



Etableringsförberedande insatser för asylsökande

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2012/13:139 Riksrevisionens rapport om etableringsförberedande insatser för asylsökande och två motioner som väckts med anledning av skrivelsen.

Riksrevisionen har i granskningsrapporten Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande (RIR 2012:23) granskat mottagandesystemet för asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv.

I skrivelsen redovisar regeringen dels sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i nämnda rapport, dels vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av rapporten.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna och lägger skrivelsen till handlingarna.

I ärendet finns två reservationer (SD och V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Etableringsförberedande insatser för asylsökande	5
Reservationer	12
1. Etableringsförberedande insatser för asylsökande (SD)	12
2. Etableringsförberedande insatser för asylsökande (V)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	14
Skrivelsen	14
Följdmotionerna	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Etableringsförberedande insatser för asylsökande

Riksdagen avslår motionerna

2012/13:Sf4 av David Lång (SD) och

2012/13:Sf5 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt

lägger skrivelse 2012/13:139 till handlingarna.

Reservation 1 (SD)

Reservation 2 (V)

Stockholm den 4 juni 2013

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Gunilla Nordgren (M), Gunvor G Ericson (MP), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V), Eva Lohman (M), Emma Carlsson Löfdahl (FP) och Lars Gustafsson (KD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2012/13:139 Riksrevisionens rapport om etableringsförberedande insatser för asylsökande och två motioner som väckts med anledning av skrivelsen. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens granskningsrapport Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande (RIR 2012:23).

Den 29 november 2012 överlämnade Riksrevisionen granskningsrapporten till riksdagen, som därefter överlämnade den till regeringen.

Vid utskottets sammanträde den 12 februari 2013 redovisade företrädare för Riksrevisionen granskningsrapporten för socialförsäkringsutskottet.

En redovisning av motionerna finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Etableringsförberedande insatser för asylsökande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden bl.a. om att följa upp att asylsökande ges introduktion i svenska språket och om hälsoundersökningar samt lägger skrivelse 2012/13:139 till handlingarna.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (V).

Riksrevisionens granskningsrapport

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att granska de statliga insatserna vid mottagandet och introduktionen av asylsökande utifrån ett integrationsperspektiv. Det innebär att granskningen har inriktats mot hur mottagningssystemet för asylsökande samt regeringens styrning och uppföljning av systemet fungerar utifrån ambitionen om tidiga insatser för integration. Den övergripande frågeställningen är om statens insatser är effektiva för att underlätta och påskynda de asylsökandes etablering och integration i Sverige.

Granskningen har avgränsats till att omfatta statliga insatser genomförda huvudsakligen under 2010–2012. De insatser som har granskats berörs i huvudsak inte av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som trädde i kraft den 1 december 2010. Undantaget är insatser för personer som har beviljats uppehållstillstånd men fortfarande är inskrivna i mottagningssystemet i väntan på kommunplacering. Dessa omfattas av etableringslagens insatser.

Migrationsverket har huvudansvar för mottagandet av asylsökande. Myndigheten ska i lämplig omfattning erbjuda asylsökande sysselsättning i form av bl.a. svenskundervisning. Regeringen har dock inte närmare preciserat något krav på sysselsättningens innehåll och det finns inte heller något uttalat mål eller krav på Migrationsverket när det gäller etableringsförberedande insatser för asylsökande.

Handläggningstiderna i asylprocessen har minskat under senare år. Under 2011 fattade Migrationsverket beslut inom tre månader i nästan hälften av alla asylärenden. Trycket på mottagningssystemet är stort och ökande. En konsekvens av detta är att antalet personer som väntar på kommunplacering efter uppehållstillstånd ökar. Närmare 5 000 personer med uppehållstillstånd väntar på kommunplacering. Enligt Migrationsverkets prognoser kan detta antal ha ökat till 9 000 år 2013 om inte kommunerna markant ökar sitt mottagande.

Möjligheterna till arbete och egenförsörjning är en avgörande faktor för etablering. Emellertid är det i praktiken andra faktorer än arbetsmarknaden, framför allt kommunens bostadsmarknad, som styr mottagandet av asylsökande och nyanlända. Asylsökande som kan eller som medverkar till att styrka sin identitet kan få undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige (s.k. AT-UND). Under 2011 uppfyllde drygt 19 procent av de asylsökande förutsättningarna för att få AT-UND. Av dem hade dock endast 9 procent ett arbete enligt Migrationsverkets statistik. Även antalet asylsökande som har en praktikplats är förhållandevis lågt.

Granskningen visar att samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har brister. Inte minst gäller detta den kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund som alla vuxna asylsökande ska genomgå. På grund av att kartläggningen i många fall är bristfällig innebär det att informationen, som är tänkt att ligga till grund för etableringsplanen, i stället för att fördjupas av Arbetsförmedlingen ofta måste göras om från början.

Migrationsverkets mål är att de asylsökande ska få samhällsinformation i form av introduktion eller gruppinformation inom 30 dagar efter asylansökan. Enligt uppgifter från Migrationsverket kallas sex av tio asylsökande till gruppinformation inom en månad. För var femte asylsökande tar det minst två månader innan gruppinformationen påbörjas. Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2011 slutförde endast drygt var tredje vuxen asylsökande sin introduktion under 2011.

Sedan den 1 januari 2012 upphandlar Migrationsverket inte längre någon svenskundervisning för asylsökande inom mottagningssystemet. I stället erbjuds de asylsökande en välkomstmapp med en enklare ordlista samt information om webbsidor för självstudier i det svenska språket. Därutöver hänvisas de till bibliotek och frivilligorganisationer.

En förutsättning för ett effektivt system är att det finns en lokal samverkan mellan inblandade aktörer. Genom centrala styrdokument förespråkas därför lokal samverkan med frivilligorganisationer för att erbjuda den verksamhet som lagen föreskriver. Det finns dock variationer i vilken utsträckning insatser erbjuds beroende på boendeform, bostadsort eller individens egna förutsättningar för deltagande.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- följa upp att ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerar på ett ändamålsenligt sätt i syfte att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för den som har beviljats uppehållstillstånd
- följa upp att asylsökande får likvärdig tillgång till information och att asylsökande som inte har arbete eller praktikplats ges möjlighet att knyta kontakter och på annat sätt introduceras i samhället

- följa upp att introduktion i svenska språket erbjuds och anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att

- verka för att stärka arbetslinjen i mottagandet genom att underlätta för fler asylsökande som uppfyller villkoren att praktisera eller arbeta under tiden i mottagningssystemet
- ge asylsökande som inte har ett arbete eller praktikplats språkstöd och andra insatser utifrån den enskildes förutsättningar och tid i mottagningssystemet
- i ökad utsträckning följa upp att de insatser som ges i mottagningssystemet är likvärdiga och tillgängliga för alla asylsökande oavsett språktillhörighet, bostadsort, boendeform eller vid vilken mottagningsenhet de är inskrivna
- stärka de sociala aspekterna av mottagandet genom att verka för att fler mötesplatser mellan asylsökande och lokalbefolkning skapas, mer information om boende och lokalsamhälle ges samt utveckla möjligheterna att i större utsträckning erbjuda sociala samtal som komplement till mottagningens utredningssamtal.

Regeringens skrivelse

Iakttagelser och rekommendationer som avser regeringen

Riksrevisionens granskning visar att samordningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen kan förbättras. Inte minst gäller detta den kartläggning av yrkes- och utbildningsbakgrund som vuxna asylsökande ska genomgå. Regeringen har för avsikt att se över hur ansvarsfördelningen och informationsöverföringen mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen fungerar, i syfte att uppnå en högre effektivitet i resursanvändningen.

Under tiden i mottagandet är det viktigt att asylsökande erbjuds en introduktion som innehåller bl.a. information om hur arbetsmarknaden, boende och bosättning fungerar. Olika behov hos de asylsökande ska tillgodoses under asylprocessen. Regeringen kommer att följa upp att Migrationsverket utvecklar detta arbete och tar fram metoder för uppföljning av mottagningsenheternas informationsarbete.

Många kommuner och organisationer erbjuder stöd till nyanlända invandrare, i form av flyktingguider, som erbjuder sociala nätverk, ger råd i praktiska frågor, stöder barnen vid läsläsning, bistår vid studier i svenska m.m. Regeringen har fr.o.m. den 1 mars 2013 möjliggjort för kommunerna att ansöka om ersättning för att stärka och utveckla verksamheten med flyktingguider och familjekontakter.

Enligt Riksrevisionen har regeringen inte närmare preciserat något krav på sysselsättningens innehåll och inte heller något mål eller krav på Migrationsverket när det gäller etableringsförberedande insatser. Regeringen hän-

visar till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, varav framgår att Migrationsverket i lämplig omfattning ska ge bl.a. asylsökande sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. I förarbetena till LMA (prop. 1993/94:94 s. 95) anges att det torde vara svårt att under den allra första tiden efter ankomsten ge en asylsökande möjlighet att delta i någon mer organiserad sysselsättning. Eftersom integrationen intensifieras när personer beviljas uppehållstillstånd har regeringen prioriterat att förkorta Migrationsverkets handläggningstider. Sedan 2009 har handläggningstiderna halverats från ca 200 dagar till ca 100 dagar. Vidare har regeringen under 2012 förändrat Migrationsverkets instruktion i syfte att stärka styrningen och uppföljningen av myndigheten. Detta för att regeringens styrning ska få bättre effekt och för att regeringen ska få ökade kunskaper om resultaten i verksamheten och därmed ökad kontroll.

Iakttagelser och rekommendationer som avser Migrationsverket

När det gäller rekommendationen att Migrationsverket ska underlätta för fler asylsökande att praktisera eller arbeta under tiden i mottagandet anges att myndigheten redan i dag verkar för arbetslinjen i mottagandet genom att informera om den svenska arbetsmarknaden och utfärda bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Migrationsverket kartlägger också den asylsökandes yrkes- och utbildningsbakgrund i ett tidigt skede av asylprocessen. Syftet är främst att påbörja ett underlag som, i det fall den asylsökande beviljas uppehållstillstånd, ska ligga till grund för Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med etableringsinsatser. Migrationsverket avser att utreda möjligheterna att ytterligare stärka arbetslinjen i mottagandet i samråd med Arbetsförmedlingen. En sådan samverkan är nödvändig för att undvika konkurrens om t.ex. praktikplatser. Regeringen finner att Migrationsverkets planerade åtgärder är tillräckliga och kommer noggrant att följa samarbetet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen har vidare rekommenderat Migrationsverket att ge asylsökande som inte har ett arbete eller praktikplats språkstöd och andra insatser utifrån den enskildes förutsättningar och tid i mottagande. Enligt regeringen avser Migrationsverket att under 2013 vidareutveckla språkstöd i form av lokaler, teknisk utrustning och handledare för självstudier i svenska och se över och revidera de interna styrdokumenterna rörande sysselsättning för asylsökande. Regeringen avser att följa upp Migrationsverkets arbete.

Beträffande rekommendationen att Migrationsverket i ökad utsträckning bör följa upp att de insatser som ges i mottagandet är likvärdiga och tillgängliga för alla asylsökande oavsett bl.a. språktillhörighet och bostadsort anges att myndigheten under 2013 avser att ta fram tydliga och enhetliga metoder för uppföljning av mottagningsenheternas sysselsättningsinsatser. Regeringen bedömer att Migrationsverkets åtgärder är tillräckliga.

Vad gäller rekommendationen att Migrationsverket bör stärka de sociala aspekterna av mottagandet avser Migrationsverket att säkerställa att mottagningsenheterna deltar än mer aktivt i den lokala samverkan. Ett aktivt sådant arbete kan resultera i praktikplatser och att arbetsgivare får kännedom om asylsökandes möjlighet att arbeta. Regeringen bedömer att Migrationsverkets åtgärder är tillräckliga.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen, som anser att Riksrevisionens iakttagelser är relevanta, delar uppfattningen att tidiga insatser som främjar integrationen är betydelsefulla för den framtida etableringen. Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för etableringen och det är angeläget att Migrationsverket samverkar med Arbetsförmedlingen för en effektiv integration.

Regeringen konstaterar att flera åtgärder har vidtagits och kommer att vidtas av Migrationsverket sedan Riksrevisionens iakttagelser gjordes. Med hänvisning härtill finner regeringen inte anledning att vidta ytterligare åtgärder. Regeringen finner att rapporten är slutbehandlad genom denna skrivelse.

Motionerna

I motion 2012/13:Sf4 av David Lång (SD) begärs ett tillkännagivande om att riksdagen bör motsätta sig ökade satsningar på flyktningmottagande och integration. Enligt motionären spenderar Sverige redan nu alldeles för mycket på flyktningmottagande och integration. I Riksrevisionens rapport lämnas rekommendationer med i vissa fall önskemål om att avsätta mer resurser i pengar eller arbetstid, t.ex. vad gäller flyktningguider.

Christina Høj Larsen m.fl. (V) begär i kommittémotion 2012/13:Sf5 yrkande 1 ett tillkännagivande om förslag på hur regeringen ska efterkomma Riksrevisionens rekommendation att följa upp att introduktion i svenska språket erbjuds och anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet. Svenskundervisning bör enligt motionärerna starta omedelbart när den asylsökande kommer till Sverige. I samma motion yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om förslag som åtgärdar de brister som leder till att endast drygt hälften av de asylsökande genomgår den hälsoundersökning de har rätt till enligt svensk lag. Motionärerna påpekar att hälsoundersökningar behövs för att minska lidande och upptäcka och behandla sjukdomar som kan försvåra etableringen i Sverige.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att tidiga insatser som främjar integrationen är betydelsefulla för den framtida etableringen. Satsningar på de personer som befinner sig i mottagningssystemet med eller utan beviljat uppehållstillstånd innebär vinster på sikt både för personen själv och för samhället. Det är med andra ord viktigt med satsningar som innebär att

flertalet av dessa personer så tidigt som möjligt ges förutsättningar att så småningom klara den egna försörjningen genom arbete och ett aktivt deltagande i samhällslivet i övrigt. Mot bakgrund härav avstyrker utskottet motion 2012/13:Sf4 (SD).

Som redan nämnts ska Migrationsverket enligt LMA i lämplig omfattning ge sysselsättning till bl.a. asylsökande genom att de får tillfälle att delta t.ex. i svenskundervisning. Av Migrationsverkets årsredovisning 2012 framgår att orsaken till myndighetens ställningstagande att inte erbjuda svenskundervisning under handläggningstiden framför allt är de allt kortare handläggningstiderna som försvårat möjligheten att erbjuda en organiserad svenskundervisning för asylsökande. Eftersom kunskaper i svenska språket är grundläggande för en väl fungerande integration kan det tyckas problematiskt att Migrationsverket sedan den 1 januari 2012 inte längre upphandlar svenskundervisning för denna grupp. Emellertid framgår av regeringens skrivelse att Migrationsverket under 2013 avser att vidareutveckla språkstöd i form av lokaler, teknisk utrustning och handledare för självstudier i svenska samt att regeringen avser att följa upp detta arbete. Vidare kan konstateras att Arbetsförmedlingen enligt förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare snarast möjligt efter ett beviljat uppehållstillstånd ska genomföra etableringssamtal med en nyanländ och inom två månader från dagen för dagen för beslutet om uppehållstillstånd upprätta en etableringsplan där bl.a. svenskundervisning ingår. I den mån motion 2012/13:Sf5 (V) yrkande 1 inte är tillgodosedd med vad utskottet nu anfört avstyrks motionsyrkandet.

När det gäller hälsoundersökningar konstaterar utskottet att det av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. framgår att ett landsting, om det inte är uppenbart obehövt, ska erbjuda bl.a. asylsökande en hälsoundersökning. Ett sådant erbjudande ska lämnas när en asylsökande har etablerat boende inom landstinget. Enligt förordning (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska Migrationsverket till det berörda landstinget lämna uppgifter om utlännningar som omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och som har etablerat boende inom landstinget eller som i annat fall vistas inom landstinget. Riksrevisionen anför i sin rapport att undersökningar har visat att endast drygt hälften av de asylsökande genomgår en sådan undersökning och att granskningen visar att det finns brister bl.a. i information och samverkan mellan berörda aktörer kring hälso- och sjukvårdsfrågor.

Enligt utskottet är det önskvärt att många fler erbjuds och genomgår en hälsoundersökning eftersom det är viktigt att upptäcka eventuella sjukdomar så att den enskildes hälsa inte riskeras. Utskottet konstaterar dock att det inte handlar om obligatoriska hälsoundersökningar samt att det åligger Migrationsverket att lämna information till landstingen om de personer som berörs. Utskottet, som förutsätter att Migrationsverket gör vad på myn-

digheten ankommer, anser inte att det finns anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd. Utskottet avstyrker därmed motion 2012/13:Sf5 (V) yrkande 2.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. Etableringsförberedande insatser för asylsökande (SD) av David Lång (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Sf4 av David Lång (SD),

avslår motion

2012/13:Sf5 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2012/13:139 till handlingarna.

Ställningstagande

Sverige spenderar redan nu alldeles för mycket på flyktingmottagande och integration. I Riksrevisionens rapport om etableringsförberedande insatser för asylsökande lämnas rekommendationer med i vissa fall önskemål att avsätta mer resurser i pengar eller arbetstid. Riksdagen bör därför motsätta sig ökade satsningar på flyktingmottagande och integration.

2. Etableringsförberedande insatser för asylsökande (V) av Wiwi-Anne Johansson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Sf5 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1 och 2,

avslår motion

2012/13:Sf4 av David Lång (SD) och

lägger skrivelse 2012/13:139 till handlingarna.

Ställningstagande

Kunskaper i svenska språket är viktiga för en framgångsrik integration. Det är därför angeläget att asylsökande så snabbt som möjligt får tillfälle att lära sig svenska. Svenskundervisning bör starta omedelbart när den asylsökande kommer till Sverige och inte avbrytas förrän ett asylärende är

prövat i alla instanser. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om hur Riksrevisionens rekommendation ska efterkommas när det gäller att följa upp att introduktion i svenska språket erbjuds och anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet.

Hälsoundersökningar av asylsökande är nödvändiga för att minska lidande och för att upptäcka och behandla sjukdomar som kan försvåra etableringen i Sverige. Emellertid är det enligt Riksrevisionens rapport endast drygt hälften av de asylsökande som genomgår en sådan undersökning. Enligt Riksrevisionen finns det brister i bl.a. information och samverkan mellan berörda aktörer kring hälso- och sjukvårdsfrågor för asylsökande. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag som åtgärdar dessa brister.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:139 Riksrevisionens rapport om etableringsförberedande insatser för asylsökande.

Följdmotionerna

2012/13:Sf4 av David Lång (SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om Sverigedemokraternas inställning till regeringens skrivelse 2012/13:139 Riksrevisionens rapport om etableringsförberedande insatser för asylsökande.

2012/13:Sf5 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på hur den ska följa Riksrevisionens rekommendation att följa upp att introduktion i svenska språket erbjuds och att den anpassas efter den asylsökandes behov och vistelsetid i mottagningssystemet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på hur man kan åtgärda de brister som enligt Riksrevisionens rapport leder till att endast drygt hälften av de asylsökande genomgår den hälsoundersökning som de har rätt till enligt svensk lag.