen av etableringsersättning kan EEM betalas ut var fjortonde dag eller oftare enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingens tillämpning är att avisering om utbetalning av EEM sänds till Försäkringskassan den 1 och den 16 varje månad.

5.1.4 Utvecklingen av ledtider för utbetalning av etableringsersättning

Till och med mars 2012 har 5 934 personer fått en utbetalning av EEM. Den genomsnittliga tiden från inskrivning vid Arbetsförmedlingen till första utbetalning var 42 dagar.¹⁸⁴ Att ledtiderna i vissa fall drar ut på

¹⁸⁰ Nyanlända med eget boende får endast LMA-ersättning under 30 dagar efter beviljat uppehållstillstånd. Den korrekta benämningen är egentligen *dag ersättning*, men Statskontoret använder här begreppet LMA-ersättning för att förhindra förväxling med den särskilda dag ersättningen.

¹⁸¹ Migrationsverkets årsredovisning år 2011.

¹⁸² Se 15–17 §§ i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

¹⁸³ Migrationsverkets årsredovisning år 2011.

¹⁸⁴ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12.

tiden har i huvudsak påverkats av två faktorer. Den ena är att perioden för LMA-ersättning måste upphöra innan EEM betalats ut.¹⁸⁵ Den andra är att vissa nyanlända saknar personnummer när de skrivs in vid Arbetsförmedlingen. Enkätsvaren från arbetsförmedlarna vittnar om att de inte upplever någon nämnvärd tidsvinst med att rekvirera samordningsnummer.

För de 2 891 personer som inte har fått något EEM-beslut, utan fick EEP som första utbetalning var genomsnittstiden 63 dagar.¹⁸⁶ Att det tar förhållandevis lång tid innan EEP betalas ut beror enligt Arbetsförmedlingen bl.a. på att EEP endast betalas ut vid ett tillfälle under den första månaden i efterskott. Det tar också tid innan etableringsplanen blir klar och individen kan påbörja sina aktiviteter. För att få EEP måste individen dessutom månadsvis rapportera in sin frånvaro. I de fall anordnarnas uppgifter om frånvaro inte stämmer överens med deltagarens, behöver ärendet utredas och därefter kommuniceras innan ersättningen kan betalas ut.¹⁸⁷

Ledtiderna från inskrivning till första utbetalning av EEM och EEP är genomgående längre för personer inom kategorin ABO än för övriga kategorier. Orsaken är enligt Arbetsförmedlingen att personer som tillhör kategorin ABO i större utsträckning än övriga får LMA-ersättning. Myndigheten menar även att personer i ABO via kontakten med Migrationsverket sannolikt kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen snabbare än övriga grupper. Inom kategorin ABO är det därför relativt många som saknar personnummer, medan övriga har hunnit ansöka eller blivit tilldelade personnummer vid inskrivningstillfället.¹⁸⁸ Det bör även tilläggas att den genomsnittliga ledtiden för utbetalning av

¹⁸⁵ EEM är underordnad LMA, vilket innebär att Arbetsförmedlingen kan fatta beslut om EEM först när LMA-ersättningen har upphört. EEP är samtidigt överordnad LMA-ersättningen som upphör med omedelbar verkan när en nyanländ har börjat delta i aktiviteter inom ramen för en etableringsplan.

¹⁸⁶ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12.

¹⁸⁷ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

¹⁸⁸ Statskontoret kan via beräkningar av Arbetsförmedlingens statistik t.o.m. mars 2012 konstatera att tesen stämmer till viss del. I kategorin ABO har 63 procent skrivits in vid Arbetsförmedlingen inom 30 dagar efter beviljat uppehållstillstånd, vilket kan jämföras med 73 procent för personer som tillhör kategorin EBO. Kategorin ABO skrivs dock in snabbare efter uppehållstillstånd än övriga grupper.

EEP är tio dagar längre för kvinnor än för män. Det är en konsekvens av att det tar längre tid för kvinnor att få beslut om etableringsplan.¹⁸⁹

Enligt Arbetsförmedlingen ökade de genomsnittliga ledtiderna till första utbetalning av båda formerna av etableringsersättning under andra halvåret 2011. Myndigheten förklarar detta med att mätperioden har blivit längre och att ärenden med utdragen handläggning har kommit med i underlaget. Sedan juni 2011 har det tillkommit närmare 50 personer med ledtider längre än 212 dagar. Detta korrelerar med uppgifter från Försäkringskassan, där det framkommer att vissa personer har fått stora belopp utbetalade som en klumpsumma, dvs. i form av retroaktiva utbetalningar (se avsnitt 5.3.2). Arbetsförmedlingen påpekar att personer som har skrivits in vid myndigheten efter utgången av juni 2011 inte har fått vänta längre på sin första utbetalning av EEP än 55 dagar.¹⁹⁰

Till och med december 2011 har det gjorts totalt 4 597 ansökningar om etableringstillägg och 4 054 ansökningar om bostadsersättning. I cirka 90 procent av alla ärenden fattar Försäkringskassan beslut inom en månad från det att ansökan kommer in. Handläggningstider som överstiger en månad beror enligt Försäkringskassan vanligtvis på att det har varit nödvändigt att begära in kompletterande handlingar. Förmånerna betalas ut i efterskott samtidigt som etableringsersättningen.¹⁹¹

5.1.5 Åtgärder för att minska ledtider till utbetalning

Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet för år 2012 bedriva ett myndighetsövergripande samarbete i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som bl.a. syftar till att minska ledtiderna för utbetalning av etableringsersättning. Det främsta skälet till dröjsmålen är att nyanlända inte har hunnit få något personnummer när de anmäler sig vid Arbetsförmedlingen första gången. Utan personnummer kan nyanlända inte få id-kort och därmed inget bankkonto, vilket är det enklaste alternativet att använda vid utbetalning av ersättning. Den alternativa lösningen att skicka utbetalningsaviser med post har inte heller varit problemfri, eftersom avierna inte alltid når adressaterna.

¹⁸⁹ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Ibid.

Den kortsiktiga åtgärden för att minska dessa problem är att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ger nyanlända tydlig information om vikten av att snabbt ansöka om personnummer och id-kort. Målgruppen informeras också om betydelsen av att snarast öppna ett bankkonto och att ha en uppdaterad folkbokföringsadress samt att deras namn står skrivna på postlådan vid bostaden. På längre sikt ser dock myndigheterna att såväl handläggningstider som kvalitet skulle gynnas av en lösning med elektronisk informationsöverföring från Migrationsverket till Skatteverket. Dessutom skulle Skatteverkets förslag om ändringar i förordningen om i sekretesskyddet också kunna leda till förbättringar (se avsnitt 3.1.2).

De första månaderna efter att reformen trätt i kraft förekom det att Arbetsförmedlingens aviseringar returnerades av Försäkringskassan, eftersom denna ännu inte hämtat in personnummer från Skatteverkets folkbokföringsregister.¹⁹² Myndigheterna har i stort sett eliminerat detta problem dels genom att Försäkringskassan har minskat tiden för inhämtning av personnummer från Skatteverket med ett dygn, dels genom att Arbetsförmedlingen har skapat en teknisk lösning med automatiskt utskick av returnerade transaktioner.¹⁹³

5.2 Månadsredovisning och frånvarorapportering

När den nyanlände är frånvarande från aktiviteter ska det rapporteras till Arbetsförmedlingen månadsvis per kalendermånad av både individen och anordnaren av aktiviteten. Beräkningen av vilket belopp som ska betalas ut påverkas av individens eventuella frånvaro och sidoinkomster. Statskontorets bedömning i delrapporten var att månadsredovisningen av de nyanländas aktiviteter bör ändras så att etableringsersättning betalas ut i slutet av månaden. Denna fråga kvarstår att lösa.

¹⁹² Det kunde dröja upp till tre dagar från att en person blivit folkbokförd till dess att Försäkringskassan hade inhämtat personnumret i sitt register. Arbetsförmedlingen kunde via direkt kontakt med den nyanlände få individens personnummer samma dag.

¹⁹³ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2011-08-01.

5.2.1 Skäl för att minska ersättningarna

Etableringsersättning och tilläggsförmåner kan lämnas även om den nyanlände är frånvarande från aktiviteterna i etableringsplanen, förutsatt att frånvaron inte överstiger en sammanhängande tid av 30 kalenderdagar.¹⁹⁴ Arbetsförmedlingen grupperar frånvarorosakerna i fyra kategorier.

1. Sjukdom
2. Tillfällig vård av barn
3. Beviljad ledighet
4. Övrig frånvaro

De tre förstnämnda orsakerna leder inte till nedsättning av etableringsersättning eller tilläggsförmåner. Sjukdom ska dock vara anmäld till Arbetsförmedlingen och medför en karensdag.¹⁹⁵ Övrig frånvaro utgörs av frånvaro som inte har godkänts av Arbetsförmedlingen vilket medför nedsättning och förvärvsarbete som medför minskning av ersättning. Om individen förvärvsarbetar inom ramen för etableringsplanen, får han eller hon ersättning för den tid som inte är arbete. Om individen däremot har inkomst av arbete som har utförts vid sidan av etableringsplanen, får denne behålla upp till 8 000 kronor per månad utan att etableringsersättningen påverkas.¹⁹⁶

Den nyanlände kan, förutom vid förvärvsarbete inom plan, även få minskad ersättning p.g.a. att Försäkringskassan betalar ut andra förmåner.¹⁹⁷ Arbetsförmedlarna vet vid hanteringen av frånvaron initialt inte om individen har någon annan förmån från Försäkringskassan. Individen är visserligen skyldig att lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen och anmäla förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till och storleken på etablerings-

¹⁹⁴ Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

¹⁹⁵ Den nyanlände ska komma in med läkarintyg till Arbetsförmedlingen fr.o.m. den sjunde kalenderdagen efter sjukanmälningsdagen. Avdrag för karensdagar får inte uppgå till mer än tio dagar under en period av tolv månader.

¹⁹⁶ Regeringen aviserade i september 2011 att man under år 2012 avser att göra regel-förändringar så att marginaleffekterna uteblir helt och hållet. I maj 2012 har en sådan förändring ännu inte skett.

¹⁹⁷ Etableringsersättning får enligt förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare inte lämnas för samma tid som t.ex. föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning och sjuk- eller aktivitetsersättning.

ersättning och tilläggsförmåner.¹⁹⁸ Men även med en tolk närvarande kan det vara svårt för individen att redogöra för vilka dessa förmåner är. De missförstånd som kan uppkomma medför risker för aviseringar med fel belopp, vilket kan leda till återkrav.¹⁹⁹

De olika former av ersättningar och förmåner som målgruppen har möjlighet att få del av är således omgärdade av många villkor som kan medföra nedsättning eller minskning av etableringsersättning och tilläggsförmåner. Dessa omständigheter medför en risk för felaktiga utbetalningar. Eftersom det är mindre sannolikt att de nyanlända har möjlighet att betala återkraven, är det viktigt att de initiala besluten blir korrekta. Arbetsförmedlarna måste därmed göra en avvägning mellan att beakta samtliga ersättningsvillkor när de kontrollerar frånvarorapporteringar och att inte försena utbetalning av ersättning. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd rekommenderas handläggarna prioritera skyndsamt handläggning framför risken för felaktiga utbetalningar.²⁰⁰

Försäkringskassan kontrollerar inte Arbetsförmedlingens beslutsunderlag. Arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar är enligt Försäkringskassan företrädesvis en fråga för Arbetsförmedlingen, eftersom denna myndighet är ansvarig för kontroll av etableringsersättningen. Försäkringskassan har dock ansvar för att sköta eventuella återkrav avseende etableringsersättning och tilläggsförmåner.²⁰¹ Det bör i sammanhanget påpekas att mottagaren endast blir återbetalningsskyldig om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet.²⁰²

5.2.2 Månadsrapporteringen medför mycket administration

Samtliga arbetsförmedlare som Statskontoret har intervjuat vittnar om att månadsredovisningen medför omfattande administrativt arbete, i synnerhet vid månadsskiftet. Nyanlända som har en etableringsplan kommer då in med vardera två månadsredovisningar, dels sin egen,

¹⁹⁸ Se 9 § kap.3 i förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

¹⁹⁹ Arbetsförmedlingen, intervju 2011-03-17.

²⁰⁰ Arbetsförmedlingen (2012b). ”I de fall där underskrift av något skäl inte går att få ska detta inte fördröja utbetalningen. Det innebär att du snarast ska avisera betalningsuppdrag till Försäkringskassan grundat på sökandens uppgifter. Om det senare uppdagas att det var felaktigt blir det ett återkravsärende.”

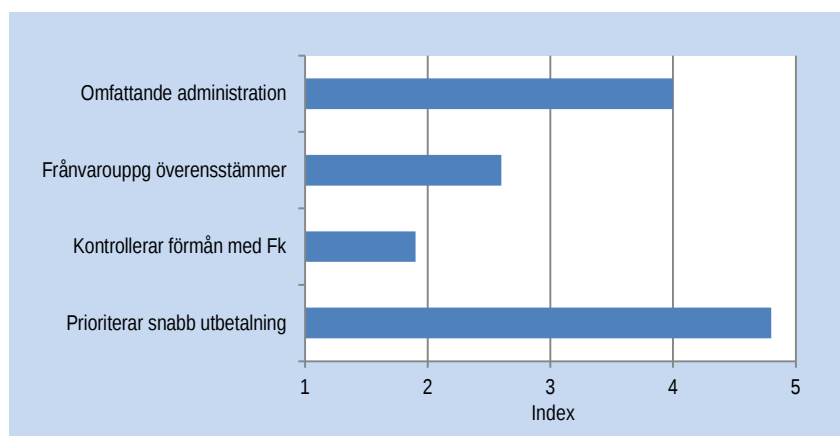
²⁰¹ Försäkringskassan, intervju 2012-01-18.

²⁰² Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

dels anordnarredovisningen. Dessa ska granskas av arbetsförmedlarna. Kollisioner mellan aktiviteter respektive anordnare som beviljar ledighet utan att informera Arbetsförmedlingen, kan leda till missförstånd som måste redas ut innan avisering av utbetalning kan ske. Arbetsförmedlarna menar att många nyanlända ägnar mycket kraft åt att förklara sin eventuella frånvaro och skaffa underskrifter från sina handledare. Detta leder till att de tappar fokus på jobbsökandet. Arbetsförmedlarna påpekar samtidigt att skälen för frånvaro överlag är legitima.

I enkätsvaren från arbetsförmedlarna bekräftas det som nämns ovan, såtillvida att flertalet instämmer i påståendet att administrationen kring beräkning av etableringsersättning är omfattande (se figur 5.1). Enkät-svaren vittnar samtidigt om att de sökandes uppgifter i månadsredovisningen ibland skiljer sig från motsvarande uppgifter från anordnarna. Detta föranleder merarbete för arbetsförmedlarna eftersom de måste kontrollera vilken uppgift som är korrekt.

Figur 5.1 Arbetsförmedlarnas uppfattning om arbetet med beräkning av nyanländas etableringsersättning



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

Ytterligare en orsak till extra arbete med beräkningen av etableringsersättning är att arbetsförmedlarna måste ta hänsyn till om den nyanlände får någon förmån i socialförsäkringssystemet. För att förhindra

felaktiga utbetalningar bör därför arbetsförmedlarna kontrollera med Försäkringskassan, som utreder den nyanländes försäkringstillhörighet. Enkätsvaren antyder dock att få arbetsförmedlare gör en sådan kontroll. I stället är det mycket tydligt att de prioriterar att etableringsersättning kan betalas ut snabbt.

5.2.3 Utbetalningsdagen för ersättning ger problem

Månadsredovisningen per kalendermånad innebär att rapporteringen inte kan ske förrän efter månadens slut. Skälet till att redovisning sker per kalendermånad är att parallella avstämningar mot inkomster från förvärvsarbete och vårdnadsbidrag sker per kalendermånad. Eftersom både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan behöver några dagars handläggningstid för beräkning, kontroll och avisering, betalas ersättning i praktiken ofta ut kring den 8 följande månad.²⁰³ Detta utgör ett stort problem, eftersom de nyanlända saknar pengar i slutet av månaden när hushållens räkningar normalt ska betalas. Statskontorets bedömning i delrapporten var att rutinen med månadsredovisning per kalendermånad bör ses över, i syfte att dels underlätta individens planering av hushållsekonomin, dels undvika att kommunerna ska behöva bistå individen när denne saknar försörjning. Eftersom regeringen i september 2011 aviserade att den under år 2012 avser att förändra reglerna för möjligheterna att behålla etableringsersättning vid arbete utom etableringsplan, bedömde Statskontoret att en sådan åtgärd borde vara möjlig att genomföra.²⁰⁴

Statskontoret har under januari och februari 2012 följt upp problemet med utbetalningsdatum i enkäter och intervjuer med såväl arbetsförmedlare som kommunföreträdare. Deras uppfattningar bekräftar med eftertryck att problemen kvarstår och är omfattande. De menar att tidpunkten för utbetalning av etableringsersättning och tilläggsförmåner är en starkt bidragande orsak till att många nyanlända måste ansöka om kompletterande försörjning hos kommunen (se även avsnitt 5.3.1).

²⁰³ Avser utbetalning av EEP. Eftersom EEM betalas två gånger per månad sker utbetalning då kring den 8 respektive 23. (Källa: Arbetsförmedlingens återrapportering, 2012-02-22.)

²⁰⁴ I maj 2012 har regelverket ännu inte förändrats.

Arbetsförmedlingen menar dock att utbetalningsdatumet bara utgör en del av problematiken. En nyanländ som får beslut om etableringsersättning i nära anslutning till ersättningsperiodens brytdagar och datum för aviseringar får sin första utbetalning relativt snabbt. Ersättningens nivå blir dock låg, eftersom den avser få dagar. Det blir följaktligen svårt för individen att klara sin försörjning under väntan på den andra utbetalningen. Det är först när den nyanlände har deltagit en hel månad i aktiviteter som denne får full ersättning. Vid det laget har det dock gått ganska lång tid sedan han eller hon skrevs in vid Arbetsförmedlingen. Kombinationen av att den första utbetalningen vanligtvis avser ett lågt belopp och att utbetalningsdatumet för EEP infaller drygt en vecka efter månadsskiftet medför en risk att den nyanlände blir skuldsatt, eftersom denne ständigt ligger efter med sina betalningar. Arbetsförmedlingen menar även att dessa förutsättningar kan påverka hyresvärdarnas benägenhet att ta emot nyanlända som hyresgäster, om de befärar att dessa inte kan betala hyran i tid. Ersättningsproblematiken riskerar därmed att påverka Arbetsförmedlingens möjligheter att bosätta målgruppen.

5.3 Behovet av kompletterande försörjningsformer

I Statskontorets delrapport framkom att det finns en överhängande risk för att kommunerna i glappet mellan olika ersättningsformer behöver bistå de nyanlända med försörjningsstöd. SKL menade även att försörjningen för de nyanlända i vissa fall är otillräcklig även när ersättningarna har börjat betalas ut. Statskontoret ansåg dock att omfattningen av problemet inte var tillräckligt klargjord och att de faktiska utbetalningarna av etableringsersättning och ekonomiskt bistånd bör analyseras. Dessutom efterfrågade Statskontoret en analys av nyanländas frånvaro från aktiviteter eftersom det dels kan leda till att etableringsersättningen sätts ned, dels indikerar hur många aktivitetsdagar som nyanlända går miste om i etableringsplanen. Såvitt Statskontoret erfar har berörda aktörer inte genomfört några av dessa analyser.

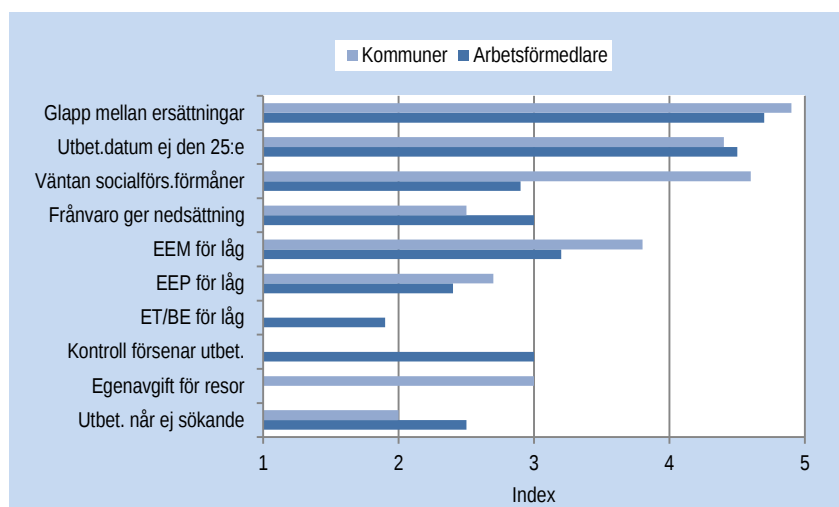
Kommunernas bistånd för nyanlända är enligt den bedömning som Statskontoret gjorde i delrapporten både en kostnadsfråga och en principfråga. I detta avsnitt analyserar vi orsakerna till att nyanlända

behöver ansöka om ekonomiskt bistånd och vilka konsekvenser det medför för kommunerna i form av merarbete.

5.3.1 Orsaker till att nyanlända behöver ansöka om ekonomiskt bistånd

I syfte att få en bred och nyanserad bild av nyanländas behov av kompletterande försörjning ställde vi parallellt utformade enkätfrågor till arbetsförmedlare och kommunföreträdare. Svaren visar att nästan samtliga kommuner och arbetsförmedlare har haft någon i målgruppen som har behövt ansöka om ekonomiskt bistånd. Det innebär inte att samtliga i målgruppen behöver kompletterande försörjningsstöd men väl att behovet av kommunernas ekonomiska bistånd är utbrett. Arbetsförmedlare och kommunföreträdare är i stora drag överens om skälen till målgruppens behov (se figur 5.2).

Figur 5.2 Arbetsförmedlarnas och kommunernas uppfattning om skälen till att nyanlända har behövt ansöka om ekonomiskt bistånd



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

Respondenterna instämmer nästan enhälligt i att glappet mellan statliga ersättningsformer gör att kompletterande försörjning behövs. Glappet uppstår framför allt i skiftet från utbetalningen av LMA-ersättning till den första utbetalningen av etableringsersättning. I kommunenkäten är det dock tydligt att man även uppfattar ett glapp i och med att nyanlända får vänta på utbetalningar av socialförsäkringsförmåner.²⁰⁵ I Statskontorets intervjuer framkommer även att vissa kommuner uppfattar att kostnader för tandvård bidrar till glappet.

Försäkringskassan har tagit emot relativt mycket kritik för långa handläggningstider för förmåner i socialförsäkringssystemen. Myndigheten menar att prövning av förmånsärenden kräver utredning och ställningstagande om försäkringstillhörighet. De vanligaste förmånerna som behöver utredas är barnbidrag och föräldrapenning. Båda dessa förmåner är relativt okomplicerade att utreda, men en komplett ansökan tar likväl oftast tio dagar att utreda. Problemet är att ansökningarna ofta är ofullständiga och kräver kompletteringar. Myndigheten har som mål att 90 procent ska beslutas inom 60 dagar.²⁰⁶

Såväl kommuner som arbetsförmedlare instämmer i stor utsträckning i att utbetalningsdatumet för etableringsersättning medför att många nyanlända måste ansöka om kompletterande försörjning. När tidpunkten för utbetalningen inte infaller kring den 25 kan många nyanlända inte betala hyra och andra räkningar som ofta förfaller vid månadsskiftet.

Enkätsvaren tyder på att handläggarna, särskilt i kommuner, anser att den lägre nivån av etableringsersättning (EEM) är för låg. Däremot upplever varken arbetsförmedlare eller kommuner att den högre nivån på etableringsersättning (EEP) är för låg. Detta gäller dock under förutsättning att full ersättning betalas ut. Nivån på tilläggsförmånerna etableringstillägg och bostadsersättning förefaller också vara tillräcklig.²⁰⁷

²⁰⁵ Arbetsförmedlarna instämmer i betydligt lägre grad i detta påstående, vilket kan förklaras av att påståendena inte var likadant utformade i de båda enkäterna. Det kan även bero på att uteblivna socialförsäkringsförmåner inte medför några konsekvenser för Arbetsförmedlingen men i desto högre grad gör det för kommunerna.

²⁰⁶ Försäkringskassan, intervju 2012-01-18.

²⁰⁷ Kommunerna tillfrågades inte om tilläggsförmånerna.

Arbetsförmedlarna instämmer i högre grad än kommunerna i att frånvaro från aktiviteter i förlängningen kan leda till att nyanlända måste komplettera sin försörjning. Det kan möjligen förklaras av att arbetsförmedlarna har god insyn i frånvarofrekvensen, medan kommunerna inte har samma kunskap om nyanländas frånvaro och att det kan orsaka lägre statlig ersättning. Som vi beskrivit i avsnitt 5.2.1 är det endast ogiltig frånvaro som orsakar nedsättning, men när det väl inträffar gäller det inte bara etableringsersättningen utan även tilläggsförmånerna.

Arbetsförmedlarna ger visst stöd för att de kontroller av frånvarorapporteringar som görs i anslutning till månadsredovisningen är så tidskrävande att den kan försena utbetalning och i förlängningen även tvinga nyanlända att vända sig till socialtjänsten. Som vi konstaterade i avsnitt 5.2.2 är det dock många arbetsförmedlare som prioriterar snabba utbetalningar. Det kan i sammanhanget även tilläggas att några arbetsförmedlare som Statskontoret har intervjuat saknar återkoppling från Försäkringskassan när en utredning av en förmån är avslutad. Detta kan fördröja arbetsförmedlarnas handläggningstid.

Kommunföreträdarna ger i enkätsvaren visst stöd för att nyanlända kontaktar socialtjänsten för att de saknar medel för att köpa busskort. Detta problem har mildrats av regeringens beslut om att Arbetsförmedlingen ska betala kostnaden för den del som överstiger 600 kronor i månaden. Men även denna kostnad är för stor för vissa nyanlända.

5.3.2 Frånvarostatistiken är bristfällig

Statskontoret har bett Arbetsförmedlingen att ta fram statistik över hur stor frånvarofrekvensen är och hur frånvaroorsakerna fördelar sig. Om antalet ogiltiga frånvarotimmar är högt, finns det risk för att berörda i målgruppen får sin ersättning nedsatt och därmed inte får tillräcklig försörjning. Arbetsförmedlingen har meddelat att den begärda frånvarostatistiken inte kan lämnas ut eftersom den ännu inte är kvalitets-säkrad, men att utvecklingsarbete pågår.²⁰⁸ De berörda aktörerna har, såvitt Statskontoret erfar, heller inte genomfört någon samkörning av uppgifter om nyanlända som får ekonomiskt bistånd och som ingår i

²⁰⁸ Arbetsförmedlingen, e-post 2012-04-12.

Socialstyrelsens biståndsregister. Arbetsförmedlingen uppger sekretessskäl som orsak.²⁰⁹

Kunskapen om nyanländas frånvaro i etableringsplanen och i vilken omfattning de får ekonomiskt bistånd kan därmed inte baseras på de uppgifter som arbetsförmedlare och kommunhandläggare faktiskt registrerar. Den kunskap som kan inhämtas vilar i stället på urval och uppskattningar, vilket inte ger samma tillförlitlighet som registrerade data.

Statskontoret konstaterade i samband med granskningen av etableringsplaner att 60 procent av personerna i urvalet hade en registrering om nedsättning eller minskning vid minst ett tillfälle. Omfattningen inskränker sig i vissa fall endast till några timmar. Exempel på skäl för nedsättning är frånvaro från aktivitet, missat inbokat möte med arbetsförmedlare, obeviljad semester och instegsjobb.

Med hjälp av Försäkringskassans utbetalningsstatistik och Arbetsförmedlingens deltagarstatistik har Statskontoret försökt beräkna i vilken utsträckning det förekommer nedsättning och minskning av etableringsersättning. Detta skulle kunna ge en indikation på omfattningen av ogiltig frånvaro. Tyvärr är underlaget otillräckligt för att besvara frågan. Ett problem är att Arbetsförmedlingen vid aviseringarna slår ihop de båda formerna av etableringsersättning, trots att ersättningsnivåerna skiljer. Det andra problemet är att den första utbetalningen till nyanlända sällan avser en hel månad.

Försäkringskassans underlag ger ändå viss vägledning i skattningen av hur stor andel som får ersättning på en nivå som är rimlig ur försörjningssynpunkt. Tabell 5.1 visar utbetalda belopp för etableringsersättning under perioden maj 2011 t.o.m. mars 2012.²¹⁰ Spridningen mellan minsta respektive högsta utbetalningsbelopp är påfallande. Det lägsta beloppet beror sannolikt på att aviseringen endast gäller en dags ersättning kombinerat med minskning p.g.a. förvärvsarbete eller nedsättning p.g.a. ogiltig frånvaro. Det högsta beloppet förklaras av att vissa personer har fått retroaktiva utbetalningar som en klumpsumma.

²⁰⁹ Arbetsmarknadsdepartementet, hearing 2011-10-19.

²¹⁰ Försäkringskassan, e-post 2012-04-20. Data för perioden december 2010 t.o.m. april 2011 är inte kvalitetssäkrad.

Tabell 5.1 Utbetalningar av etableringsersättning (EEM och EEP) perioden maj 2011 –mars 2012. Kronor per person och månad.

	Totalt	Kvinnor	Män
Medelvärde	6 055	6 030	6 077
Minsta belopp	39	39	77
1:a kvartil	6 160	6 160	6 237
2:a kvartil (median)	6 468	6 468	6 468
Maxbelopp	44 700	44 700	31 108

Källa: Försäkringskassan, 2012-04-20.

Förutsatt att en nyanländ inte får någon nedsättning eller minskning av EEP får denne en ersättning motsvarande ungefär 6 600 kronor per månad.²¹¹ Av tabell 5.1 framgår att utbetalda ersättningar ända ned till den första kvartilen endast skiljer drygt 400 kronor från en hel utbetalning. Detta innebär att det inte är vanligt med nedsättning eller minskning.²¹² Åtminstone tre fjärdedelar av målgruppen får ersättningar nära de nivåer som är avsedda. Det skulle även innebära att behovet av ekonomiskt bistånd i de flesta fall är övergående när nyanlända väl har fått sin andra utbetalning.

5.3.3 Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenserna av glappet i försörjningen är att nyanlända riskerar att vänja sig vid att ansöka om olika former av bidrag i stället för att inrikta sig på att klara sin försörjning genom att söka arbete.²¹³ Statskontoret kunde i delrapporten inte bedöma omfattningen av detta problem men har i denna slutrapport tagit upp frågan i enkäten till kommuner och arbetsförmedlare.

I enkätsvaren framkommer att majoriteten av kommunerna och arbetsförmedlarna upplever att nyanlända tar kontakt med kommunen före det första etableringssamtalet vid Arbetsförmedlingen. Det finns flera skäl till att kommunen kontaktas först. Den främsta orsaken är att nyanlända har ett initialt behov av ekonomiskt bistånd och bostad. Aktörerna framhåller även att nyanlända efterfrågar barnomsorg och be-

²¹¹ Beräknat på att antalet ersättningsdagar i genomsnitt uppgår till 21,4 per månad.

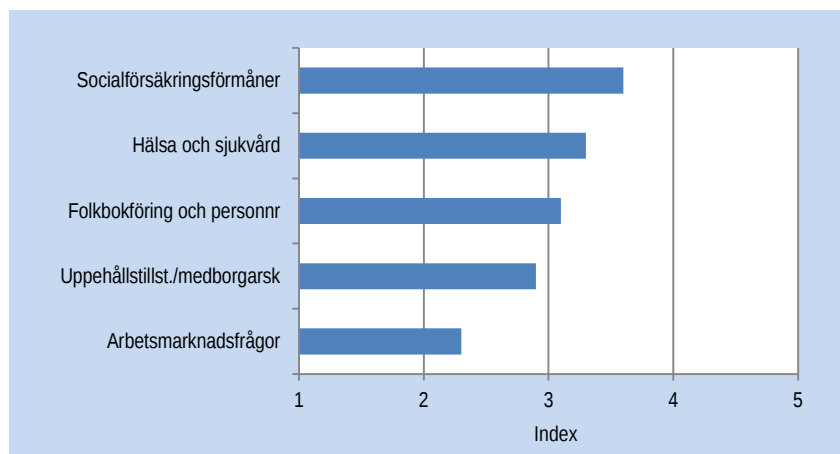
²¹² Observera att beloppen även inkluderar utbetalningar av EEM som normalt uppgår till 4 947 kronor.

²¹³ Arbetsmarknadsdepartementet, hearing 2011-10-19.

höver vägledning på orten. Kvotflyktingar ska dessutom vända sig till kommunen först. Vissa mindre kommuner påpekar även att det inte finns någon arbetsförmedling på orten och därför blir kommunen blir den naturliga kontakten. Några arbetsförmedlare menar att anhöriga tipsar de nyanlända om att besöka kommunen först.

I Bodens kommun anger företrädare för kommunen att det första glappet hanteras av kommunens integrationsfunktion i stället för av socialtjänsten. Skälet till denna ordning är att man vill markera att nyanlända inte ska fokusera på att söka bidrag.²¹⁴ I Sundsvall nämns även att en socialsekreterare är placerad vid Arbetsförmedlingen under ett par dagar i veckan för att underlätta frågor som uppkommer i samband med glappet.²¹⁵

Figur 5.3 Kommunernas uppfattning om vilka andra frågor som socialtjänsten får hjälpa målgruppen med vid utbetalning av ekonomiskt bistånd



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

I figur 5.3 visas i vilken utsträckning kommunföreträdarna upplever att nyanlända har frågor som berör andra ansvarsområden när de besöker socialtjänsten. Främst är det frågor som rör Försäkringskassans an-

²¹⁴ Bodens kommun, intervju 2012-02-08.

²¹⁵ Arbetsförmedlingen Sundsvall, intervju 2012-02-09.

svarsområde, dvs. barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag. I andra hand är det hälso- och sjukvårdsfrågor. Detta påminner om behovet av att landstinget genomför en hälsoundersökning i ett tidigt skede efter, och i vissa fall även innan uppehållstillstånd beviljas.²¹⁶ Frågor uppkommer även inom Skatteverkets och Migrationsverkets ansvarsområden. Däremot förekommer frågor som berör Arbetsförmedlingens huvudansvar endast i begränsad utsträckning.

I några av de intervjuer som Statskontoret har genomfört med kommunföreträdarna och arbetsförmedlarna nämns att nyanlända ibland har svårt att skilja på vilken funktion olika myndigheter och kommunen har. Detta gäller i synnerhet där aktörerna är samlokaliserade. Detta kan vara en orsak till att nyanlända ställer frågor till aktörer som inte egentligen inte berörs av frågan.

5.4 Statskontorets iakttagelser

Regeringen och myndigheterna har vidtagit flera åtgärder för att motverka att det uppstår glapp i målgruppens försörjning. Dessa åtgärder löser dock bara en del av de problem som finns. Att det dröjer lång tid för vissa nyanlända att få personnummer gör att de inte kan öppna bankkonto, som skulle göra det lättare för myndigheterna att betala ut etableringsersättning och tilläggsförmåner. Övriga utbetalningssätt har inte heller varit problemfria och tar dessutom längre tid.

Statskontoret kan konstatera att det finns ett övergripande problem i processen för utbetalning av ersättning till nyanlända som utmynnar i att många i målgruppen initialt behöver ansöka om kompletterande försörjningsstöd. Tidsintervallet är för långt mellan den förskottsbetalning av LMA-ersättning som nyanlända oftast får från Migrationsverket och den första utbetalningen av etableringsersättning som motsvarar en hel månad. Detta betecknas vanligtvis som det s.k. glappet. Dessutom är de löpande utbetalningarna av den högre nivån på etableringsersättning inte anpassade till den tidpunkt när de nyanlända ska betala sina räkningar. Arbetsförmedlingen har varit medveten om detta problem under en längre tid och har strävat efter att hitta en helhetslösning. Statskontoret återkommer med en bedömning och förslag i frågan i kapitel 7.

²¹⁶ Migrationsverket, e-post 2012-05-11.

Vidare anser arbetsförmedlarna att månadsredovisningen medför tidskrävande administration som även gäller nyanlända. För att påskynda utbetalningen prioriterar arbetsförmedlarna en snabb handläggning framför att kontrollera att beloppet i alla avseenden blir korrekt, vilket i vissa fall kan leda till felaktiga utbetalningar och återkrav. För nyanlända riskerar ersättningsfrågan att ta fokus från de insatser som görs för att påskynda deras etablering i arbetslivet.

Enligt Statskontorets analys får åtminstone 75 procent av nyanlända en etableringsersättning som i stort sett motsvarar maximalbeloppet. Det skulle innebära att behovet av ekonomiskt bistånd bland nyanlända är ett övergående problem när de väl har fått sin andra utbetalning.

6 Samverkan och samordning

Den centrala frågan i Statskontorets uppdrag är att bedöma hur väl myndigheter, kommuner och etableringslotsar samverkar och samordnar sina verksamheter i syfte att uppnå en effektiv etableringsprocess. Merparten av dessa insatser sker i processerna för bosättning, etableringsplan och etableringsersättning som redovisades i kapitel 3–5. Ur ett styrningsperspektiv är dock samverkans- och samordningsfrågor centrala, varför dessa diskuteras på ett övergripande plan i detta kapitel.

För att i sammanhanget klargöra begreppen vill Statskontoret förtydliga att vi med ”samverkan” avser att aktörerna verkar i gemensam riktning för ett visst syfte och att ”samordning” avser de handlingar som främjar koordinationen av olika verksamheter.

6.1 Erfarenheter av samverkan och samordning på central nivå

Behovet av samverkan i integrationsfrågor mellan olika samhällsaktörer har inte uppstått med anledning av etableringsreformen, utan det fanns även tidigare när kommunerna ansvarade för mottagandet av nyanlända. Kommunerna samverkade dock företrädesvis med enskilda statliga myndigheter och inte genom bred samordning. Förutom att Arbetsförmedlingen numera har samordningsansvaret, har avsikten med reformen varit att tydliggöra även andra statliga myndigheters ansvar. Etableringsreformens konstruktion förutsätter att berörda myndigheter och kommunerna samverkar och samordnar sina insatser för att uppnå en effektiv etableringsprocess.

6.1.1 Övergripande redovisning av samverkansaktiviteter

I Statskontorets delrapport konstaterades att det finns en hög ambitionsnivå hos berörda aktörer att samverka och samordna verksamheter

och rutiner för att etableringsreformen ska fungera som avsett. Aktörerna möts i olika konstellationer i syfte att diskutera problem och vidta åtgärder. Ett sådant exempel är aktörernas gemensamma initiativ till att utforma olika övergripande policydokument.²¹⁷ Ett annat exempel är Samverkansdelegationen, där Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna, Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ingår. Syftet är att delegationen ska fungera som en bas för att överlägga om gemensamma policyfrågor. Delegationen ska också utveckla samverkan och rutiner för uppföljning utifrån respektive myndighets uppdrag. Inom ramen för Samverkansdelegationen finns under år 2012 tre arbetsgrupper, som arbetar med bosättning, ersättning respektive socialt stöd och hälsa.²¹⁸

Flera aktörer genomför regelbundet konferenser och seminarier, där även lokala företrädare bjuds in. Arbetsförmedlingen ordnade i inledningsskedet av etableringsreformen ett stort antal seminarier över hela landet där syftet var att berörda aktörer skulle skaffa sig kunskaper om etableringsuppdraget. Länsstyrelserna leder olika länsvisa samverkansråd och nätverk med deltagare från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, kommuner och landsting. Syftet är att strategiskt stödja och styra den regionala utvecklingen av etableringen. SKL anordnar med återkommande mellanrum seminarier med anledning av etableringsreformen. I december 2011 hölls bl.a. ett tvådagarsseminarium med 650 deltagare som berörde samtliga delar av etableringsprocessen. Därtill har Regeringskansliet vid flera tillfällen arrangerat stormöten där berörda statliga myndigheter har redovisat erfarenheter och problem som har uppkommit i etableringsuppdraget. Vid stormötet i mars 2012 medverkade även SKL.

Därtill har Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och länsstyrelserna i olika konstellationer samverkat och utvecklat lösningar för att underlätta informationsöverföringen mellan myndigheterna. Syftena med och genomförandet av dessa insatser har redovisats i kapitel 3 till 5.

²¹⁷ Se Statskontorets delrapport (2011:24), för mer utförlig redogörelse.

²¹⁸ Arbetsförmedlingen har aviserat att den senare gruppen eventuellt kommer att delas upp i två, socialt stöd respektive hälsa.

6.1.2 Samordning är ett utvecklingsområde

Statskontorets bedömning i delrapporten var att de berörda myndigheterna och SKL har haft en tendens att framhålla sina egna uppdrag i etableringsuppdraget. Detta riskerar att leda till att möjligheterna till en god samverkan och samordning inte tas tillvara fullt ut. Statskontoret menade även att aktörerna verkade ha haft svårt att enas om hur etableringsprocessen i praktiken skulle se ut, vilket indikerar en bristande samsyn och förståelse för varandras uppdrag. Statskontorets bedömning var att en gemensam processkartläggning skulle förbättra förutsättningarna för samverkan och samordning.

Regeringen har pekat ut Arbetsförmedlingen som den myndighet som ska samordna etableringsinsatserna, vilket kan uppfattas som att myndigheten hamnar i en informell chefsposition gentemot övriga aktörer. Arbetsförmedlingen har ett uttryckligt uppdrag att vara pådrivande men saknar formella befogenheter att styra andra myndigheter och kommuner. För att samordningen ska fungera, dvs. att verksamhetsprocesserna hänger ihop och att insatserna blir utförda utan tidsfördröjning med bibehållen kvalitet, krävs att alla aktörer är lyhörda för andra aktörers synpunkter och tar hänsyn till deras villkor.

En ibland försvårande omständighet i samordningsarbetet är att berörda aktörer måste förhålla sig, alternativt gärna hänvisar, till givna regelverk. Statskontoret kan å ena sidan konstatera att Skatteverket och Migrationsverket via god samverkan är överens om hur nyanlända invandrare genom förändringar i regelverket kan folkbokföras snabbare, men sekretessförordningen förhindrar sådana förändringar. Vi har å andra sidan vid flera tillfällen under uppdraget identifierat att myndigheterna och SKL hänvisar till lagar eller förordningar som ger dem ett visst tidsutrymme för respektive verksamhetsuppgifter. Så länge dessa uppgifter utförs inom den givna tidsramen har ingen instans skäl att kritisera dem. Statskontoret befarar dock att etableringsprocessen, och ytterst individen, blir lidande om aktörernas ledtider staplas på varandra. Länsstyrelsen och Migrationsverket har uttryckt liknande bedömningar och efterlyst en kartläggning av processen med utgångspunkt från individen. Myndigheterna menar att de berörda aktörerna

behöver kontakta varandra när ärenden tenderar att dra ut på tiden i stället för att invänta varandras beslut.²¹⁹

Regeringen har i regleringsbreven för år 2012 gett Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och länsstyrelserna i uppdrag att i samråd med SKL utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända.²²⁰ Detta arbete ska särskilt beaktas på lokal nivå och avser även ansvar och roller för socialt stöd till nyanlända (se även avsnitt 6.3). Berörda aktörer har inte genomfört någon gemensam processkartläggning, enligt vad Statskontoret erfar, men vi noterar samtidigt att aktiviteten i olika samverkansprojekt på central nivå har ökat. En tätare kontakt ökar sannolikt förståelsen för andra aktörers verksamhetsuppdrag och för att rådande regelverk eventuellt begränsar deras handlingsutrymme. Sådan kunskap bör enligt Statskontoret kunna minska risken för låsningar i samverkan mellan aktörerna.

6.1.3 Omstart i Samverkansdelegationen

Syftet med samverkansdelegationen omformulerades i november 2011 och har sedan dess antagit en mer strategisk karaktär.²²¹ I samband med detta fick även Försäkringskassan och SKL fullvärdiga roller i delegationen. Uppdraget i myndigheternas regleringsbrev för 2012 behandlas i de arbetsgrupper som sorterar under delegationen.²²²

Det är ännu alltför tidigt att bedöma vad förändringen innebär på lång sikt. I huvudsak förefaller reaktionerna bland aktörerna hittills vara positiva, såtillvida att det nu finns en tydligare verksamhetsplan med fokus på huvudproblemen i etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingen uppfattas ha ökat sitt engagemang vilket, mot bakgrund av att myndigheten har ett samordningsansvar, är viktigt för att delegationens arbete ska få genomslag. Uppstramningen av verksamheten har även lett till att delegationen har fått en större tyngd och att närvaron bland aktörerna har ökat. Framför allt har samsynen i etableringsuppdraget förbättrats. Samtidigt finns farhågor om att den nya inriktningen ska leda till

²¹⁹ Arbetsmarknadsdepartementet, stormöte 2012-03-09.

²²⁰ Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2012.

²²¹ Varje aktör representeras numera av två företrädare, vilka ska ha en chefsposition med mandat av respektive generaldirektör eller motsvarande.

²²² Arbetsförmedlingen, e-post 2012-05-11.

en mer hierarkisk och formaliserad organisation som minskar utrymmet för att förankra överenskomna strategier i den egna organisationen.

6.2 Lokal samverkan

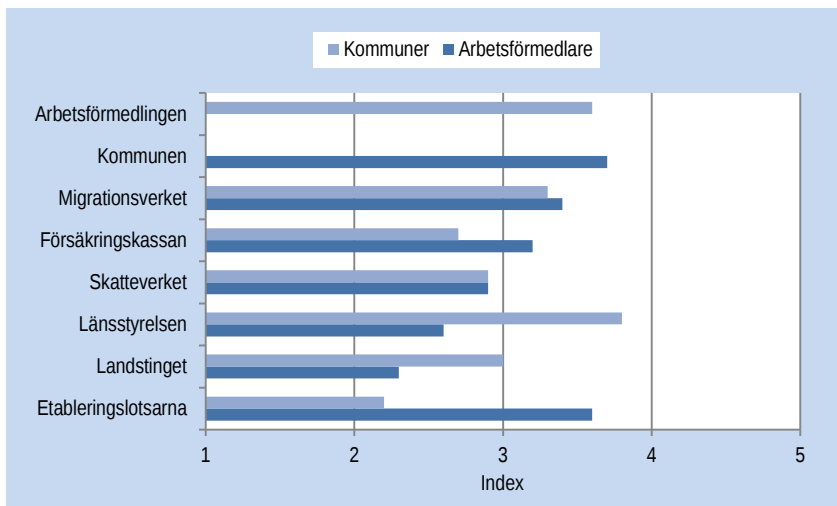
Etableringsreformen genomförs framför allt på lokal nivå. En utgångspunkt i Statskontorets analys av hur samverkan fungerar är att ett bra samverkansklimat på central nivå ökar möjligheterna till en god samverkan och samordning även på lokal nivå. För att undersöka hur samverkan fungerar lokalt har Statskontoret i enkäter och intervjuer ställt frågor till kommunföreträdare och arbetsförmedlare om hur de upplever att samverkan fungerar.

6.2.1 Kommunernas och arbetsförmedlarnas syn på lokal samverkan

Kommunföreträdarna och arbetsförmedlarna ombads ta ställning till om de anser att det finns en bra lokal samverkan med andra berörda aktörer i etableringsreformen. I figur 6.1 framgår att kommunerna i hög grad instämmer i påståendet vad gäller samverkan med länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen men i mindre grad med övriga aktörer. Utfallet avspeglar relativt väl i vilken utsträckning det förekommer samverkan. För kommunerna är länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen och i viss mån Migrationsverket och landstinget naturliga samverkansparter, medan samverkan med övriga aktörer är mer sällsynta. Följaktligen har många kommuner svarat att de inte har någon uppfattning, alternativt inte har någon samverkan, med etableringslotsar, Försäkringskassan och Skatteverket.²²³

²²³ Dessa svar har inte genererat något beräkningsvärde och har således exkluderats från indexvärdet. Se även fråga 7 i Bilaga 6.

Figur 6.1 Arbetsförmedlarnas och kommunföreträdarnas uppfattning av om det finns en bra lokal samverkan med andra aktörer.



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "ingen bra samverkan" och 5 motsvarar "mycket bra samverkan". Medelvärden.

Arbetsförmedlarnas uppfattning liknar kommunernas, såtillvida att de instämmer i att det finns en bra lokal samverkan med de aktörer de i sin profession har anledning att ha mycket kontakt med. För arbetsförmedlingarna gäller detta framför allt etableringslotsarna och kommunerna. Av svaren framgår även att arbetsförmedlarna i högre grad än kommunerna upplever att samverkan med Försäkringskassan fungerar bra, vilket kan förklaras av att de båda myndigheterna ofta arbetar med samma individärenden. Av de intervjuer som Statskontoret har genomfört med arbetsförmedlare framkommer det dock att det finns utvecklingsområden, inte minst vad gäller Försäkringskassans förmåga att kommunicera beslut i ärenden som rör förmåner inom socialförsäkringssystemet. Bristen på samverkan med länsstyrelsen avspeglar troligen att arbetsförmedlarna själva sällan har skäl att träffa länsstyrelsen. Dessa kontakter förekommer i sådana fall snarare på chefsnivå.

Enkätsvaren från kommuner och arbetsförmedlare vittnar om att det finns en ömsesidig syn på att den lokala samverkan dem emellan generellt sett fungerar väl. I Statskontorets intervjuer med kommuner fram-

kommer dock att kommunikationen kan förbättras. Kommunerna uppfattar sig ibland som underleverantörer till Arbetsförmedlingen och inte som en motpart, vilket bl.a. exemplifieras av att enstaka lokala arbetsförmedlingar förväntar sig att kommunen ska se till att praktikplatser upprättas, i något fall även hos privata företag. Några kommuner nämner även att Arbetsförmedlingen utan förvarning skickar nyanlända på andra aktiviteter än inplanerad sfi. Denna brist på samordning kan självfallet försämrat relationerna mellan aktörerna. Generellt sett vittnar intervjuerna med lokala företrädare om att samarbetet mellan arbetsförmedlare och handläggare i kommunerna fungerar bra, medan det behöver förbättras på chefsnivå.

6.2.2 Förekomsten av lokala överenskommelser

I kommuner träffas lokala överenskommelser i syfte att underlätta samverkan kring olika frågor. Vilka aktörer som medverkar i en sådan överenskommelse kan variera, men förutom kommunen kan även myndigheter, näringsliv och ideella föreningar omfattas. Enligt berörda aktörer i etableringsreformen bör en lokal överenskommelse inte betraktas som ett avtal, men den ska tydligt definiera vilken målgrupp som överenskommelsen avser och vilken aktör som förväntas göra vad. Det är samtidigt ett levande dokument som behöver uppdateras två gånger per år. En förutsättning för att överenskommelsen ska få genomslag är att det finns en ömsesidig förståelse mellan aktörerna. Ett fel som tidigare har begåtts är att parterna tenderar att bevaka sina egna intressen. Arbetsförmedlingen menar att en idealisk överenskommelse bör mogna fram och att initiativet till att upprätta en lokal överenskommelse om nyanlända invandrare bör tas av den lokala arbetsförmedlingen.²²⁴

I enkätsvaren från kommunerna framkom att 53 procent har upprättat en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen om samarbete och ansvarsfördelning för nyanlända invandare.²²⁵ Ytterligare 34 procent svarade att det förs diskussioner om att upprätta en sådan. I de kommuner som svarat att det finns en lokal överenskommelse omfattas den vanligtvis av verksamheter som sfi, flyktingmottagning, samhällsorien-

²²⁴ SKL, konferens 2011-12-09.

²²⁵ Enkäten skickades ut i mars 2012.

tering och socialtjänst. Drygt hälften anger även att förskola och skola omfattas av den lokala överenskommelsen.

Enligt de kommuner som har tecknat en lokal överenskommelse var det Arbetsförmedlingen som i drygt hälften av fallen tog initiativ till att upprätta överenskommelsen. En tredjedel svarar att det var kommunen. Några anger dock att det i huvudsak var ett gemensamt initiativ eller att kommunen har drivit på för att Arbetsförmedlingen i sin roll som samordningsansvarig ska kalla till möte i syfte att upprätta en lokal överenskommelse. I vissa av Statskontorets intervjuer nämner kommunerna att länsstyrelsen har spelat en viktig roll för att förmå de lokala aktörerna att agera och enas om en överenskommelse.

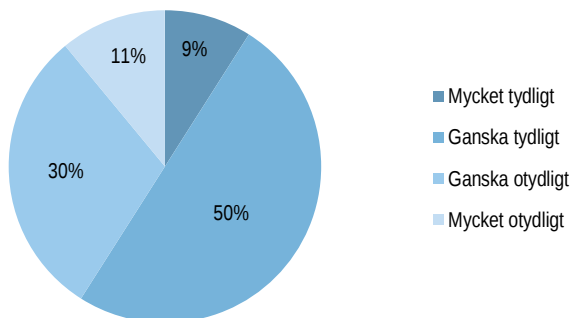
Av kommunerna instämmer 30 procent i att den lokala överenskommelsen har lett till att ansvar och roller mellan Arbetsförmedlingen och kommunen har förtydligats och ytterligare 61 procent instämmer delvis.

I Statskontorets intervjuer framkommer att kvaliteten i de lokala överenskommelser som har träffats är skiftande. Aktörer som ingår i samma överenskommelse lämnar olika omdömen om värdet av den. Några kommuner menar att arbetsförmedlingens lokala samordningsansvar har klarnat men att myndigheten även behöver praktisera sin samordnande roll. Om parterna inte träffas under en lång tid, finns det en risk att samverkansvinsterna försvinner och att parterna återvänder till att arbeta enskilt. I några fall förefaller det som om överenskommelsen har tillkommit därför att man har förväntats upprätta en sådan.

Kommunföreträdarna tillfrågades även om de anser att det generellt sett råder tydliga ansvarsförhållanden mellan kommunen och Arbetsförmedlingen för nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser. Figur 6.2 visar att majoriteten tycker det är mycket eller ganska tydligt. Det innebär dock inte nödvändigtvis att alla dessa kommuner är överens med Arbetsförmedlingen om ansvarsförhållandena. Det kan även handla om att vissa kommuner anser att Arbetsförmedlingen i och för sig har ett tydligt ansvar i etableringsreformen men att myndigheten ännu inte har tagit detta ansvar fullt ut. Det faktum att majoriteten av kommunerna och arbetsförmedlingarna har träffats och faktiskt kommit överens om en lokal överenskommelse bör dock innebära att den har bidragit till ett klargörande av ansvarsförhållandena

och att parterna ömsesidigt förbinder sig att uppfylla respektive åtaganden.

Figur 6.2 Kommunföreträdarnas uppfattning om ansvarsförhållandet mellan kommun och arbetsförmedling



Statskontoret efterlyste i delrapporten från oktober 2011 att Arbetsförmedlingen och kommunerna behövde förtydliga ansvar och roller med avseende på socialt stöd. Statskontoret kan konstatera att i den mån lokala överenskommelser har upprättats, har dessa i åtminstone viss utsträckning lett till förtydliganden i dessa avseenden. Om detta även gäller frågan om socialt stöd till målgruppen studeras närmare i följande avsnitt.

6.3 Samordningen av socialt stöd till nyanlända

Statskontoret konstaterade i delrapporten att det åtta månader efter att etableringsreformen införts fortfarande saknades en samsyn om vilket ansvar Arbetsförmedlingen, kommunen och etableringslotsen förväntades ta vad gäller att ge socialt stöd till nyanlända.²²⁶ I frånvaron av tydliga riktlinjer för roller och ansvar konstaterade Statskontoret att det i praktiken hade varit upp till enskilda handläggare, oavsett om de var

²²⁶ Med socialt stöd avses i sammanhanget tjänster av karaktären vägledning, t.ex. att förklara för nyanlända vart de ska vända sig i olika samhällsfrågor eller att hjälpa dem att förstå innebörden av olika besked som de har fått från myndigheter eller kommun.

verksamma på en myndighet eller i en kommun, att avgöra hur de skulle arbeta för att underlätta situationen för nyanlända, vars behov kan vara mycket olikartade. Statskontorets bedömning var att det behövdes en central överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och SKL om ansvar för och roller vid socialt stöd till nyanlända, som de lokala överenskommelserna kunde baseras på.

I eftermälet till Statskontorets delrapport har ansvaret för socialt stöd till nyanlända diskuterats vid flera tillfällen.²²⁷ Både Arbetsförmedlingen och SKL har förklarat sig tveksamma till om centrala riktlinjer i praktiken kan få någon styrningseffekt på lokal nivå. SKL menar att begreppet socialt stöd signalerar omhändertagande. Arbetsförmedlingen anser att nyanländas egenansvar borde betonas mer och att det förmodligen skulle vara mer effektivt att ansvaret för socialt stöd mognar fram i de lokala överenskommelserna. Parterna vill prova hur de centralt kan stödja den lokala samvekan genom ett metodstöd som utvecklas under våren 2012.²²⁸

6.3.1 Oklara roller

Ett utbrett problem i etableringsuppdraget är att nyanlända invandrare inte vet vart de ska vända sig med sina frågor om t.ex. försörjning, barnomsorg, bosättning och vård. Den person som nyanlända får tillfälle att prata med får ta del av den enskildes aktuella frågor eller problem, oavsett om det är en myndighetshandläggare, biståndshandläggare eller etableringslots. I Statskontorets intervjuer intygar såväl kommunföreträdare som arbetsförmedlare att nyanlända ofta har svårt att skilja på respektive verksamheter och vilka frågor som kan avhandlas där. I sammanhanget bör även nämnas att det på vissa mindre orter varken finns arbetsförmedling eller någon annan myndighet, varför nyanländas efterfrågan på stöd från kommuntjänstemännen blir desto större.

Kommunföreträdare har tolkat Arbetsförmedlingens samordningsansvar som ett ansvar för att lösa nyanländas praktiska frågor, medan statliga företrädare har tolkat förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar som att detta ansvar bör

²²⁷ Arbetsmarknadsdepartementets hearing (2011-10-19) och länsstyrelsernas möte (2011-10-31).

²²⁸ SKL, e-post 2012-05-29.

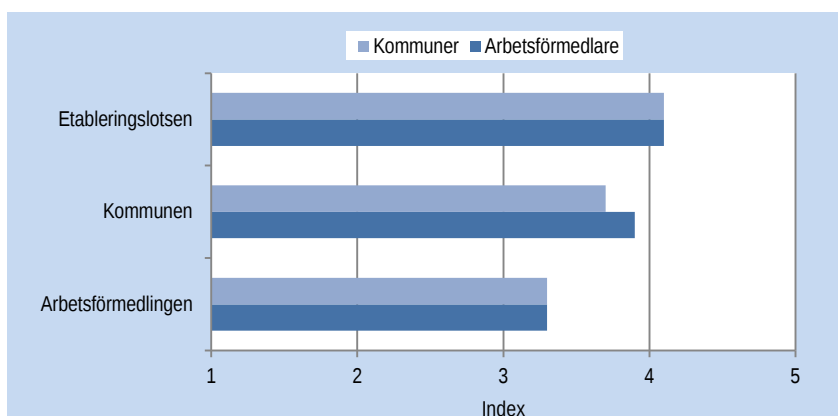
bäras av kommunerna.²²⁹ Trots seminarier med Arbetsförmedlingen, SKL och lokala representanter från respektive organisation har oklarheterna inte lösts, utan har i praktiken hanterats genom enskilda handläggares goda vilja. Det bör i sammanhanget tilläggas att de gemensamma servicekontoren, som drivs av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten, i viss utsträckning också får bistå nyanlända i allehanda frågor som inte omfattar dessa myndigheters verksamhetsansvar. I många fall ringer arbetsförmedlare för nyanländas räkning till Försäkringskassan och begränsar därmed antalet besök vid de gemensamma servicekontoren. På vissa orter där dessa kontor ligger i anslutning till någon av Migrationsverkets mottagningsenheter kan besöksfrekvensen däremot vara omfattande. Arbetsförmedlingen och kommunerna är således inte de enda offentliga aktörerna som i praktiken ger socialt stöd.

6.3.2 Etableringslotsen förväntas ge socialt stöd – styrning från central nivå efterfrågas

I enkäterna till arbetsförmedlare och kommunföreträdare ombads respondenterna ta ställning till i vilken utsträckning det är Arbetsförmedlingen, kommunen eller etableringslotsen som bör ha ansvar för att ge socialt stöd. Av svaren att döma bör alla tre aktörer ha en sådan roll. Vissa respondenter instämmer i att de tre aktörerna bör ge socialt stöd, medan andra vill att ansvaret ska koncentreras till en eller två av aktörerna. Det råder då skiftande meningar om vilken eller vilka två aktörer som ansvaret ska läggas på.

²²⁹ Statens schablonersättning till kommunerna omfattar bl.a. kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

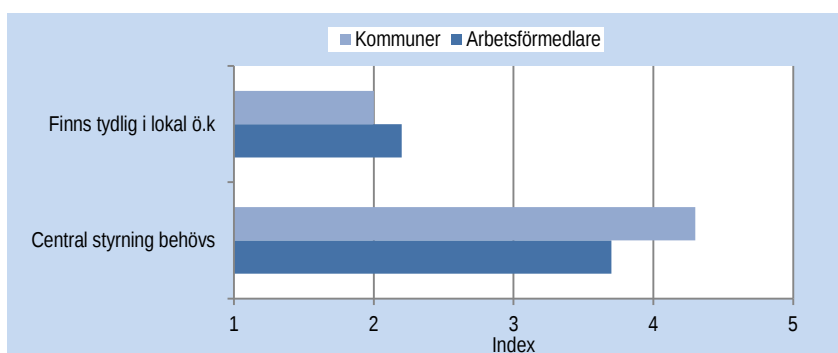
Figur 6.3 Arbetsförmedlarnas och kommunföreträdarnas uppfattning om vilken aktör som bör ge socialt stöd till nyanlända



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

Sammantaget kan man dock av figur 6.3 utläsa att arbetsförmedlare och kommunföreträdare är överens om den inbördes ordningen. Etableringslotsen är den aktör som respondenterna främst anser vara ansvarig för att ge socialt stöd. I fallande skala kommer sedan kommunen och därefter Arbetsförmedlingen.

Figur 6.4 Arbetsförmedlarnas och kommunföreträdarnas uppfattning om tydligheten i ansvaret för socialt stöd



Anm: Index 1–5, där 1 motsvarar "instämmer inte alls" och 5 motsvarar "instämmer helt". Medelvärden.

Respondenterna ombads även ta ställning till om det finns en tydlig lokal överenskommelse om socialt stöd. Figur 6.4 visar att det är få respondenter som instämmer i påståendet, även om man i sammanhanget bör beakta att det endast fanns lokala överenskommelser i drygt hälften av kommunerna vid enkättillfället. Svaren visar däremot att såväl kommunföreträdare som arbetsförmedlare efterlyser styrning från central nivå av vilken aktör som ska ansvara för att nyanlända får socialt stöd.

Enkätsvaren från arbetsförmedlare och kommunföreträdare bekräftar således den bedömning som Statskontoret gjorde i delrapporten. I regleringsbrevet för 2012 fick myndigheterna i uppdrag att i samråd med SKL beakta ansvar för och roller vid socialt stöd till nyanlända i etableringsprocessen.²³⁰ Statskontoret ser positivt på att det inom ramen för Samverkansdelegationen under år 2012 har tillsatts en arbetsgrupp för samordningen av socialt stöd. De lokala tjänstemännens behov av ett förtydligande av olika aktörers ansvar är uppenbart. Detta gäller inte bara för att samordna insatserna och underlätta arbetssituationen för de offentliga tjänstemännen utan även för att ge etableringslotsarna ett klargörande av vilka insatser de förväntas ge till målgruppen.

6.4 Statskontorets iakttagelser

En förutsättning för att uppnå en effektiv etableringsprocess är att myndigheterna och kommunerna utifrån respektive roll och ansvar samverkar och samordnar sina verksamheter.

En försvårande omständighet i samordningsarbetet är att enskilda aktörers regelverk i vissa fall skapar hinder för en effektiv samordning. Statskontoret konstaterar dock att förutsättningarna för god samverkan och samordning mellan berörda aktörer har förbättrats genom arbetet inom ramen för Samverkansdelegationen.

Statskontorets enkätundersökning till arbetsförmedlare och kommunföreträdare vittnar om att det finns en ömsesidig syn på att den lokala samverkan mellan arbetsförmedlingen och kommunen generellt sett fungerar väl. I drygt hälften av kommunerna har det upprättats en lokal överenskommelse med arbetsförmedlingen om samarbete och ansvars-

²³⁰ Detta uppdrag avser inte Skatteverket.

fördelning för nyanlända invandare och i ytterligare ett stort antal kommuner diskuteras att upprätta en överenskommelse. En majoritet av kommunföreträdarna menar att den lokala överenskommelsen har förtydligat hur ansvar och roller ska fördelas mellan arbetsförmedlingen och kommunen.

Ett utbrett problem i etableringsuppdraget är att nyanlända invandrare inte vet vart de ska vända sig i olika samhällsfrågor och att de behöver socialt stöd. Vilken aktör som förväntas ge socialt stöd har inte klargjorts. Statskontoret konstaterar att såväl kommuner som arbetsförmedlingar i stor utsträckning ger socialt stöd men att dessa framför allt anser att denna tjänst bör läggas på etableringslotsarna. I Statskontorets enkäter framkommer att de lokala överenskommelserna inte har förtydligat detta ansvar i nämnvärd utsträckning. Såväl kommuner som arbetsförmedlare efterfrågar en tydligare styrning från central nivå av vilket ansvar som de förväntas ta.

7 Bedömningar och förslag

Statskontoret redogör i detta kapitel för sina bedömningar och förslag om vilka åtgärder som regeringen och berörda myndigheter bör vidta. Vi gör också en samlad analys av om etableringsreformens syften och förväntade effekter har uppnåtts.

Utgångspunkter för bedömningarna

Genomförandet av etableringsreformen påverkas av såväl externa som interna faktorer. Till de förstnämnda hör exempelvis tillgången på bostäder och flyktingsströmmarnas sammansättning. Dessa förhållanden kan de aktörer som berörs av etableringsreformen inte påverka, utan de är omständigheter som aktörerna måste förhålla sig till. Däremot kan aktörerna påverka interna faktorer som regelverk och myndighetsrutiner.

Statskontoret konstaterar att nyanlända invandrares förutsättningar i flera avseenden är sämre än för motsvarande grupp som invandrade till Sverige av asylskäl i slutet av 1990-talet. Den aktuella målgruppen har lägre utbildningsnivå än tidigare grupper vilket innebär att de hamnar i ett sämre konkurrensläge än många andra sökande på arbetsmarknaden. Om etableringsreformen ska kunna bidra till att nyanlända invandrare snabbare kommer in i arbetslivet, måste etableringsprocessen fungera mer effektivt än under det senaste decenniet.

7.1 Statskontorets bedömningar och förslag

Statskontorets övergripande bedömning är att myndigheterna och kommunerna behöver förstärka samordningen av sina verksamheter för att syftet med etableringsreformen ska kunna uppfyllas. Det är av avgörande betydelse att de processer som ska leda fram till att nyanlända etableras i arbets- och samhällslivet koordineras och att etableringsinsatserna utförs utan tidsfördröjning med bibehållen kvalitet.

De problem som Statskontoret har identifierat i etableringsprocessen handlar framför allt om att många nyanlända inte får en etableringsplan inom två månader efter beviljat uppehållstillstånd, att aktiviteterna inte är tillräckligt anpassade till målgruppens förutsättningar och behov samt att nyanlända har problem med sin försörjning i inledningsskedet av etableringsprocessen. Statskontoret anser även att Arbetsförmedlingen behöver utveckla uppföljningen av arbetsrelaterade insatser, t.ex. vad gäller förekomsten av nyanländas jobbsökarintensitet, frånvaro från aktiviteter samt resultatersättning för etableringslotsar.

Statskontoret bedömer att etableringsreformen har en önskvärd inriktning, såtillvida att arbetsmarknadsperspektivet har förstärkts i och med att reformen infördes. Målgruppen kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen och erbjuds arbetsförberedande insatser snabbare än förut. Däremot är det angeläget att de brister som Statskontoret har identifierat åtgärdas. Ansvar för att göra det vilar både på regeringen och på berörda myndigheter och kommuner. Statskontoret utvecklar i följande avsnitt sina bedömningar och förslag.

7.2 Samverkan och samordning

Statskontorets bedömer att samsynen mellan de berörda aktörerna på central nivå har förbättrats sedan sommaren 2011.²³¹ Enligt Statskontoret samverkar aktörerna i gemensam riktning i enlighet med etableringsreformens syfte. En naturlig orsak till den förbättrade samverkan är att berörda aktörer i mer än ett år har arbetat med ett gemensamt uppdrag, vilket har inneburit frekventa kontakter och ökad insikt i övriga aktörers verksamhetsuppdrag.

7.2.1 Samordningen bör förstärkas

Statskontoret gör bedömningen att det är nödvändigt att berörda aktörer förstärker samordningen av insatserna i etableringsreformen. De handlingar som aktörerna vidtar måste i högre grad bidra till att etableringsprocessen koordineras. Det gäller allt från den inledande processen med folkbokföring till genomförandet av aktiviteter och utbetalning av etableringsersättning. Flera av Statskontorets förslag om etab-

²³¹ Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

leringsplaner och aktiviteter (se avsnitt 7.3) handlar till stor del om samordning.

En försvårande omständighet i samordningsarbetet är att enskilda aktörers regelverk i vissa fall skapar hinder för en effektiv samordning. Statskontoret konstaterar att myndigheterna kan vara överens om hur effektiviseringar som gynnar alla inblandade bör utformas, men att förordningar som myndigheterna måste förhålla sig till ibland förhindrar detta. Detta gäller t.ex. Skatteverkets möjlighet att få direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister och Arbetsförmedlingens möjlighet att upphandla svenska för invandrare (sfi). Samtidigt konstaterar Statskontoret att vissa aktörer hänvisar till regelverk och interna myndighetsmål som ger dem ett visst tidsutrymme för sina respektive verksamhetsuppdrag. Detta kan bero på att företrädarna saknar mandat att påverka situationen men även på att viljan att hitta nya samordningslösningar är underordnad lojaliteten till den egna verksamheten.

Statskontoret menar att aktörerna bör sträva efter att gemensamt hitta samordningslösningar som underlättar etableringsprocessen. I den mån aktörerna bedömer att det krävs förordningsändringar för att effektivisera etableringsprocessen är det sannolikt att gemensamt framtagna förslag får större genomslag än om aktörerna presenterar separata förslag. Statskontoret bedömer att det förändrade arbetssättet inom Samverkansdelegationen är ett bra forum för aktörerna att kontinuerligt utveckla samordningen. I delegationen arbetar grupper med representanter från flertalet berörda aktörer med konkreta problemlösningar. Det är också viktigt att samordningen av verksamheterna tillämpas lokalt. En förutsättning för detta är att kommunikationen mellan lokala parter upprätthålls och att det inte råder några oklarheter i koordineringen av de nyanländas aktiviteter.

7.2.2 Ansvaret för socialt stöd bör förtydligas

Många nyanlända behöver socialt stöd i etableringsprocessens inledningsskede. Med detta avses att de behöver vägledning om vart de ska vända sig med frågor som rör vardagslivet. Kommuner och arbetsförmedlingar ger i stor utsträckning socialt stöd, men de anser att denna tjänst framför allt bör läggas på etableringslotsarna. Oklarheten om vilken aktör som förväntas axla denna roll har dock varit påtaglig sedan etableringsreformen inleddes och har ännu inte lösts. I Statskon-

torets enkätundersökningar framkommer att såväl kommuner som arbetsförmedlare efterfrågar en tydligare styrning från central nivå av vilket ansvar de förväntas ta.

Statskontoret inser att denna fråga är svår att lösa eftersom de nyanlända ställer sina frågor till den aktör de träffar, oavsett om det är en myndighetshandläggare, kommundiensteman, etableringslots eller aktivitetsanordnare. Det skulle inte gynna genomförandet av etableringsreformen att peka ut en enskild aktör som ensam ansvarig för att bistå med socialt stöd. Reformen skulle riskera att framstå som byråkratisk och oflexibel om vissa aktörer förbjöds eller vägrade att bistå med detta stöd.

Statskontoret bedömer ändå att det finns ett behov av att förtydliga hur och i vilken utsträckning de berörda aktörerna ska ge nyanlända socialt stöd. Detta bör kunna utverkas inom ramen för Samverkansdelegationen, där det finns en särskild arbetsgrupp för socialt stöd. Det är också viktigt att detta förtydligande får genomslag i de lokala överenskommelserna.

Majoriteten av kommunerna anser att de lokala överenskommelserna har lett till att ansvaret mellan Arbetsförmedlingen och kommunen har förtydligats. Statskontoret menar dock att Arbetsförmedlingen bör vara tydligare i budskapet om att det är de lokala arbetsförmedlingarna som i större utsträckning bör ta initiativ till att upprätta lokala överenskommelser. Framför allt bör lokala arbetsförmedlingar i sin samordningsroll vara den aktör som stimulerar löpande samverkan. I detta arbete har även länsstyrelsen en viktig roll.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör säkerställa att samtliga lokala arbetsförmedlingar tar initiativ till att upprätta lokala överenskommelser och att de förtydligar det lokala ansvaret för att ge socialt stöd. Arbetsförmedlingen bör även säkerställa att de lokala arbetsförmedlingarna upprätthåller en aktiv roll i den lokala samverkan.
--

7.3 Etableringsplaner och aktiviteter

Statskontorets bedömning är att de berörda aktörerna i större utsträckning kan bidra till att de nyanlända får snabbare tillgång till en etableringsplan. Upprättandet av en etableringsplan bör kunna påskyndas av en obligatorisk rekvisering av samordningsnummer, bättre samordning av insatserna för att bedöma prestationsförmåga och att Arbetsförmedlingen och kommunerna i högre grad är redo att erbjuda aktiviteter till nyanlända.

7.3.1 Obligatorisk rekvisering av samordningsnummer

Tillgången till samordningsnummer kan underlätta myndigheternas arbete i handläggningen av nyanlända. Arbetsförmedlingarna har endast utnyttjat den möjligheten i begränsad utsträckning med hänvisning till att tidvinsten endast är marginell jämfört med att invänta personnummer. Skatteverket menar att alla aktörer i etableringskedjan skulle gynnas av att Migrationsverket rekviserade samordningsnummer för samtliga asylsökande i samband med beslut om uppehållstillstånd. Statskontoret instämmer i denna bedömning och föreslår att en obligatorisk rekvisering av samordningsnummer införs, så att ärenden med ofullständiga ansökningar inte försenas ytterligare av att arbetsförmedlarna initialt har valt bort att rekvisera samordningsnummer via Migrationsverket. Med en obligatorisk rekvisering av samordningsnummer kan således en väsentlig del i etableringsprocessen snabbas upp.

I syfte att påskynda folkbokföringen har Skatteverket begärt en förordningsändring som skulle medföra att myndigheten får direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister. En sådan förändring skulle enligt Skatteverket förenkla handläggningen av folkbokföringsärenden och ge en kortare handläggningstid. Statskontoret anser att detta är ett bra förslag som underlättar samordningen inom etableringsprocessen och att det bör stödjas av regeringen.

Statskontorets förslag: En obligatorisk rekvisirering av samordningsnummer bör införas genom att Migrationsverket rekvisirerar samordningsnummer av Skatteverket för samtliga asylsökande i samband med beslut om uppehållstillstånd. Statskontoret anser även att Skatteverkets hemställan till regeringen om direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister bör beviljas.

Statskontoret vill i sammanhanget påpeka att det är möjligt att upprätta en etableringsplan och utbetala etableringsersättning även utan person- eller samordningsnummer. Många arbetsförmedlare upplever dock att en manuell handläggning utan systemstöd blir administrativt tung. Statskontoret anser dock att detta inte kan utgöra ett skäl för att vänta med att upprätta en etableringsplan.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingens handläggare ska upprätta en etableringsplan manuellt vid de tillfällen person- eller samordningsnummer inte finns tillgängligt.

7.3.2 Migrationsverkets kartläggning av nyanländas bakgrund bör upphöra

Statskontoret konstaterar att arbetsförmedlarna inte anser sig ha någon nämnvärd nytta av Migrationsverkets kartläggningar av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund, utan föredrar att själva göra fördjupade kartläggningar i samband med etableringssamtalen. Statskontorets granskning av etableringsplaner visar också att det i Migrationsverkets kartläggning ofta saknas uppgifter om arbetslivserfarenhet. Eftersom Migrationsverket ska kartlägga samtliga asylsökande som kommer till Sverige, oavsett om de beviljas uppehållstillstånd eller inte, är myndighetens kartläggningar i många fall helt onödiga. Det finns således flera skäl till att Migrationsverkets kartläggning av nyanländas bakgrund framstår som ineffektiv. I samband med Statskontorets granskning av etableringsplaner framkommer att Arbetsförmedlingens kartläggning av nyanlända är omfattande. Statskontorets bedömning är att utförandet av att kartlägga nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund bör koncentreras till Arbetsförmedlingen.

Statskontorets förslag: Migrationsverkets nuvarande uppgift att påbörja en kartläggning av de nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund bör upphöra.

7.3.3 Bedömning av prestationsförmåga kräver mer samordning

Både medicinska och arbetslivsinriktade utredningar av de nyanländas hälsa är tidskrävande, vilket fördröjer besluten om etableringsplaner. Samtidigt tenderar arbetsförmedlarnas tidspress för att hinna fatta beslut om en etableringsplan inom två månader att leda till att planer upprättas trots oklarheter om individens prestationsförmåga. Försenade läkarutlåtanden, otydliga kontaktvägar till landstingen och behov av anpassning av aktiviteter är några av de problem som uppkommer när Arbetsförmedlingen ska ta hänsyn till den nyanländes prestationsförmåga och behov av rehabiliteringsinsatser.

Statskontoret menar att bedömningen av den nyanländes prestationsförmåga är ett område som kräver ökad samordning av de berörda aktörernas verksamheter. Statskontoret anser att regeringen bör verka för att landstingen får ett tydligt uppdrag i etableringsreformen, så att de nyanländas prestationsförmåga snabbare utreds och kontaktvägarna till landstingen blir tydligare. Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna bör ta ett kraftfullt initiativ för att dels påskynda arbetet med att fastställa de nyanländas prestationsförmåga, dels anpassa både etablerings- och rehabiliteringsinsatserna efter de nyanländas behov och förutsättningar.

Statskontorets förslag: Regeringen bör verka för att landstingen får ett tydligt uppdrag i etableringsreformen, så att de nyanländas prestationsförmåga utreds snabbare och kontaktvägarna till landstingen blir tydligare. Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna bör ta ett större ansvar för att påskynda arbetet med att fastställa de nyanländas prestationsförmåga och anpassa både etablerings- och rehabiliteringsinsatserna efter de nyanländas behov och förutsättningar.

7.3.4 Lång väntan på en etableringsplan för nyanlända

Arbetsförmedlingen är fortfarande långt ifrån målet om att upprätta en etableringsplan inom två månader från beslut om uppehållstillstånd, även om utvecklingen går åt rätt håll. Kvinnor får överlag sin plan senare än män och är därtill kraftigt överrepresenterade bland nyanlända som får en nedsatt etableringsplan.

Statskontorets bedömning är att det fortfarande är alltför många nyanlända som får en etableringsplan efter två månader. Arbetsförmedlingen bör starta upprättandet av etableringsplaner i ett tidigare skede, även om inte person- eller samordningsnummer finns på plats. Samtidigt måste de aktiviteter som planen ska innehålla vara identifierade. Dessutom behöver kommunerna verka för att det finns barnomsorg så att nyanlända kan påbörja sin etableringsplan.

7.3.5 Utbudet av etableringsinsatser bör bli mer likvärdigt

Statskontoret uppskattar att en tredjedel av de nyanlända väntar på sfi längre än en månad från anmälan till sfi. Vi konstaterar också att drygt en tredjedel som har haft en etableringsplan i ett år inte heller har fått tillgång till samhällsorientering. Statskontoret bedömer att kommunerna i större utsträckning och betydligt snabbare än i dag bör tillhandahålla sfi och samhällsorientering för de nyanlända.

En grupp som inte får ta del av sfi och samhällsorientering i lika stor utsträckning som övriga nyanlända är de som ännu inte är kommunplacerade. Ett problem är att kommuner inte får statlig ersättning för denna grupp. Ett annat är att Arbetsförmedlingen i dag inte får upphandla sfi och samhällsorientering från kommunerna enligt gällande regelverk. Arbetsförmedlingen erbjuder i stället denna grupp språkstudier i egen regi, vilket emellertid inte ger rätt till betyg. Arbetsförmedlingen har dock tecknat avtal med vissa kommuner som mot ersättning erbjuder sfi, så att även de som väntar på en kommunplacering kan få betyg i det svenska språket. Statskontoret bedömer att en långvarig väntan på sfi och samhällsorientering kan fördröja de nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Därför föreslår Statskontoret att regeringen vidtar åtgärder för att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla både sfi och samhällsorientering från kommunerna för dem som

är kommunplacerade. Statskontoret har dock inte analyserat konsekvenserna av ett sådant förslag.

Statskontorets förslag: Regeringen bör vidta åtgärder för att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att upphandla både sfi och samhällsorientering från kommunerna för nyanlända som inte är kommunplacerade.

7.3.6 Arbetsförmedlingens insatser bör anpassas till de nyanländas förutsättningar

Statskontorets granskning av etableringsplaner visar att arbetsförmedlarna gör omfattande kartläggningar av de nyanländas behov och förutsättningar, men det saknas insatser för att bättre ta tillvara de nyanländas kunskaper och färdigheter. Statskontoret konstaterar att det finns ett stort behov av att förbättra tillgången till och i synnerhet anpassningen av Arbetsförmedlingens insatser för att förbättra de nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Statskontoret menar att Arbetsförmedlingen bör erbjuda målgruppen fler praktikplatser och valideringsinsatser. De nyanlända bör också i högre grad kunna ta del av Arbetsförmedlingens generella insatser, t.ex. arbetsmarknadsutbildning och jobbsökaraktiviteter. Meritportföljen, som relativt många nyanlända får, bör individanpassas och följas upp bättre så att insatsens kvalitet ökar. Vid upphandling av tjänster som arbetsmarknadsutbildning och meritportfölj är det nödvändigt att säkerställa att tillräcklig handledning av nyanlända ingår i insatserna. Statskontoret bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver ta ett tydligare initiativ för att anpassa de insatser som normalt erbjuds övriga inskrivna efter de nyanländas behov och förutsättningar. Arbetsförmedlingen bör även samverka mer aktivt med aktörer som Högskoleverket, Myndigheten för yrkeshögskolan och de centrala branschorganisationerna för att erbjuda de nyanlända fler anpassade valideringsinsatser.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör anpassa de insatser som normalt erbjuds övriga arbetssökande, t.ex. arbetsmarknadsutbildning och jobbsökaraktiviteter, till de nyanländas förutsättningar och behov. Arbetsförmedlingen bör se över kriterierna vid upphandling av t.ex. utbildnings- och valideringsinsatser för att säkerställa att nyanlända får en bra handledning när dessa insatser genomförs. Arbetsförmedlingen bör också erbjuda de nyanlända fler praktikplatser och valideringsinsatser.

7.3.7 Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen bör förbättras

Syftet med den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är att beskriva den nyanländes behov av insatser och möjligheter på arbetsmarknaden. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska utgöra grunden för arbetsförmedlarnas val av aktiviteter för den nyanlände ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Bedömningen ska finnas bakom varje upprättad etableringsplan och ska uppdateras när den nyanländes etableringsprocess förändras.

Statskontoret kan utifrån granskningen av etableringsplaner konstatera att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen visserligen framträder i etableringsärendena men att en samlad dokumentation av denna bedömning saknas i etableringsplanerna. Statskontoret noterar vidare att det inte är tydligt för arbetsförmedlarna hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska göras och användas i förmedlingsarbetet. En ökad kvalitet i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan enligt Statskontorets bedömning bidra till ett bättre underlag för arbetsförmedlaren för att ta fram individuellt anpassade aktiviteter. Både kvaliteten och dokumentationen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen bör därför enligt Statskontoret öka genom en tydligare styrning och uppföljning inom Arbetsförmedlingen.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten och dokumentationen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i etableringsplanerna.

7.3.8 Arbetsförmedlarna behöver bättre internt stöd

De berörda aktörerna har i sina olika roller ansvar för att bidra till en effektiv etableringsprocess. Arbetsförmedlingen har i egenskap av samordnande myndighet ett stort verksamhetsansvar. Det innebär att arbetsförmedlare som arbetar med etableringsuppdraget är den tjänstegrupp som arbetar mest intensivt med målgruppen. Statskontorets enkät till arbetsförmedlare vittnar om att handläggarnas arbetsbelastning är hög. Eftersom villkoren för målgruppen i vissa avseenden skiljer sig från övriga arbetssökandes, anser Statskontoret att det är nödvändigt att arbetsförmedlarna har ett tydligt internt rådgivnings- och administrativt stöd för att handläggningen ska kunna genomföras effektivt.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör säkerställa att arbetsförmedlarna får ett tillräckligt internt rådgivnings- och administrativt stöd i sin handläggning av de nyanlända i etableringsreformen.

7.3.9 Brister i valfrihetssystemet med etableringslotsar

En förutsättning för att en marknad med valfrihetssystem ska fungera väl är att parterna har tillgång till korrekt information. För de nyanlända innebär det att ha tillräcklig kunskap om olika aktörer och vilken kvalitet i tjänsten de kan förvänta sig. Etableringslotsarna bör i sin tur kunna bedöma kostnader och intäkter för de aktiviteter de förväntas erbjuda. Arbetsförmedlingen måste som beställare ha kontroll över vilken kvalitet det är på de tjänster som upphandlas för att beivra riskfyllda beteenden hos leverantörerna. Statskontoret menar att samtliga dessa aspekter kan förbättras. Vi kan konstatera följande:

- Nyanlända har svårt att göra faktabaserade och oberoende val.
- Etableringslotsarna utför endast i begränsad utsträckning de tjänster som efterfrågas i beställarens förfrågningsunderlag.
- Tillsyn och kontroll av etableringslotsarnas verksamhet bedrivs inte i tillräcklig omfattning.

7.3.10 Obligatoriska informationsmöten bör införas vid val av etableringslots

Statskontoret konstaterar att systemet med att fritt välja etableringslots inte fungerar tillfredsställande. Arbetsförmedlarna lämnar en samstämmig bild av att nyanlända har svårt att skaffa kunskap om olika lotsalternativ och att initialt förstå syftet med att ha en etableringslots. Valet grundar sig i mindre utsträckning på fakta, vilket tar sig uttryck i att de nyanlända ofta väljer samma leverantör som vänner och bekanta. Nyanländas förmåga att tillgodogöra sig information inför ett val som är svårt att förstå nyttan av ska inte underskattas. Dessutom innebär valfrihetssystemet att det är lätt för nyanlända att byta etableringslots utan att motivera orsak.

I syfte att minska problemen med valfrihetssystemet och ge seriösa leverantörer en rimlig möjlighet att presentera sina tjänster, bör Arbetsförmedlingen införa obligatoriska informationsmöten innan den nyanlände väljer etableringslots. Det bör efter detta möte stå klart för individen vad en etableringslots är och vad denne kan förväntas hjälpa till med. I storstäderna kan detta dock vara svårt att genomföra, eftersom det under ett sådant möte förmodligen är svårt överblicka alla lotsalternativ. Här skulle någon form av referensbaserat bedömningsystem fungera i stället.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör införa obligatoriska informationsmöten innan den nyanlände väljer etableringslots.

7.3.11 Ersättningsmodellen för etableringslotsar bör förändras

Nyanlända har generellt sett en svagare ställning på arbetsmarknaden än många andra arbetssökande som tar del av kompletterande aktörers tjänster på Arbetsförmedlingen. Statskontoret anser därför att det är rimligt att etableringslotsarnas resultatersättning minskar till förmån för en högre garanterad ersättning. Det skulle ge etableringslotsarna möjlighet att ägna mer enskild tid till de nyanlända och ge utrymme att bistå dem med jobbfrämjande insatser, något som efterfrågas av såväl arbetsförmedlare som etableringslotsar. En sådan förändring kan visserligen riskera att mindre seriösa företag lockas till marknaden. Men sådana leverantörer existerar redan i dag, trots att garantiersätt-

ningen är låg. Statskontoret menar att Arbetsförmedlingen bör göra fler kontroller och tillsyn av leverantörerna samt vara tydlig i förfrågningsunderlaget med vad en etableringslots förväntas göra och inte göra. Detta kan förebygga att leverantörer utövar riskselektion eller använder lockvaror för få nyanlända att välja just dem.

Enligt Arbetsförmedlingens statistik är det relativt få nyanlända som har fått jobb hittills inom ramen för etableringsreformen. Myndigheten saknar dock statistik över hur många etableringslotsar som har fått resultatersättning. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen vid utbetalningarna till etableringslotsar bör specificera hur stor del av ersättningen som utgår i form av resultatersättning och därmed förbättra möjligheterna till uppföljning.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör ändra ersättningsmodellen för etableringslotsar och minska resultatersättningen till förmån för en högre garanterad ersättning. Arbetsförmedlingen bör göra fler kontroller och utöva tillsyn över etableringslotsarna samt vara tydlig i förfrågningsunderlaget med vad en etableringslots förväntas göra. Arbetsförmedlingen bör också följa upp hur många nyanlända som får arbete genom etableringslotsarnas insatser.

7.3.12 Nekat erbjudande om arbete bör medföra ekonomiska sanktioner

Arbetsförmedlingen har inget förordningsstöd för att tillämpa någon form av sanktion mot nyanlända som avvisar erbjudet arbete. Myndigheten får varken avbryta etableringsplanen eller sätta ned etableringsersättningen. Statskontorets bedömning är att målgruppens möjligheter att avvisa erbjudet arbete utan att det får några ekonomiska konsekvenser strider mot två syften med etableringsreformen – en snabbare etablering i arbetslivet och starkare incitament (se avsnitt 1.2.3 och avsnitt 7.6). Statskontoret anser därför att regeringen bör överväga att införa ekonomiska sanktioner för nyanlända som avvisar ett erbjudande om arbete, exempelvis i form av minskning av etableringsersättningen.

Statskontorets förslag: Regeringen bör överväga att införa ekonomiska sanktioner för nyanlända som nekar till erbjudande om arbete.

Statskontoret har inte utrett konsekvenserna av förslaget, men konstaterar att det möjligen kan påverka individens möjlighet att delta i aktiviteter, t.ex. sfi. Statskontoret anser dock att det förslag som nämns under avsnitt 7.3.5 att Arbetsförmedlingen ska kunna upphandla sfi, bör underlätta möjligheten att bedriva undervisning under flexibla tider.

Förslaget berör inte nyanländas möjlighet att avvisa en bostadsanvisning. Eftersom det är frivilligt för den nyanlände att begära Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning, skulle eventuella sanktioner innebära en risk att färre nyanlända begär hjälp med bosättning. Detta skulle riskera att urholka myndighetens möjligheter att styra bosättningen utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv.

7.4 Bosättning

Statskontorets övergripande bedömning av samverkan och samordning inom ramen för bosättningsarbetet är att de fungerar bra, även om detta i vissa avseenden kan utvecklas. Problemen är dock av sådan karaktär att det är upp till aktörerna själva att lösa dem. Statskontoret bedömer således att regeringen i nuläget inte behöver vidta några särskilda åtgärder. Regeringen bör dock följa upp resultaten av de regeringsuppdrag som myndigheterna ska redovisa i augusti och september 2012.

7.4.1 Brist på bostäder är största problemet

Det största problemet i bosättningsarbetet är, enligt Statskontorets mening, bostadsmarknaden och bristen på mindre hyresrätter till de nyanlända. I Statskontorets enkät till kommunföreträdarna lyfts svårigheten att hitta lediga lägenheter fram som det största hindret i kommunernas bosättningsarbete. Därefter anges otillräcklig nybyggnation av hyresrätter. Företrädare för bosättningssektionen menar också att den vanligaste orsaken till att kommuner tackar nej till nyanlända är att kommunen inte har tillgång till lämpliga bostäder.

7.4.2 Arbetsmarknadsperspektivet styr inte fullt ut

Statskontorets bedömning är att arbetsmarknadsperspektivet framhålls av Arbetsförmedlingen i flera olika stadier av processen men att det i slutändan ändå handlar om vilken kommun som har tillgång till lediga

bostäder. Det finns ofta en motsättning mellan att matcha utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och tillgången på bostäder.

Företrädare för Arbetsförmedlingens bosättningssektion uppskattar grovt att omkring hälften av alla nyanlända bosätts utifrån möjligheten att hitta ett lämpligt arbete på orten. Statskontoret menar att bosättningssektionen då gör en generös bedömning av vad lämpligt arbete innebär, med tanke på målgruppens förutsättningar.

7.4.3 Ärendeflödet i balans – men farhågor finns inför framtiden

När det gäller bosättningsstatistiken kan Statskontoret konstatera att ärendeflödet för första gången sedan etableringsreformen infördes är i balans. Detta beror inte på att avbrotten har blivit fler utan är en positiv följd av att antalet anvisningar har ökat. Statskontoret kan dock konstatera att ledtiderna fortfarande är mycket långa. Arbetsförmedlingen är inte i närheten av att nå sina långsiktiga effektmål. Det finns också vissa farhågor inför det framtida bosättningsarbetet, främst med anledning av den prognostiserat kraftiga ökningen av anhöriginvandringen. Statskontoret menar därför att regeringen bör följa den fortsatta utvecklingen noggrant.

7.4.4 Arbetsförmedlingen bör förbättra informationen om nyanlända och den interna kommunikationen

I Statskontorets enkät anser en majoritet av kommunföreträdarna att kommunikationen med bosättningssektionen fungerar bra. Däremot tycks det finnas en potential för Arbetsförmedlingen att utveckla den information om de nyanlända som kommunerna får i samband med förfrågningar om bosättning. Endast en fjärdedel av de svarande anser att de får tillräcklig information. Även bosättningssektionens samarbete med arbetsförmedlarna kan bli bättre. Samarbetet kring informationsöverföring och handläggarkontakter verkar fungera något bättre än samarbetet kring administrationen. I det perspektivet bedömer Statskontoret att arbetet med att få ärendehanteringssystemet SSM att kommunicera med förmedlingssystemet AIS är centralt. Arbetsförmedlingen ämnar också stärka informationsöverföringen genom det Bosättningsprojektet. Även detta ser Statskontoret som ett angeläget arbete.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör utveckla sitt interna systemstöd, framför allt för att stärka kommunikationen mellan bosättningssektionen och arbetsförmedlarna. Arbetsförmedlingen bör även utöka informationen om de nyanlända som kommunerna får i samband med förfrågningar om bosättning.

7.4.5 Viktigt att fortsätta utveckla läns- och kommunalen

Statskontoret hade i sin delrapport vissa synpunkter på läns- och kommunalen. Vi konstaterade då att det finns en osäkerhet om hur talen skulle fastställas och i vilken utsträckning de kan verka som styrmedel i syfte att få fram anvisningsbara platser. Dessutom var det oklart vilken status överenskommelserna har. I viss mån gäller dessa iakttagelser fortfarande. Det finns numera en fördelningsnyckel för läns-talen, vilket gör det lättare att förstå hur de är konstruerade. De berörda aktörerna verkar också ha en grundläggande samsyn på läns-talens funktion, även om de inte är helt överens om vilken terminologi som ska användas. Detta gäller även för kommunalen. Det är enligt Statskontorets bedömning således av stor vikt att Bosättningsgruppen fortsätter diskutera och utveckla läns- och kommunalen för att nå full konsensus.

7.4.6 Bosättningsunderlagen kan förbättras ytterligare

Statskontoret har noterat att det förekommer kvalitetsbrister i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i bosättningsunderlagen. Därtill finns indikationer på att kommunerna är missnöjda med bosättningsunderlagen p.g.a. att de utelämnar viktiga uppgifter.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör vidta åtgärder för att förbättra bosättningsunderlagens kvalitet. Särskilt bör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen bli tydligare (se även förslag under avsnitt 7.3.7). Arbetsförmedlingen bör i samråd med övriga deltagare i Samverkansdelegationen utreda vad som saknas i underlagen.

7.5 Ersättningar och utbetalningar

7.5.1 Det initiala ersättningsproblemet

Statskontorets enkäter till kommuner och arbetsförmedlare vittnar om att de flesta nyanlända åtminstone initialt ansöker om ekonomiskt bistånd hos kommunerna, trots flera former av statliga ersättningar. Enligt Arbetsförmedlingen beror problemet till stor del på att den första utbetalningen av etableringsersättning till den nyanlände oftast omfattar ett begränsat antal ersättningsdagar. Om detta innebär att den nyanlände saknar betalningsförmåga, kan det även påverka hyresvärdarnas benägenhet att hyra ut bostäder till nyanlända. Arbetsförmedlingen menar att det är först när den nyanlände får en utbetalning som omfattar en hel månad som individen har en försörjning som täcker hushållets kostnader.

Statskontorets bedömning är att etableringsersättning under medverkan (EEM) inte är för låg, även om en relativt stor andel företrädare för kommuner och arbetsförmedlare i enkätsvaren har gett uttryck för detta. Snarare framstår ersättningen som låg beroende på att den första utbetalningen oftast omfattar ett begränsat antal dagar.

Statskontoret menar att det bör vara en prioriterad fråga att nyanlända får en initial månadsersättning i samband med inskrivning vid Arbetsförmedlingen för att undvika uppkomsten av glapp mellan olika statliga ersättningsformer. Vi vill samtidigt betona vikten av att klargöra för målgruppen att en inskrivning vid Arbetsförmedlingen inte per automatik genererar ersättning. Incitamenten för att snabbt upprätta en etableringsplan och att aktivt delta i de insatser som har planerats är väsentliga villkor för fortsatta utbetalningar.

Statskontorets förslag: Nyanlända invandrare med uppehållstillstånd ska vid det första tillfället och den första månaden de skrivs in vid Arbetsförmedlingen få etableringsersättning under medverkan motsvarande 5 000 kronor, oavsett hur många dagar de har varit inskrivna den aktuella månaden. Beloppet ska betalas ut senast den 25 den månad personen blir inskriven. Om personen skrivs in efter att Arbetsförmedlingen har hunnit avisera utbetalningarna innevarande månad, ska beloppet betalas ut skyndsamt.

7.5.2 Utbetalningsrutinerna bör förändras

Statskontoret identifierade tidigt i utredningsarbetet att månadsredovisningen av nyanländas aktiviteter per kalendermånad innebär att utbetalningar av etableringsersättning på den högre nivån (EEP) oftast infaller en dryg vecka in på nästkommande månad. Det innebär att utbetalningarna kontinuerligt sker vid fel tidpunkt i förhållande till när räkningar oftast ska betalas. Detta problem anser såväl arbetsförmedlare som kommunföreträdare är en starkt bidragande orsak till att nyanlända behöver ansöka om ekonomiskt bistånd och att det är angeläget att problemet åtgärdas. Arbetsförmedlingen menar att det är först när de nyanlända har deltagit en hel månad i aktiviteter som de får full ersättning. Eftersom de sällan har några besparingar, finns det en risk att de hinner bli skuldsatta innan de får sin första hela utbetalning, vilket i sin tur minskar deras chanser att få ett hyreskontrakt. Problemet är således en kombination av att den första utbetalningen vanligtvis avser ett lågt belopp och att utbetalningsdatumet för EEP infaller vid fel tidpunkt i förhållande till när målgruppens räkningar ska betalas.

Statskontoret menar att ersättningsproblemet har varit så omfattande och uppenbarligen föranlett så mycket problem vid såväl arbetsförmedlingar som kommunernas socialtjänster, att vi vill understryka behovet av en snar lösning. Ersättningsproblemet har varit känt under en lång tid och är av sådan karaktär att det kan lösas genom samordning, eventuellt med stöd av regeringen. Statskontoret anser att denna fråga är prioriterad. Statskontoret föreslår därför att förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare förändras så att etableringsersättningen betalas ut den månad den avser i stället för i efterskott.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen ska avisera utbetalning av etableringsersättning för deltagande i aktiviteter i en etableringsplan (EEP) i tid, så att Försäkringskassan kan betala ut etableringsersättning och tilläggsförmåner senast den 25 varje månad. Utbetalningen av EEP ska ändras från att ske i efterskott till att betalas ut i den månad ersättningen avser. Den första utbetalningen av EEP ska ske schablonmässigt och omfatta fem dagar per kalendervecka. Eventuell nedsättning av etableringsersättning sker retroaktivt påföljande månad.

Statskontoret anser att det är viktigt att upprätthålla incitamenten för nyanlända att närvara i aktiviteterna. Därför bör månadsrapporteringen kvarstå och nedsättning p.g.a. eventuell frånvaro ske retroaktivt påföljande månad. Om Arbetsförmedlingen fastställer en etableringsplan med aktiviteter under samma månad men efter att myndigheten har aviserat utbetalning av EEM till Försäkringskassan, ska mellanskillnaden mellan de båda ersättningsnivåerna betalas ut retroaktivt påföljande månad.

Motiv till förslagen om förändrade utbetalningsrutiner

Enligt Statskontorets bedömning bör förslaget om förändrade utbetalningsrutiner minska problemet med glappet, vilket skulle innebära att nyanlända i mindre utsträckning behöver ansöka om ekonomiskt bistånd. Dessutom bör förslaget generera en bättre kontinuitet de nyanländas försörjningsförmåga, vilket bör gynna deras chanser på bostadsmarknaden. De förändrade utbetalningsrutinerna innebär även att utbetalning inte behöver aviseras förrän i mitten av månaden. Det medför att individer, anordnare, etableringslotsar och arbetsförmedlare har ungefär två veckor på sig att redovisa och kontrollera månadsrapporteringarna, till skillnad från en eller två dagar med nuvarande rutiner. Genom att man minskar det stressmoment som månadsrapporteringen utgör, minskar risken att försörjningsfrågan avleder fokus från insatser för att underlätta de nyanländas etablering i arbetslivet.

Konsekvenser av förslagen

Enligt Statskontorets beräkningar innebär det första förslaget om ersättningar att kostnaderna för etableringsersättning ökar med 18 miljoner kronor räknat över ett år. Det andra förslaget bedömer Statskontoret inte innebära några kostnadsökningar, åtminstone inte i form av ökade ersättningskostnader. Däremot innebär det andra förslaget en genomgripande förändring av utbetalningsrutinerna. Statskontoret har inte haft möjlighet att analysera alla konsekvenser av förslagen. Vi inser dock att de kan medföra andra problem, t.ex. att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan måste hantera eftersläpningen av månadsrapporterna.

7.5.3 Frånvarostatistiken bör utvecklas

Statskontoret har försökt ta reda på hur stor nyanländas faktiska frånvaro från aktiviteter är och i vilken utsträckning frånvaron bidrar till

nedsättning av etableringsersättning. Vi har dock funnit att det 16 månader efter etableringsreformens införande fortfarande inte finns någon kvalitetssäkrad statistik att tillgå, trots att arbetsförmedlarna under hela denna period har registrerat frånvaro i Arbetsförmedlingens förmedlingssystem. Därmed saknas kunskap om i vilken utsträckning nyanlända går miste om planerade aktiviteter. Statskontoret anser att Arbetsförmedlingen bör intensifiera arbetet med att utveckla frånvarostatistiken och säkerställa att det i myndighetens datalager finns tillgänglig statistik på individnivå om nyanländas frånvaro från aktiviteter och aviserade utbetalningsbelopp fördelat på olika typer av ersättningar.

Statskontorets enkät till arbetsförmedlare ger indikationer på att nedsättning av etableringsersättning p.g.a. frånvaro kan bidra till att vissa individers försörjning är otillräcklig. Försäkringskassans utbetalningsstatistik tyder dock på att åtminstone 75 procent av målgruppen får månadsutbetalningar som ligger nära maxbeloppet. Med reservation för den bristfälliga statistiken bedömer Statskontoret att nyanländas frånvaro från aktiviteter på sikt inte föranleder behov av kompletterande försörjningsstöd.

Statskontorets förslag: Arbetsförmedlingen bör intensifiera arbetet med att utveckla frånvarostatistiken och säkerställa att det i myndighetens datalager finns dels tillgänglig statistik på individnivå om nyanländas frånvaro från aktiviteter, dels aviserade utbetalningsbelopp fördelat på olika typer av ersättningar.

7.6 Analys av förväntade effekter av etableringsreformen

I detta avsnitt diskuterar Statskontoret iakttagelser utifrån regeringens mål, åtgärder och förväntade effekter av etableringsreformen. Som nämnts i kapitel 1 har Statskontoret inte till uppdrag att utvärdera måluppfyllelsen i etableringsreformen. Däremot har vi i vårt uppdrag att följa genomförandet av reformen inhämtat information och genomfört analyser som också har bäring på reformens förväntade effekter. Analysen i detta kapitel fokuserar därför på om åtgärderna har lett till de förväntade effekter som redogjordes för i kapitel 1, dvs. om målgrup-

pen och de berörda aktörerna agerar i riktning mot angivna mål med etableringsreformen.

7.6.1 Mål 1 – En snabbare etablering på arbetsmarknaden

Det övergripande målet med hela etableringsreformen är att nyanlända invandrare etableras snabbare på arbetsmarknaden. Den förväntade effekten är att arbetsmarknadsperspektivet gäller från dag ett och att arbete sätts i centrum för etableringsinsatserna.

Nyanländas initiala behov prioriteras före arbetsmarknadsperspektivet

Enligt Statskontoret har etableringsreformen inneburit att arbetsmarknadsperspektivet har förstärkts i introduktionen för nyanlända invandrare. Målgruppen kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen och erbjuds arbetsförberedande insatser snabbare än förut. Statskontorets bedömning är dock att arbetsmarknadsperspektivet inte har fått så stort genomslag som avsett och att det knappast kan anses gälla från dag ett. Arbetsförmedlarnas inledande etableringssamtal med nyanlända domineras av målgruppens initiala behov, såsom ersättning, bostad, hälsa och familjefrågor. Innan nyanlända känner en trygghet i att arbetsförmedlarna beaktar dessa frågor, är arbetsmarknadsrelaterade insatser svåra att genomföra. Vidare verkar arbetsmarknadsperspektivet vara underordnat när nyanlända vill ha hjälp med bosättning (se även mål 6).

Arbete står inte alltid i centrum

En förväntad effekt av att ge Arbetsförmedlingen samordningsansvaret för etableringsinsatserna var att arbete skulle sättas i centrum. Statskontoret anser att denna effekt delvis har uppnåtts. Arbetsförmedlingens insatser präglas genomgående av arbetsförberedande aktiviteter, men arbetsförmedlarna måste samtidigt lämna utrymme för målgruppens sociala behov. Arbetsförmedlingen blir i vissa sammanhang kritiserad av andra aktörer för att inte ta tillräcklig hänsyn till nyanländas hälso- och familjesituation. Sådana synpunkter måste Arbetsförmedlingen i varje enskilt fall väga mot arbetsmarknadsperspektivet. Vissa frågor kräver också en samordning mellan olika aktörer.

Statskontorets bedömning är att de förväntade effekterna endast har uppnåtts till viss del.

7.6.2 Mål 2 – Starkare incitament

Nyanlända och etableringslotsar ska ges starkare incitament genom att deras respektive ersättningar kopplas till prestationer. Den förväntade effekten är att nyanlända i hög grad ska närvara i de aktiviteter som ingår i etableringsplanen. Dessutom ska utrymme för sidoinkomster leda till minskade inlåsnings effekter, vilket gör det lönsamt för nyanlända att arbeta även under tiden de har en etableringsplan. Därutöver ska etableringslotsarna ha ekonomiska incitament att agera så att individen så snabbt som möjligt etablerar sig på arbetsmarknaden.

Individens incitament är delvis motstridiga

Statskontoret har inte kunnat identifiera de förväntade effekterna. Det beror delvis på att Arbetsförmedlingen inte kan presentera någon kvalitetssäkrad statistik som visar hur stor frånvaron är. Statskontoret menar dock att det endast finns svaga incitament för de nyanlända att uppnå en hög närvaro. Etableringsersättningen är mer förmånlig än flera andra försörjningsalternativ, vilket innebär att individen har incitament att agera för att få en etableringsplan upprättad, även om prestationsförmågan i praktiken kan leda till hög sjukfrånvaro från aktiviteterna. Etableringsersättningen påverkas inte av frånvaro p.g.a. sjukdom, tillfällig vård av barn eller andra skäl som Arbetsförmedlingen har godkänt.²³²

Det faktum att individen kan avvisa ett erbjudet arbete utan att ersättningen påverkas står enligt Statskontoret i direkt motsats till att inlåsnings effekter ska undvikas. Individen får behålla inkomst från arbete som har utförts vid sidan av etableringsplanen upp till 8 000 kronor per månad utan att etableringsersättningen påverkas. Regeringen aviserade i september 2011 att den under år 2012 avser att göra regelförändringar så att marginaleffekterna helt ska avlägsnas. I maj 2012 har någon sådan förändring ännu inte skett. Av Arbetsförmedlingens statistik framgår att 4 procent av individerna i målgruppen hittills har haft ett arbete sedan etableringsreformen inleddes.

Etableringslotsarnas incitament har beskurits

Syftet med etableringslotsarnas insatser är enligt regeringens proposition och Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag att i första hand

²³² Vid sjukdom ingår en karenstid. Efter sju dagar ska individen ha ett läkarintyg.

påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet och i andra hand utgöra ett stöd för individen. Den ersättningsmodell som Arbetsförmedlingen tillämpar har också en stark betoning på resultat, vilket innebär att en stor del av leverantörens intäkter är avhängig om individen börjar arbeta eller studera. Enligt Statskontorets intervjuer med såväl arbetsförmedlare som etableringslotsar är det dock få etableringslotsar som har utrymme att bistå målgruppen med jobbfrämjande insatser. Den garanterade ersättningen räcker till i genomsnitt fyra timmar per nyanländ och månad. Under denna tid förväntas etableringslotsarna av arbetsförmedlingar och kommuner framför allt bistå nyanlända med socialt stöd. Statskontoret konstaterar att etableringslotsarnas uppdrag i praktiken har omformulerats. Den förväntade effekten, att etableringslotsarna har incitament att agera så individen snabbt etablerar sig på arbetsmarknaden har således beskrivits.²³³

7.6.3 Mål 3 – Ökad egenmakt och valfrihet för individen

Den förväntade effekten av att individen själv kan välja etableringslots är enligt regeringens proposition att det leder till ökad kvalitet, fler utförare och större mångfald. Att individen ges inflytande i etableringsprocessen ska även leda till att denne gör egna val inför framtiden.

Svårt för nyanlända att välja etableringslots

Statskontoret anser att svårigheten för nyanlända att göra oberoende val av etableringslots har underskattats. Målgruppen har svårt att skaffa sig kunskap om olika lotsalternativ och att initialt förstå syftet med att ha en etableringslots. Valet sker i stället på mindre faktabaserad basis, exempelvis att man väljer samma leverantör som vänner och bekanta har valt. På orter med få nyanlända är efterfrågan på etableringslotsar låg. Följaktligen saknas etableringslotsar på närmare 100 orter i landet. Vidare konstaterar Arbetsförmedlingen i sin återslagrapportering till regeringen att kraven på att alla leverantörer ska ha beredskap för att erbjuda sina tjänster till alla innebär att mångfalden begränsas och att innehållet i tjänsten riskerar att bli likformigt. Statskontoret konstaterar att den förväntade effekten endast har uppnåtts till viss del.

²³³ Arbetsförmedlingen kan inte redovisa uppgifter på hur många etableringslotsar som har fått resultatersättning p.g.a. att nyanlända har fått arbete.

En annan iakttagelse gäller individens möjlighet att tacka nej till ett arbete eller en plats för bosättning som Arbetsförmedlingen har anvisat utifrån individens sannolikhet att hitta ett arbete utan att ersättningen påverkas. Statskontoret vill här lyfta fram att individens egenmakt kan motverka det övergripande syftet med etableringsreformen.

7.6.4 Mål 4 – Klara och tydliga ansvarsförhållanden²³⁴

Statskontoret bedömer att de berörda aktörernas roller och ansvar överlag är tydliga. Enkätsvaren vittnar om att det finns en grundläggande samsyn om hur bosättningsarbetet ska genomföras. Majoriteten av kommunerna anser att ansvarsförhållandet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är mycket eller ganska tydligt. De lokala överenskommelserna har, åtminstone delvis, bidragit till detta förtydligande.

I två avseenden råder dock oklarheter om ansvarsförhållandena. Vem som ska ge socialt stöd är fortfarande inte klargjort och det råder delade meningar om vem som ska ansvara för detta. Följaktligen är såväl etableringslotsar som kommun- och myndighetshandläggare verksamma med att ge socialt stöd. Statskontoret konstaterar även att det finns ett behov av att bättre samordna de berörda aktörernas verksamheter i syfte att snabba på bedömning av prestationsförmåga och anpassa både etablerings- och rehabiliteringsinsatser efter de nyanländas behov.

Ledtiden före etableringsplan är alltför lång

Aktörerna förväntas genom ett förtydligat ansvar snabba upp processerna i etableringskedjan.²³⁵ Statskontoret konstaterar att ledtiderna inom processerna för etableringsplaner, etableringsersättning och bosättning genomgående har blivit längre, jämfört med sommaren 2011. Detta beror, såvitt Statskontoret erfar, delvis på att vissa enskilda ärenden som tillkom i ett tidigt skede av reformen har haft en utdragen handläggning som har förlängt genomsnittstiderna.

En snabb tillgång till en etableringsplan är nödvändig så att den nyanlände snabbt kan komma igång med etableringsinsatserna, vilket på

²³⁴ Detta mål inkluderar enligt regeringen även den nyanlände, vilken har ett ansvar att delta aktivt i de insatser som ingår i etableringsplanen för att få etableringsersättning. Detta diskuteras under mål 2.

²³⁵ Statskontoret saknar genomgående tillförlitligt underlag för hur processerna fungerade innan etableringsreformen infördes.

sikt genererar en högre etableringsersättning. Enligt Arbetsförmedlingens statistik får majoriteten av individerna i målgruppen sedan hösten 2011 en etableringsplan inom två månader som förordningen om etableringsinsatser stipulerar. Utvecklingen går visserligen i rätt riktning, men ännu är det många nyanlända som inte får planen i tid.

Kvaliteten i processerna måste beaktas

Statskontoret konstaterar att ledtiderna generellt sett fortfarande är långa, men att det samtidigt finns indikationer på att rutinerna i processerna har förbättrats. Samtidigt som ledtiderna i bosättningsprocessen har förlängts, har ett ökat antal anvisningar bidragit till en förbättrad ärendebalans. En snabb ledtid för utbetalning av ersättning behöver inte vara positiv, om beloppet endast motsvarar enstaka dagars ersättningar. En snabb hantering är inte heller alltid synonym med en effektiv etableringsprocess. Statskontorets bedömning är att det är oklart om den förväntade effekten om snabbare processer har uppnåtts.

Processen har inte påskyndats av Migrationsverkets kartläggning

Syftet med att ge Migrationsverket ansvar för att kartlägga nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund var till stor del att arbetsförmedlarna skulle få ett underlag för att snabbare göra en mer omfattande kartläggning. Eftersom arbetsförmedlarna har bedömt Migrationsverkets kartläggning som alltför generell och ofullständig, har den förväntade effekten om en snabbare process i detta avseende uteblivit.

7.6.5 Mål 5 – Ökad likvärdighet

Ett samlat statligt ansvar förväntas leda till minskade skillnader i utbudet av insatser oavsett var i landet nyanlända väljer att bosätta sig.

Den förväntade effekten är till viss del uppnådd genom att flertalet nyanlända med en etableringsplan deltar i arbetsförberedande aktiviteter, sfi och samhällsorientering. Statskontoret konstaterar dock att nyanlända som inte är kommunplacerade är en utsatt grupp, såtillvida att majoriteten av dem inte får del av sfi och samhällsorientering. Därtill får kvinnor generellt sett sämre möjligheter än män att delta i etableringsinsatser. Det är nästan uteslutande kvinnor som får en nedsatt etableringsplan och överlag får kvinnor vänta längre än män på att få en etableringsplan och därmed sin första etableringsersättning.

7.6.6 Mål 6 – Bättre tillvaratagande av individens kompetens

Den kartläggning av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund som sker redan vid mottagandet ska ge bättre underlag för individuellt anpassade insatser och bosättning på en ort där individens kompetens efterfrågas.

Liten effekt av kartläggningen

Statskontoret konstaterar, som nämndes under mål 4, att arbetsförmedlarna inte anser sig ha någon nämnvärd nytta av Migrationsverkets kartläggningar. Arbetsförmedlarna föredrar att själva göra fördjupade kartläggningar i samband med etableringssamtalen. Statskontorets granskning av etableringsplaner visar att arbetsförmedlarnas kartläggning är omfattande och ger bra underlag för individuellt anpassade insatser. Den förväntade effekten uppnås således till viss del men med en tidsmässig eftersläpning. I och med att många arbetsförberedande insatser inte visar sig vara anpassade till de nyanländas förutsättningar och behov, blir den slutliga effekten förmodligen ändå liten.

Försvårande omständigheter med arbetsmarknadsperspektiv i bosättningen

Statskontoret konstaterar att det är svårt för arbetsförmedlarna att rekommendera en särskild bostadsort utifrån de nyanländas möjligheter att få arbete, eftersom många av dem är lågutbildade och saknar yrkeserfarenhet. Enkätsvaren från arbetsförmedlarna tyder även på att möjligheterna till arbete är ett nedprioriterat skäl för nyanlända när de ansöker om hjälp att hitta en bostad. För att fullt ut kunna upprätthålla arbetsmarknadsperspektivet måste Arbetsförmedlingen kunna styra de nyanländas bosättning utifrån sannolikheten att de hittar ett arbete. Detta riskerar att ske på bekostnad av individens egenmakt och möjligheter att bosätta sig efter egna preferenser. Den förväntade effekten att beakta individens kompetens vid bosättningsanvisningar har således varit svår att uppnå.

Referensförteckning

Offentligt tryck

SOU m.m.

SOU 2004:73 *Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad*. Långtidsutredningen 2003/04. Bilaga 4.

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

SOU 2012:9 *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning*.

Lagar och förordningar

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

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

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

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

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

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

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

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

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

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

Skollag (2010:800).

Propositioner och betänkanden

Bet. 2009/10:UbU21 *Ny skollag.*

Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

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

Prop. 1993/94:11 *Utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet m.m.*

Regeringsbeslut

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

Regeringsbeslut 2011-12-08 *Ändring av uppdrag att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen. A2011/4459/IU.*

Regeringsbeslut 2012-03-08 *Uppdrag till länsstyrelserna rörande bosättning av nyanlända invandrare. A2012/950/IU.*

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket.

Rapporter från myndigheter och organisationer

Arbetsförmedlingen (2011-08-01) *Arbetsförmedlingens återrapportering. Nyanländas etablering – reformens första sju månader.*

Arbetsförmedlingen (2011-11-14), *Arbetsförmedlingens återrapportering. Nyanländas etablering – analys med kommentarer över reformens olika delar.*

Arbetsförmedlingen (2012-02-22) *Arbetsförmedlingens återrapportering. Nyanländas etablering – reformens första år.*

Boverket (2011:16) *Regionala analyser av bostadsmarknaden 2011.*

Länsstyrelserna (2011), *Ögonblicksbild av etableringsreformen*.
Oktober 2011 Rapport 3.

Länsstyrelserna (2012:10) *Samhällsorientering för nyanlända –
Länsstyrelsernas gemensamma redovisning*.

Länsstyrelserna (2012-02-15) *Redovisning av Uppdrag 83 – Bosätt-
ning av nyanlända invandrare*.

Migrationsverket (2011), *Årsredovisning 2011*. Dnr 112-2012-393.

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

Migrationsverket (2012-05-03), *Verksamhets- och kostnadsprognos*.
Dnr 112-2012-1612.

Riksrevisionen (2009:22) *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti
för jobb?*

SCB (2009), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*,
Integration: Rapport 2, Stockholm.

Skolinspektionen (2011-12-29) *Riktad tillsyn inom området svensk-
undervisning för invandrare (sfi)*. Dnr. 40-2010:2855.

Skolverket (2009-03-31.) *Tillgänglighet till förskoleverksamhet
2008/2009*. Dnr (75-2008:1890).

Statskontoret (2011:24) *Myndigheternas genomförande av etablerings-
reformen – Delrapport*.

Statskontoret (2012:16) *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader –
Kartläggning, analys och förslag till förbättrad redovisning*.

Myndigheternas interna styrdokument m.m.

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

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

Arbetsförmedlingen (2011a), *Länstal – förklarande PM*. Dnr Af-
2011/294547.

Arbetsförmedlingen (2011b), *Projektplan för Bosättningsprojektet
Etapp1*. Dnr Af-2011/154294.

Arbetsförmedlingen (2011c), *Förfrågningsunderlag Etableringslotsar*, Af 2010/121363, 2011-05-25.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd för etableringsuppdraget (2011d) *Etableringslots*, 2011-06-15.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd för etableringsuppdraget (2011e) *Bosättning*, 2011-12-06.

Arbetsförmedlingen (2012a), *Projektplan för Bosättningsprojektet Etapp2*. Dnr Af-2011/154294.

Arbetsförmedlingens handläggarsöd för etableringsuppdraget (2012b) *Samtal, plan och ersättning*, 2012-03-07.

Muntliga källor m.m.

Arbetsförmedlingen, intervju 2011-02-23, 2011-03-17, 2011-06-10, 2011-11-16, 2011-12-20, telefonsamtal 2012-05-08, 2012-05-09, 2012-05-16, möte 2012-04-13, e-post 2012-04-12, 2012-04-13, 2012-04-17, 2012-04-20, 2012-05-04, 2012-05-09, 2012-05-11, 2012-05-28, 2012-05-29, 2012-06-05.

Arbetsförmedlingen Boden, intervju 2012-02-08.

Arbetsförmedlingens bosättningssektion, intervju 2012-02-06, telefonsamtal 2012-04-19, e-post 2012-02-16.

Arbetsförmedlingen Göteborg, intervju 2012-04-11.

Arbetsförmedlingen Spånga Tensta, intervju 2011-06-09, 2012-04-16.

Arbetsförmedlingen Sundsvall, intervju 2012-02-09

Arbetsförmedlingen Södertälje, intervju 2012-04-12.

Arbetsförmedlingen Växjö, intervju 2012-02-29.

Arbetsförmedlingen Östersund, intervju 2011-06-08.

Arbetsmarknadsdepartementet, hearing 2011-10-19, stormöte 2012-03-09.

Bodens kommun, intervju 2012-02-08.

Försäkringskassan, intervju 2012-01-18, e-post 2012-04-20.

Göteborgs stad, intervju 2012-02-08.

Landstinget i Kronobergs län, möte 2012-04-13.

Länsstyrelserna, intervju 2011-03-30, möte i Stockholm 2011-10-31.
Länsstyrelsegruppen, telefonsamtal 2012-05-15, e-post 2012-02-15.
Länsstyrelsen i Västerbotten, intervju 2012-01-20.
Migrationsverket, intervju 2011-02-11, 2011-12-21 och e-post 2012-05-11, 2012-05-26, 2012-05-28.
Norrköpings kommun, intervju 2011-05-17.
Skatteverket, intervju 2011-06-22, e-post 2011-09-12, 2012-05-09, 2012-05-10.
SKL, intervju 2011-05-13, konferens 2011-12-09, e-post 2012-05-14, 2012-05-29, 2012-06-04.
Sundsvalls kommun, intervju 2012-02-09.
Södertälje kommun, intervju 2012-04-12.
Växjö kommun, intervju 2012-02-29.
Östersunds kommun, intervju 2011-06-08.

Forskningsrapporter

Liljeberg & Sibbmark (2011), *Uppföljning av etableringssamtal*. IFAU Rapport 2011:28.
Nordström Skans & Åslund (2010), *Etnisk segregation i storstäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985-2006*. IFAU Rapport 2010:4.
Zenou, Åslund & Östh (2006), *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* IFAU Rapport 2006:1.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



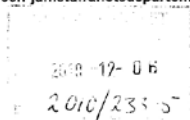
Regeringsbeslut II:3

2010-11-25

IJ2010/2000/IU

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
10420 STOCKHOLM



Uppdrag till Statskontoret att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen

Beslut

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

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

Arbetet ska ske i samråd med Regeringskansliet.

Ärendet

Riksdagen beslutade i mars 2010 om propositionen Nyanlända invandrares arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd (prop.2009/10:60, bet. 2009/10AU7, rskr.2009/10:258). Reformen träder i kraft den 1 december 2010. Förändringen innebär att staten får ett större ansvar för att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. En snabbare etablering ska åstadkommas genom förstärkta incitament för den enskilde att såväl

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Tjänsttelefon
08-405 10 00
Telefax
08-543 560 39

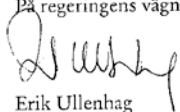
E-post: registrator@integration.ministry.se

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

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

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

På regeringens vägnar



Erik Ullenhag



Eva Cedernholm Cars

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

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
10420 STOCKHOLM



Ändring av uppdrag att följa myndigheternas genomförande av etableringsreformen

Beslut

Med ändring av beslut den 25 november 2010 beslutar regeringen att det i uppdraget till Statskontoret även ska ingå att bedöma hur väl etableringslotsar och kommuner, utifrån respektive roll och ansvar, bidrar till ett effektivt genomförande av etableringsreformen. Med anledning av tilläggsuppdraget ska en slutrapport lämnas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 15 juni 2012.

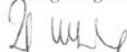
Ärendet

Regeringen beslutade den 25 november 2010 att ge Statskontoret i uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen. I uppdraget ska Statskontoret bedöma hur väl myndigheterna, utifrån respektive roll och ansvar, samverkar och samordnar sina verksamheter i syfte att uppnå en effektiv etableringsprocess. Enligt beslutet ska en delrapport lämnas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 1 oktober 2011. En slutrapport ska lämnas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 30 mars 2012.

I delrapporten *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen* (2011:24) bedömer Statskontoret att myndigheternas arbete med etableringsreformen genomförs på ett godtagbart sätt och att regeringen inte behöver vidta några åtgärder. En väsentlig avsikt med etableringsreformen och dess organisering är att den skiftar fokus från omhändertagande av individen till ökat egenansvar för individen. Därmed understryks också att det generella ansvar som alla myndigheter och kommuner har att leverera tjänster till individen. Det framgår dock av Statskontorets rapport att det finns oklarheter kring vad som ingår i Arbetsförmedlingens samordningsansvar samt i kommunernas och etableringslotsarnas ansvar vad avser vilket stöd som ska ges till den

nyanlände. Enligt Statskontoret riskerar detta att leda till att möjligheterna till en god samverkan och samordning inte tillvaratas fullt ut. Ett utvecklingsarbete pågår för närvarande mellan myndigheterna och kommunerna för att nå ökad samsyn om ansvar och roller för etableringsreformen. Regeringen anser dock att det finns skäl att tydliggöra att det i Statskontorets uppdrag att följa genomförandet av etableringsreformen och myndigheternas samverkan även ska ingå att bedöma hur väl kommunerna och etableringslotsarna utifrån respektive roll och ansvar medverkar till en effektiv etableringsprocess. Med anledning av detta tilläggsuppdrag bör också Statskontorets tid för att genomföra uppdraget förlängas.

På regeringens vägnar



Erik Ullenhag



Eva Cederholm Cars

Kopia till
 Justitiedepartementet/SIM
 Socialdepartementet/FST
 Socialdepartementet/SFÖ
 Finansdepartementet/BA
 Arbetsmarknadsdepartementet/A
 Migrationsverket
 Försäkringskassan
 Länsstyrelserna
 Skatteverket
 Arbetsförmedlingen
 Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2

Granskning av etableringsärenden

Statskontoret ska enligt regeringsuppdraget analysera och bedöma i vilken omfattning de nyanländas etableringsplaner är utformade efter individens förutsättningar och behov.²³⁶ För att svara på denna fråga genomförde Statskontorets en granskning av ett urval av etableringsärenden under november 2011.

Urval

Urvalet omfattade 200 nyanlända som hade en fastställd etableringsplan i slutet av september år 2011 och togs fram av Arbetsförmedlingen den 31 oktober år 2011. I slutet av september år 2011 fanns det totalt 4 031 registrerade fastställda planer med ett startdatum senast i slutet av september och ett slutdatum efter slutet av september. Detta gör att varaktigheten av etableringsplanerna i urvalet varierar.

Urvalet är draget systematiskt efter variablerna län och arbetsmarknadsområde. Det innebär att fördelningen i urvalet efter variablerna arbetsmarknadsområde och län i stort sett ansluter sig till urvalsramen. Även kön och åldersklasser är jämnfördelade. När det gäller fördelningen mellan kategorier av nyanlända är andelen personer i kategorin ABO underrepresenterade i urvalet medan andelen av anhöriga och kvotflyktingar överrepresenterade jämfört med urvalsramen. Tabell B2.1 visar fördelningen av dessa variabler i urvalsramen och urvalet.

²³⁶ Regeringsbeslut 2010-11-25, IJ2010/2000/IU. Kom in till Statskontoret 2010-12-06.

Tabell B2.1 Fördelning av några centrala variabler i både urvalsramen och urvalet. Antal och andel.

Variabler	Urvalsramen		Urvalet	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Kvinna	1858	46 %	91	46 %
Man	2173	54 %	109	55 %
<= 30 år	1946	48 %	98	49 %
31-50 år	1722	43 %	82	41 %
51- år	363	9 %	20	10 %
EBO	1528	38 %	73	37 %
ABO	1067	27 %	49	25 %
Anhörig	346	9 %	22	11 %
Kvotflykting	501	12 %	28	14 %
Ej kommunplacerad	535	13 %	25	13 %
Övrig	54	1 %	3	2 %
Blekinge län	57	1 %	3	2 %
Dalarnas län	190	5 %	10	5 %
Gävleborgs län	218	5 %	9	5 %
Hallands län	20	0 %	1	1 %
Jämtlands län	106	3 %	7	4 %
Jönköpings län	116	3 %	6	3 %
Kalmar län	97	2 %	4	2 %
Kronobergs län	197	5 %	10	5 %
Norrbottnens län	227	6 %	11	6 %
Skåne län	357	9 %	19	10 %
Stockholms län	604	15 %	31	16 %
Södermanlands län	216	5 %	10	5 %
Uppsala län	60	1 %	2	1 %
Värmlands län	126	3 %	3	2 %
Västerbottens län	171	4 %	8	4 %
Västernorrlands län	203	5 %	10	5 %
Västmanlands län	111	3 %	5	3 %
Västra Götalands län	532	13 %	29	15 %
Örebro län	247	6 %	14	7 %
Östergötlands län	176	4 %	8	4 %

Källa: Arbetsförmedlingen.

Metod och avgränsningar

För att kunna bedöma om en etableringsplan har utformats med hänsyn till den nyanländes förutsättningar och behov undersöker vi om arbetsförmedlarens val av aktiviteter för den nyanlände utgår från dels den information som har registrerats om individen, dels ett arbetsmark-

nadsperspektiv. Om detta villkor är uppfyllt bedöms aktiviteten, och därmed etableringsplanen vara utformad efter den nyanländes förutsättningar och behov samt innehålla meningsfulla aktiviteter. Vidare anses en etableringsplan vara meningsfull om minst en aktivitet i planen väljs ur ett arbetsmarknadsperspektiv och med utgångspunkt i den nyanländes förutsättningar och behov.

Hela etableringsärendet studeras

Etableringsplanen kan betraktas som ett veckoschema som arbetsförmedlaren tar fram för den nyanlände. Schemat innehåller de aktiviteter som den nyanlände ska delta i för att öka sina chanser att få ett arbete på den svenska arbetsmarknaden. Det ska även innehålla uppgifter om i vilken omfattning deltagandet ska ske och en arbetsmarknadspolitisk bedömning som ska motivera arbetsförmedlarens val av aktiviteter för den nyanlände. Endast dessa uppgifter ger emellertid inte information om den nyanländes bakgrund, vilket är nödvändigt för att kunna bedöma om planerna är utformade efter individens behov och förutsättningar. Därför granskar vi hela etableringsärendet. Det innebär att vi även tar hänsyn till all den information som arbetsförmedlaren har registrerat om individen i Arbetsförmedlingens operativa förmedlingssystem (AIS). Det omfattar daganteckningar,²³⁷ information om beslut om anvisning till program och ersättning, ändringar i planering och rapporter från externa aktörer som har haft insatser för de nyanlända i de fall dessa rapporter finns tillgängliga i AIS.²³⁸

Granskningen av etableringsärendena genomfördes under novembermånaden 2011. Alla observationer som analysen bygger på avser därmed den dokumenterade informationen i AIS fram till och med uppföljningstillfället.

Avgränsningar

En viktig avgränsning i granskningen är att vi varken bedömer kvaliteten i de aktiviteter som har valts för den nyanlände eller om individen i tillräcklig omfattning har fått tillgång till etableringsinsatserna.

²³⁷ Daganteckningar innehåller arbetsförmedlarnas anteckningar från möten eller kontakter med de nyanlända.

²³⁸ En uppgiftskälla som vi inte hade tillgång till var Arbetsförmedlingens webbsystem som används för att kommunicera med kompletterande aktörer, genom vilket lotsarna bl.a. skickar sina månadsrapporter till Arbetsförmedlingen.

Variabler som spelar roll vid bedömning

Granskningen bygger på åtta variabler (se tabell B2.2), varav fyra mäter kopplingen mellan aktiviteter i etableringsplanen och de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund. De andra fyra variablerna mäter om de nyanländas hälsa och sociala förhållanden beaktas i etableringsärendena. Med sociala förhållanden åsyftas de nyanländas familje- och boendesituation samt behov av socialt stöd. Även faktorer som ålder och tiden det tar tills aktiviteten i fråga blir tillgänglig för den arbetssökande beaktas när dessa faktorer bedöms vara av stor vikt för den nyanländes etableringsprocess.

Tabell B2.2 Variabler som granskningen bygger på

Variabler
A) Kopplingen mellan aktivitet och de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund
1. Är aktiviteten meningsfull oavsett den nyanländes tidigare utbildning?
2. Är aktiviteten meningsfull oavsett den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet?
3. Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare utbildning?
4. Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet.
B) Beaktandet av hälsa och sociala förhållanden
5. Familjesituation
6. Boendesituation
7. Hälssituation
8. Behov av socialt stöd

Varje variabel studeras var för sig för att bedöma om arbetsförmedlaren har motiverat val av aktiviteter utifrån den information som finns om den nyanlände i AIS och ett arbetsmarknadsperspektiv. Om vi bedömer att det finns en koppling mellan aktiviteterna och de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund eller att de nyanländas hälsa och sociala förhållanden berörs i etableringsärendena får variabeln i fråga värdet ett (dvs. en positiv bedömning). I motsatt fall (dvs. en negativ bedömning) får variabeln värdet noll.

Kopplingen mellan aktivitet och de nyanländas utbildning- och arbetslivsbakgrund

I vilken utsträckning de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund beaktas när de erbjuds aktiviteter är avgörande för deras möjligheter att komma i arbete. För att kartlägga detta undersöker vi om all samlad information i etableringsärendet visar att det finns en koppling

mellan den aktivitet som den nyanlände får och dennes utbildnings- och arbetslivsbakgrund.

Vissa förhållanden kan försvåra vår bedömning. En svårighet är hur vi ska värdera om individens utbildning eller arbetslivserfarenhet är gångbar på den svenska arbetsmarknaden. Vi har valt att i dessa fall förlita oss på arbetsförmedlarens bedömning av huruvida de nyanländas kompetenser är gångbara på arbetsmarknaden i Sverige. En annan svårighet är att de nyanlända i de flesta fall inte kan verifiera sin utbildning eller sina yrkeskunskaper genom handlingar (t.ex. intyg, betyg), vilket försvårar arbetsförmedlarens arbete med att ta hänsyn till målgruppens bakgrund. I sådana fall undersöks i stället om arbetsförmedlaren väljer aktiviteter inriktade på att kartlägga och validera de nyanländas utbildning och arbetslivserfarenhet.

Är aktiviteten meningsfull oavsett den nyanländes tidigare utbildning?

Huvudfrågan här är om aktiviteterna är meningsfulla ur ett arbetsmarknadsperspektiv oberoende av de nyanländas utbildningsbakgrund. En aktivitet kan ha betydelse för den nyanländes etablering på arbetsmarknaden även utan att en direkt koppling mellan aktiviteten och individens utbildning finns. Två frågor har stått i fokus när bedömningen har gjorts. Den ena är om aktiviteten ökar den nyanländes kunskaper i det svenska språket. Den andra är om aktiviteten syftar till att kartlägga den nyanländes utbildning och arbetslivserfarenhet.

Är aktiviteten meningsfull oavsett den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet?

I denna del bedöms om aktiviteterna bidrar till att öka den nyanländes möjlighet att skaffa sig arbetslivserfarenhet oavsett den nyanländes arbetslivsbakgrund. Exempel på aktiviteter som resulterar i en positiv bedömning är studier i svenska, kartläggningsinsatser, praktik, prova-på-arbete samt instegs- och nystartsjobb.

Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare utbildning?

Om etableringsplanen innehåller minst en aktivitet som har en koppling till den nyanländes tidigare utbildning bedöms individens utbild-

ning ha beaktats. Nedan ges exempel på hur bedömningen har gjorts i olika fall:

- Om den nyanlände har minst gymnasial utbildning bedöms aktiviteten utifrån om den har betydelse för individens utbildningsbakgrund. Det kan t.ex. vara kartläggnings- eller valideringsinsatser, yrkessvenska inom utbildningsområdet och yrkes- eller studievägledning med fokus på den nyanländes tidigare utbildning.
- Om den nyanlände har högst förgymnasial utbildning, men har arbetslivserfarenhet och vill studera bedöms aktiviteten vara meningsfull om den tar hänsyn till den nyanländes önskemål. Med meningsfulla aktiviteter i dessa fall menas t.ex. att den nyanlände får studie- eller yrkesvägledning för att kunna förstå förutsättningarna för att utbilda sig. För dem som också saknar arbetslivserfarenhet undersöks om det i etableringsplanen finns aktiviteter för att kartlägga den nyanländes andra erfarenheter och behov av insatser. Det kan då vara fråga om upphandlade kartläggningsinsatser (t.ex. meritportfölj) eller när arbetsförmedlaren själv kartlägger.

Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet?

Om etableringsplanen innehåller minst en aktivitet som har en koppling till den nyanländes arbetslivsbakgrund bedöms aktiviteten vara meningsfull ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Arbetslivserfarenhet kan vara både yrkeserfarenhet men även annan typ av erfarenhet som har införskaffats på annat sätt, som t.ex. hemarbete. Nedan ges exempel på aktiviteter som har resulterat i en positiv bedömning.

- Studier i svenska som t.ex. yrkesvenska inom det yrke den nyanlände har erfarenhet av.²³⁹
- Kartläggning av tidigare arbetslivserfarenheter, yrkeskompetensbedömning av det yrke inom vilket individen har arbetat.
- Praktik eller subventionerad anställning inom det yrke den nyanlände har från sitt hemland, närliggande yrken eller ett yrke som individen önskar arbete inom.

²³⁹ Exempel på yrken som de nyanlända har arbetat inom i sina hemländer är bussförare, bilmekaniker och datatekniker.

Beaktandet av hälsa och sociala förhållanden i etableringsärenden

En nyanländ kan ha etableringsplan i högst två år. Det innebär att den nyanlände i princip har två år på sig att få tillgång till aktiviteter som ska bidra till att få ett arbete. När väl individen har en etableringsplan kan vissa situationer relaterade till individens hälsa eller sociala förhållanden påverka hennes eller hans möjligheter att delta i aktiviteter. Utredningar av den nyanländes arbetsförutsättningar, flytt, hjälp med kontakt med myndigheter är några exempel på situationer som kan leda till att aktiviteter i etableringsplanen försenas eller uteblir. Beaktandet av dessa förhållanden är därför en förutsättning för att individen ska kunna delta i aktiviteterna på heltid.

I vilken grad de nyanländas hälsa och sociala förhållanden har beaktats i etableringsärendena studeras i två steg. I första steg bedöms om all samlad information i ärendet visar att arbetsförmedlaren i sina möten med den nyanlände berör dessa frågor. I andra steg bedöms om Arbetsförmedlingen har vidtagit en konkret åtgärd när ett behov kopplat till dessa förhållanden har uppkommit. Exempelvis kan en konkret åtgärd, när individen vill ha Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning, vara att myndigheten upprättar ett bosättningsunderlag som ska ligga till grund för att anvisa den nyanlände till en plats för bosättning.

Granskningens resultat

Aktiviteternas meningsfullhet

Tabell B2.3 sammanfattar granskningens resultat över kopplingen mellan aktiviteter i etableringsplanen och de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund. Tabellen visar andelen fall där vi gör en positiv bedömning, dvs. då variabeln i fråga får värdet ett.

Tabell B2.3 Andelen ärenden där hänsyn har tagits till de nyanländas utbildnings- och arbetslivsbakgrund vid val av aktiviteter.

Variabler	Hänsyn har tagits (Värde=1)	Hänsyn har inte (kunnat) tagits (Värde=0)
Är aktiviteten meningsfull oavsett den nyanländes tidigare utbildning?	95	5
Är aktiviteten meningsfull oavsett tidigare arbetslivserfarenhet	90	10
Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare utbildning?	68	32
Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet?	58	42

Är aktiviteten meningsfull oavsett den nyanländes utbildning- eller arbetslivsbakgrund?

I 95 procent av fallen har aktiviteterna i etableringsplanerna bedömts vara meningsfulla, när hänsyn inte har tagits till de nyanländas tidigare utbildning. Aktiviteter såsom svenska för invandrare (sfi) och kartläggningsinsatser har resulterat i en positiv bedömning. Eftersom dessa insatser är vanligt förekommande aktiviteter i etableringsplanerna har det lett till att många fått en positiv bedömning. När vi i stället bedömer om aktiviteterna är meningsfulla oavsett de nyanländas arbetslivsbakgrund sjunker andelen positiva bedömningar till 90 procent. En orsak till detta är att endast tillgången till sfi inte har bedömts öka den nyanländes möjligheter att skaffa sig arbetslivserfarenhet i varje fall.

Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare utbildning?

I 68 procent av fallen har det framgått en koppling mellan aktiviteterna i etableringsplanerna och den nyanländes tidigare utbildning. Exempel på aktiviteter som inte har bedömts som meningsfulla är när en nyanländ inte har erbjudits aktiviteter för att få sin högskoleutbildning validerad eller få sin utbildningsbakgrund kartlagd. En negativ bedömning har också gjorts när den nyanlände inte har fått någon studie- eller yrkesvägledningsinsats kopplad till individens yrkeserfarenhet. Det handlar särskilt om när den nyanlände själv har efterfrågat att påbörja en utbildning inom det yrke hon eller han har arbetat. I vissa fall kan det även vara fråga om relativt unga personer som kan ha behövt

studievägledning för att kunna utforska möjligheterna för studier i gymnasiet.

En förklaring till att Arbetsförmedlingen i vissa fall inte kan ta hänsyn till den nyanländes utbildning är avsaknaden av anpassade aktiviteter som kan erbjudas målgruppen. För en bussförare som har en mångårig yrkeserfarenhet av att köra buss i sitt hemland och som vill arbeta inom samma yrke i Sverige finns flera hinder innan ett sådant arbete eventuellt kan erhållas. Dels måste den nyanlände ha tillräckligt goda språkkunskaper, dels ska individen gå klart en bussförarutbildning i Sverige.

En annan förklaring kan vara att de nyanlända inte kan verifiera sin utbildning eftersom de saknar handlingar såsom betyg och diplom. Vissa lyckas få sina betyg eller diplom skickade till Sverige i efterhand, medan det för andra är mycket svårare att få tillgång till liknande handlingar. I de fall den nyanlände har sina handlingar i Sverige kan det också ta tid att få utbildningen validerad. Arbetsförmedlingen är relativt snabb med att låta översätta befintliga handlingar över den nyanländes högskoleutbildning och hjälpa individen med att fylla i Högskoleverkets blankett för validering. I urvalet har vi emellertid inte funnit ett ärende där valideringen av den utländska utbildningen har fullföljts.

Har aktiviteten valts med hänsyn till den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet?

I 58 procent av fallen har det framgått en koppling mellan aktiviteter och de nyanländas tidigare arbetslivserfarenhet. Andelen är tioprocentenheter lägre jämfört med när den nyanländes utbildningsbakgrund beaktades. I Statskontorets intervjuer har arbetsförmedlarna betonat svårigheten med att ta hänsyn till den arbetslivserfarenhet den nyanlände har med sig från sitt hemland. Granskningen visar att det är svårare att ta hänsyn till akademiska yrken, vilket bl.a. beror på att valideringen av högskoleutbildningar är tidskrävande.

De nyanländas hälsa och sociala förhållanden

Familjesituation

Genom denna variabel undersöks först om information om den nyanländes familjesituation framgår av etableringsärendet och därefter om de eventuella behoven tillgodoses. Granskningen visar att arbetsförmedlaren i majoriteten av fallen tar upp frågor om den nyanländes familjesituation. Uppgifter om familj tillhandahålls även via Migrationsverkets kartläggning som arbetsförmedlaren har tillgång till vid etableringssamtalen. Kartläggningen kan innehålla information om antal barn och uppgifter om make och maka. Resultaten visar vidare att i minst 20 procent av fallen framgick det inte någon information om familjesituationen. I dessa fall kunde det dock utläsas av all samlad information att det handlade om en ensamkommande nyanländ som ofta hade familjemedlemmar kvar i sitt hemland.

Det finns fall där barnomsorgen är ett behov som resulterar i att etableringsplanens omfattning begränsas till 25 procent. I något fall har det noterats att barnet i familjen har ett vårdbehov som gör att mamman får en flexibel etableringsplan med sociala aktiviteter²⁴⁰ för att kunna behålla sin etableringsplan och samtidigt ta hand om sitt barn. I några enstaka fall framkom det ett konkret behov där Arbetsförmedlingen inte kunde hitta en lösning. I dessa fall framgick det tydligt att även andra aktörer (t.ex. kommuner och landsting) var berörda.

Sammanfattningsvis kan det sägas att i majoriteten av fallen berör Arbetsförmedlingen den nyanländes familjesituation i etableringsärendena. Samtidigt har de ärenden där ett behov har uppstått inneburit att etableringsplanens omfattning har sänkts till 25 procent eller att individen fått sociala aktiviteter. Granskningen visar dessutom att samordningen av de berörda aktörers verksamheter är av stor vikt för att kunna lösa eventuella problem som är kopplade till de nyanländas familjesituation i syfte att optimera den nyanländes deltagande i etableringsinsatserna.

²⁴⁰ Sociala aktiviteter innebär att den nyanlände utför aktiviteter på egen tid i överenskomme med arbetsförmedlaren. Det kan t.ex. handla om att lära sig att hitta till barnens skola, låna böcker på biblioteket m.m. Granskningen visar att det är relativt vanligt att de nyanlända får tillgång till de sociala aktiviteterna i början av sin etableringsprocess.

Boendesituation

Granskningen visar att information om den arbetssökandes boendesituation framgår av majoriteten av ärendena och att frågor om boende tas tidigt upp i etableringssamtalen. Informationsmängden om de nyanländas boendesituation är dock av varierande omfattning. I de fall individen inte begärde Arbetsförmedlingens hjälp med bosättning fanns det relativt lite information om boendesituationen. Det handlade då om individer som bodde med sina familjer eller var inneboende. I en del fall saknades information om boendesituationen, där vi utgick från all samlad information i ärendet för att kunna göra en bedömning. Tabell B2.4 visar i vilken grad de nyanlända önskade få hjälp med bosättning.

Tabell B2.4 Nyanlända som uppgav att de önskade få hjälp med bosättning

	Andel	Antal
Ärenden där det framgick att den nyanlände som ville ha hjälp med bosättning.	57	113
Varav		
De som ville ha hjälp med bosättning från Arbetsförmedlingen.	46	91
De som valde bort Arbetsförmedlingen.	11	22
Ärenden där det framgick att den nyanlände inte ville ha hjälp med bosättning	43	86
Totalt antal ärenden	100	199*

Anm: Av totalt 200 etableringsärenden som granskades var det ett ärende som exkluderades då den arbetssökande var föräldraledig på heltid.

Totalt uppgick andelen som ville ha hjälp med bosättning till 57 procent. De som ville ha Arbetsförmedlingens hjälp uppgick till 46 procent, bland vilka personer i kategorin ABO var överrepresenterade (38 procent). Andelen personer i EBO var 29 procent. Motsvarande andelar för samtliga i etableringsreformen under november 2011 var 78 procent (kategorin ABO) respektive 22 procent (kategorin EBO).²⁴¹ Andelen nyanlända i ABO kan konstateras vara betydligt lägre i urvalet jämfört med populationen, vilket visar att urvalet inte är draget för att studera bosättningsärendena. Därför ska iakttagelserna i detta

²⁴¹ Arbetsförmedlingens återrapportering, 2012-02-22.

avsnitt tolkas med försiktighet.²⁴² Samtidigt är granskningens syfte främst att undersöka hur väl de nyanländas behov har tillgodosetts så att deras deltagande i etableringsinsatserna kunnat optimeras.

Cirka 11 procent önskade få hjälp med bosättning men valde att avstå från Arbetsförmedlingens hjälp. Bland denna grupp fanns framför allt personer i EBO. Denna andel är troligtvis högre då vi endast observerar de fall där de nyanlända i sina samtal med arbetsförmedlaren meddelar att de behöver hjälp med bosättning, och det är långt ifrån alla i kategorin EBO som berättar för Arbetsförmedlingen om detta behov. Ett skäl till varför EBO i större grad avstår från Arbetsförmedlingens hjälp är att de prioriterar att bo kvar på den aktuella bosättningsorten och därför föredrar att inte bli styrda av Arbetsförmedlingen till andra bosättningsorter. Anledningen kan vara att de vill bo nära vänner och bekanta och att de uppskattar jobbmöjligheterna på dessa orter vara större. I Statskontorets intervjuer framkommer att Arbetsförmedlingens ambition i stället är att få nyanlända att flytta till pendlingsområden p.g.a. bristen på lägenheter i storstadskommunerna. Arbetsförmedlingens kommunikation med den nyanlände brukar i dessa fall landa i att inte påbörja ett bosättningsärende utan få den nyanlände att vända sig till bostadsförmedlingar.

Tabell B2.5 sammanfattar hur Arbetsförmedlingen hanterade de nyanländas begäran om hjälp med bosättning. I 81 av totalt 91 ärenden upprättade arbetsförmedlaren ett bosättningsunderlag. Av dessa resulterade 45 stycken i en anvisning till en plats för bosättning. Var fjärde anvisning gjordes inom en månad efter att Arbetsförmedlingen upprättade ett bosättningsunderlag.²⁴³

²⁴² Det går överlag fortare att anvisa personer i kategorin ABO än de som är i kategorin EBO enligt Arbetsförmedlingens återrapportering i februari 2012.

²⁴³ Vi har valt att definiera ledtiden som tiden från bosättningsunderlagets upprättande till anvisning. Anledningen är att vi bedömer att Arbetsförmedlingens bosättningsarbete startar när den nyanlände anmäler sitt behov av hjälp med bosättning och ett bosättningsunderlag upprättas. Beräkningarna avser vidare totalt 34 ärenden eftersom både datum för när ett bosättningsunderlag och en anvisning gjordes fanns tillgängliga i dessa fall. I sammanhanget bör det betonas att vi troligtvis överskattar ledtiderna i urvalet som innehåller en relativ låg andel av personer i kategorin ABO, vars ledtid för anvisning normalt är kortare jämfört med ledtid för personer i EBO.

Tabell B2.5 Hur Arbetsförmedlingen hanterade den nyanländes begäran om hjälp med bosättning

Hur Arbetsförmedlingen hanterade den nyanländes begäran om hjälp med bosättning	
Den nyanlände blev anvisad till en plats för bosättning.	45
Vid uppföljningstillfället fanns ingen information om t.ex. en anvisning hade gjorts.	26
Den nyanlände avbröt ärendet innan en anvisning skedde.	10
Övrig	6
Bedöms inte ha fått tillräckligt stöd från Arbetsförmedlingen	4
Totala antalet ärenden där den arbetssökande har vänt sig till Arbetsförmedlingen för hjälp med bosättning	91

Vid uppföljningstillfället fanns det inte information om statusen på 26 ärenden. Ytterligare tio ärenden avbröts för att den arbetssökande själv ville söka bostad i fortsättningen eller att individen redan hunnit flytta till en annan adress. Kategorin *övrig* avser situationer då Arbetsförmedlingen inte påbörjade ett bosättningsärende trots individens önskemål om hjälp. Det kunde t.ex. handla om kvotflyktingar som vände sig till Arbetsförmedlingen.²⁴⁴ Den sistnämnda kategorin i tabell B2.5 avser situationer där den nyanlände framförde ett behov av hjälp med bosättning men där Arbetsförmedlingen inte riktigt kom igång med ärendet.

I 30 procent av de 91 fallen bedömde vi att myndigheten faktiskt tillgodosåg den nyanländes behov av hjälp med bosättning. Att Arbetsförmedlingen inte kunde tillgodose detta behov berodde oftast på att individen fick en anvisning relativt sent.²⁴⁵ Det kunde också bero på att Arbetsförmedlingen inte gjorde en anvisning sedan ett upprättat bosättningsunderlag eller att myndigheten inte beaktade den arbetssökandes behov av hjälp med bosättning i tillräcklig grad.

²⁴⁴ Det är Migrationsverket som har ansvaret för att bosätta kvotflyktingar.

²⁴⁵ Om Arbetsförmedlingen anvisar den nyanlände till en plats för bosättning inom 30 dagar efter ett upprättat bosättningsunderlag definieras det i granskningen som att myndigheten har kunnat tillgodose behovet. Anvisning inom 30 dagar är också Arbetsförmedlingens mål för bosättningsärenden, med skillnaden att vi mäter tiden från upprättandet av ett bosättningsunderlag medan Arbetsförmedlingen i stället mäter tiden från beslut om uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen uppger i sin återsrapportering i februari 2012 att endast 8 procent inom kategorin ABO och 2 procent inom kategorin EBO får en anvisning inom 4 veckor.

Hälsosituation

Arbetsförmedlingen bedöms ha tagit upp den nyanländes hälsosituation om den nyanlände

- uppger att de kommer att få eller har fått hälsoundersökning,
- informerar arbetsförmedlaren om att hon eller han kan delta i aktiviteter på heltid,
- informerar arbetsförmedlaren om sina hälsoproblem.

Om ett behov framkommer i ärendet undersöker vi om det tillgodoses genom t.ex. vårdinsatser eller anpassning av aktiviteter. Andra exempel på åtgärder kan vara att Arbetsförmedlingen utreder den nyanländes prestationsförmåga, erbjuder samtal med myndighetens arbetspsykologer eller hänvisar den nyanlände till vårdcentralen. Även här bör det påpekas att aktörer såsom kommuner och landsting berörs när hänsyn ska tas till de nyanländas hälsa för att göra det möjligt för målgruppen att delta i etableringsinsatserna.

Granskningen visar att i majoriteten av fallen fanns det information om de nyanländas hälsa. I minst 8 procent av fallen saknades en sådan information. Oftast uppgav de nyanlända att de kunde delta i aktiviteter på hundra procent. I en del fall ville de ha hjälp med att boka ett läkarbesök eller hälsoundersökning, där Arbetsförmedlingen ofta hjälpte till med det. I åtta procent av alla ärenden gjordes bedömningen att individen behövde stöd men inte fick det. En närmare studie av dessa fall visar att det kan handla om situationer där den nyanlände med ett fysiskt eller psykologiskt besvär inte har kunnat få tillgång till insatser från hälso- och sjukvården. I dessa fall har det inte heller varit tydligt hur Arbetsförmedlingen hänvisat individen till vården. I majoriteten av fallen hjälper dock Arbetsförmedlingen till med att den nyanlände får en kontakt med vården men i några fall har de nyanlända hamnat i kläm p.g.a. otydliga kontaktvägar till hälso- och sjukvården.

Granskningen visar också att många nyanlända har familjemedlemmar kvar i sitt hemland, vilket i en del fall har uppgetts som skäl till hälso-problemen. Det har exempelvis lett till att den nyanlände inte har kunnat koncentrera sig på aktiviteten. I Statskontorets intervjuer med arbetsförmedlare och Landstinget i Kronobergs län har det framkommit att de psykologiska besvären är tidskrävande att kartlägga och

svårare göra något åt. Hälsofrämjande aktiviteter som t.ex. motion och promenad på egen tid är en typ av aktiviteter som Arbetsförmedlingen har erbjudit de nyanlända när de har tagit upp liknande hälsoproblem.

Socialt stöd

Syftet med denna variabel har varit att undersöka i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen har gett socialt stöd när den nyanlände har behövt det. Statskontorets bedömning är att Arbetsförmedlingen i majoriteten av fallen ger socialt stöd. Myndigheten kontakter vårdcentraler för att boka läkartid och Försäkringskassan när de nyanlända uppger att de inte har fått sin ersättning. Majoriteten av de nyanlända har också tillgång till en lots som ger socialt stöd. Lotsar har ofta fått uppgiften att vara behjälplig med socialt stöd vid sidan av andra uppgifter såsom ordna praktikplats.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Varje gång arbetsförmedlaren fastställer en etableringsplan ska en arbetsmarknadspolitisk bedömning göras. Den ska vara utgångspunkten för planeringen av aktiviteterna ur ett arbetsmarknadsperspektiv.²⁴⁶ Bedömningen ska beskriva den arbetssökandes möjligheter och behov på arbetsmarknaden, vilket ska styra vilka tjänster och aktiviteter den arbetssökande ska få.²⁴⁷ Statskontoret har i sin granskning av etableringsplaner studerat hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har gjorts när en etableringsplan har upprättats. Följande iakttagelser har gjorts:

- Att det inte finns en arbetsmarknadspolitisk bedömning i varje fastställd etableringsplan.
- Att det finns ett behov av att uppdatera bedömningen när den arbetssökande får nya aktiviteter eller en ny etableringsplan.
- Att bedömningen i många fall är en beskrivning av de aktiviteter som arbetssökanden får och inte en sammanfattning av deras bakgrund och behov av insatser för att komma i arbete.

²⁴⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, 2012-03-07.

²⁴⁷ Ibid.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen saknas i ett flertal planer

Statskontorets granskning visar att det är få etableringsplaner som innehåller en komplett arbetsmarknadspolitisk bedömning. Antingen saknas bedömningen helt eller är den enbart en beskrivning av enstaka aktiviteter som den sökande får. I vissa fall är dessutom bedömningen inte uppdaterad. Den omfattande informationsmängden om individen i AIS tyder samtidigt på att arbetsförmedlarna i själva verket har tillräckligt mycket information om den arbetssökande för att kunna göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning som uppfyller syftet. Samtal med arbetsförmedlare tyder på att arbetsförmedlare har en tydlig bild av vad den nyanlände har för förutsättningar och behov av insatser men att de bl.a. av tidsbrist inte hinner dokumentera den bilden.

Arbetsförmedlingens egen granskning av etableringsplaner visar att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen saknas i två tredjedelar av de granskade ärendena. Myndigheten anger att bedömningen är mer frekvent för nyanlända som har minst gymnasial utbildning och att det tar längre tid att göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning för de som har låg utbildningsnivå eller som saknar tidigare yrkeserfarenhet.²⁴⁸

Användningen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Statskontorets granskning indikerar att det inte är tydligt för arbetsförmedlarna hur denna bedömning ska användas i det praktiska förmedlingsarbetet. Om syftet med den är att, utifrån en kartläggning av den arbetssökandes förutsättningar och behov, erbjuda de nyanlända rätt insatser för att öka chanserna till ett arbete bör den ha en tydligare funktion. Bedömningen kan användas dels för att uppskatta den arbetssökandes jobbchanser som har sin grund i en kartläggning av de nyanländas bakgrund, dels som en metod för att välja rätt insatser för dem. Statskontorets granskning visar att arbetsförmedlarna gör väl dokumenterade kartläggningar som de i större grad kan utnyttja för att förbättra kvaliteten och dokumentationen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Den bör också betraktas som en levande uppgift som uppdateras varje gång det sker förändringar i den arbetssökandes etableringsprocess.

²⁴⁸ Arbetsförmedlingens återsrapportering, 2012-02-22.

En ökad kvalitet i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan förbättra arbetsförmedlarens arbete med den arbetssökandes etableringsprocess som ska pågå i 24 månader (med en ramtid på 36 månader). Övertagandet av ett etableringsärende bland arbetsförmedlare kan också underlättas genom en väldokumenterad bedömning som visar vad den arbetssökande har för bakgrund samt möjligheter och behov av insatser på arbetsmarknaden.

Bättre vägledning från central nivå

För att förbättra kvaliteten och dokumentationen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen behövs en tydligare styrning inom Arbetsförmedlingens organisation. Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår vissa instruktioner för hur bedömningen ska göras. Statskontoret finner emellertid ett behov av att Arbetsförmedlingen tydliggör hur denna bedömning ska användas i arbetsförmedlarnas praktiska arbete med de nyanlända.

Bilaga 3

Teknisk beskrivning – enkät till arbetsförmedlare

Enkäten till arbetsförmedlare riktades till samtliga arbetsförmedlare som enligt Arbetsförmedlingens personalregister arbetade med etableringsreformen i december 2011. Den skickades ut den 20 januari 2012 och kunde besvaras fram t.o.m. den 3 mars 2012. I tabellerna nedan framgår population, övertäckning, bortfall och svarsfrekvens fördelat på region och län.

Populationen av arbetsförmedlare i enkäten uppgick efter en rensning från dubletter till 298 handläggare. Övertäckningen består av åtta personer som på den första frågan angav att de inte arbetade med etableringsreformen, respektive fem personer vars e-postadress inte var aktuell. Bortfallet utgörs av arbetsförmedlare som har valt att inte svara eller varit förhindrade att svara.

Tabell B3.1 Enkät till arbetsförmedlare – regionfördelning

Region	Brutto antal	Övertäckning	Netto antal	Bortfall	Netto svar	Svarsfrekvens
Götaland	102	2	100	22	78	78 %
Svealand	117	7	110	20	90	82 %
Norrland	79	4	75	16	59	79 %
Totalt	298	13	285	58	227	80 %

I tabell B3.1 framgår att svarsfrekvensen uppgick till 80 procent och är jämnt fördelad mellan regionerna. Det indikerar en hög relevans i de samlade svaren. Vid en länsvis fördelning (se tabell B3.2) framgår det att svarsfrekvensen är mer varierad, vilket förklaras av att antalet arbetsförmedlare som arbetar med etableringsreformen på länsnivå är relativt få. Lägre svarsfrekvens på länsnivå kan förklaras av att flera arbetsförmedlare som arbetar med reformen har slutat på myndigheten eller övergått till andra arbetsuppgifter.

Tabell B3.2 Enkät till arbetsförmedlare – länsfördelning

Län	Brutto antal	Över- täckning	Netto antal	Bortfall	Netto svar	Svars- frekvens
Stockholms län	39		39	10	29	74 %
Uppsala län	5		5	1	4	80 %
Södermanlands län	9	1	8		8	100 %
Östergötlands län	11		11		11	100 %
Jönköpings län	11	1	10	4	6	60 %
Kronobergs län	14		14	5	9	64 %
Kalmar län	7		7	1	6	86 %
Gotlands län	2		2		2	100 %
Blekinge län	4		4	1	3	75 %
Skåne län	26	3	23	7	16	70 %
Hallands län	2	1	1		1	100 %
Västra Götalands län	40		40	6	34	85 %
Värmlands län	6		6	1	5	83 %
Örebro län	16		16	2	14	88 %
Västmanlands län	14	3	11	2	9	82 %
Dalarnas län	13		13	2	11	85 %
Gävleborgs län	20		20	5	15	75 %
Västernorrlands län	16	1	15	4	11	73 %
Jämtlands län	11	1	10	2	8	80 %
Västerbottens län	14	1	13	2	11	85 %
Norrbottens län	18	1	17	3	14	82 %
Totalt	298	13	285	58	227	80 %

Bilaga 4

Tabeller med svarsfrekvenser – enkäter till arbetsförmedlare

Enkäten besvarades av 227 arbetsförmedlare. Antalet svarande sjunker dock till 214 i den sista frågan. 13 svarande har således inte fullföljt hela enkäten.

Enkäten består av såväl envalsfrågor och flervalsfrågor. I vissa av frågorna har den svarande uppmanats att ta ställning till olika påståenden, från värde 1 (instämmer inte alls) till 5 (instämmer helt). I analysen av enkätsvaren i rapporten har vi genomgående använt oss av ett index som baseras på svarens medelvärde. De som har svarat ”ingen uppfattning” eller motsvarande, har exkluderats från den beräkningen.

1. Arbetar du med nyanlända invandrare som tillhör målgruppen för etableringsreformen?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	227	97%
Nej	8	3%
Totalt	235	100%

2. Har någon av dina sökande varit i kontakt med kommunen (t.ex. socialkontoret) innan etableringssamtalet på Arbetsförmedlingen?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	154	68%
Nej	45	20%
Vet ej	28	12%
Totalt	227	100%

3. Varför har någon av dina sökande kontaktat kommunen innan etableringssamtalet? (flervalsalternativ)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Behov av ekonomiskt stöd	121	79%
Behov av barnomsorg	73	47%
Behov av bostad	69	45%
Behov av vägledning på orten	24	16%
Annat skäl	52	34%
Antal svarande	154	

4. Ta ställning till följande påståenden gällande nyanländas personnummer

4a. Det tar generellt sett lång tid innan de nyanlända får sitt personnummer

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	12	5%
2	44	19%
3	68	30%
4	53	23%
5 (Instämmer helt)	41	18%
Ingen uppfattning	8	4%
Totalt	226	100%

Medelvärde

3,3

4b. Den viktigaste orsaken till att det dröjer för nyanlända att få personnummer är att ansökningshandlingarna behöver kompletteras

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	25	11%
2	45	20%
3	35	15%
4	26	12%
5 (Instämmer helt)	16	7%
Ingen uppfattning	79	35%
Totalt	226	100%

Medelvärde

2,7

4c. Möjligheten att få ett samordningsnummer underlättar handläggningen

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	63	28%
2	34	15%
3	32	14%
4	24	11%
5 (Instämmer helt)	24	11%
Ingen uppfattning	49	22%
Totalt	226	100%

Medelvärde

2,5

5. Ta ställning till följande påståenden om Migrationsverkets kartläggning av nyanlända

5a. Migrationsverkets kartläggning av den nyanlände är till nytta i mitt/Arbetsförmedlingens arbete

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	46	20%
2	59	26%
3	60	27%
4	30	13%
5 (Instämmer helt)	20	9%
Ingen uppfattning	11	5%
Totalt	226	100%

Medelvärde

2,6

5b. Jag gör helst den inledande kartläggningen själv

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	11	5%
2	25	11%
3	55	24%
4	55	24%
5 (Instämmer helt)	73	32%
Ingen uppfattning	7	3%
Totalt	226	100%
<i>Medelvärde</i>	3,7	

6. Är tolkar tillgängliga vid samtalen med nyanlända?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Det finns alltid tolk tillgänglig	91	40%
Det finns oftast tolk tillgänglig	126	56%
Ibland finns det tolk tillgänglig	6	3%
Det är sällan det finns tolk tillgänglig	2	1%
Totalt	225	100%

7. Vilken typ av problem förekommer vid tolkhjälp? (flervalsalternativ)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ibland måste mötena skjutas upp för att tolk saknas	7	88%
Det är svårt att hitta tolkar för vissa språk	7	88%
Det är svårt att hitta tolkar med branschspecifika kunskaper	4	50%
Den avtalade tiden med tolk räcker inte till vid möte med den nyanlända	1	13%
Annat	5	63%
Antal svarande	8	

8. Ta ställning till vilka av följande skäl som nyanlända anger när de vill ha hjälp med bosättning**8a. Arbetsmarknadsskäl**

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	83	37%
2	45	20%
3	34	15%
4	9	4%
5 (Instämmer helt)	12	5%
Ingen uppfattning	42	19%
Totalt	225	100%
<i>Medelvärde</i>	2,0	

8b. Utbildningsmöjligheter

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	67	30%
2	56	25%
3	35	16%
4	18	8%
5 (Instämmer helt)	7	3%
Ingen uppfattning	42	19%
Totalt	225	100%
<i>Medelvärde</i>	2,1	

8c. Sociala behov (t.ex. barnomsorg eller vård)

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	52	23%
2	39	17%
3	53	24%
4	24	11%
5 (Instämmer helt)	14	6%
Ingen uppfattning	43	19%
Totalt	225	100%
<i>Medelvärde</i>	2,5	

8d. Bo nära släktingar eller bekanta

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	11	5%
2	6	3%
3	17	8%
4	39	17%
5 (Instämmer helt)	117	52%
Ingen uppfattning	35	16%
Totalt	225	100%
<i>Medelvärde</i>	4,3	

8e. Saknar eget boende

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	4	2%
2	8	4%
3	6	3%
4	21	9%
5 (Instämmer helt)	150	67%
Ingen uppfattning	36	16%
Totalt	225	100%
<i>Medelvärde</i>	4,6	

9. Hur tycker du att samarbetet med bosättningssektionen fungerar när det gäller ...**9a. Informationsöverföring**

Svarsalternativ	Antal	Procent
Bra	75	33%
Varken bra eller dåligt	73	33%
Dåligt	33	15%
Vet ej	43	19%
Totalt	224	100%

9b. Handläggarkontakter

Svarsalternativ	Antal	Procent
Bra	81	36%
Varken bra eller dåligt	66	29%
Dåligt	33	15%
Vet ej	44	20%
Totalt	224	100%

9c. Administration

Svarsalternativ	Antal	Procent
Bra	53	24%
Varken bra eller dåligt	73	33%
Dåligt	43	19%
Vet ej	55	25%
Totalt	224	100%

10. Vilka faktorer kan försena upprättandet av en etableringsplan? (flervalsalternativ)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Frånvaro av person-/samordningsnummer	191	85%
Sökande har ännu inte fått en kommunplacering	45	20%
Den nyanlände ska flytta	53	24%
Anpassade aktiviteter är inte tillgängliga	82	37%
Frånvaro av barnomsorg	167	75%
Oklar prestationsförmåga	98	44%
Tolk saknas	15	7%
Annat skäl	31	14%
Antal svarande	224	

11. Är det någon eller några av följande aktiviteter som du anser att nyanlända inte får tillgång till i tillräcklig utsträckning? (flervalsalternativ)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Matchning till arbete	76	34%
Jobbsökaraktiviteter	64	29%
Praktik	115	52%
Utbildning	82	37%
Validering av yrkeserfarenhet	104	47%
Validering av utbildning	55	25%
Information om eller stöd för nyföretagande	60	27%
Svenskundervisning	58	26%
Samhällsorientering	42	19%
Yrkesorientering	79	35%
Studievägledning	83	37%
Rehabilitering	64	29%
Hälsofrämjande insatser	70	31%
Sociala aktiviteter	82	37%
Etableringslots	26	12%
Annan aktivitet	25	11%
Antal svarande	223	

12. Ta ställning till hur följande aktiviteter är utformade efter de nyanländas behov och förutsättningar

12a. Sfi

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	9	4%
2	46	21%
3	67	31%
4	51	23%
5 (Instämmer helt)	38	17%
Ingen uppfattning	8	4%
Totalt	219	100%

Medelvärde

3,3

12b. Samhällsorientering

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	11	5%
2	35	16%
3	53	24%
4	59	27%
5 (Instämmer helt)	30	14%
Ingen uppfattning	31	14%
Totalt	219	100%

Medelvärde

3,3

12c. Yrkessvenska

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	17	8%
2	40	18%
3	56	26%
4	44	20%
5 (Instämmer helt)	17	8%
Ingen uppfattning	45	21%
Totalt	219	100%

Medelvärde

3,0

12d. Yrkesorientering

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	22	10%
2	50	23%
3	49	22%
4	19	9%
5 (Instämmer helt)	7	3%
Ingen uppfattning	72	33%
Totalt	219	100%

Medelvärde

2,6

12e. Meritportfölj

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	29	13%
2	49	22%
3	64	29%
4	41	19%
5 (Instämmer helt)	22	10%
Ingen uppfattning	14	6%
Totalt	219	100%

Medelvärde

2,9

12f. Arbetsmarknadsutbildning

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	52	24%
2	71	32%
3	48	22%
4	20	9%
5 (Instämmer helt)	6	3%
Ingen uppfattning	22	10%
Totalt	219	100%

Medelvärde

2,3

12g. Jobbsökaraktiviteter

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	29	13%
2	62	28%
3	68	31%
4	22	10%
5 (Instämmer helt)	5	2%
Ingen uppfattning	33	15%
Totalt	219	100%

Medelvärde

2,5

12h. Praktik

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	19	9%
2	54	25%
3	75	34%
4	45	21%
5 (Instämmer helt)	14	6%
Ingen uppfattning	12	5%
Totalt	219	100%

Medelvärde

2,9

12i. Insteigsjobb

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	6	3%
2	20	9%
3	53	24%
4	74	34%
5 (Instämmer helt)	46	21%
Ingen uppfattning	20	9%
Totalt	219	100%

Medelvärde

3,7

12j. Rehabiliteringsinsatser

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	31	14%
2	43	20%
3	64	29%
4	29	13%
5 (Instämmer helt)	9	4%
Ingen uppfattning	43	20%
Totalt	219	100%

Medelvärde

2,7

13. Ta ställning till följande påståenden om aktiviteternas genomförande

13a. Aktiviteterna är bra planerade och koordinerade med varandra

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	31	14%
2	49	23%
3	77	36%
4	44	20%
5 (Instämmer helt)	9	4%
Ingen uppfattning	6	3%
Totalt	216	100%

Medelvärde

2,8

13b. Aktiviteterna utförs i närvaro av lärare eller handledare

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	6	3%
2	40	19%
3	65	30%
4	65	30%
5 (Instämmer helt)	25	12%
Ingen uppfattning	15	7%
Totalt	216	100%

Medelvärde

3,3

13c. De nyanlända ägnar mycket restid mellan aktiviteterna

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	26	12%
2	33	15%
3	54	25%
4	54	25%
5 (Instämmer helt)	39	18%
Ingen uppfattning	10	5%
Totalt	216	100%

Medelvärde

3,2

13d. De nyanlända saknar respengar att åka till vissa aktiviteter

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	27	13%
2	14	6%
3	33	15%
4	46	21%
5 (Instämmer helt)	82	38%
Ingen uppfattning	14	6%
Totalt	216	100%

Medelvärde

3,7

14. Ta ställning till följande påståenden om etableringslotsarnas roll och ansvar**14a. Lotsarna har den huvudsakliga kontakten med nyanlända**

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	46	21%
2	60	28%
3	62	29%
4	35	16%
5 (Instämmer helt)	6	3%
Ingen uppfattning	6	3%
Totalt	215	100%

Medelvärde

2,5

14b. Lotsarna är med och vidareutvecklar de nyanländas etableringsplaner

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	60	28%
2	75	35%
3	52	24%
4	16	7%
5 (Instämmer helt)	2	1%
Ingen uppfattning	10	5%
Totalt	215	100%

Medelvärde

2,1

14c. Lotsarna bidrar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbetslivet

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	24	11%
2	56	26%
3	72	33%
4	39	18%
5 (Instämmer helt)	14	7%
Ingen uppfattning	10	5%
Totalt	215	100%

Medelvärde

2,8

14d. Lotsarna ger de nyanlända socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	7	3%
2	25	12%
3	72	33%
4	73	34%
5 (Instämmer helt)	21	10%
Ingen uppfattning	17	8%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	3,4	

14e. Lotsarna ger de nyanlända tillräckligt enskild tid

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	42	20%
2	51	24%
3	58	27%
4	34	16%
5 (Instämmer helt)	8	4%
Ingen uppfattning	22	10%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	2,6	

15. Ta ställning till följande påståenden om valfrihetssystemet med lotsar**15a. Det är lätt för nyanlända att förstå syftet med att ha en lots**

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	58	27%
2	49	23%
3	50	23%
4	45	21%
5 (Instämmer helt)	7	3%
Ingen uppfattning	6	3%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	2,5	

15b. Det är lätt för nyanlända att göra ett aktivt val av lots

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	118	55%
2	49	23%
3	23	11%
4	13	6%
5 (Instämmer helt)	7	3%
Ingen uppfattning	5	2%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	1,8	

15c. Nyanlända har tillräckligt bra hjälpmedel för att skaffa sig kunskap om olika lotsföretag

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	128	60%
2	42	20%
3	21	10%
4	7	3%
5 (Instämmer helt)	6	3%
Ingen uppfattning	11	5%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	1,6	

15d. Nyanlända är välinformerade om alternativen vid val av lots

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	60	28%
2	44	20%
3	35	16%
4	42	20%
5 (Instämmer helt)	27	13%
Ingen uppfattning	7	3%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	2,7	

15e. Närhetsprincipen fungerar bra vid de tillfällen nyanlända inte gör ett aktivt val

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	27	13%
2	23	11%
3	38	18%
4	46	21%
5 (Instämmer helt)	42	20%
Ingen uppfattning	39	18%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	3,3	

16. Ta ställning till följande påståenden om tillhandahållandet av socialt stöd**16a. Det ingår i Arbetsförmedlingens ansvar att ge nyanlända socialt stöd**

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	19	9%
2	30	14%
3	78	36%
4	41	19%
5 (Instämmer helt)	42	20%
Ingen uppfattning	5	2%
Totalt	215	100%
<i>Medelvärde</i>	3,3	

16b. Det ingår i kommunernas ansvar att ge nyanlända socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	13	6%
2	16	7%
3	36	17%
4	55	26%
5 (Instämmer helt)	89	41%
Ingen uppfattning	6	3%
Totalt	215	100%
Medelvärde		3,9

16c. Det ingår i etableringslotsarnas ansvar att ge nyanlända socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	4	2%
2	6	3%
3	38	18%
4	69	32%
5 (Instämmer helt)	90	42%
Ingen uppfattning	8	4%
Totalt	215	100%
Medelvärde		4,1

16d. Det finns en tydlig lokal överenskommelse för tillhandahållandet av socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	86	40%
2	42	20%
3	37	17%
4	23	11%
5 (Instämmer helt)	14	7%
Ingen uppfattning	13	6%
Totalt	215	100%
Medelvärde		2,2

16e. Jag saknar styrning från central nivå för vilken part som ska ansvara för tillhandahållandet av socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	29	13%
2	21	10%
3	22	10%
4	32	15%
5 (Instämmer helt)	92	43%
Ingen uppfattning	19	9%
Totalt	215	100%
Medelvärde		3,7

17. Ta ställning till följande påståenden om ersättning till nyanlända

17a. Det administrativa arbetet gällande beräkning av etableringsersättningen är omfattande

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	10	5%
2	16	7%
3	39	18%
4	47	22%
5 (Instämmer helt)	100	47%
Ingen uppfattning	3	1%
Totalt	215	100%

Medelvärde

4,0

17b. Den sökandes uppgifter i månadsredovisningen överensstämmer med anordnarnas uppgifter om frånvaro

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	39	18%
2	54	25%
3	76	35%
4	30	14%
5 (Instämmer helt)	13	6%
Ingen uppfattning	3	1%
Totalt	215	100%

Medelvärde

2,6

17c. Jag kontrollerar alltid med Försäkringskassan om de nyanlända har rätt till förmåner i socialförsäkringssystemet innan jag beräknar ersättningsbeloppet

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	104	48%
2	39	18%
3	31	14%
4	8	4%
5 (Instämmer helt)	11	5%
Ingen uppfattning	22	10%
Totalt	215	100%

Medelvärde

1,9

17d. Jag prioriterar att utbetalningen av etableringsersättningen till nyanlända sker snabbt

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	2	1%
2	0	0%
3	7	3%
4	19	9%
5 (Instämmer helt)	186	87%
Ingen uppfattning	1	0%
Totalt	215	100%

Medelvärde

4,8

18. Har någon av dina sökande behövt ansöka om ekonomiskt bistånd hos kommunen?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	196	91%
Nej	8	4%
Vet ej	11	5%
Totalt	215	100%

19. Ta ställning till om följande skäl har varit orsaken till att dina sökande har behövt ansöka om ekonomiskt bistånd**19a. Det har uppstått glapp mellan olika ersättningsformer**

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	5	3%
2	3	2%
3	4	2%
4	20	10%
5 (Instämmer helt)	163	83%
Ingen uppfattning	1	1%
Totalt	196	100%
<i>Medelvärde</i>	4,7	

19b. Etableringsersättningen under medverkan är för låg

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	42	21%
2	19	10%
3	31	16%
4	20	10%
5 (Instämmer helt)	62	32%
Ingen uppfattning	22	11%
Totalt	196	100%
<i>Medelvärde</i>	3,2	

19c. Etableringsersättningen inom plan är för låg

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	72	37%
2	32	16%
3	25	13%
4	15	8%
5 (Instämmer helt)	26	13%
Ingen uppfattning	26	13%
Totalt	196	100%
<i>Medelvärde</i>	2,4	

19d. Etableringstillägget är för lågt

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	84	43%
2	28	14%
3	28	14%
4	9	5%
5 (Instämmer helt)	9	5%
Ingen uppfattning	38	19%
Totalt	196	100%
<i>Medelvärde</i>	1,9	

19e. Bostadsersättningen är för låg

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	92	47%
2	31	16%
3	24	12%
4	7	4%
5 (Instämmer helt)	10	5%
Ingen uppfattning	32	16%
Totalt	196	100%
Medelvärde	1,9	

19f. Frånvaro från aktiviteter har medfört nedsättning av etableringsersättningen

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	60	31%
2	17	9%
3	19	10%
4	26	13%
5 (Instämmer helt)	57	29%
Ingen uppfattning	17	9%
Totalt	196	100%
Medelvärde	3,0	

19g. Utbetalning av etableringsersättningen sammanfaller inte med tiden då räkningar ska betalas

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	13	7%
2	4	2%
3	9	5%
4	23	12%
5 (Instämmer helt)	144	73%
Ingen uppfattning	3	2%
Totalt	196	100%
Medelvärde	4,5	

19h. Utbetalning av etableringsersättningen når inte fram till sökande

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	57	29%
2	35	18%
3	34	17%
4	19	10%
5 (Instämmer helt)	24	12%
Ingen uppfattning	27	14%
Totalt	196	100%
Medelvärde	2,5	

19i. Utbetalning av etableringsersättningen tar tid därför att den sökandes uppgifter i månadsredovisningen måste kontrolleras eller korrigeras

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	41	21%
2	32	16%
3	48	24%
4	35	18%
5 (Instämmer helt)	35	18%
Ingen uppfattning	5	3%
Totalt	196	100%

Medelvärde

3,0

19j. Den sökandes försäkringstillhörighet är inte utredd (t.ex. gällande barnbidrag)

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	41	21%
2	26	13%
3	28	14%
4	23	12%
5 (Instämmer helt)	32	16%
Ingen uppfattning	45	23%
Totalt	195	100%

Medelvärde

2,9

20. Ta ställning till om följande stöd och regelverk ger dig bra hjälp i handläggningen med nyanlända som tillhör etableringsreformen

20a. Lagar och förordningar

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	8	4%
2	16	7%
3	62	29%
4	81	38%
5 (Instämmer helt)	44	21%
Ingen uppfattning	3	1%
Totalt	214	100%

Medelvärde

3,6

20b. Arbetsförmedlingens föreskrifter och allmänna råd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	5	2%
2	26	12%
3	58	27%
4	76	36%
5 (Instämmer helt)	44	21%
Ingen uppfattning	5	2%
Totalt	214	100%

Medelvärde

3,6

20c. Riktlinjer/handläggarstöd på Vis (Arbetsförmedlingens intranät)

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	7	3%
2	20	9%
3	41	19%
4	90	42%
5 (Instämmer helt)	56	26%
Ingen uppfattning	0	0%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	3,8	

20d. Arbetsförmedlingens interna utbildningar

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	32	15%
2	47	22%
3	69	32%
4	48	22%
5 (Instämmer helt)	17	8%
Ingen uppfattning	1	0%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	2,9	

20e. Stöd från Avdelningen Integration och etablering på Arbetsförmedlingens huvudkontor

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	29	14%
2	40	19%
3	55	26%
4	51	24%
5 (Instämmer helt)	25	12%
Ingen uppfattning	14	7%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	3,0	

20f. Stöd från Af-rådgivning

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	35	16%
2	53	25%
3	55	26%
4	41	19%
5 (Instämmer helt)	16	7%
Ingen uppfattning	14	7%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	2,8	

20g. Beslutsstöd i AIS

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	18	8%
2	45	21%
3	77	36%
4	40	19%
5 (Instämmer helt)	15	7%
Ingen uppfattning	19	9%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	2,9	

20h. Stöd från närmaste chef

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	78	36%
2	54	25%
3	33	15%
4	27	13%
5 (Instämmer helt)	17	8%
Ingen uppfattning	5	2%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	2,3	

20i. Stöd från kollegor

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	27	13%
2	19	9%
3	16	7%
4	70	33%
5 (Instämmer helt)	81	38%
Ingen uppfattning	1	0%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	3,7	

21. Ta ställning till om det finns en bra lokal samverkan mellan det arbetsförmedlingskontor du arbetar vid och följande aktörer**21a. Migrationsverket**

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	17	8%
2	23	11%
3	48	22%
4	60	28%
5 (Instämmer helt)	39	18%
Ingen uppfattning	27	13%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	3,4	

21b. Försäkringskassan

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	33	15%
2	36	17%
3	43	20%
4	39	18%
5 (Instämmer helt)	51	24%
Ingen uppfattning	12	6%
Totalt	214	100%
<i>Medelvärde</i>	3,2	

21c. Skatteverket

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	40	19%
2	36	17%
3	44	21%
4	31	14%
5 (Instämmer helt)	37	17%
Ingen uppfattning	26	12%
Totalt	214	100%

Medelvärde

2,9

21d. Länsstyrelsen

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	44	21%
2	28	13%
3	45	21%
4	24	11%
5 (Instämmer helt)	16	7%
Ingen uppfattning	57	27%
Totalt	214	100%

Medelvärde

2,6

21e. Kommunen

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	13	6%
2	27	13%
3	47	22%
4	54	25%
5 (Instämmer helt)	69	32%
Ingen uppfattning	4	2%
Totalt	214	100%

Medelvärde

3,7

21f. Landstinget

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	59	28%
2	44	21%
3	51	24%
4	13	6%
5 (Instämmer helt)	9	4%
Ingen uppfattning	38	18%
Totalt	214	100%

Medelvärde

2,3

21g. Etableringslotsar

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	11	5%
2	17	8%
3	64	30%
4	72	34%
5 (Instämmer helt)	41	19%
Ingen uppfattning	9	4%
Totalt	214	100%

Medelvärde

3,6

Bilaga 5

Teknisk beskrivning – enkäter till kommuner

Enkäten till kommuner skickades ut till respektive kommuns registrator den 7 mars 2012 och kunde besvaras t.o.m. den 5 april 2012. I tabellerna nedan framgår population, bortfall och svarsfrekvens fördelat på kommungrupp, region och län.

I tabell B5.1 framgår att svarsfrekvensen uppgick till 76 procent. Bortfallet är något högre än genomsnittet i förortskommuner, glesbygdskommuner och varuproducerande kommuner.

Tabell B5.1 Enkät till kommuner – kommungrupp

Län	Brutto antal	Bortfall	Netto svar	Svars- frekvens
Storstäder	3		3	100 %
Förortskommuner till storstäderna	38	11*	27	73 %
Större städer	31	7	24	77 %
Förortskommuner till större städer	22	7	15	68 %
Pendlingskommuner	51	11	40	78 %
Turism- och besöksnäringkommuner	20	2	18	90 %
Varuproducerande kommuner	54	15	39	72 %
Glesbygdskommuner	20	6	14	70 %
Kommuner i tätbefolkad region	35	7	28	80 %
Kommuner i glesbefolkad region	16	3	13	81 %
Totalt	290	69	221	76 %

* I bortfallet ingår en kommun vars e-post adress var inaktuell.

Den regionvisa fördelningen visar att Svealandskommunerna har svarat i mindre utsträckning än framför allt kommunerna i Götaland (se tabell B5.2). Detta kan delvis härledas till att svarsfrekvensen var lägre i Södermanlands, Värmlands, Västmanlands och i viss mån även Stockholms län (se tabell B5.3). Överrepresentationen i bortfallet gäller således såväl kommuner i glesbygd, industriorter som förortskommuner. Detta indikerar att spridningen i bortfallet är relativt jämnt fördelat på olika typer av kommuner.

Tabell B5.2 Enkät till kommuner – regionfördelning

Region	Brutto antal	Bortfall	Netto svar	Svars- frekvens
Götaland	140	26	114	81 %
Svealand	38	11*	27	69 %
Norrland	54	13	41	76 %
Totalt	290	69	221	76 %

* I bortfallet ingår en kommun vars e-post adress var inaktuell.

Tabell B5.3 Enkät till kommuner – länsfördelning

Län	Brutto antal	Bortfall	Netto svar	Svars- frekvens
Stockholms län	26	9*	17	68 %
Uppsala län	8	2	6	75 %
Södermanlands län	9	4	5	56 %
Östergötlands län	13		13	100 %
Jönköpings län	13	3	10	77 %
Kronobergs län	8	4	4	50 %
Kalmar län	12	1	11	92 %
Gotlands län	1		1	100 %
Blekinge län	5	1	4	80 %
Skåne län	33	5	28	85 %
Hallands län	6	1	5	83 %
Västra Götalands län	49	11	68	78 %
Värmlands län	16	7	9	56 %
Örebro län	12	2	10	83 %
Västmanlands län	10	4	6	60 %
Dalarnas län	15	2	13	87 %
Gävleborgs län	10	4	6	60 %
Västernorrlands län	7	1	6	86 %
Jämtlands län	8		8	100 %
Västerbottens län	15	5	10	67 %
Norrbottnens län	14	3	11	79 %
Totalt	290	69	221	76 %

* I bortfallet ingår en kommun vars e-post adress var inaktuell.

Bilaga 6

Tabeller med svarsfrekvenser – enkäter till kommuner

Enkäten besvarades av 221 kommuner. Antalet svarande sjunker dock till 201 i den sista frågan. 20 svarande har således inte fullföljt hela enkäten.

Enkäten består av såväl envalsfrågor och flervalsfrågor. I vissa av frågorna har den svarande uppmanats att ta ställning till olika påståenden, från värde 1 (instämmer inte alls) till 5 (instämmer helt). I analysen av enkätsvaren i rapporten har vi genomgående använt oss av ett index som baseras på svarens medelvärde. De som har svarat ”ingen uppfattning” eller motsvarande, har exkluderats från den beräkningen.

1. Har kommunen tagit emot nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	214	97%
Nej	7	3%
Totalt	221	100%

2. Har kommunen förändrat sin organisation av flyktingmottagandet med anledning av etableringsreformen? (flervalsalternativ)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Nej, organisationen har inte förändrats p.g.a. den nya lagen	98	46%
Ja, enheten som tidigare arbetade med flyktingmottagning har lagts ned	11	5%
Ja, flera olika kommunala verksamheter arbetar nu med uppdraget som rör flyktingmottagning	20	9%
Ja, flyktingmottagandet har koncentrerats till en enhet	11	5%
Ja, socialtjänsten ansvarar nu för kontakterna med nyanlända invandrare enligt lagen om etableringsinsatser	20	9%
Ja, organisationen har förändrats på annat sätt	74	35%
Antal svarande	212	

3. Hur har personalstyrkan som arbetar med nyanlända invandrare förändrats i kommunen sedan etableringsreformen infördes?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Antalet handläggare som arbetar med flyktingfrågor har reducerats med 50 procent eller mer	78	37%
Antalet handläggare som arbetar med flyktingfrågor har reducerats med mindre än 50 procent	32	15%
Antalet handläggare är i stort sett oförändrat	92	43%
Antalet handläggare har ökat	6	3%
Vet ej	4	2%
Totalt	212	100%

4. Hur ofta tror ni att nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser tar kontakt med kommunen före första etableringssamtal vid Arbetsförmedlingen?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Mycket ofta	80	38%
Ganska ofta	46	22%
Ibland	55	26%
Aldrig	14	7%
Vet ej	16	8%
Totalt	211	100%

5. Av vilken anledning upplever ni att nyanlända tar kontakt med kommunen före första etableringssamtal vid Arbetsförmedlingen? (flervalsalternativ)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Behov av ekonomiskt bistånd	139	77%
Behov av förskola eller motsvarande	82	46%
Behov av bostad	135	75%
Behov av socialt stöd/etableringsvägledning på orten	99	55%
Kvotflyktingar ska vända sig till kommunen först	79	44%
Annat skäl	35	19%
Antal svarande	180	

6. Är ansvarsförhållandet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen tydligt när det gäller nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja, det är mycket tydligt	18	9%
Ja, det är ganska tydligt	104	50%
Nej, det är ganska otydligt	64	30%
Nej, det är mycket otydligt	23	11%
Ingen uppfattning	1	0%
Totalt	210	100%

7. Ta ställning till i vilken grad det finns en fungerande lokal samverkan mellan kommunen och följande aktörer

7a. Arbetsförmedlingen

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	6	3%
2	23	11%
3	60	29%
4	82	39%
5 (Instämmer helt)	35	17%
Har ingen samverkan	0	0%
Ingen uppfattning	3	1%
Totalt	209	100%
<i>Medelvärde</i>	3,6	

7b. Migrationsverket

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	10	5%
2	29	14%
3	57	27%
4	54	26%
5 (Instämmer helt)	28	13%
Har ingen samverkan	23	11%
Ingen uppfattning	8	4%
Totalt	209	100%
<i>Medelvärde</i>	3,3	

7c. Försäkringskassan

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	20	10%
2	33	16%
3	46	22%
4	29	14%
5 (Instämmer helt)	5	2%
Har ingen samverkan	59	28%
Ingen uppfattning	17	8%
Totalt	209	100%
<i>Medelvärde</i>	2,7	

7d. Skatteverket

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	15	7%
2	33	16%
3	41	20%
4	40	19%
5 (Instämmer helt)	8	4%
Har ingen samverkan	55	26%
Ingen uppfattning	17	8%
Totalt	209	100%
<i>Medelvärde</i>	2,9	

7e. Länsstyrelsen

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	2	1%
2	9	4%
3	51	24%
4	84	40%
5 (Instämmer helt)	42	20%
Har ingen samverkan	9	4%
Ingen uppfattning	12	6%
Totalt	209	100%
<i>Medelvärde</i>	3,8	

7f. Landstinget

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	19	9%
2	32	15%
3	42	20%
4	47	22%
5 (Instämmer helt)	13	6%
Har ingen samverkan	32	15%
Ingen uppfattning	24	11%
Totalt	209	100%
<i>Medelvärde</i>	3,0	

7g. Etableringslotsarna

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	43	21%
2	36	17%
3	25	12%
4	15	7%
5 (Instämmer helt)	3	1%
Har ingen samverkan	70	33%
Ingen uppfattning	17	8%
Totalt	209	100%
<i>Medelvärde</i>	2,2	

8. Har det upprättats en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen om samarbete och ansvarsfördelning kring nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	110	53%
Nej, men det förs diskussioner om att upprätta en överenskommelse	72	34%
Nej	23	11%
Vet ej	4	2%
Totalt	209	100%

**9. Vilka av kommunens verksamheter berörs av den lokala överenskommelsen?
(flervalsalternativ)**

Svarsalternativ	Antal	Procent
Flyktningmottagande	95	86%
Förskola eller motsvarande	61	55%
Skola	61	55%
Sfi	98	89%
Samhällsorientering	86	78%
Socialtjänsten	72	65%
Annan	7	6%
Vet ej	5	5%
Antal svarande	110	

10. Vem tog initiativ till den lokala överenskommelsen?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Kommunen	36	33%
Arbetsförmedlingen	59	54%
Annan aktör	1	1%
Vet ej	14	13%
Totalt	110	100%

**11. Har den lokala överenskommelsen lett till att ansvar och roller mellan
Arbetsförmedlingen och kommunen har förtydligats?**

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	33	30%
Ja, delvis	66	61%
Nej	9	8%
Vet ej	1	1%
Totalt	109	100%

12. Ta ställning till följande påståenden om tillhandahållandet av socialt stöd

12a. Det ingår i Arbetsförmedlingens ansvar att ge nyanlända socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	28	14%
2	23	11%
3	62	30%
4	32	15%
5 (Instämmer helt)	53	26%
Ingen uppfattning	9	4%
Totalt	207	100%

Medelvärde

3,3

12b. Det ingår i kommunernas ansvar att ge nyanlända socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	14	7%
2	21	10%
3	52	25%
4	35	17%
5 (Instämmer helt)	80	39%
Ingen uppfattning	5	2%
Totalt	207	100%
Medelvärde	3,7	

12c. Det ingår i etableringslotsarnas ansvar att ge nyanlända socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	11	5%
2	5	2%
3	43	21%
4	29	14%
5 (Instämmer helt)	97	47%
Ingen uppfattning	22	11%
Totalt	207	100%
Medelvärde	4,1	

12d. Det finns en tydlig lokal överenskommelse för tillhandahållandet av socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	94	45%
2	34	16%
3	31	15%
4	17	8%
5 (Instämmer helt)	9	4%
Ingen uppfattning	22	11%
Totalt	207	100%
Medelvärde	2,0	

12e. Det behövs styrning från central nivå för vilken part som ska ansvara för tillhandahållandet av socialt stöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	12	6%
2	5	2%
3	18	9%
4	20	10%
5 (Instämmer helt)	125	60%
Ingen uppfattning	27	13%
Totalt	207	100%
Medelvärde	4,3	

13. Hur ser tillgången på lediga hyresrätter ut i kommunen för målgruppen som omfattas av flyktingmottagandet jämfört med för fem år sedan?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Den har ökat	4	2%
Den har minskat	126	61%
Den är oförändrad	67	32%
Vet ej	10	5%
Totalt	207	100%

14. Tar kommunen emot nyanlända flyktingar för bosättning genom anvisning från Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja, från Arbetsförmedlingen	47	23%
Ja, från Migrationsverket	28	14%
Ja, från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket	101	49%
Nej, inte från någon myndighet	27	13%
Vet ej	4	2%
Totalt	207	100%

15. Ta ställning till i vilken grad följande orsaker utgör hinder för kommunen att bosätta nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser

15a. Det är svårt att finna hyresvärdar som har lediga bostäder

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	19	11%
2	11	6%
3	33	19%
4	32	18%
5 (Instämmer helt)	76	43%
Ingen uppfattning	5	3%
Totalt	176	100%

Medelvärde

3,8

15b. Nybyggnationen av hyresrätter är otillräcklig

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	17	10%
2	6	3%
3	13	7%
4	19	11%
5 (Instämmer helt)	87	49%
Ingen uppfattning	34	19%
Totalt	176	100%

Medelvärde

4,1

15c. Den statliga ersättningen till kommunen är otillräcklig

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	23	13%
2	15	9%
3	32	18%
4	26	15%
5 (Instämmer helt)	61	35%
Ingen uppfattning	19	11%
Totalt	176	100%

Medelvärde

3,6

15d. Arbetsförmedlingen kan inte lämna hyresgarantier till hyresvärdar

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	39	22%
2	11	6%
3	10	6%
4	13	7%
5 (Instämmer helt)	47	27%
Ingen uppfattning	56	32%
Totalt	176	100%

Medelvärde

3,2

15e. Arbetsförmedlingens uppgifter om personer som ska flytta är otillräcklig

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	31	18%
2	16	9%
3	32	18%
4	25	14%
5 (Instämmer helt)	30	17%
Ingen uppfattning	42	24%
Totalt	176	100%

Medelvärde

3,1

15f. Det är svårt att planera för antalet nyanlända som behöver bosättas

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	35	20%
2	15	9%
3	44	25%
4	36	20%
5 (Instämmer helt)	37	21%
Ingen uppfattning	9	5%
Totalt	176	100%

Medelvärde

3,1

15g. Mottagningskapaciteten är osäker eftersom personalstyrkan som arbetar med flyktingmottagning i kommunen har minskat

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	85	48%
2	18	10%
3	25	14%
4	21	12%
5 (Instämmer helt)	13	7%
Ingen uppfattning	14	8%
Totalt	176	100%

Medelvärde

2,1

16. Vem uppfattar ni har ansvar för att leta fram bostäder till nyanlända invandrare som hos Arbetsförmedlingen har anmält att de vill ha hjälp med bosättning?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Kommunen	112	76%
Arbetsförmedlingen	5	3%
Delat ansvar mellan kommunen och Arbetsförmedlingen	24	16%
Annan aktör	1	1%
Ansaret är otydligt	5	3%
Ingen uppfattning	1	1%
Totalt	148	100%

17. Hur tar Arbetsförmedlingens centrala bosättningssektion vanligtvis kontakt med kommunen när de vill anvisa nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser? (flervalsalternativ)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Telefon	99	67%
E-post, riktade utskick specifikt till er kommun för enskilda ärenden	63	43%
E-post, massutskick till flera kommuner för flera ärenden samtidigt	62	42%
Annat kontaktmedel	15	10%
Det förekommer inte några kontakter	4	3%
Vet ej	13	9%
Antal svarande	148	

18. Får kommunen generellt tillräcklig information om nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser i samband med förfrågan om bosättning?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	33	25%
Ibland	47	36%
Nej	48	37%
Vet ej	3	2%
Totalt	131	100%

19. Hur fungerar kommunikationen med Arbetsförmedlingens centrala bosättningssektion när det gäller förfrågningar om bosättning av nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Bra	81	62%
Mindre bra	34	26%
Dåligt	8	6%
Vet ej	8	6%
Totalt	131	100%

20. Har någon av de nyanlända som tillhör etableringsreformen behövt ansöka om ekonomiskt bistånd hos kommunen?

Svarsalternativ	Antal	Procent
Ja	201	97%
Nej	3	1%
Vet ej	3	1%
Totalt	207	100%

21. Ta ställning till om följande skäl har varit orsaken att nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser behöver ansöka om ekonomiskt bistånd

21a. Det har uppstått ett glapp mellan olika ersättningsformer

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	0	0%
2	1	0%
3	5	2%
4	12	6%
5 (Instämmer helt)	179	89%
Ingen uppfattning	4	2%
Totalt	201	100%

Medelvärde

4,9

21b. Etableringsersättning under medverkan (EEM) är för låg

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	19	9%
2	13	6%
3	27	13%
4	34	17%
5 (Instämmer helt)	72	36%
Ingen uppfattning	36	18%
Totalt	201	100%

Medelvärde

3,8

21c. Etableringsersättning inom plan (EEP) på 100 % är för låg

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	51	25%
2	27	13%
3	31	15%
4	19	9%
5 (Instämmer helt)	30	15%
Ingen uppfattning	43	21%
Totalt	201	100%

Medelvärde

2,7

21d. Frånvaro från aktiviteter har medfört nedsättning av etableringsersättningen

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	54	27%
2	22	11%
3	24	12%
4	13	6%
5 (Instämmer helt)	24	12%
Ingen uppfattning	64	32%
Totalt	201	100%

Medelvärde

2,5

21e. Utbetalning av etableringsersättningen sammanfaller inte med tiden då räkningar ska betalas

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	12	6%
2	8	4%
3	8	4%
4	16	8%
5 (Instämmer helt)	131	65%
Ingen uppfattning	26	13%
Totalt	201	100%

Medelvärde

4,4

21f. Utbetalning av etableringsersättningen når inte fram till sökande

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	77	38%
2	17	8%
3	25	12%
4	9	4%
5 (Instämmer helt)	11	5%
Ingen uppfattning	62	31%
Totalt	201	100%

Medelvärde

2,0

21g. Egenavgiften i Arbetsförmedlingens ersättning för resor gör att sökande hamnar under normen för försörjningsstöd

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	35	17%
2	10	5%
3	22	11%
4	18	9%
5 (Instämmer helt)	32	16%
Ingen uppfattning	84	42%
Totalt	201	100%

Medelvärde

3,0

21h. Sökande väntar på bidrag från socialförsäkringen, t.ex. barnbidrag eller bostadsbidrag

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	3	1%
2	3	1%
3	10	5%
4	26	13%
5 (Instämmer helt)	135	67%
Ingen uppfattning	24	12%
Totalt	201	100%

Medelvärde

4,6

22. Ta ställning till i vilken grad ni tror att socialtjänsten får hjälpa nyanlända invandrare som omfattas av lagen om etableringsinsatser med andra frågor i samband med utbetalning av ekonomiskt bistånd

22a. Socialtjänsten får ombesörja arbetsmarknadsfrågor

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	78	39%
2	30	15%
3	30	15%
4	15	7%
5 (Instämmer helt)	23	11%
Ingen uppfattning	25	12%
Totalt	201	100%

Medelvärde

2,3

22b. Socialtjänsten får ombesörja frågor om andra ersättningar än den kommunen ansvarar för, t.ex. barnbidrag eller bostadsbidrag

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	38	19%
2	9	4%
3	20	10%
4	33	16%
5 (Instämmer helt)	83	41%
Ingen uppfattning	18	9%
Totalt	201	100%

Medelvärde

3,6

22c. Socialtjänsten får ombesörja frågor om uppehållstillstånd eller medborgarskap

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	61	30%
2	16	8%
3	22	11%
4	17	8%
5 (Instämmer helt)	55	27%
Ingen uppfattning	30	15%
Totalt	201	100%

Medelvärde

2,9

22d. Socialtjänsten får ombesörja frågor om personnummer eller folkbokföring

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	56	28%
2	13	6%
3	32	16%
4	19	9%
5 (Instämmer helt)	58	29%
Ingen uppfattning	23	11%
Totalt	201	100%

Medelvärde

3,1

22e. Socialtjänsten får ombesörja frågor om hälsa och sjukvård

Svarsalternativ	Antal	Procent
1 (Instämmer inte alls)	44	22%
2	15	7%
3	29	14%
4	25	12%
5 (Instämmer helt)	68	34%
Ingen uppfattning	20	10%
Totalt	201	100%
<i>Medelvärde</i>	3,3	