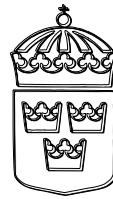


Regeringens proposition

2012/13:63



Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling

Prop.
2012/13:63

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 december 2012

Fredrik Reinfeldt

Erik Ullenhag
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Enligt den ska kommunerna vara skyldiga att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare som inte omfattas av målgruppen i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen föreslås omfatta främst nyanlända anhöriginvandrare som har fyllt 18 men inte 65 år och är folkbokförda i en kommun. De som är medborgare i ett EES-land eller Schweiz eller som går i gymnasieskola ska dock inte omfattas. Samhällsorienteringen ska enligt förslaget påbörjas så snart som möjligt efter folkbokföring och kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphöra tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun. Det föreslås att kommunerna aktivt ska verka för att nyanlända som har rätt till samhällsorientering deltar i verksamheten.

I propositionen finns en följdändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som innebär att det ska vara möjligt för kommunerna att samverka med varandra om samhällsorientering även när det gäller samhällsorientering för den utvidgade målgruppen.

Propositionen innehåller även ett förslag till ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare som innebär att beteckningen på betygskravet för att få sfi-bonus anpassas så att den överensstämmer med det nya sättet att ange betygsbeteckningar i skollagen (2010:800).

Propositionen innehåller också ett fördjupat kunskapsunderlag som syftar till att redovisa och analysera tillståndet och utvecklingen av

Prop. 2012/13:63 integrationen. Genomförda integrationsåtgärder från 2010 och framåt redovisas också.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2013.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare	9
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Målgruppen för samhällsorientering utvidgas.....	11
4.1	Bakgrund	11
4.2	Målgruppen behöver utvidgas	12
4.3	Samhällsorientering för den utvidgade målgruppen regleras i en ny lag.....	13
4.4	Lagens förhållande till etableringslagen.....	14
4.5	Målgruppens omfattning	15
4.6	Samhällsorienteringens start och varaktighet	22
4.7	Rekrytering av deltagare.....	24
4.8	Normgivningsbemyndigande.....	26
4.9	Uppföljning av verksamheten.....	27
4.10	Följdändring i lagen om vissa kommunala befogenheter	29
5	Beteckningen på betygskravet för sfi-bonus	30
5.1	Bakgrund	30
5.2	Ny beteckning på betygskravet för sfi-bonus	31
6	Ikraftträdande	32
7	Konsekvenser	33
7.1	Konsekvenser för nyanlända	33
7.2	Konsekvenser för kommunerna.....	34
7.3	Ekonomiska konsekvenser	34
7.4	Konsekvenser för jämställdheten.....	36
7.5	Konsekvenser för barn.....	36
7.6	Konsekvenser för ungdomar.....	36
7.7	Övriga konsekvenser	37
7.8	Beteckningen på betygskravet för sfi-bonus.....	37
8	Fördjupat kunskapsunderlag om integration	37
8.1	Ökad sysselsättning och företagande.....	38
8.1.1	Nulägesanalys.....	38
8.1.2	Genomförda insatser sedan 2010.....	40
8.1.3	Tillståndet och utvecklingen.....	46
8.2	Utbildning.....	54
8.2.1	Nulägesanalys.....	54
8.2.2	Genomförda insatser sedan 2010.....	54
8.2.3	Tillståndet och utvecklingen.....	56

Prop. 2012/13:63	8.3	Ett Sverige som håller samman	70
	8.3.1	Nulägesanalys.....	70
	8.3.2	Genomförda insatser sedan 2010.....	71
	8.3.3	Tillståndet och utvecklingen.....	75
	9	Författningskommentar	81
	9.1	Förslaget till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	81
	9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter	84
	9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare	84
	Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Utökad målgrupp för samhällsorientering (Ds 2012:24).....	85
	Bilaga 2	Promemorians lagförslag	86
	Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	90
	Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	91
	Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	95
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2012		97

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:63

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare,
2. lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
3. lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kommuners ansvar att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Lagen gäller inte nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det finns särskilda bestämmelser i den lagen om en kommuns skyldighet att erbjuda samhällsorientering för dessa personer.

2 § Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–3, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § andra stycket utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen, eller

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § andra, tredje eller femte stycket utlänningslagen.

Lagen gäller dock inte nyanlända som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

3 § Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av denna lag.

4 § Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlända har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlända första gången folkbokfördes i en kommun.

5 § Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning. Prop. 2012/13:63

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013 och tillämpas på nyanlända invandrare som folkbokförs första gången i en kommun efter utgången av april 2013.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. **7 §¹**

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare *eller lagen (2013:XX) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare* ska utföras av den andra kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013.

¹ Senaste lydelse 2012:417.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare

Härigenom föreskrivs att 2–4 och 7 §§ lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

Sfi-bonus lämnas till en nyanländ som inom den tidsperiod som anges i 3 § har deltagit i utbildning i svenska för invandrare och uppnått *minst betyget Godkänt* enligt något av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

Sfi-bonus lämnas till en nyanländ som inom den tidsperiod som anges i 3 § har deltagit i utbildning i svenska för invandrare och uppnått *betyg för godkänt resultat* enligt något av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

3 §

För att sfi-bonus ska lämnas måste *minst betyget Godkänt* ha uppnåtts inom tolv månader från det att utbildningen startade, dock senast inom femton månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

För att sfi-bonus ska lämnas måste *betyg för godkänt resultat* ha uppnåtts inom tolv månader från det att utbildningen startade, dock senast inom femton månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

4 §³

Sfi-bonus lämnas med

1. en halv bonus för den som har uppnått *minst betyget Godkänt* i utbildning i svenska för invandrare på kurs B på studieväg 1,
2. två tredjedels bonus för den som har uppnått *minst betyget Godkänt* i utbildning i svenska för invandrare på kurs C på studieväg 2, och
3. en hel bonus för den som har uppnått *minst betyget Godkänt* i

Sfi-bonus lämnas med

1. en halv bonus för den som har uppnått *betyg för godkänt resultat* i utbildning i svenska för invandrare på kurs B på studieväg 1,
2. två tredjedels bonus för den som har uppnått *betyg för godkänt resultat* i utbildning i svenska för invandrare på kurs C på studieväg 2, och
3. en hel bonus för den som har uppnått *betyg för godkänt resultat* i

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2010:878.

² Senaste lydelse 2010:878.

³ Senaste lydelse 2010:878.

utbildning i svenska för invandrare
på kurs D på studieväg 3.

utbildning i svenska för invandrare
på kurs D på studieväg 3.

Sfi-bonus lämnas med högst en hel bonus. För en nyanländ som får sfi-bonus enligt första stycket ska redan utbetald sfi-bonus räknas av.

7 §

Ansökan om sfi-bonus görs skriftligen av den nyanlände hos den kommun där han eller hon är folkbokförd. Ansökan ska ha kommit in till kommunen inom tre månader från den dag då den nyanlände uppnådde *minst betyget Godkänt* enligt något av alternativen i 2 §.

Ansökan om sfi-bonus görs skriftligen av den nyanlände hos den kommun där han eller hon är folkbokförd. Ansökan ska ha kommit in till kommunen inom tre månader från den dag då den nyanlände uppnådde *betyg för godkänt resultat* enligt något av alternativen i 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Arbetsmarknadsdepartementet har promemorian Utökad målgrupp för samhällsorientering (Ds 2012:24) utarbetats. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har skickats ut på remiss. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A2012/1975/IU).

Det fördjupade kunskapsunderlaget om integration har utarbetats av en arbetsgrupp från berörda departement inom Regeringskansliet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 1 november 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 4.5 (under rubrikerna Nyanlända över 65 år och Krav på folkbokföring) och 4.6. Regeringen har följt Lagrådets förslag och synpunkter. Dessutom har vissa ändringar av redaktionell karaktär gjorts jämfört med lagrådsremissens lagförslag.

4 Målgruppen för samhällsorientering utvidgas

4.1 Bakgrund

Offentligt arrangerad samhällsinformation erbjöds tidigare nyanlända invandrare i form av samhälls- och arbetslivsorientering inom ramen för svenskundervisning för invandrare, numera utbildning i svenska för invandrare (sfi). I mitten av 2000-talet ändrades sfi till att vara en renodlad språkutbildning. Det ansågs lämpligare att samhällsinformationen gavs i ett tidigare skede och på modersmålet.

I dag finns en skyldighet för varje kommun att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Etableringslagen trädde i kraft den 1 december 2010 och ger vissa nyanlända invandrare rätt till etableringsinsatser. Etableringsinsatserna syftar till att påskynda och underlätta etableringen i arbets- och samhällslivet och består bl.a. av samhällsorientering. För att ha rätt till etableringsinsatser, ska den nyanlända invandraren ha fyllt 18 år om han eller hon saknar föräldrar i Sverige, annars 20 men inte 65 år. Vidare ska den nyanlände ha beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller

på grund av Sveriges internationella åtaganden, synnerligen ömmande omständigheter eller hinder mot verkställighet i vissa fall eller med stöd av bestämmelserna om tillfälligt skydd eller tribunalvittnen (skyddsbehövande m.fl.). En ytterligare förutsättning för att omfattas av etableringslagen är att uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring. Av folkbokföringslagen (1991:481) framgår att det som huvudregel innebär att uppehållstillstånd måste ha beviljats för minst ett år. Etableringslagen omfattar även anhöriga till skyddsbehövande m.fl. som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom två år från det att den person som de är anhöriga till togs emot i en kommun.

Innehållet och omfattningen av samhällsorienteringen som erbjuds inom ramen för etableringslagen regleras i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Av förordningen framgår att syftet med samhällsorienteringen är att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

Den 19 maj 2010 lämnade Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare betänkandet Sverige för nyanlända utanför flyktigmottagandet (SOU 2010:37). I betänkandet föreslogs en ny lag om samhällsorientering för nyanlända invandrare. Enligt lagen skulle kommunerna åläggas att erbjuda samhällsorientering till alla nyanlända invandrare som är folkbokförda, har fyllt 18 år och inte går i gymnasieskola eller har tillfälligt uppehållstillstånd för studier.

4.2 Målgruppen behöver utvidgas

Regeringens bedömning: Målgruppen för samhällsorientering behöver utvidgas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans är kritisk till bedömningen att det finns ett behov av att utvidga målgruppen för samhällsorientering. Däremot har många remissinstanser synpunkter på målgruppens omfattning, vilket framgår nedan i avsnitt 4.5.

Skälen för regeringens bedömning: Nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen, bl.a. flyktingar och andra skyddsbehövande, saknar ofta sociala nätverk i Sverige och kommer ofta från utsatta förhållanden. För att snabbt kunna etablera sig i samhälls- och arbetslivet har de behov av samhällsorientering och andra etableringsinsatser, något som de erbjuds inom ramen för etableringslagen. De nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen utgör emellertid endast en liten del av det totala antalet personer som årligen invandrar till Sverige. Detta innebär att det stora flertalet nyanlända invandrare inte erbjuds offentligt arrangerad och reglerad samhällsinformation. För många av de nyanlända är detta inte något problem. För andra grupper, som exempelvis anhöriginvandrare som saknar sociala nätverk, kan samhällsorientering bidra med viktig kunskap om den enskildes rättigheter och skyldigheter, om hur samhället är organiserat och om det praktiska vardagslivet. För dessa nyanlända

invandrare skulle samhällsorientering vara en viktig insats för att uppnå nödvändiga förutsättningar för att kunna bli delaktiga i samhället och etablera sig på arbetsmarknaden.

Att samhällsorientering i dag endast erbjuds inom ramen för etableringslagen innebär alltså att många nyanlända invandrare får otillräcklig eller ingen information alls om det svenska samhället, trots att de har stort behov av sådan. Regeringen bedömer att det finns ett behov av att erbjuda fler nyanlända invandrare samhällsorientering. Remissutfalet bekräftar att denna bedömning är riktig. Målgruppen för samhällsorientering bör därför utvidgas.

4.3 Samhällsorientering för den utvidgade målgruppen regleras i en ny lag

Regeringens förslag: En ny lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare införs.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Arbetsförmedlingen* tillstyrker förslaget. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Botkyrka kommun* förespråkar att en lag reglerar samhällsorientering för samtliga målgrupper.

Skälen för regeringens förslag: En utökning av målgruppen för samhällsorientering innebär ökade skyldigheter för kommunerna. Bestämmelser som innebär skyldigheter för kommunerna kräver lagstöd. I dag regleras kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering i etableringslagen. Ett alternativ skulle därför kunna vara att även för den föreslagna utökade målgruppen reglera samhällsorienteringen i etableringslagen. Detta framstår emellertid inte som ett lämpligt alternativ, eftersom de personer som ingår i den föreslagna utökade målgruppen inte kommer att ha rätt till den etableringsplan som regleras i etableringslagen.

I promemorian föreslås att samhällsorienteringen för den utvidgade målgruppen regleras i en särskild lag. *SKL* anser att det bör övervägas att samla samtliga målgrupper i den nya lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. *SKL* pekar på att inte heller sfi regleras i etableringslagen, trots att utbildningen är en viktig del av etableringsinsatserna, och anför att en fördel med att samla regelverket för samhällsorientering i samma lagstiftning är att det bidrar till tydliga signaler till deltagare och samverkande aktörer om att samhällsorienteringen avser samma insats och ska ges med samma prioritet. *Botkyrka kommun* bedömer att det innebär merarbete i kommunen att hantera två lagar i stället för en i myndighetsutövningen när det gäller samhällsorientering. Regeringen konstaterar att ett alternativ till promemorians förslag är, som *SKL* anför, att bryta ut reglerna om samhällsorientering från etableringslagen och i en ny gemensam lag reglera samhällsorientering för samtliga nyanlända som ska erbjudas sådan. Regeringen anser dock att det är en nackdel att bryta

ut reglerna om samhällsorientering från etableringslagen, eftersom samtliga etableringsinsatser som ska erbjudas för den målgruppen som avses i etableringslagen bör regleras där. Regleringen av sfi är inte jämförbar då sfi är en egen skolform som ingår i skolväsendet och som sedan länge regleras i skollagen (2010:800) och dess föregångare. Regeringen bedömer inte heller att alternativet med två lagar som reglerar samhällsorientering innebär ett sådant merarbete i kommunen att det utgör ett avgörande skäl mot att ha en särskild lag om samhällsorientering för den utvidgade målgruppen. Regeringen kommer dock att överväga att låta samhällsorienteringens innehåll, omfattning och genomförande för både målgruppen i etableringslagen och lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare regleras i samma förordning. Vid en sammantagen bedömning anser regeringen alltså att det mest lämpliga alternativet är att reglera samhällsorienteringen för den föreslagna utökade målgruppen i en särskild lag.

4.4 Lagens förhållande till etableringslagen

Regeringens förslag: Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering enligt den föreslagna lagen ska inte gälla nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen. Det införs en upplysning i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare om att det finns särskilda bestämmelser i etableringslagen om en kommuns skyldighet att erbjuda samhällsorientering för dessa personer.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Promemorian innehåller dock inget förslag på en upplysningsbestämmelse om en kommuns skyldighet att erbjuda samhällsorientering enligt etableringslagen.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Västra Götalands län och Västerbottens län* tillstyrker förslaget. *Migrationsverket* föreslår ett tillägg i lagen för att göra förhållandet mellan lagen och etableringslagen tydligare.

Skälen för regeringens förslag: Vissa nyanlända invandrare kommer att omfattas både av etableringslagen och den nu föreslagna lagen. Det finns inte skäl för att en nyanländ invandrare som omfattas av etableringslagen, enligt vilken samhällsorientering ska vara en del av etableringsplanen för en nyanländ, även ska ha rätt till samhällsorientering enligt den nu föreslagna lagen. Regeringen anser att denna därför bör innehålla en bestämmelse som klargör förhållandet till etableringslagen. *Migrationsverket* anför att lagtexten kan ge intryck av att kommunen inte har något samhällsorienteringsansvar för personer som omfattas av etableringslagen. För att göra förhållandet mellan de båda lagarna tydligare, föreslår verket att ett nytt stycke eventuellt bör läggas till i paragrafen, av vilket framgår att det i fråga om ansvaret för samhällsorientering för den som omfattas av etableringslagen, finns särskilda bestämmelser i den lagen. Regeringen anser att det i förtydligande syfte är lämpligt att lägga till en sådan upplysning i

paragrafen. Därigenom blir det klart att den föreslagna lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare inte reglerar all samhällsorientering som ska erbjudas nyanlända.

Prop. 2012/13:63

4.5 Målgruppens omfattning

Regeringens förslag: De nyanlända invandrare som ska omfattas av kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering är främst nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som har rätt att vistas i Sverige. För att omfattas av kommunens skyldighet ska den nyanlända invandraren vidare ha fyllt 18 men inte 65 år och vara folkbokförd i kommunen.

Kommunens skyldighet ska dock inte omfatta nyanlända invandrare som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser yttrar sig över förslaget och är positivt inställda till att målgruppen för samhällsorientering utökas till att omfatta fler nyanlända invandrare. *Stockholms kommun, Motala kommun, Växjö kommun* och *Landskrona kommun* tillstyrker den föreslagna utökningen av målgruppen.

Många av remissinstanserna är i olika avseenden kritiska till målgruppens avgränsning och anser att den är för snäv. *Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget om målgrupp med undantag för att man anser att personer över 65 år ska inkluderas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är kritisk till att arbetskraftsinvandrare, EES-medborgare och personer över 65 år inte ingår i målgruppen, men tillstyrker att övriga grupper undantas från samhällsorientering. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att arbetskraftsinvandrare och personer över 65 år bör ingå i målgruppen, men tillstyrker att EES-medborgare, gästforskare och gäststudenter, deras anhöriga och personer med korta uppehållstillstånd som inte leder till folkbokföring undantas från samhällsorientering. *Botkyrka kommun* tillstyrker att ungdomar som inte läser på gymnasiet ska erbjudas samhällsorientering, men anser att det ska gälla redan från 16 års ålder. I övrigt kan remissvaren sammanfattas enligt följande. De remissinstanser som argumenterar för att även gymnasieelever ska inkluderas i målgruppen är *Länsstyrelserna i Kronobergs län* och *Västra Götalands län* och *Sollentuna kommun*. De som argumenterar för att även personer över 65 år ska tillhöra målgruppen är *Migrationsverket*, *Länsstyrelserna i Kronobergs län*, *Skåne län*, *Stockholms län*, *Västra Götalands län* och *Västerbottens län*, *Alvesta kommun*, *Botkyrka kommun*, *Göteborgs kommun*, *Sollentuna kommun*, *Vännäs kommun*, *Örnsköldsviks kommun*, *SKL* och *Sveriges akademikers centralorganisation* (Saco). De som anser att arbetskraftsinvandrare ska ingå i målgruppen är *Migrationsverket*, *Länsstyrelserna i Kronobergs län*, *Stockholms län* och *Västra Götalands*

län, Alvesta kommun, Botkyrka kommun, Sollentuna kommun, Vännäs kommun, Örnsköldsviks kommun och SKL. De som argumenterar för att medborgare i EES-länderna och Schweiz ska tillhöra målgruppen är Länsstyrelserna i Kronobergs län och Stockholms län, Örnsköldsviks kommun och Saco-förbundet Naturvetarna. De som uppger att gäststuderande och gästforskare ska ingå är Sollentuna kommun och Saco-förbundet Naturvetarna.

Några remissinstanser är mycket kritiska till målgruppens avgränsning. *Diskrimineringsombudsmannen (DO)* anser att nyanlända som är medborgare i ett EES-land eller Schweiz, arbetskraftsinvandrare, personer över 65 år och gymnasieelever också ska erbjudas samhällsorientering, liksom familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och har anknytning till gäststuderande och gästforskare. Enligt DO är det viktigt att den information som ingår i samhällsorientering erbjuds alla nyanlända enligt likabehandlingsprincipen och att inga undantag görs utifrån premisser såsom ålder eller nationalitet. *Stockholms universitet* förespråkar en vidare målgrupp och anser att motiveringen för förslaget i promemorian ger uttryck för en tämligen snäv förståelse av samhällsorientering genom att etableringen på arbetsmarknaden definieras som ett överordnat mål samtidigt som integrationsprocessen reduceras till ett sysselsättningsproblem. Universitetet anser att utökandet av målgruppen för samhällsorientering bör ses i ett vidare perspektiv som också beaktar ett rättighetsperspektiv som garanterar likvärdiga villkor i arbetslivet och samhället. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anför liknande argument och anser att samhällsorientering ska erbjudas alla nyanlända som antingen är folkbokförda i Sverige eller har ett uppehållstillstånd under minst ett år.

Arbetsförmedlingen och *Alvesta kommun* uppmärksammar problemet med att nyanlända som bor på ett anläggningsboende och inväntar kommunplacering i mindre utsträckning än andra nyanlända erbjuds samhällsorientering.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkten för utvidgning av målgruppen för samhällsorientering

Personer som invandrar till Sverige kommer hit av olika anledningar. De kommer från olika länder och har olika förutsättningar att etablera sig i samhälls- och arbetslivet. Promemorians förslag innebär att vissa nyanlända invandrare ska ingå i den utvidgade målgruppen som ska erbjudas samhällsorientering. Regeringen har förståelse för synsättet att alla nyanlända skulle kunna ha nytta av att genomgå samhällsorientering. Samtidigt är det regeringens uppfattning att samhällsorientering i första hand bör erbjudas de nyanlända invandrare som har för avsikt att etablera sig i Sverige och som kan ha svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har vid bedömningen av hur målgruppen ska utvidgas således fokuserat på att ett viktigt syfte med samhällsorienteringen är etablering i arbetslivet.

Remissinstanserna har ställt sig positiva till eller inte haft någon invändning mot att målgruppen för samhällsorientering utvidgas till de anhöriginvandrare som promemorians förslag omfattar. Regeringen anser att det för anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare, finns mycket som talar för att det finns ett stort behov av stöd och information i form av samhällsorientering. Detta gäller med undantag för familjemedlemmar till gästforskare och gäststudenter, eftersom deras vistelse i Sverige ofta är kortvarig. Det kan konstateras att anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare är en invandringsgrupp med varierad sammansättning. I denna grupp kan t.ex. urskiljas personer, ofta kvinnor, som kommer till Sverige för att bilda familj med personer bosatta i Sverige. Förslag om att denna grupp bör ingå i en utvidgad målgrupp för samhällsorientering finns också i betänkandet av Utredningen om kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning (SOU 2012:45). Gruppen anhöriginvandrare kan också bestå av anhöriga till skyddsbehövande m.fl. som ansökt om uppehållstillstånd mer än två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun och som därför inte omfattas av etableringslagen. Det kan också vara fråga om anhöriga till tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat eller familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för arbete.

Gemensamt för dessa anhöriginvandrare är att de i många fall saknar en naturlig koppling till arbetsmarknaden och att deras sociala nätverk i Sverige ofta är nära sammankopplat med anknytningspersonen. Många anhöriginvandrare är kvinnor. Nyanlända kvinnor har ofta en längre väg in på arbetsmarknaden än nyanlända män och riskerar därmed att bli beroende av mannens ekonomi och nätverk. Regeringen anser därmed att det finns starka skäl att erbjuda samhällsorientering till invandrare som är tredjelandsmedborgare och som kommer till Sverige i egenskap av anhöriga. De får antas tillhöra den grupp av nyanlända invandrare som har störst behov och nytta av att genomgå samhällsorientering och ska därför ingå i den utvidgade målgruppen.

Arbetskraftsinvandrare

Arbetskraftsinvandrare har redan arbete i Sverige och har därför uppnått ett viktigt syfte med samhällsorienteringen – arbetsmarknadsetablering. De remissinstanser som argumenterar för att arbetskraftsinvandrare ska ingå i målgruppen är *Migrationsverket, Länsstyrelserna i Kronobergs län, Stockholms län och Västra Götalands län, Alvesta kommun, Botkyrka kommun, Sollentuna kommun, Vännäs kommun, Örnköldsviks kommun, SKL, Stockholms universitet* och *LO*. De argument som remissinstanserna framför är av två slag, dels att samhällsorientering förutom etablering på arbetsmarknaden även syftar till att förmedla sådan kunskap om andra viktiga delar av samhället som krävs för att kunna bli en delaktig medborgare och känna till sina rättigheter, dels att det inte går att förlita sig på att en anställning medför att arbetstagaren genom arbetsgivaren eller på annat sätt får del av tillräcklig information om arbets- och samhällslivet. *LO* anför exempelvis att den omständigheten

att en nyanländ för tillfället har sysselsättning inte utgör någon garanti för förvärvandet av de kunskaper som samhällsorienteringen kan ge. LO:s erfarenhet är tvärtom att det svenska systemet för arbetskraftsinvandring skapar otrygga anställda med en mycket svag position i anställningen och på den svenska arbetsmarknaden.

Regeringen konstaterar att remissinstansernas argument måste beaktas och att det naturligtvis inte kan sägas att arbetskraftsinvandrare generellt helt skulle sakna behov av samhällsorientering. Vad frågan snarare handlar om är om de, trots att de har en etablering på arbetsmarknaden, kan anses tillhöra den grupp nyanlända som har störst behov och nytta av samhällsorientering. Regeringen anser inte att så är fallet. Förutom att en anställning i sig innebär en etablering i arbetslivet, har vissa arbetskraftsinvandrare via sitt arbete möjligheter att skaffa sig sociala kontaktnät och därmed etablera sig även i samhällslivet. Regeringens bedömning är därför att arbetskraftsinvandrare inte tillhör den grupp av invandrare med störst behov av samhällsorientering som ska ingå i den utökade målgruppen.

Invandrare från EES-länder eller Schweiz

Invandrare som är medborgare i EES-länderna (länder som är anslutna till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) eller Schweiz har ofta en högre sysselsättningsgrad och en lägre arbetslöshet än tredjelandsmedborgare. Det talar för att dessa invandrare i allmänhet inte har sådana svårigheter att etablera sig i samhälls- och arbetslivet att de har behov av samhällsorientering. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anför att kunskaper om det svenska samhället och känslan av delaktighet i detsamma är ett minst lika viktigt syfte för samhällsorienteringen som arbetslivsdeltagande och att det utifrån detta perspektiv följer att även EES-medborgare bör omfattas av målgruppen. Även *Länsstyrelsen i Stockholm* anser, med ett liknande resonemang, att EES-medborgare bör omfattas. *Saco-förbundet Naturvetarna* anför att arbetsmarknadens uppbyggnad i Sverige ofta skiljer sig lika mycket från ett EES-land som från ett tredjeland och att, även om invandrare från EES-länder och Schweiz i allmänhet har en lägre arbetslöshet än tredjelandsmedborgare, det inte behöver betyda att deras kompetens tas till vara fullt ut. Med en bättre samhällsorientering anser Naturvetarna att även kompetensen hos invandrare från dessa länder bättre skulle kunna tas till vara.

Regeringens fokus vid utvidgningen av målgruppen är, som nämnts, etablering i arbetslivet. Vad Länsstyrelserna i Kronobergs län och Stockholms län anför om att samhällsorientering kan ge viktiga insikter om övriga delar av samhället är inte utan betydelse, men har inte sådan tyngd att det kan motivera att målgruppen ska inkludera medborgare i EES-länder eller Schweiz. Inte heller Naturvetarnas argument om att bättre ta till vara kompetensen hos dessa invandrare leder till en annan slutsats i frågan. Regeringen bedömer därmed att invandrare som är medborgare i EES-länder eller Schweiz inte tillhör dem som har störst behov och nytta av samhällsorientering. De bör därför inte ingå i den utvidgade målgruppen. Detsamma bör gälla för tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat.

Det är ett rimligt antagande att även gäststuderande och gästforskare samt deras familjemedlemmar kan antas ha ett begränsat behov av samhällsorientering, eftersom deras vistelse i Sverige ofta är kortvarig. De remissinstanser som argumenterar för att gäststuderande och gästforskare eller deras familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare ska ingå i målgruppen för samhällsorientering är *DO*, *Sollentuna kommun*, *Stockholms universitet* och *Saco-förbundet Naturvetarna*. Stockholms universitet påpekar att behovet av samhällsorientering kan uppstå under en kort vistelse och att det fordras bättre kunskaper om gästforskares anställningsvillkor och rättssäkerhet innan behovet av samhällsorientering för denna grupp kan avfärdas. Naturvetarna anför beträffande gäststuderandes och gästforskares familjemedlemmar att det bör skapas förutsättningar för att gäststuderandes och gästforskares vistelse blir långvarig. Enligt Naturvetarna skapas det större möjligheter för det om deras medföljande kan få en meningsfull sysselsättning, genom goda möjligheter att integreras på den svenska arbetsmarknaden. Regeringen avfärdar inte de argument som framförs för att inkludera gästforskare och gäststuderande eller deras familjemedlemmar i målgruppen för samhällsorientering. Regeringens utgångspunkt är dock att endast de invandrare som kan antas ha störst behov och nytta av samhällsorientering, och som får antas ha för avsikt att etablera sig i Sverige, ska ingå i den utökade målgruppen. Regeringen anser därmed att inte heller gäststuderande och gästforskare bör ingå i den utökade målgruppen.

Nyanlända över 65 år

De remissinstanser som argumenterar för att även personer över 65 år ska tillhöra målgruppen är *Migrationsverket*, *Länsstyrelserna i Kronobergs län*, *Skåne län*, *Stockholms län*, *Västra Götalands län* och *Västerbottens län*, *DO*, *Alvesta kommun*, *Botkyrka kommun*, *Göteborgs kommun*, *Sollentuna kommun*, *Vännäs kommun*, *Örnsköldsviks kommun*, *SKL*, *Stockholms universitet*, *LO* och *Saco*. De argument som framförs är framför allt att samhällsorientering inte bara handlar om etablering i arbetslivet, utan även om delaktighet i samhällslivet där äldre har ett informationsbehov, att äldre riskerar att isoleras i hemmet och bli beroende av anhörigas tolkning av hur samhället fungerar, att äldre behöver känna till sina rättigheter och skyldigheter, att det är diskriminerande om äldre utesluts från samhällsorientering, att deltagande i samhällsorientering kan vara ett sätt för äldre att bli en del av ett nätverk i det nya landet och att det innebär en liten kostnad att inkludera äldre i målgruppen då det handlar om en liten del av den totala invandringen. Som framgår av argumenten finns det flera skäl som kan tala för att även äldre borde erbjudas samhällsorientering. Regeringen har dock valt att i första hand fokusera på de grupper där samhällsorientering kan leda till etablering på arbetsmarknaden. Då det också är lämpligt att åldersgränsen överensstämmer med den i etableringslagen, bör endast nyanlända invandrare som inte har fyllt 65 år ingå i den utökade målgruppen. Det finns därför, trots de beaktansvärda argument som

remissinstanserna framför för att inkludera äldre, skäl att ha en övre åldersgräns för målgruppen för samhällsorientering.

I detta sammanhang kan det noteras att det inte finns något som hindrar att kommunerna på eget initiativ erbjuder samhällsorientering även till personer över 65 år.

Lagrådet anför att det inte av vare sig lagtexten eller motiven till förslaget framgår vad som händer om en person uppnår 65 år under pågående samhällsorientering eller efter det att erbjudande enligt lagen lämnats, men innan samhällsorienteringen påbörjats. *Lagrådet* ställer frågan om kommunens skyldighet kvarstår eller om kommunen kan välja att avbryta samhällsorienteringen respektive inte låta den nyanlände påbörja den. Regeringen anser att det är rimligt att den nyanlände ska ha rätt att slutföra samhällsorienteringen, om han eller hon påbörjat samhällsorientering i en kommun och innan den hunnit slutföras blir 65 år. Samma synsätt bör gälla om den nyanlände, efter att ha tagit del av kommunens erbjudande om samhällsorientering, anmält sig för att delta i denna och fyller 65 år efter anmälan, men innan samhällsorienteringen påbörjats. Även i den situationen anser regeringen att det är rimligt att den nyanlände ska få genomgå samhällsorienteringen. Kommunens skyldighet att erbjuda den nyanlände samhällsorientering bör således kvarstå i de två fall som *Lagrådet* beskriver. För övrigt bedöms att det rör sig om ett mycket begränsat antal nyanlända varje år som berörs av dessa frågor.

En nedre åldersgräns

De remissinstanser som argumenterar för att även gymnasieelever ska inkluderas i målgruppen är *Länsstyrelserna i Kronobergs län och Västra Götalands län, DO, Sollentuna kommun* och *LO*. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att det är tveksamt om skolan kan fylla behovet av samhällsorientering via ordinarie undervisning. Länsstyrelsen pekar på att både det faktum att vissa kommuner erbjuder nyanlända gymnasieelever egen samhällsorientering och att behovet förs fram från såväl boendepersonal som de ensamkommande barnen själva talar för att det finns anledning att erbjuda gymnasieelever samhällsorientering. Både Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Sollentuna kommun pekar på att bristande språkkunskaper kan vara ett hinder för gymnasieelever att tillgodogöra sig samhällsorientering i den vanliga undervisningen. Sollentuna kommun anför vidare att samhällsorientering på modersmålet skulle vara ett bra komplement. Regeringen anser att det är rimligt att utgå från att huvuddelen av de nyanlända invandrare som inte fyllt 20 år troligen har behov av fortsatt kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola. De kan därför, även om bristande språkkunskaper kan vara en försvårande faktor, antas få sina behov av samhällsorientering tillräckligt tillgodosedda inom det reguljära utbildningssystemet.

Unga som inte går i gymnasieskola är en grupp som riskerar att hamna i långvarigt utanförskap. För unga som har fullgjort sin skolplikt, men som inte fyllt 20 år och som inte genomfört eller har fullföljt en gymnasieutbildning, har kommunerna enligt skollagen ett ansvar att löpande hålla sig informerade om hur de är sysselsatta i syfte att kunna

erbjuda lämpliga individuella åtgärder. Promemorians förslag är att 18–19-åringar som inte går i gymnasieskola ska ingå i målgruppen för samhällsorientering. *Botkyrka kommun* tillstyrker att ungdomar som inte läser på gymnasieskola ska erbjudas samhällsorientering, men anser att rätten ska gälla redan från 16 års ålder, i likhet med lagstiftningen för sfi. Regeringen anser att de ungdomar som har fyllt 18 år, men som av någon anledning inte går i gymnasieskola, kan antas ha ett sådant behov av samhällsorientering som motiverar att de bör ingå i målgruppen för samhällsorientering. Enligt etableringslagen gäller rätten till etableringsinsatser, där samhällsorientering ingår, under vissa förutsättningar från 18 års ålder. Regeringen ser inte att det finns tillräckliga skäl att i detta avseende avvika från etableringslagens åldersgräns och inkludera personer under 18 år i den utökade målgruppen för samhällsorientering.

Kammarrätten i Stockholm noterar en skillnad i förhållande till etableringslagen på så sätt att nyanlända invandrare mellan 18 och 20 år som inte går i gymnasieskola och som omfattas av den föreslagna lagen erbjuds samhällsorientering, oavsett om deras föräldrar finns i landet eller inte, medan de som omfattas av etableringslagen endast erbjuds sådan om föräldrarna inte finns i landet. Kammarrätten ställer sig frågande till om en sådan åtskillnad är åsyftad. Regeringen gör följande bedömning. Etableringslagen är överhuvudtaget bara tillämplig på de 18–19-åringar som saknar föräldrar i Sverige och som därmed måste klara sitt uppehälle själva eller genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Etableringslagen omfattar en rad andra insatser än samhällsorientering, liksom rätten till etableringsersättning, medan den nya lagen endast gäller rätten till samhällsorientering. Det finns inte skäl att göra någon ändring i etableringslagen vad gäller 18–19-åringarna.

Familjemedlemmar till personer med EU-blåkort

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ett förslag till genomförande av rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet, EUT L 155, 18.6.2009, s. 17–29, Celex 32009L0050). Direktivet föreskriver en rätt till uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort).

Regeringen har ovan konstaterat att anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare ofta har behov och nytta av samhällsorientering. Regeringen har därför för avsikt att senare ta ställning till om den föreslagna lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, efter genomförande av blåkortsdirektivet, även ska omfatta anhöriginvandrare med uppehållstillstånd som familjemedlem till en innehavare med EU-blåkort.

Krav på folkbokföring

Ingen remissinstans har invänt mot promemorians förslag att den utvidgade målgruppen ska omfatta nyanlända invandrare som är folkbokförda i en kommun. Samhällsorientering är en långsiktig investering från samhällets sida som ska erbjudas nyanlända som

föväntas bli kvar i Sverige under en inte alltför kort tid. Regeringen anser därför att erbjudandet om samhällsorientering bör riktas till nyanlända invandrare som är folkbokförda här, dvs. i huvudsak personer med permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd under minst ett år.

Lagrådet anför att avsikten med paragrafen som reglerar kommunernas ansvar för samhällsorientering torde vara att en kommuns ansvar endast omfattar de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen, men att detta inte framgår av lagtexten. Lagrådet föreslår att paragrafen ges en lydelse så att det framgår uttryckligen. Det är riktigt att förslaget innebär att en kommuns ansvar för samhällsorientering omfattar de nyanlända som är folkbokförda i kommunen. Regeringen anser därför att paragrafen ska förtydligas så som Lagrådet föreslår.

Arbetsförmedlingen pekar på att personer som bor på ett anläggningsboende och inväntar kommunplacering i mindre utsträckning än andra nyanlända erbjuds samhällsorientering. Arbetsförmedlingen anför att man vill betona kommunernas ansvar för att tillgängliggöra samhällsorientering även för denna grupp och att kommunernas skyldigheter gentemot personer som inväntar kommunplacering bör tydliggöras. *Alvesta kommun* anför att det i Migrationsverkets lokaler på många orter finns personer som fått permanent uppehållstillstånd, men ännu inte folkbokförts i någon kommun, och att dessa personer är i stort behov av samhällsorientering då dagarna ofta består av ovisst väntan. Regeringen är medveten om problemet med en fördröjning av påbörjandet av etableringsinsatser för personer i anläggningsboenden som fått uppehållstillstånd och inväntar kommunplacering. Detta problem gäller dock nyanlända som tillhör etableringslagens målgrupp och aktualiseras inte för de anhörigpersoner som tillhör den utvidgade målgruppen i den föreslagna lagen.

4.6 Samhällsorienteringens start och varaktighet

Regeringens förslag: Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter den nyanländes folkbokföring. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlända första gången folkbokfördes i en kommun.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Västra Götalands län* och *Västerbottens län*, *SKL* och *Motala kommun* tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att ett tillägg bör göras om att samhällsorienteringen normalt ska vara avslutad inom ett år från den nyanländes folkbokföringsdatum. Även *Arbetsförmedlingen* förespråkar att reglerna om en maximigräns för att få samhällsorientering tydligt regleras för den utökade målgruppen. Arbetsförmedlingen anser också att det bör förtydligas om det ska finnas en koppling mellan deltagande i samhällsorientering och lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom målsättningen med samhällsorientering är snabb etablering i samhälls- och arbetslivet, bör

samhällsorienteringen inledas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i en kommun. För de nyanlända som av olika skäl inte kan delta i anslutning till att de folkbokförts i en kommun bör möjligheten till samhällsorientering gälla en tid efter folkbokföringen. Enligt promemorians förslag ska en treårsgräns gälla från det att folkbokföring skett. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser, med hänvisning till förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, som innehåller föreskrifter om den samhällsorientering som nyanlända erbjuds enligt etableringslagen, att ett tillägg bör göras om att samhällsorienteringen normalt ska vara avslutad inom ett år från den nyanländes folkbokföringsdatum. *Arbetsförmedlingen* hänvisar också till tidsgränsen för samhällsorientering i den förordningen och förespråkar att reglerna om en maximigräns för att få samhällsorientering tydligt regleras även för den utökade målgruppen. Regeringen anser att det är rimligt att kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering inte upphör förrän tre år efter det att den nyanlände först folkbokfördes i en kommun. En jämförelse kan här göras med etableringslagens regler enligt vilka en etableringsplan vari samhällsorientering ingår, ska upprättas inom ett år efter en nyanländs folkbokföring och omfatta högst 24 månader. Av 4 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare framgår att samhällsorientering, som ska erbjudas enligt etableringslagen, normalt ska vara avslutad ett år efter det att en etableringsplan har upprättats. Regeringen överväger att även låta samhällsorienteringen för den utvidgade målgruppen omfattas av förordningen. I samband med förordningsarbetet med anledning av den nya lagen kan det bli aktuellt att se över frågan om det finns skäl att ha en motsvarande tidsgräns inom vilken samhällsorientering som erbjuds nyanlända i den utvidgade målgruppen normalt ska vara avslutad.

Lagrådet anför att det saknas ett tydligt ställningstagande i frågan vad som händer om en samhällsorientering har erbjudits men inte fullföljts innan treårsfristen löpt ut. Regeringen anser att om en nyanländ påbörjat samhällsorienteringen är det ändamålsenligt att han eller hon har rätt att slutföra denna. Om man som nyanländ tvingas avbryta samhällsorienteringen kan det motverka att samhällsorienteringen underlättar etableringen i arbets- och samhällslivet. Även en nyanländ som efter att ha tagit del av kommunens erbjudande om samhällsorientering anmält sig för att delta i denna men där treårsfristen hinner löpa ut innan samhällsorienteringen påbörjats, bör enligt regeringen få genomgå samhällsorienteringen.

Arbetsförmedlingen anser att det bör förtydligas om det ska finnas en koppling mellan deltagande i samhällsorientering och lagen om arbetslöshetsförsäkring. För personer som omfattas av etableringslagen utgör samhällsorientering enligt *Arbetsförmedlingen* en del av etableringsplanen och vid prövning av rätt till arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring är en period med etableringsersättning överhoppningsbar tid. Den tid som ingår i prövningen kan därmed förlängas. *Arbetsförmedlingen* föreslår att det definieras hur man ska se på deltagande i samhällsorientering vid prövning och beräkning av rätt till arbetslöshetsersättning, då det är angeläget att den som deltar i samhällsorientering inte mister rättigheter i

arbetslöshetsförsäkringen. Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring utgör avslutad heltidsutbildning överhoppningsbar tid under vissa förutsättningar. Samhällsorientering som omfattar totalt 60 timmar är av mindre omfattning än de utbildningar som avses i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Den som arbetar ska dessutom enligt förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare kunna kombinera samhällsorienteringen med arbetet. Regeringen bedömer därmed inte att det finns behov av att reglera samhällsorientering som överhoppningsbar tid i lagen om arbetslöshetsförsäkring.

4.7 Rekrytering av deltagare

Regeringens förslag: Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Arbetsförmedlingen* tillstyrker förslaget. Merparten av de övriga remissinstanser som yttrar sig över förslaget – *Länsstyrelserna i Kronobergs län, Stockholms län, Västra Götalands län och Västerbottens län, Botkyrka kommun, Motala kommun, Sollentuna kommun* och *SKL* – tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. Dock anser länsstyrelserna i nämnda län antingen att även flera statliga myndigheter, som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, bör åläggas ett informations- och motivationsansvar i förhållande till nyanlända, eller att de ska samverka med kommunerna i frågan. Nämnda remissinstanser, särskilt kommunerna, ifrågasätter om de i promemorian föreslagna marknadsföringsinsatserna för samhällsorientering är tillräckliga för att nå målgruppen och föreslår andra informationskanaler. *Folkbildningsrådet* och *Folkbildningsförbundet* anser att även folkbildningens organisationer, studieförbund och andra ideella organisationer ska få en roll i arbetet med rekrytering och motivering av nyanlända invandrare.

Skälen för regeringens förslag: Samhällsorientering ska påbörjas så snart som möjligt efter den nyanländes folkbokföring. Det kan emellertid inte förväntas att en nyanländ har förutsättningar att på egen hand få kännedom om möjligheten till samhällsorientering. Att delta i samhällsorientering innebär dessutom att den enskilde måste vara beredd att avsätta tid för sitt deltagande. Det kan även finnas andra hinder, som brist på barnomsorg eller lång resväg. Det finns alltså starka skäl för att kommunerna ska inta en aktiv hållning. För att den nyanlände ska kunna påbörja samhällsorienteringen så snart som möjligt efter folkbokföring, anser regeringen att det bör krävas att kommunerna aktivt verkar för att nå dem i kommunen som har rätt till denna. Det bör även krävas att kommunerna förklarar vilken nytta de nyanlända har av samhällsorienteringen för att på så sätt motivera dem att delta i insatsen. Uppdraget att rekrytera och motivera till deltagande bör kunna utföras via befintliga kanaler. De remissinstanser som yttrar sig över förslaget

har inte någon invändning mot att kommunerna åläggs ett rekryterings- och motivationsansvar. *Länsstyrelserna i Kronobergs län, Stockholms län, Västra Götalands län och Västerbottens län* argumenterar emellertid för att även flera statliga myndigheter, som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, bör åläggas ett informations- och motivationsansvar i förhållande till nyanlända, alternativt att de ska samverka med kommunerna i frågan. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att kommunerna inte ensamma bör ha ansvaret för att rekrytera och motivera till deltagande i samhällsorientering, utan att även andra berörda statliga myndigheter som de ovannämnda och svenska ambassader bör dela ett informationsansvar. Länsstyrelsen anser att det vore önskvärt att Migrationsverket, aktuell svensk ambassad eller annan myndighet som möter den nyanlände informerar om och motiverar till deltagande i samhällsorientering, alternativt att den myndighet som möter individen först åläggs att meddela aktuell kommun om nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län bedömer att viktiga samverkansparter är Arbetsförmedlingen, sfi-anordnare, vägledningscentrum och Migrationsverket. Länsstyrelsen i Västerbottens län anför att Arbetsförmedlingen för många nyanlända är den primära ingången till myndighetskontakter och att även Arbetsförmedlingen därför bör åläggas krav på aktiv medverkan när det gäller att nå nyanlända som har rätt till samhällsorientering. Regeringen delar bedömningen att det kan finnas behov för kommunerna att samverka med myndigheter som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket för att rekrytera och motivera nyanlända att delta i samhällsorientering. Vilka myndigheter de ska samverka med och hur det ska gå till bör dock kommunerna själva avgöra. Det finns inte skäl att utöver denna frivilliga form av samverkan mellan kommuner och myndigheter reglera frågan i lag.

I promemorian görs bedömningen att uppdraget att rekrytera och motivera till deltagande i samhällsorientering bör kunna ske via befintliga kanaler, t.ex. genom information via Arbetsförmedlingen, kommunens webbplats och vägledningscentrum. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att kanalerna inte är tillräckliga och anför att alla nyanlända som omfattas av den föreslagna målgruppen inte kan förväntas kunna läsa eller ha tillgång till Internet. Inte heller kan enligt länsstyrelsen alla förväntas ha kontakt med Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen föreslår sammanfattningsvis att man använder sig av en utvecklad version av den nationella samhällsportalen www.informationsverige.se som länsstyrelserna byggt upp och som innehåller såväl nationell som lokal information på flera språk samt att länken företrädesvis förmedlas genom att laddas ner som en applikation. Inte heller *SKL* anser att de befintliga kanalerna för att nå nyanlända är tillräckliga för att rekrytera deltagare i den utökade målgruppen. *SKL* anför att samhällsorientering inte är en lika känd verksamhet som t.ex. sfi och behöver introduceras på ett annat sätt och att det inom den utökade målgruppen finns personer som står utanför såväl arbetsmarknad som utbildnings- och bidragssystem. *SKL* framhåller att dessa personer är särskilt viktiga att rekrytera till samhällsorienteringen, men det ställer stora krav på en uppsökande verksamhet. *Botkyrka kommun, Motala kommun* och *Sollentuna kommun* argumenterar också för att de

föreslagna informationskanalerna inte är tillräckliga. Regeringen bedömer dock att uppdraget att rekrytera och motivera till deltagande i samhällsorientering bör kunna utföras via befintliga kanaler. Beträffande Länsstyrelsen i Kronobergs läns förslag om användande av länsstyrelsernas nationella samhällsportal på Internet m.m. anser regeringen att det åligger kommunerna att välja var information om samhällsorientering ska finnas. Det finns inte heller något som hindrar att länsstyrelserna på eget initiativ förmedlar information på det sätt som föreslås.

Folkbildningsförbundet föreslår ett tillägg som innebär att uppdraget att rekrytera och motivera till deltagande i samhällsorientering bör kunna ske i samverkan med studieförbund och andra ideella organisationer. Förbundet anför att studieförbunden har goda erfarenheter av att utföra sfi i flera kommuner. Eftersom samhällsorienteringen har nära koppling till sfi skulle det vara naturligt att studieförbunden även i detta fall kunde ta ansvar som utförare. Erfarenheten från många integrationsprojekt som bedrivs i studieförbundens regi visar att dessa i vissa fall har lättare att nå ut till och engagera nyanlända invandrare. Även *Folkbildningsrådet* argumenterar för att studieförbund och folkhögskolor har särskilt goda förutsättningar att anordna introduktionsutbildningen för nyanlända och anser därför att utbildningsuppdrag som ges till folkbildningens organisationer bör innefatta rekrytering av deltagare. Regeringen anser att det bör vara kommunerna som avgör hur de ska arbeta för att rekrytera och motivera nyanlända till deltagande i samhällsorientering. I 8 och 9 §§ förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare framgår att kommunen får uppdra åt andra att utforma en plan för samhällsorienteringen och anordna samhällsorienteringen. Det innebär att det är möjligt för en kommun att uppdra åt någon annan aktör, t.ex ett studieförbund, en annan ideell organisation eller ett företag, att utforma planen eller anordna samhällsorienteringen. Dessa aktörer kan också när det är möjligt och lämpligt involveras i samhällsorienteringen på annat sätt. Regeringen överväger att anpassa förordningen så att den blir tillämplig även på samhällsorientering för den utvidgade målgruppen.

4.8 Normgivningsbemyndigande

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Kronobergs län och Västra Götalands län, Arbetsförmedlingen, Sollentuna kommun* och *SKL* tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. Flera av dessa remissinstanser anser att det är viktigt att föreskrifterna om samhällsorienteringens innehåll och omfattning för den utökade målgruppen motsvarar föreskrifterna om samhällsorientering för personer som omfattas av etableringslagen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 5 § andra stycket etableringslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare reglerat detaljerna för den samhällsorientering som erbjuds inom ramen för etableringslagen. Regeringen anser att det är lämpligt att även innehållet i och omfattningen av samhällsorientering enligt den nu föreslagna lagen regleras i förordning. Ingen remissinstans invänder mot en sådan ordning. Normgivningsbemyndigandet bör motsvara det bemyndigande som finns i 5 § andra stycket etableringslagen.

Länsstyrelsen i Kronobergs län, Sollentuna kommun och *SKL* argumenterar för en samordning av föreskrifterna om samhällsorientering för olika målgrupper. *SKL* påtalar att det är av yttersta vikt att föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning för den utökade målgruppen motsvarar föreskrifterna avseende målgruppen som omfattas av etableringslagen. *SKL* anför att om inte föreskrifterna harmonieras, kan inte den utökade målgruppen ingå i den befintliga verksamheten och att en sådan samordningsvinst förutsätts i andra delar av förslaget. Länsstyrelsen i Kronobergs län för ett liknande resonemang och understryker vikten av att det är samma myndighet som meddelar föreskrifter för samhällsorientering. Länsstyrelsen föreslår även att en nationell modell eller studieplan, inklusive en nationell webbaserad samhällsorientering, utvecklas så att individens mobilitet underlättas. Regeringen anser att det är naturligt att samordna föreskrifterna om samhällsorienteringens innehåll och omfattning för den utvidgade målgruppen i den föreslagna lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare med dem som gäller för etableringslagens målgrupp i förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Regeringen kommer att överväga att göra vissa anpassningar av förordningen så att den kan tillämpas även på samhällsorientering för den utvidgade målgruppen.

4.9 Uppföljning av verksamheten

Regeringens bedömning: I likhet med det som gäller för den samhällsorientering som erbjuds etableringslagens målgrupp ska länsstyrelserna få i uppdrag att stödja, följa upp och lämna en redovisning även när det gäller den samhällsorientering som erbjuds den utvidgade målgruppen.

Promemorians bedömning: I promemorian saknas överväganden om uppföljning av samhällsorienteringen.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Kronobergs län, Skåne län, Västra Götalands län och Västerbottens län, Sollentuna kommun, Stockholms kommun* och *SKL* pekar på att det i promemorian inte nämns något om uppföljning av eller tillsyn över samhällsorienteringen och argumenterar för behovet av detta. Nämnda länsstyrelser anför att deras nuvarande uppdrag att följa upp den samhällsorientering som erbjuds

nyanlända enligt etableringslagen behöver förtydligas och inriktas mot kvalitetssäkring och att behovet av tillsyn behöver utredas.

Skälen för regeringens bedömning: I förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, som innehåller föreskrifter om den samhällsorientering som erbjuds nyanlända invandrare enligt etableringslagen, finns bestämmelser om stöd, uppföljning och redovisning. Länsstyrelserna ska främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen, följa upp verksamheten och varje år lämna en gemensam redovisning om samhällsorienteringen till regeringen. *Länsstyrelserna i Kronobergs län, Skåne län, Västra Götalands län och Västerbottens län, Sollentuna kommun, Stockholms kommun* och *SKL* pekar på att det i promemorian inte nämns något om uppföljning av eller tillsyn över samhällsorienteringen och argumenterar för behovet av detta. *SKL* anför att man tror att utvecklingen av samhällsorientering skulle främjas av att en myndighet får ett stödande uppdrag. Sollentuna kommun och Stockholms kommun anför att det vore önskvärt att länsstyrelserna får uppföljningsansvaret för samhällsorienteringen också för den utvidgade målgruppen eller att en annan myndighet får uppföljningsansvaret för all samhällsorientering. Länsstyrelsen i Skåne län anför, vad gäller det nuvarande uppdraget för länsstyrelserna enligt förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, att det bör ske ett förtydligande kring kvalitetssäkring och uppföljning. Länsstyrelsen anför att det nuvarande uppdraget sker genom dialog med kommunerna, att kvaliteten på samhällsorienteringen dock inte granskas och att länsstyrelserna inte har något mandat att uppmana en kommun att förbättra sin samhällsorientering. Länsstyrelsen föreslår därför att frågan om behovet av en tillsynsmyndighet för samhällsorientering utreds. Länsstyrelserna i Kronobergs län, Västra Götalands län och Västerbottens län framför liknande argument i dessa frågor.

Regeringen kommer som ovan nämnts att överväga om förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska anpassas för att gälla även den samhällsorientering som ska erbjudas den utvidgade målgruppen. Det är naturligt att länsstyrelserna får samma uppdrag avseende stöd, uppföljning och redovisning när det gäller samhällsorienteringen för den utvidgade målgruppen som de redan har avseende samhällsorienteringen för etableringslagens målgrupp. Enligt förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare har dock inte länsstyrelserna något tillsynsansvar över kommunernas samhällsorientering. Det är för närvarande inte aktuellt att ändra i förordningen så att länsstyrelserna eller någon annan myndighet ges ett tillsynsansvar över samhällsorienteringen.

4.10 Följdändring i lagen om vissa kommunala befogenheter

Prop. 2012/13:63

Regeringens förslag: Även när det gäller samhällsorientering för den utvidgade målgruppen ska kommunerna ges möjlighet att samverka med varandra om samhällsorientering.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län, Västra Götalands län och Västerbottens län, Arbetsförmedlingen, Botkyrka kommun, Härjedalens kommun, Sollentuna kommun, Stockholms kommun, Vännäs kommun och Växjö kommun* tillstyrker förslaget. *SKL*, som också tillstyrker förslaget, och *Länsstyrelsen i Kronobergs län* påtalar att kommunernas samverkansmöjligheter är fortsatt begränsade då ändringen i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter inte påverkar kommunernas skyldigheter enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. *Folkbildningsförbundet* föreslår ett tillägg till förslaget innebärande att kommunerna även har rätt att samverka med studieförbund och andra ideella organisationer om utförande av samhällsorientering.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 3 kap. 7 § lagen om vissa kommunala befogenheter får en kommun ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § etableringslagen ska utföras av den andra kommunen. Det betyder att kommunerna har möjlighet att samverka med varandra i fråga om samhällsorientering som erbjuds enligt etableringslagen. Regeringen anser att det är naturligt att kommunerna ges samma möjlighet till samverkan enligt den föreslagna lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Förslaget om utökad möjlighet till kommunal samverkan om samhällsorientering tillstyrks av många remissinstanser. Regeringen föreslår därför att kommunerna bör få ingå avtal med varandra om utförande av samhällsorientering även för den utvidgade målgruppen.

Folkbildningsförbundet föreslår ett tillägg till förslaget innebärande att kommunerna även har rätt att samverka med studieförbund och andra ideella organisationer om utförande av samhällsorientering. Regeringen ser positivt på att kommuner samverkar med sådana organisationer, men anser att det åligger kommunerna att organisera samhällsorienteringen på det sätt de finner lämpligt.

SKL tillstyrker förslaget men vill påtala att samverkansmöjligheterna är fortsatt begränsade då ändringen i lagen om vissa kommunala befogenheter inte påverkar kommunernas skyldigheter enligt lagen om offentlig upphandling, vilket innebär att kommuner inte utan föregående upphandling kan köpa och sälja samhällsorienteringstjänster av varandra. Enligt *SKL* motsvarar därför inte förutsättningarna för kommunens åtagande och möjligheter att samarbeta med andra kommuner utformningen av och intentionerna med samhällsorienteringen. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framför samma synpunkt om begränsade samverkansmöjligheter och vill betona vikten av att undanröja hinder för interkommunal samverkan i arbetet med samhällsorientering för att bidra

till att den ges så tidigt som möjligt till nyanlända i grannkommuner med samma modersmål.

Lagen om offentlig upphandling omfattar bl.a. kommuner, landsting och flertalet av deras bolag. Av lagens 1 kap. 9 § framgår att den bygger på principer om likvärdighet, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Med detta menas bl.a. att den som genomför en upphandling ska utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns på den aktuella marknaden och att anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas objektivt. Kommunernas befogenhet att undanta verksamheten samhällsorientering från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen innebär inget undantag från deras skyldigheter att upphandla enligt lagen om offentlig upphandling. Förslaget att kommunerna ska få ingå avtal med varandra om utförande av samhällsorientering även för den utvidgade målgruppen innebär ingen förändring i det avseendet. Förslaget syftar endast till att möjliggöra för en kommun att, trots lokaliseringsprincipen, utföra samhällsorientering åt en annan kommun även för den utvidgade målgruppen. Tillämpligheten av eventuella undantag från upphandlingsskyldigheten enligt lagen om offentlig upphandling eller omständigheter som leder till att lagen inte ska tillämpas får bedömas i varje enskilt fall. Regeringen anser att det inte är motiverat att vid kommunernas upphandling av samhällsorienteringstjänster göra ett generellt undantag från tillämpningen av lagen om offentlig upphandling.

5 Beteckningen på betygskravet för sfi-bonus

5.1 Bakgrund

Lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare (sfi-bonuslagen) trädde i kraft den 1 september 2010. Syftet med lagen är att fler nyanlända invandrare ska lära sig svenska snabbare och därmed förbättra sina möjligheter att få ett arbete. Av 1–3 §§ sfi-bonuslagen framgår att ett av kraven för att få sfi-bonus är att den nyanlände inom viss tid har uppnått minst betyget Godkänt på någon av de aktuella kurserna.

Genom den nya skollagen (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010 har den gamla skolformen svenskundervisning för invandrare ersatts av skolformen utbildning i svenska för invandrare. I och med detta har nya betygsbeteckningar införts. De nya betygsbeteckningarna började tillämpas från och med den 1 juli 2012 och innebär bl.a. att betygsbeteckningen Godkänt inte längre finns.

Regeringens förslag: Beteckningen på betygskravet för att få sfi-bonus anpassas så att den överensstämmer med det nya sättet att ange betygsbeteckningar i skollagen. Betygskravet uttrycks på så sätt att den nyanlände för att få sfi-bonus ska ha uppnått betyg för godkänt resultat på aktuell kurs.

Promemorians lagförslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att betygskravet uttrycks på så sätt att den nyanlände ska ha uppnått godkänt resultat på aktuell kurs.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av *Länsstyrelserna i Kronobergs län, Skåne län, Stockholms län, Västra Götalands län och Västerbottens län, Arbetsförmedlingen, Härjedalens kommun och Stockholms universitet. Statens skolverk, Sollentuna kommun och Stockholms kommun* anser att begreppet betyg behöver finnas med i definitionen när en elev har uppnått betygskravet för att få sfi-bonus.

Skälen för regeringens förslag: Beteckningarna som ska användas som betyg på utbildning i svenska för invandrare är A, B, C, D, E eller F. Som betyg för godkänt resultat ska beteckningarna A, B, C, D eller E användas. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F. Detta framgår av 22 kap. 20 § skollagen. Kravet i sfi-bonuslagen på att den nyanlände ska ha uppnått minst betyget Godkänt bör därför ändras så att det anpassas till de nya betygsbeteckningarna. Anpassningen bör ske på ett sådant sätt att ytterligare ändringar kan undvikas för det fall betygsbeteckningarna i skollagen skulle ändras på nytt. I promemorian föreslås att betygskravet för att få sfi-bonus uttrycks på så sätt att den nyanlände ska ha uppnått godkänt resultat på aktuell kurs. *Skolverket, Sollentuna kommun och Stockholms kommun* anser att begreppet betyg behöver finnas med i definitionen när en elev har uppnått betygskravet för att få sfi-bonus. Skolverket anför följande. Att som grund för lämnande av sfi-bonus inskränka det formella kravet på elevens resultat till uttrycket godkänt resultat och helt ignorera betygsbegreppet riskerar att öppna upp för godtyckliga tolkningar av när eleven kan anses ha uppnått godkänt resultat och vem som kan anses ha möjlighet att göra en sådan bedömning. Det är betyget som visar att eleven har uppnått ett godkänt resultat i kursen. Av den anledningen bör inte begreppet betyg utelämnas i formuleringen av vilka krav som ställs på elevens resultat. Skolverket föreslår att formuleringen betyg för godkänt resultat används för att uttrycka betygskravet för att få sfi-bonus. Sollentuna kommun och Stockholms kommun anser av samma skäl att det blir tydligare i sfi-bonuslagen om formuleringen ett godkänt betyg används.

Regeringen anser att kritiken mot promemorians förslag till hur betygskravet för att få sfi-bonus ska uttryckas är berättigad. Begreppet betyg bör av rättssäkerhetsskäl finnas med vid angivande av betygskravet. Den av kommunerna föreslagna formuleringen, ett godkänt betyg, är en enklare formulering än den som Skolverket föreslår, betyg för godkänt resultat. Fördelen med den senare formuleringen är dock att den anknyter till den som finns i skollagens bestämmelse om betyg (22 kap. 20 §). Regeringen anser därför att betygskravet för att få sfi-

bonus bör uttryckas på det sättet att den nyanlände ska ha uppnått betyg för godkänt resultat på aktuell kurs. Det nya sättet att ange betygskravet kommer att omfatta gamla betygsbeteckningar. Som Skolverket anmärker säkerställs även med denna formulering att ytterligare ändringar i sfi-bonuslagen kan undvikas för det fall betygsbeteckningarna i skollagen ändras på nytt.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De föreslagna lagarna ska träda i kraft den 1 maj 2013. Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska tillämpas på nyanlända som folkbokförs första gången i en kommun efter utgången av april 2013.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* tillstyrker förslaget ikraftträdandedatum för lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, men föreslår att lagen ska tillämpas även på nyanlända som folkbokförts före utgången av april 2013, under förutsättning att de inte varit folkbokförda mer än tre år. Länsstyrelsen anser att ikraftträdandet för ändringarna i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare (sfi-bonuslagen) inte kan vänta till den 1 maj 2013 utan behöver ske omgående. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att ikraftträdandet av anpassningarna i sfi-bonuslagen till betygsbeteckningarna i skollagen (2010:800) ska tidigareläggas.

Skälen för regeringens förslag

Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare bör träda i kraft så snart som möjligt, lämpligen den 1 maj 2013. I promemorian föreslås att bestämmelserna ska tillämpas på nyanlända som ingår i målgruppen och som folkbokförs första gången i en kommun vid tidpunkten för lagens ikraftträdande eller senare, dvs. efter utgången av april 2013. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* tillstyrker förslaget ikraftträdandedatum, men föreslår att lagen ska tillämpas även på nyanlända som folkbokförts före utgången av april 2013, under förutsättning att de inte varit folkbokförda mer än tre år. Länsstyrelsen anför att det är av stor vikt att så många som möjligt av de nyanlända ges möjlighet att delta i samhällsorientering och att ett sådant behov finns och har funnits en längre tid. Regeringen har förståelse för detta argument, men anser ändå att det inte är motiverat att låta lagen omfatta även de nyanlända som folkbokförts före lagens ikraftträdande. Det finns samtidigt inget som hindrar att kommunerna frivilligt erbjuder samhällsorientering till nyanlända som folkbokförts före ikraftträdandet.

Lagen bör därför tillämpas på nyanlända invandrare som folkbokförs första gången i en kommun efter utgången av april 2013. Prop. 2012/13:63

Ändringen i lagen om vissa kommunala befogenheter

Det är lämpligt att ändringen som föreslås i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter träder i kraft samtidigt som lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, dvs. den 1 maj 2013.

Ändringarna i sfi-bonuslagen

I promemorian föreslås att de ändringar som görs i sfi-bonuslagen ska träda i kraft den 1 maj 2013. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att ikraftträdandet inte kan vänta till den 1 maj 2013 utan behöver ske omgående. Enligt länsstyrelsen är skälet till detta att de nya betygskriterierna sedan de infördes den 1 juli 2012 innebär administrativt merarbete för Statens skolverk. Enligt vad länsstyrelsen erfar är utbildningsanordnarna sedan nämnda datum hänvisade till att kontakta Skolverket när en nyanländ är berättigad till sfi-bonus och först efter manuell hantering av Skolverket kan denne person erhålla sin sfi-bonus. Tidigare lämnades sfi-bonusen efter det att utbildningsanordnaren fört in betyget i databasen. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att ikraftträdandet av anpassningarna i sfi-bonuslagen till betygsbeteckningen i skollagen ska tidigareläggas. Om beteckningen på betygskravet i sfi-bonuslagen inte kan översättas till ett E enligt betygsbeteckningen i skollagen, anser länsstyrelsen att de elever som slutför sina sfi-studier efter den 1 juli 2012, men före den 1 februari 2013, riskerar att gå miste om sfi-bonus, baserat på att individen ska ansöka om den inom tre månader från avslutade godkända studier. Beträffande de eventuella problem som dessa remissinstanser pekar på tar regeringen fasta på att Skolverket inte haft någon invändning mot det föreslagna ikraftträdandedatumet för sfi-bonuslagen. Regeringen anser att ändringarna i sfi-bonuslagen bör träda i kraft snarast möjligt och bedömer att den 1 maj 2013 är tidigast möjliga tidpunkt.

Regeringen bedömer att lagen inte behöver någon bestämmelse om vad som ska gälla för gamla betygsbeteckningar eftersom den nya regleringen även kommer att omfatta gamla betygsbeteckningar. Det finns inte heller i övrigt något behov av övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för nyanlända

Samhällsorientering förväntas underlätta den enskildes etablering i arbets- och samhällslivet. De nyanlända som deltar i samhällsorientering förväntas få bättre förutsättningar för en grundläggande förståelse för det svenska samhället och ett socialt nätverk i Sverige. Deltagandet kommer att innebära viss tidsåtgång för den nyanlände.

7.2 Konsekvenser för kommunerna

Att målgruppen för samhällsorientering utökas på föreslaget sätt betyder att kommunerna åläggs att erbjuda samhällsorientering till fler nyanlända. Det betyder också att kommunerna kommer att behöva erbjuda samhällsorientering på fler språk än i dag. Detta kommer att innebära ökade kostnader för kommunerna. En positiv följd av utökningen av målgruppen för samhällsorientering är emellertid att ett större antal deltagare kan ge ökad stabilitet och förutsebarhet i verksamheten. Det kan därför bli lättare att organisera verksamheten på ett effektivt sätt. Att just kommunerna åläggs att erbjuda samhällsorientering för de nyanlända som ingår i den utökade målgruppen är den mest lämpliga lösningen, eftersom dessa redan anordnar samhällsorientering för de nyanlända som omfattas av etableringslagen. Den begränsning som detta innebär i den kommunala självstyrelsen går inte utöver vad som är motiverat med hänsyn till skälen för förslaget.

7.3 Ekonomiska konsekvenser

Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån över folkbokförda invandrare 2007–2011 beräknas målgruppen till cirka 17 000 personer årligen. Nyligen genomförda beräkningar visar att drygt 65 procent av den aktuella målgruppen påbörjar svenskundervisning för invandrare (sfi) under det första året efter invandringen. Eftersom samhällsorientering inte är en lika välkänd verksamhet som sfi kan en lägre deltagarandel förväntas i samhällsorienteringen. Andelen deltagare i samhällsorienteringen beräknas därför till knappt 40 procent av den utökade målgruppen.

Kostnaderna för samhällsorientering kan öka mer eller mindre proportionellt med antalet nya deltagare, bl.a. beroende på antalet nya språkgrupper. Den genomsnittliga kostnaden för samhällsorienteringen beräknas uppgå till 6 000 kronor per person. Baserat på antagandet att knappt 40 procent av målgruppen kommer att delta, blir den totala kostnaden 40 miljoner kronor per år. Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2013, vilket innebär att kommunerna får viss kostnadstäckning för uppstartskostnader.

I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ska staten ersätta kommunerna för kostnaderna. Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) föreslagit att 40 miljoner kronor tillförs utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* från och med 2013.

Ett flertal länsstyrelser och kommuner pekar på osäkerheten när det gäller bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna. Man anser att det råder en osäkerhet om antalet nya språkgrupper, andelen deltagare, den genomsnittliga kostnaden per person liksom huruvida utökningen av målgruppen ger en ökad förutsebarhet och stabilitet i verksamheten. Vidare menar man att kostnaderna kommer att slå olika för olika kommuner eller regioner. Ett

antal remissinstanser anser att kommunerna bör kompenseras för den extra marknadsförings- och rekryteringsinsats som man anser krävs för att motivera målgruppen att delta i samhällsorientering. Ett antal remissinstanser är även kritiska till att staten ska ersätta kommunerna för de ökade kostnaderna genom tillskott av medel till de generella statsbidragen. Man påpekar också vikten av att den faktiska kostnadsutvecklingen följs upp.

SKL tillstyrker inte föreslagen finansiering, varken beträffande nivå eller ersättningsmodell. SKL anser att det inte gjorts någon reell beräkning eller uppföljning av samhällsorienteringens kostnader. Förbundet anför att man under 2012 genomför en uppföljning av kostnader under det första mottagningsåret inom flyktingmottagandet i ett urval av 90 kommuner. Resultaten är inte färdigsammanställda, men tyder på att den genomsnittliga kostnaden för genomförd samhällsorientering är avsevärt mycket högre än det belopp på 6 000 kronor som anges i promemorian. Vidare anför förbundet att man i princip är för att den kommunala finansieringsprincipen genomförs genom de generella statsbidragen, men på grund av den osäkerhet som finns kring målgruppens storlek och fördelning samt kostnader för genomförd samhällsorientering, yrkas att regeringen, efter överläggningar med SKL som utgår från genomförda uppföljningar, fastställer en schablon som utbetalas per faktiskt antal deltagare.

Verksamheten med samhällsorientering är under uppbyggnad i flera kommuner och det är naturligt att kostnaderna borde vara större i uppstartsfasen. Kommunernas kostnader borde dock rimligen minska med tiden. Genom att vara aktiva i sin samverkan när det gäller att erbjuda samhällsorientering på fler språk och för fler mindre språkgrupper, kan kommunerna hålla kostnaderna nere. Den lagändring (prop. 2011/12:107) som trädde i kraft den 1 juli 2012 och som syftar till att kommunerna ska ges möjligheter att samverka med varandra i fråga om samhällsorientering förväntas leda till att kommunernas praktiska möjligheter att erbjuda samhällsorientering förbättras. De förväntade effektivitetsvinsterna av lagändringen bör på sikt minska kommunernas kostnader för samhällsorienteringen.

Det är inte en målsättning att enbart 40 procent av målgruppen ska delta i samhällsorientering. Precis som många remissinstanser också påpekar bör den långsiktiga målsättningen sättas högre. Mot bakgrund av att ett antal remissinstanser påpekar svårigheter att rekrytera deltagare i den utökade målgruppen kan dock en deltagarandel på 40 procent anses vara ett realistiskt antagande. Ett antagande om att 40 procent av målgruppen kommer att delta i samhällsorientering bör inte ses som ett incitament för kommunerna att inte vara aktiva i sin rekrytering. Det innebär långsiktiga vinster för kommunerna att invånarna via samhällsorienteringen ökar sina chanser att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

När nya uppgifter görs obligatoriska för kommunerna ska den kommunala finansieringsprincipen tillämpas och medel tillföras via det generella statsbidraget. Med hänsyn till den omfattande administration det skulle innebära att kompensera kommunerna per deltagare, ser inte regeringen att skälen är tillräckliga för att göra ett undantag i detta fall. I kommunens uppdrag ingår att rekrytera och motivera till deltagande i

samhällsorientering. Ett motsvarande uppdrag finns vad gäller sfi. Uppdraget att rekrytera och motivera till deltagande i samhällsorientering bör därför kunna utföras via befintliga kanaler och merkostnaden bör därmed bli relativt begränsad och bedöms rymmas inom den beräknade styckkostnaden.

Länsstyrelserna i Kronobergs län och Västra Götalands län anför att medel bör tillföras, om det uppdrag de har enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare att främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorientering samt att följa upp verksamheten även ska omfatta den utökade målgruppen. Regeringen har för avsikt att överväga om förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare även ska omfatta den utökade målgruppen. Regeringen bedömer att de eventuella merkostnader länsstyrelserna får som följd av att målgruppen utökas bör vara marginella då det uppdrag de har enligt den nämnda förordningen genomförs på en organisatorisk nivå, exempelvis genom att sprida goda exempel på väl fungerande samhällsorientering. Därmed bedöms att de resurser som länsstyrelserna behöver för att genomföra sitt uppdrag inte påverkas av att målgruppen utökas.

7.4 Konsekvenser för jämställdheten

De föreslagna förändringarna förbättrar förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Många anhöriginvandrare är kvinnor. Ett av målen med samhällsorienteringen är att deltagarna utvecklar kunskaper om de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. Här ingår sådant som alla människors lika värde och jämställdhet.

7.5 Konsekvenser för barn

Den föreslagna målgruppen för samhällsorientering är nyanlända vuxna. Om föräldrarna på ett bättre sätt får möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet, påverkas emellertid också förutsättningarna för barnen positivt.

7.6 Konsekvenser för ungdomar

Den föreslagna målgruppen för samhällsorientering omfattar unga från 18 år som inte går i gymnasieskolan. Unga som inte går i gymnasieskolan är en grupp som riskerar långvarigt utanförskap. Att få tillgång till samhällsorientering kan ge dem nödvändig information för att bli delaktiga i samhället, återuppta studier och etablera sig på arbetsmarknaden.

Förslaget har inga eller endast försumbara konsekvenser för företagande eller små företags förutsättningar, domstolarna eller miljön.

7.8 Beteckningen på betygskravet för sfi-bonus

Avsikten med förslaget är att anpassa beteckningen på betygskravet i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare till betygsbeteckningarna i skollagen (2010:800). Förslaget bedöms inte få konsekvenser i något annat avseende.

8 Fördjupat kunskapsunderlag om integration

Cirka 15 procent av den svenska befolkningen är idag födda i ett annat land. Dessa representerar tillsammans ungefär 200 olika nationaliteter, vilket innebär att i princip alla världens språk talas i vårt land. Mångfalden ger vårt samhälle fler perspektiv och nya sätt att se på omvärlden. De som är födda i andra länder är en tillgång som potentiell arbetskraft och som nya medborgare. Regeringens utgångspunkt är att mångfalden är positiv och att Sverige ska vara ett öppet och välkommande land.

Integration är en ömsesidig process och alla, oavsett bakgrund, är delaktiga i och medansvariga för den. Det svenska samhället har ett ansvar att välkomna nyanlända och undanröja hinder för integrationen. Samtidigt har den enskilde ett ansvar att försöka få jobb, lära sig svenska och komma in i det nya samhället. En viktig del av integrationspolitiken är att uppnå ett samhälle där alla känner tillhörighet och delaktighet, oavsett om man är född i landet eller kommit hit senare. En av de största samhällsutmaningarna i dag är att bekämpa det utanförskap som många utrikes födda fastnat i. En av regeringens övergripande prioriteringar under mandatperioden är därför att minska utanförskapet, främst genom satsningar inom sysselsättning och utbildning.

Inom arbetsmarknadspolitiken behöver kompetensen hos utrikes födda tas till vara snabbare och bättre så att fler kommer i arbete. Fler utrikes födda ska också ha möjlighet att starta och driva eget företag. Olika regionala förutsättningar är viktiga utgångspunkter i arbetet med att främja integration i alla delar av landet. Även utbildningsområdet och insatser för att förbättra och effektivisera valideringsprocessen är viktigt för att öka sysselsättningsgraden. En skola som erbjuder likvärdig undervisning av hög kvalitet till alla elever, är av största betydelse för att hindra att utanförskap överförs till nästa generation. Statliga insatser för att motverka boendesegregationens negativa effekter syftar till att skapa en positiv socioekonomisk utveckling i stadsdelar med utbredd

utanförskap. För att uppnå ett samhälle fritt från diskriminering och främlingsfientlighet, behövs ett Sverige som håller samman med en gemensam värdegrund. Ett attraktivt medborgarskap och ett ökat deltagande i demokratiska processer bidrar till en utveckling i önskad riktning.

Detta kunskapsunderlag om integration syftar till att visa på utvecklingen över tid och peka på kvarstående utmaningar. I underlaget redovisas också genomförda insatser åren 2010 fram till dags dato.

8.1 Ökad sysselsättning och företagande

Sammanfattning

Integrationspolitiken utgör en del i regeringens övergripande arbete för ökat utbud och efterfrågan på arbete, förbättrad matchning på arbetsmarknaden samt fler och växande företag. En viktig inriktning är att kompetenser ska tas till vara snabbare och bättre och att incitamenten för att ta ett arbete stärks. Samhället bör bli bättre på att ta till vara utrikes föddas kompetens och verka för ett snabbare inträde i arbete för personer med mycket kort tidigare utbildning. Nyanlända kvinnor och ungdomar som varken arbetar eller studerar är grupper som kräver extra fokus.

8.1.1 Nulägesanalys

Arbetslöshet är inte bara ett integrationsproblem utan även ett arbetsmarknads- och utbildningsproblem. Att öka utbudet och efterfrågan på arbete och förbättra matchningen på arbetsmarknaden är därför de viktigaste insatserna för en förbättrad integration. Goda villkor för att starta och driva företag skapar fler arbetstillfällen, vilket också bidrar till bättre integration. Samtidigt bidrar ett integrerat samhälle till Sveriges välfärd, samt fler och växande företag och en hållbar tillväxt i hela landet.

Etableringsreformen har inneburit en välbehövlig utveckling av insatserna för nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga. Att Arbetsförmedlingen har fått ett tydligt ansvar för nyanländas mottagande syftar till mer arbetsmarknadsrelaterade insatser som stärker den nyanländes möjligheter till snabb etablering på arbetsmarknaden. Etableringsersättningen ökar incitamenten för nyanlända att arbeta och delta i aktiviteter. Det pågår fortfarande ett utvecklingsarbete hos berörda myndigheter och aktörer med anledning av reformen. Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2013 att etableringsreformen behöver utvecklas vidare, bl.a. bör incitamenten för arbete stärkas ytterligare. De insatser som erbjuds inom ramen för etableringsreformen ska vara effektiva och anpassade efter målgruppens förutsättningar och behov. För att skapa alternativ till det reguljära utbildningssystemet för vuxna som har kort utbildning, föreslår regeringen i budgetpropositionen att det bör införas möjlighet till ett praktiskt basår. Syftet är att ge de nyanlända en introduktion till ett nytt arbete med fokus på praktisk träning. Basåret ska bestå av arbetsträning

som kan kombineras med yrkesinriktad svenskundervisning, utbildning i svenska för invandrare och teoretisk utbildning inriktad mot behoven på den arbetsplats där arbetsträningen bedrivs. Regeringen föreslår också att arbetsgivare som anordnar arbetsträning åt personer som omfattas av etableringsreformen och som har behov av mer handledning än vad en vanlig praktikplats möjliggör, bör kunna få merkostnadsersättning på 150 kronor per dag i upp till sex månader.

Skillnaden i andel sysselsatta utrikes födda kvinnor och män utgör en särskild utmaning. Etableringsreformen är utformad för att öka förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Genom en individuellt anpassad etableringsplan och en ersättning som inte är beroende av andra inkomster i hushållet, har bättre förutsättningar för att etablera sig på arbetsmarknaden för kvinnor skapats. Kvinnor är dock fortfarande överrepresenterade bland nyanlända som inte har rätt till särskilda etableringsinsatser eller etableringsersättning. Snabbare etablering på arbetsmarknaden för kvinnor och anhöriginvandrare är därför en viktig inriktning för integrationspolitiken. För många innebär migrationen att tidigare språkkunskaper, utbildningar och erfarenheter inte värderas lika högt som i hemlandet. Möjligheterna att validera och tillgodoräkna sig tidigare utbildningar och erfarenheter har förbättrats, men en del återstår att göra. En särskild utmaning är att hitta snabbare vägar till arbete för personer med mycket kort utbildning. Utbildningsinsatser inom det reguljära utbildningssystemet är ett förstahandsalternativ för denna grupp, men kan inte förväntas leda till arbete inom rimlig tid för alla. Regeringen konstaterar därför i budgetpropositionen för 2013 att de arbetsförberedande insatserna i etableringsreformen bör förstärkas och kommer noga att följa hur målgruppen utvecklas för att vid behov justera utbudet av insatser. Händelser i omvärlden medför att målgruppen kan förändras snabbt avseende utbildningsnivå, yrkeserfarenhet och andra förutsättningar på arbetsmarknaden. Insatserna måste därför vara flexibla.

Ökade ledtider för bosättning av nyanlända riskerar att leda till fördröjd arbetsmarknadsetablering, vilket även innebär att kostnaderna för mottagandet av asylsökande ökar, bl.a. genom att nya platser för anläggningsboenden måste skapas. I budgetpropositionen för 2013 konstateras att kommunernas mottagningskapacitet bör stimuleras ytterligare. Ytterligare en utmaning är ungdomar som lämnat grundskolan utan godkända betyg eller saknar gymnasie- eller yrkesutbildning. Dessa ungdomar möter stora svårigheter på en arbetsmarknad som ställer höga krav på utbildning och bland dem finns många utrikes födda. Insatser inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitik som medför att fler unga fullföljer en utbildning efter grundskolan är viktiga element i regeringens sektorsövergripande integrationspolitik.

Diskriminering ökar risken för utanförskap i de grupper som drabbas. Därtill innebär den en försämrad matchning mellan utbud och efterfrågan på kompetens och leder därmed till en mindre effektiv arbetsmarknad. En integrationspolitik som fokuserar på arbete bör därför också innefatta åtgärder mot diskriminering på arbetsmarknaden.

Målsättningen inom näringspolitiken är att Sverige ska bli världens bästa land att bo, verka och driva företag i. En överväldigande majoritet av de svenska företagen är småföretag och dessa har stor betydelse för

tillväxt och sysselsättning i ekonomin. Många av de små företagen startas och drivs av personer med utländsk bakgrund, vilket ger möjlighet till såväl egenförsörjning som sysselsättning. Många utrikes födda har kompetenser och kontakter som är särskilt värdefulla inom import- och exportverksamheter. Företagarna upplever dock att det finns hinder för tillväxt, t.ex. bristande tillgång till finansiering.

Den pågående generationsväxlingen skapar nya utmaningar. Det största utflödet från arbetsmarknaden genom pensionsavgångar sker inom transport-, utbildnings-, bygg-, jordbruks och vårdsektorn. Utvecklingen kan förväntas öka efterfrågan på arbetskraft och bidra till minskad arbetslöshet. Erfarenhetsmässigt gynnar detta även utrikes födda på arbetsmarknaden. Samtidigt sker de största pensionsavgångarna i förhållande till befolkningen, i huvudsak på orter och i regioner som i utgångsläget har en hög arbetslöshet eller få utrikes födda. En förutsättning för att pensionsavgångarna ska leda till minskad arbetslöshet är att kompetensen hos de arbetssökande matchar den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden. Vidare måste villkoren för att anställa och driva företag vara sådana att arbetsgivare väljer att ersätta avgångar med nyanställningar, snarare än att rationalisera eller skära ner produktionen.

8.1.2 Genomförda insatser sedan 2010

I skrivelsen Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration (skr. 2009/10:233) beskrevs de insatser för integration som genomfördes under åren 2008–2010. Här beskrivs kortfattat de viktigaste insatserna för integration som har genomförts därefter.

Etableringsreformen har genomförts

En av de viktigaste insatserna i 2008 års integrationspolitiska strategi var att åstadkomma ett stabilt och flexibelt system för mottagande och introduktion för nyanlända som leder till snabbare etablering i arbete.

I mars 2010 beslutade riksdagen om propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208). De nya lagförslagen trädde i kraft den 1 december 2010. Målgrupp är flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga som kommit till Sverige inom två år efter den skyddsbehövandes ankomst. Reformen innebär bl.a. följande:

- Målgruppens rätt till arbetsförberedande insatser och myndigheternas ansvar finns i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrade (etableringslagen).
- Arbetsförmedlingen har i stället för kommunerna, fått ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna.
- Arbetsförmedlingen upprättar, tillsammans med den nyanlände, en etableringsplan med utgångspunkt i tidigare utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet.

- Etableringsplanen motsvarar som huvudregel verksamhet på heltid och innehåller minst insatserna utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Hur lång tid etableringsplanen ska vara avgörs från fall till fall, dock högst 24 månader.
- En etableringsersättning utgår som är lika för alla oberoende var i landet man bor i. Ersättningen lämnas vid aktivt deltagande i etableringsinsatser.
- En ny aktör – etableringslots – stöder den nyanlände under etableringsperioden.

Vid utgången av april 2012 hade Arbetsförmedlingen tagit emot cirka 10 700 personer inom ramen för etableringsuppdraget. Flertalet har fått en individuell etableringsplan. Endast 2 procent har inte haft rätt till etableringsplan p.g.a. att den fysiska eller psykiska prestationsförmågan bedömts vara mindre än 25 procent, att individen inte kunnat styrka rätten till plan eller studerar i gymnasieskolan.

Arbetsförberedande insatser påbörjas oftast snabbt för dem som har en etableringsplan. I slutet av april i år hade 89 procent av de nyanlända, som haft en etableringsplan i högst sex månader, deltagit i arbetsförberedande insatser eller arbetsmarknadspolitiska program. Kvinnor deltar dock i arbetsförberedande insatser i något mindre utsträckning än män och ledtiderna i etableringsprocessen är generellt något längre för kvinnor än för män.

Antalet tillgängliga etableringslotsar har stigit kontinuerligt sedan etableringslagens ikraftträdande och vid slutet av april 2012 fanns det 200 lotsföretag med verksamhet på 870 verksamhetsadresser. Andelen nyanlända med etableringslots ökar och vid samma tidpunkt hade 77 procent av de nyanlända med en etableringsplan även valt en lots.

Utveckling av reformen - ökat arbetsfokus

Regeringen har under 2012 genomfört vissa förordningsändringar för att öka incitamenten till arbete under etableringsperioden. Förändringarna innebär att etableringsersättningen inte minskas vid inkomster av arbete utanför etableringsplanen. Individen kan få etableringsersättning för arbete inom etableringsplanen under maximalt sex månader. Regeringen avser också att införa krav på nyanlända i etableringslagen att acceptera ett erbjudande om lämpligt arbete i hela landet.

Nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare

Etableringstakten för anhöriginvandrare som inte omfattas etableringslagen visar stora likheter med dem som omfattas av lagen. Med anledning av en dom i Migrationsöverdomstolen den 18 januari 2012 (MIG 2012:1) utfärdade Migrationsverket ett nytt rättsligt ställningstagande (RCI 07/2012). Domen och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande innebär att om förhållandena i sökandens hemland medför att det är svårt eller omöjligt att skaffa fram dokument som klarlägger sökandens identitet, kan kravet på klarlagd identitet i vissa fall frångås. Frågan om sökandens identitet bör enligt Migrationsverket

bedömas i förhållande till rätten till familjeåterförening och rätten till skydd för familjeliv, varvid ett lägre beviskrav kan tillämpas. I dessa fall kan det vara tillräckligt att sökanden gör sin identitet sannolik. Till följd av Migrationsverkets ställningstagande förväntas antalet uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande öka under den närmaste tiden.

Regeringen har föreslagit en tillfällig utvidgning av målgruppen i etableringslagen. Förslaget innebär att anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd så sent som fyra år efter att anknytningspersonen tagits emot i en kommun, också ska omfattas av lagen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under våren 2013 med en proposition om en permanent utvidgning av målgruppen för etableringsreformen. Förslaget innebär att anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från en skyddsbehövandes ankomst ska omfattas av etableringslagen. Syftet med utvidgningen är att underlätta kommunernas planering av mottagande av skyddsbehövande.

Regeringen avser att under 2013 föreslå en förändring i föräldraförsäkringen som innebär att maximalt 20 procent av föräldrapenningdagarna kan sparas till tiden efter barnets fyraårsdag. Den övre gränsen för när föräldrapenning kan lämnas föreslås höjas till det år barnet fyller tolv. Syftet med förändringen är att göra det möjligt för utrikes födda kvinnor att komma närmare arbetsmarknaden och förkorta etableringstiden. Etableringstakten för många anhöriginvandrare som inte omfattas av de särskilda etableringsinsatserna visar stora likheter med de nyanlända som omfattas av etableringsreformen.

Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (SOU 2012:9) har haft regeringens uppdrag att föreslå åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda arbetsmarknadsetableringen för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. I utredningens uppdrag ingick att kartlägga utrikes födda kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning samt att föreslå åtgärder som ökar möjligheterna för nyanlända utrikes födda kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser. Utredningen redovisade sitt slutbetänkande i oktober 2012 (SOU 2012:69) och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Stimulanser för snabbt kommunmottagande

För att stimulera ett snabbt kommunmottagande avser regeringen att förändra den grundersättning som i dag betalas till kommuner som gör överenskommelser om flyktingmottagande. Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 föreslagit att avsätta 250 miljoner kronor om året under 2014-2016 för ändamålet. Dagens grundersättning är ett engångsbelopp på 440 000 kronor. Detta belopp betalas ut oberoende av hur många nyanlända en kommun avser att ta emot eller hur överenskommelsen efterlevs. För att ytterligare stimulera kommunernas mottagningskapacitet avser regeringen att införa en möjlighet för kommuner att få kostnadstäckning för hyreskostnader som uppstått innan nyanlända haft möjlighet att flytta in. Kommunen ska kunna få upp till

12 000 kronor per familj om de haft hyreskostnader i samband med att en bostad gjorts tillgänglig för anvisning av nyanlända. Prop. 2012/13:63

Ytterligare utveckling av reformen

Samhällsorientering ingår som en obligatorisk del i nyanländas etableringsplan. Den 1 juli 2012 trädde en ny lag ikraft som syftar till att kommunerna ska kunna samverka med varandra i fråga om samhällsorientering. Lagen förväntas leda till att kommunernas praktiska möjligheter att tillhandahålla samhällsorientering förbättras. Regeringen har lämnat uppdrag i regleringsbrev om samverkan och samordning bl.a. avseende ersättningar som är väsentliga för den nyanländes försörjning, bosättning och åtgärder i syfte att korta handläggningstiderna för folkbokföring. Migrationsverket, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samarbetar för att korta ledtiderna för utbetalning av etableringsersättning.

Insatser för ökad sysselsättning och företagande

Regeringens långsiktiga sysselsättningspolitik fokuserar på åtgärder som stärker utbudet av arbetskraft, eftersom erfarenheten visar att det är utbudet av arbetskraft som på sikt bestämmer sysselsättningens storlek. Andra åtgärder som bidrar till att uppnå integrationspolitikens mål är att förbättrad matchning mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft. Regeringen har genomfört reformer inom bl.a. arbetslöshetsförsäkringen, sjukförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken. Tillsammans med jobbskatteavdragen ökar detta incitamenten att delta i arbetskraften och söka jobb samt förbättrar matchningen på arbetsmarknaden.

Stöd vid matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är särskilt viktiga för arbetssökande som saknar nätverk, bland dem många utrikes födda. Regeringen har de senaste åren gett Arbetsförmedlingen ett tydligare uppdrag att förmedla lediga platser och utvecklat arbetet med kompletterande aktörer. Regeringen har även tagit initiativ till ett mentorsprojekt där ideella organisationer medverkar för att bl.a. förbättra möjligheterna för nyanlända att få kontakt med arbetsmarknaden.

I regleringsbrevet för 2012 fick Tillväxtverket i uppdrag att identifiera och utgöra ett stöd för hur det regionala tillväxtarbetet kan utvecklas för att kompetens, entreprenörskap och företagande hos personer med utländsk bakgrund ska tas tillvara för att skapa konkurrenskraftiga regioner. I uppdraget ingår att föreslå åtgärder för hur frågorna kan stärkas och förankras i det regionala tillväxtarbetet inklusive strukturfondsarbete. Uppdraget baseras bland annat på redovisningar från de aktörerna som har ansvar för att samordna det regionala tillväxtarbetet i respektive län.

Under 2010 fick aktörerna med samordningsansvar för regionalt tillväxtarbete i uppdrag att etablera plattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering. Arbetet med att säkra den långsiktiga kompetensförsörjningen och arbetskraftsutbudet samlar flera regionala aktörer. I dag bedrivs ett arbete med regionala plattformar i samtliga län, med deltagare från såväl offentliga som privata

Prop. 2012/13:63 utbildningsaktörer, arbetsförmedlingar och näringslivsföreträdare. Almi Företagspartner AB fick 2011 i uppdrag att fortsätta med mentorinsatser under 2011 och 2012 riktade bl.a. till företagare med utländsk bakgrund.

Insatser för arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden

Utrikes födda är överrepresenterade bland arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har flera verktyg för att stödja gruppen, bl.a. jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar. Olika former av skattesubventionerade anställningar och arbete med stöd är också viktiga verktyg för att göra det mer attraktivt för arbetsgivare att anställa.

Instegsjobb är ett särskilt anställningsstöd som vänder sig till nyanlända invandrare och syftar till att utrikes föddas kompetens snabbare ska komma till användning. Anställningsstödet ska underlätta för nyanlända att snabbare komma in på arbetsmarknaden. Ersättningen till arbetsgivaren har höjts från 75 till 80 procent av lönekostnaden från högst 750 kronor till högst 800 kronor per dag. Dessutom har ett ekonomiskt stöd för handledning i tre månader införts. Under 2011 var drygt 7 550 personer någon gång under året anställda med särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb, vilket är en ökning med strax under 500 personer jämfört med 2010. Det är fler män än kvinnor som har instegsjobb. Andelen män 2011 var 60 procent och 40 procent var kvinnor. Andelen personer som efter avslutat instegsjobb gått vidare till arbete var 50 procent.

En annan form av insats för vissa nyanlända invandrare och deras anhöriga är nystartsjobb, som kan utgå under de tre första åren efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Under 2011 var omkring 6 850 personer någon gång under året anställda med nystartsjobb, vilket är en ökning med 1 300 personer jämfört med 2010. Nystartsjobben har kommit att spela en allt större roll för nyanländas möjlighet till fortsatt arbete antingen som komplement till eller efter avslutat instegsjobb. Under 2011 hade 35 procent ett arbete utan stöd 90 dagar efter avslutat nystartsjobb. Av besluten om nystartsjobb avsåg 63 procent män. Antalet personer i åldern 16–24 år är underrepresenterade medan övriga åldrar var överrepresenterade. Även andelen utrikes födda (39,1 procent) var högre i nystartsjobben än bland sökande utan arbete, medan sökande med funktionsnedsättning var något underrepresenterade. Fördelningen efter utbildningsnivå motsvarade fördelningen bland sökande utan arbete. De som fick nystartsjobb 2011 var i likhet med tidigare år huvudsakligen öppet arbetslösa, deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, nyanlända invandrare eller anhöriga till dessa. En studie från IFAU (rapport 2012:12) visar att nystartsjobben har minskat arbetslösheten och ökat sysselsättningen. Nystartsjobben har bidragit till att öka flödet från arbetslöshet till arbete med i genomsnitt 17 procent. Resultaten tyder på att nystartsjobben skapar nya jobb.

Antalet utrikes födda som har någon form av anställning med stöd har ökat med 8 procent till drygt 16 000 från juni 2010 till juni 2012. Ökningen förklaras av att det är fler med särskilt anställningsstöd och med olika former av bidrag vid funktionsnedsättning som är i anställning. Utrikes födda kvinnor är något underrepresenterade i förhållande till

Insatser för unga som varken arbetar eller studerar

Unga som varken arbetar eller studerar är en riskgrupp för att hamna i långvarigt utanförskap. Regeringen har tillsatt en utredning som ska föreslå hur arbetet med denna grupp kan utvecklas, Utveckling av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2012:70). Utredaren ska bl.a. ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och de statliga myndigheterna behöver förtydligas när det gäller insatser för gruppen. Utredaren ska också föreslå statistiska källor och mått för att kartlägga gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen ska redovisas senast den 1 augusti 2013. Ett delbetänkande rörande det kommunala informationsansvaret för unga som inte fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning ska lämnas senast den 31 januari samma år.

Insatser för utrikes föddas företagande

Mot bakgrund av den betydelse företagande har för individer med utländsk bakgrund, föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2013 att 15 miljoner kronor satsas under perioden 2013-2015, på mentorinsatser om import- och exportmarknader riktade till personer med utländsk bakgrund i syfte att stimulera framväxten av konkurrenskraftiga tillväxtföretag. Regeringen har också gett Kammarkollegiet i uppdrag att översätta och vid behov utveckla information om den svenska upphandlingsmarknaden på olika språk riktat till små och medelstora företag. Syftet är att främja tillväxt och underlätta för fler små och medelstora företag som drivs av utrikes födda att delta i offentlig upphandling.

Fokus på mångfald i arbetslivet

Andelen anställda med utländsk bakgrund i staten ökar stadigt. År 2011 hade 14,1 procent av sammanlagt över 230 000 statsanställda utländsk bakgrund. Bland de nyanställda i staten har 21,4 procent utländsk bakgrund, en ökning med 1,0 procentenheter sedan 2010. Andelen anställda med utländsk bakgrund i staten ökar snabbare än bland det totala antalet förvärvsarbetande i samhället. Den senast tillgängliga uppgiften om förvärvsarbetande är från 2010, då 16,5 procent av de förvärvsarbetande hade utländsk bakgrund. Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla Regeringskansliets interna mål om att öka andelen anställda med utländsk bakgrund från 9 till 12 procent under en treårsperiod. Många privata arbetsgivare arbetar med mångfald som en tillväxtfråga. Våren 2012 tog Arbetsmarknadsdepartementet initiativ till ett samråd för mångfald i arbetslivet. Samrådet involverar företrädare för näringslivet i syfte att närmare belysa frågan om hur utrikes föddas sysselsättning kan ökas och hur kompetenser som behövs på arbetsmarknaden ska tas till vara bättre.

8.1.3 Tillståndet och utvecklingen

Migrationen nu

Det finns flera olika sätt att mäta migrationen till Sverige. Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar antalet folkbokförda i landet. Under 2011 folkbokfördes 96 467 personer från utlandet. Av dessa var 45 643 kvinnor och 50 824 män. Jämfört med 2010 innebar det en minskning med 2 procent. Den största enskilda nationaliteten i SCB:s statistik är svenskar som återvänder efter att ha varit bosatta utomlands. De utgjorde ungefär en femtedel av samtliga som invandrade till landet under året. Personer med uppehållstillstånd för kortare tid än ett år folkbokförs normalt inte i Sverige och ingår därmed inte i dessa siffror. Under 2011 flyttade 51 179 personer, 23 344 kvinnor och 27 835 män, från Sverige till utlandet. Jämfört med 2010 ökade utvandringen med nästan 5 procent. Det innebar att utvandringen i faktiska tal var den största någonsin.

Under samma år registrerades 93 134 uppehållstillstånd eller uppehållsrätter för utländska medborgare i Sverige. Värt att notera är att cirka 60 procent av dessa avsåg arbetskraft, studenter och EU/EES-medborgare samt anhöriga till dessa, alltså personer som normalt förväntas ha egen försörjning vid ankomsten till Sverige. Bland dessa grupper är det också förhållandevis många som efter en tid återvänder eller flyttar vidare från Sverige. Drygt 16 procent avsåg flyktingar, övriga skyddsbehövande och anhöriga till dessa och 22 procent övriga anhöriga. Den övervägande delen av dessa grupper blir bosatta i Sverige under en överskådlig tid. Återstående 2 procent utgörs av bl.a. adoptivbarn, olika tillfälliga tillstånd och vissa förlängningar av tillstånd. Den vanligaste nationaliteten bland personer som fick uppehållstillstånd var thailändare, följda av polacker, irakier, kineser, indier och afghaner.

Arbetskraftsinvandringen från länder utanför EU har ökat betydligt sedan lagstiftningen på området reformerades 2008. Även invandringen av anhöriga till arbetskraft har ökat. De vanligaste ursprungsländerna för arbetskraft år 2011 var Indien, Thailand och Kina. De vanligaste yrkesgrupperna var medhjälpare inom jordbruk samt dataspecialister. Migrationen från EU- och EES-länder har också ökat. Antalet uppehållstillstånd för studier ökade fram till 2010 för att därefter halveras år 2011. Minskningen är främst en följd av införandet av studieavgifter.

Invandringen av skyddsbehövande och deras anhöriga varierar kraftigt från år till år, inte minst beroende på händelseutvecklingar i omvärlden. Under 2011 motsvarade den drygt hälften av invandringen under Irakkriget 2006–2007 och en fjärdedel av Bosnienkriget 1994. Sverige fortsätter dock att vara ett av de europeiska länder som tar emot flest asylsökande. Under de senaste åren har antalet konventionsflyktingar ökat, medan invandringen av anhöriga till flyktingar har minskat. De vanligaste nationaliteterna bland skyddsbehövande och deras anhöriga var somalier, afghaner och irakier. Invandringen av andra anhöriga än dem till skyddsbehövande och arbetskraft har legat förhållandevis stabilt på 20 000–25 000 om året sedan 2006.

I en internationell jämförelse ökade invandringen till Sverige kraftigt under några år i början av 2000-talet, men inte mer än vad som är fallet för andra liknande länder. Den sammanlagda ökningen i Sverige ligger i

paritet med genomsnittet i OECD-länderna, och i t.ex. Danmark och Norge har ökningen varit betydligt större. Den sammanlagda invandringen i förhållande till befolkningen är inte heller markant högre till Sverige jämfört med till andra jämförbara länder i Europa. Vad som däremot utmärkt Sverige de senaste 30 åren är en förhållandevis hög andel skyddsbehövande och deras anhöriga bland nyanlända, en invandring som inte är matchad mot en omedelbar efterfrågan på arbetsmarknaden. Med anledning av en numera lång invandringshistoria har Sverige också en högre andel utrikes födda i befolkningen än de flesta andra OECD-länder.

Demografin på längre sikt

Vid utgången av 2011 bodde drygt 1,4 miljoner personer i Sverige som var födda utomlands. Det motsvarar cirka 15 procent av befolkningen. Den utrikes födda befolkningen är förhållandevis jämnt fördelad mellan män och kvinnor. Det är framförallt personer i åldrarna runt 30 år som invandrar till Sverige, vilket har stor betydelse för antalet personer i yrkesaktiv ålder i landet. Andelen utrikes födda i befolkningen varierar över landet. År 2011 var 24 procent av befolkningen i storstäderna född utomlands. I glesbygdskommuner var andelen knappt 9 procent. Många arbetskraftsinvandrare under 1970-talet bosatte sig i bruks- och industrikommuner, medan dagens asylsökande och anhöriga i högre utsträckning bosätter sig i storstadsregionerna.

Befolkningen i Sverige växer och åldras. År 2060 beräknas 11,6 miljoner människor bo i landet. Den snabbast växande åldersgruppen är personer över 65 år. År 2011 var nästan var femte person i Sverige 65 år eller äldre. År 2060 beräknas var fjärde person vara i dessa åldrar. Förutsatt att arbetskraften inte ökar, kommer utvecklingen att medföra en kraftig ökning av försörjningsbördan för dem i arbetande åldrar. SCB bedömer att andelen i befolkningen som är i de mest förvärvsaktiva åldrarna förväntas minska även om antalet kommer att öka. Den ökning som förväntas ske i dessa åldrar kommer i stor utsträckning bestå av utrikes födda. Enligt SCB förväntas antalet utrikes födda år 2060 uppgå till ca 2 miljoner personer, eller ca 18 procent av befolkningen.

Tillståndet och utvecklingen på arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda i Sverige skiljer sig tydligt från inrikes födda. Andelen som står utanför arbetskraften är högre, andelen sysselsatta lägre och andelen arbetslösa högre bland utrikes födda. Det finns också betydande skillnader mellan kvinnor och män. Utrikes födda kvinnor hade år 2011 ett arbetskraftsdeltagande på cirka 60 procent och utrikes födda män på drygt 70 procent. Sedan 2005 har andelen som ingår i arbetskraften ökat med 3,4 procentenheter bland utrikes födda män, men varit i stort sett oförändrat bland kvinnor. Sysselsättningsgraden var år 2011 drygt 60 procent för utrikes födda män och drygt 50 procent för kvinnor. I förhållande till 2005 har sysselsättningsgraden för utrikes män ökat med 2,1 procentenheter medan den har minskat med 1,3 procentenheter bland kvinnor. Andelen arbetslösa utrikes födda kvinnor har ökat sedan 2005 och låg år 2011 i

nivå med andelen arbetslösa bland utrikes födda män, det d.v.s. cirka 16 procent.

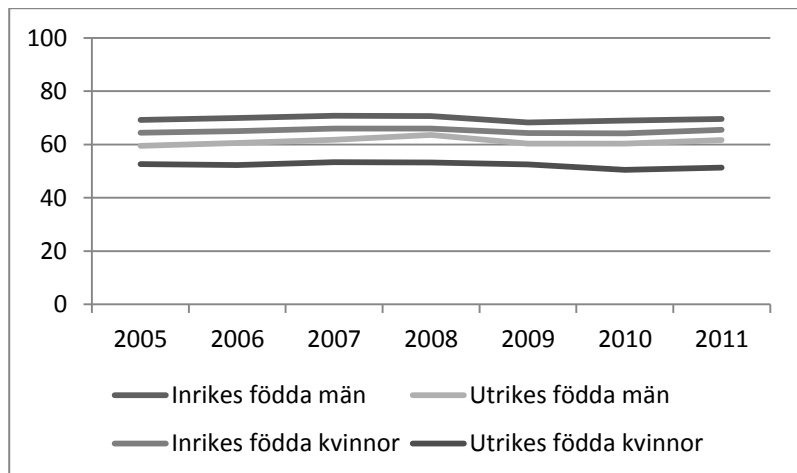
Tabell 1. Sysselsättningsgrad i befolkningen (15–74 år), åren 2005–2011 bland inrikes respektive utrikes födda, procent

År	Inrikes födda män	Utrikes födda män	Inrikes födda kvinnor	Utrikes födda kvinnor
2005	69,2	59,5	64,4	52,6
2006	69,9	60,6	65	52,3
2007	70,8	61,8	65,9	53,3
2008	70,7	63,6	66	53,2
2009	68,3	60,3	64,3	52,5
2010	69	60,3	64,2	50,5
2011	69,6	61,6	65,5	51,3
Förändring 2005-2011	0,4	2,1	1,1	-1,3

Källa: SCB, AKU årsmedeltal 2005–2011

Utrikes föddas situation på arbetsmarknaden tenderar att vara mer konjunkturberoende än inrikes föddas. Utrikes födda drabbades hårt av 1990-talskrisen. I mitten av 1990-talet var skillnaden i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda i storleksordningen 20 procentenheter. Under 2000-talet har skillnaden minskat, men sysselsättningsgapet är fortfarande betydande.

Figur 1. Sysselsättningsgrad i befolkningen (20–64 år), åren 1987–2011 bland inrikes respektive utrikes födda, procent



Källa: SCB, AKU

Skillnaderna mellan olika grupper av utrikes födda är stora. Personer födda utanför Europa, skyddsbehövande och deras anhöriga är sysselsatta i lägre grad än andra. Sysselsättningsgraden bland arbetskraftsinvandrare är av naturliga skäl hög, medan gäststudenter vanligen inte ingår i arbetskraften i Sverige utan har en egen försörjning från hemlandet. Den regionala variationen i sysselsättningsgrad är betydligt större bland utrikes födda än bland inrikes födda.

Sysselsättningsgraden ökar med tiden i Sverige. För dem som har varit i Sverige i upp till fyra år är den totala sysselsättningsgraden cirka 30 procent. Nyanlända kvinnor som har varit högst 4 år i Sverige har betydligt lägre sysselsättningsgrad jämfört med nyanlända män, cirka 35 procent för männen och drygt 20 procent för kvinnorna. Oavsett vistelsetid har sysselsättningsgraden för utrikes födda ökat betydligt sedan mitten av 1990-talet, men skillnaden jämfört med inrikes födda är trots det fortfarande betydande. Sysselsättningen är högre bland männen än bland kvinnorna, men skillnaden minskar med längre vistelsetid. Efter ett tjugotal år i landet närmar sig sysselsättningsgraden 70 procent bland såväl män som kvinnor.

Deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser

En väsentlig fråga i sammanhanget är i vilken omfattning arbetslösa utrikes födda tar del av Arbetsförmedlingens insatser. Antalet utrikes födda som registrerats som arbetssökande hos arbetsförmedlingen har ökat med cirka 10 procent till drygt 230 000 personer från juni 2010 till juni 2012. Alla dessa är inte arbetslösa, utan 30 procent har ett jobb med eller utan stöd. Av de som saknar arbete deltar 23 procent i program, 38 procent är öppet arbetslösa och de övriga 9 procenten är nästan uteslutande registrerade som förhindrade att delta i insatser eller ta ett jobb. Denna fördelning har endast förändrats marginellt sedan 2010. Det kan noteras att ökningen av arbetssökande utrikes födda till övervägande del består av kvinnor, som i slutet av perioden utgjorde 49 procent av gruppen.

Det är betydligt vanligare att arbetssökande kvinnor redan har ett jobb utan stöd än att män har det (17,6 respektive 12,4 procent av samtliga utrikes födda arbetssökande). Skälet till arbetssökandet är då i allmänhet timanställning, tidsbegränsad anställning eller deltidsarbetslöshet. Män är något överrepresenterade bland dem som har varit arbetslösa längre än sex månader. Arbetssökande utrikes födda kvinnor deltar i nästan lika hög grad som männen i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd. Inom dessa deltar kvinnor oftare än män i förberedande insatser och mindre ofta i arbetsmarknadsutbildningar. Kvinnor är också kraftigt överrepresenterade bland personer registrerade som arbetssökande med förhinder att ta emot jobb eller delta i insatser.

Många orsaker till lägre sysselsättningsgrad

Utrikes föddas sämre utfall på arbetsmarknaden beror på ett stort antal olika faktorer. Dessa redovisas här uppdelade i fyra delar enligt kategoriseringen som används i bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden, nämligen:

- Humankapital,
- Normer, sökaktivitet och nätverk,
- Krav på anställningsbarhet, och
- Diskriminering.

Humankapital

Med humankapital avses de kunskaper och färdigheter som gör en person produktiv i arbetslivet. Dessa kan vara anskaffade genom utbildningar och tidigare arbeten eller på andra sätt. En del humankapital, t.ex. språkkunskaper, är landspecifikt. Det innebär att färdigheten inte är lika användbar överallt i världen. Arbetsgivare kan också värdera humankapital på olika sätt beroende på var och hur det anskaffats.

Utbildning är viktigt på den svenska arbetsmarknaden. Personer med eftergymnasial utbildning är genomgående sysselsatta i högre utsträckning än personer med högst förgymnasial utbildning. Bland utrikes födda är skillnaden drygt 37 procentenheter. Det förefaller samtidigt som om utbildning ur ett arbetsmarknadsperspektiv lönar sig bättre för inrikes födda, bland vilka motsvarande skillnad uppgår till nästan 44 procent.

Tabell 2. Sysselsättningsgrad i befolkningen (15–74 år) för inrikes respektive utrikes födda kvinnor och män efter utbildningsnivå år 2011, procent

	Inrikes födda kvinnor	Inrikes födda män	Totalt	Utrikes födda kvinnor	Utrikes födda män	Totalt
För- gymnasial	29,9	40,4	35,8	25,5	41,5	32,9
Gymnasial	69,2	76,6	73,2	55,1	64,5	59,9
Efter- gymnasial	79,1	80,5	79,7	67,5	73,3	70,2
Uppgift saknas	20,5	19,1	19,8	11,6	39,9	24,8

Källa: SCB, AKU årsmedeltal

Det finns stora skillnader i utbildningsnivå mellan personer från olika länder. Generellt har de som invandrat på senare år en utbildningsnivå som är högre än både de som invandrat längre tillbaka i tiden och befolkningen i stort. Bland de skyddsbehövande och anhöriga som har kommit till Sverige under senare år har dock många haft en kort utbildningsbakgrund. Arbetsförmedlingens statistik visar att cirka 63 procent av de nyanlända flyktingar och deras anhöriga som under det senaste året har kommit till Sverige och omfattas av etableringsreformen, högst har förgymnasial utbildning. Sammansättningen av flyktinggruppen förändras dock snabbt avseende såväl nationalitet som utbildning.

Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är dock betydande även om hänsyn tas till utbildningsnivå. Flera

uppföljningar visar att merparten av skillnaderna inte kan förklaras av utbildning. Andelen sysselsatta som har ett jobb som inte motsvarar utbildningsnivån är också betydligt högre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Prop. 2012/13:63

Tabell 3. Andel eftergymnasialt utbildade som har ett yrke som kräver eftergymnasial kompetens, år 2001–2010. Ålder 20–64

	Sverige		Norden exkl. Sverige		EU/EFTA exkl. Norden		Världen exkl. EU/EFTA	
	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor
2001	67,3	76,8	65,1	75	65,7	65,6	47,3	51,7
2002	68,1	77,2	65,4	75,5	66,1	66,1	47,4	52,4
2003	67,9	77,1	65,4	75,6	66	66,5	46,7	52,5
2004	66,8	76	64,5	75	64,3	66	45,2	51,8
2005	66,7	75,7	64,5	74,5	63,5	65	44,7	51,8
2006	66,6	75	64,5	74,2	62,5	64,6	43,7	51,4
2007	66,5	74,7	64,2	73,9	60,1	63,5	42,7	51,2
2008	67	74,3	64	73,4	59,6	62,4	43	51,6
2009	67,8	74,5	64,6	73,6	60,7	63,3	44,8	52,5
2010	67,3	73,5	64,6	73	59,7	62	44,4	52
Förändring 2001-2010	0	-3,3	-0,5	-2	-6	-3,6	-2,9	0,3

Källa: SCB, STATIV

Språkkunskaper är en viktig form av humankapital. Skattningar tyder på att skillnaden mellan dem med goda kunskaper i svenska och dem med mindre kan översättas i en skillnad på 10 procentenheter i sysselsättningsgrad. Detta är en viktig förklaring till att sysselsättningen är låg bland nyanlända invandrare men stiger med tiden. Därtill minskar ofta värdet av det humankapital som personen har byggt upp i hemlandet. Dels motsvarar tidigare utbildningar och yrkeserfarenheter inte alltid de som efterfrågas på svenska arbetsmarknaden, dels kan arbetsgivare ha svårt att värdera dem korrekt. Detta är troligen ett särskilt stort problem bland flyktingar och anhöriginvandrare. Värdet av tidigare meriter minskar också med tiden. Det medför att personer som är utanför arbetsmarknaden länge i samband med migrationen successivt får svårare att dra nytta av sina tidigare utbildningar och erfarenheter.

Nätverk, normer och sökaktiviteter

En stor del av arbetstillfällena fördelas på grundval av personliga nätverk, kontakter och rekommendationer. Tillgången till och sammansättningen av de informella nätverk där många jobb tillsätts, skiljer sig mellan individer och grupper. Nyanlända invandrare, personer som har varit arbetslösa länge och personer som bor i områden där få är anställda eller företagare kan förväntas ha sämre tillgång till nätverk som är till hjälp vid jobbsökande.

Däremot visar en rad studier att sökintensitet eller värdering av förvärvsarbete inte utgör någon allmän förklaring till högre arbetslöshet eller lägre sysselsättning bland utrikes födda. Arbetslösa utrikes födda söker jobb lika intensivt och värderar arbete lika högt eller högre än inrikes födda som är arbetslösa (Olli Segendorf, 2005). Kvinnors sökintensitet kan dock hämmas av ett större ansvar för barn och hushållsarbete. Utredningen om kvinnors och anhöriginvandrades deltagande på arbetsmarknaden bedömer att en förhållandevis stor grupp nyanlända kvinnor får försämrade möjligheter till etablering på arbetsmarknaden under de första åren i Sverige till följd av vård av äldre barn.

Krav på anställningsbarhet

Som det konstaterades tidigare, är arbetsmarknaden för utrikes födda mer konjunkturkänslig än den för inrikes födda. En allmänt ökad efterfrågan på arbete tenderar att medföra större sysselsättningsökningar bland utrikes födda än bland inrikes födda. Vilka branscher, sektorer och regioner som jobben skapas i har dock stor betydelse för om utrikes födda kan matcha arbetstillfällena.

Strukturumvandlingen på arbetsmarknaden under de senaste 20 åren har medfört att efterfrågan på arbetskraft med kortare utbildning har minskat, särskilt inom varuproduktion. I slutet av 1980-talet arbetade nästan 40 procent av alla sysselsatta utrikes födda i industrin. Denna andel har nästan halverats till år 2010. Kraven för anställningsbarhet, i termer av exempelvis formell utbildning och språkkunskaper, har ökat på ett sätt som har missgynnat många utrikes födda. Samtidigt har utvecklingen motverkats av en växande servicesektor där allt fler utrikes födda är sysselsatta.

Diskriminering

Såväl aktuell forskning som rapporter från Diskrimineringsombudsmannen (DO) visar att diskriminering förekommer inom olika samhällsområden, inte minst i arbetslivet. Flera studier genomförda i form av s.k. diskrimineringstester visar att arbetssökande med utländskt klingande namn i mindre utsträckning kallas till intervju än sökande med svenskt namn, trots helt likvärdiga meriter. Diskrimineringen förlänger tiden i arbetslöshet och medför att en del tvingas ta arbeten under sin kvalifikationsnivå. Inom forskningen används ofta begreppen preferensbaserad diskriminering och statistisk diskriminering. Preferensbaserad diskriminering innebär att arbetsgivare väljer bort personer eftersom de själva, deras anställda eller deras kunder har en negativ inställning till gruppen. Statistisk diskriminering innebär att arbetsgivare väljer bort sökande från grupper där man tror att risken är hög för att en individ är lågproduktiv. Utfallet kan vara detsamma, men metoderna för att effektivt bemöta de två formerna av diskriminering är delvis olika.

En överväldigande majoritet av företagen i Sverige är småföretag. Dessa har stor betydelse för tillväxt och sysselsättning i den svenska ekonomin. Många av de små företagen startas och drivs av personer med utländsk bakgrund vilket ger möjlighet till egenförsörjning och sysselsättning. Vart åttonde småföretag drivs av en person med utländsk bakgrund. En fjärdedel av dem drivs av kvinnor. Bland unga företagare drivs en femtedel av företagen av personer med utländsk bakgrund och vart femte nytt företag startas av en person med utländsk bakgrund. Småföretagare med utländsk bakgrund verkar i de flesta branscher, de vanligaste är hotell och restaurang, handel, juridik, ekonomi, vetenskap och teknik. De flesta företagare anser att de kan försörja sig på inkomsten från företaget, andelen är något högre bland företagare med utländsk bakgrund.

Småföretagare med utländsk bakgrund är mer positiva till att öka sitt företags omsättning och anställa fler än företagare med svensk bakgrund. Såväl företagare med utländsk som svensk bakgrund upplever att brist på egen tid, hård konkurrens, lagar, regler och bristande tillgång till lämplig arbetskraft är de främsta hindren för utveckling och tillväxt i sina företag. Bland företagare med utländsk bakgrund är det dock fler som anger att bristande tillgång till finansiering, både lån och externt ägarkapital, är ett hinder för utveckling och tillväxt än bland företagare med svensk bakgrund. Det kan finnas flera olika förklaringar till detta. Det kan t.ex. vara svårare för en invandrad person att redovisa ekonomisk historik eller lämna realsäkerhet för ett lån. Även valet av bransch påverkar möjligheterna till finansiering. Studien Mångfald och internationalisering – Utlandsfödda bidrar till internationaliseringen av svenska företag (Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk, 2011) visar att företag med högre andel utlandsfödda både exporterar och importerar mer. Företagen kan därför använda mångfald som ett internationaliseringsfrämjande instrument. Den handelshöjande effekten kan förstärkas genom utbildning samt genom att medarbetarnas nätverk och kontakter i ursprungsländerna underhålls.

Unga som varken arbetar eller studerar

Unga som varken arbetar, studerar eller söker arbete riskerar att hamna i långvarigt utanförskap. Temagruppen Unga i arbetslivet har uppskattat att över 126 000 unga i åldern 16-25 år stod utanför arbete och utbildning under 2009 i Sverige. I gruppen fanns ungefär lika många kvinnor som män. I skriften 2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar uppskattas storleken på gruppen till 120 100 personer, eller 9,5 procent av ungdomskullen i åldrarna 16-25 år. Av unga i åldrarna 16-19 år är det cirka 4 procent, eller 19 000 personer, som varken arbetade eller studerade under 2010. Under 2010 var 28 procent av ungdomarna som varken arbetar eller studerar utrikes födda. Av de unga som varken arbetade eller studerade under 2009 var det 40,5 procent som gick till studier eller arbete 2010. Den högsta etableringsnivån fanns bland inrikes födda kvinnor (42,8 procent) och den lägsta bland utrikes födda kvinnor 36,7 procent.

8.2 Utbildning

Sammanfattning

Den övergripande inriktningen för regeringens integrationsarbete på utbildningsområdet fokuserar på att förbättra skolresultat, förbättra resultat och genomströmning i utbildning i svenska för invandrare samt ge utrikes födda bättre förberedelse inför studier och arbetsliv.

8.2.1 Nulägesanalys

Jämfört med elever födda i Sverige har elever födda utomlands som grupp sämre utbildningsresultat, både vad gäller betyg, resultat på nationella prov och i internationella jämförelser. Elever födda utomlands är ingen homogen grupp och faktorer som ursprungsland och vistelsetid i Sverige påverkar skolresultaten. Föräldrarnas utbildningsnivå påverkar alla elevers resultat, såväl de som är födda i Sverige som de som är födda utomlands. Forskning visar också att elever som anländer efter skolstart når sämre skolresultat än elever som gått hela skoltiden i Sverige. Dessa elever löper större risk att inte uppnå gymnasiebehörighet och att i framtiden ha lägre förvärvsfrekvens. Utvecklingen visar att utrikes födda elever anländer allt senare till Sverige. Nyanlända elever får ofta sin undervisning i särskilda förberedelseklasser där kvaliteten på undervisning ofta är låg, lärarna har bristande utbildning och eleverna möts av låga förväntningar. För nyanlända barn är skolan nyckeln till integration. Regeringen anser därför att mer behöver göras för att förbättra mottagandet av nyanlända elever i skolan.

Grundläggande kunskaper i svenska språket är av avgörande betydelse för att öka chanserna till arbete. De uppföljningar som gjorts av utbildning i svenska för invandrare (sfi) visar dock på bristande kvalitet och låga studieresultat. Det är viktigt att utrikes födda som har yrkeserfarenhet får möjlighet att snabbt komma ut på arbetsmarknaden och utöva ett yrke som motsvarar deras kompetensnivå. Studier de senaste åren har t.ex. pekat på vikten av att validering av utländsk kompetens erbjuds på ett tidigt stadium för nyanlända, och att man får till stånd en samordnad kedja av information, validering och kompletterande utbildningar för ökad effektivitet. Regeringen anser därför att ytterligare åtgärder som syftar till en tydligare och effektivare validering bör vidtas.

8.2.2 Genomförda insatser sedan 2010

Omfattande reformprogram inom skolan

En hög kvalitet inom skolväsendet gynnar framför allt de barn och ungdomar som upplever störst svårigheter i utbildningen. Regeringens insatser utgår från att fler elever kan nå utbildningens mål om kraven görs tydliga, elevernas kunskaper kontinuerligt följs upp och resultaten kommuniceras med hemmen. Det är viktigt att skolan utgår från varje elevs behov och förutsättningar. Elever som riskerar att inte nå kunskapskraven behöver stöd och insatserna bör komma så tidigt som möjligt. Framgångsrika skolor har höga förväntningar på sina elever –

med utgångspunkt i att alla barn och elever kan lära samt att undervisningens kvalitet, inte elevernas bakgrund, är avgörande för resultaten.

I december 2011 fick Skolverket i uppdrag att stödja upp till tio grundskolor i utanförskapsområden. Syftet med uppdraget är att utveckla metoder som är vetenskapligt grundade och verkningsfulla för att stödja eleverna i deras kunskapsutveckling och höja kunskapsresultaten. Skolverket har också fått i uppdrag att öka förskolepersonalens kunskap om barns flerspråkiga utveckling genom att informera landets samtliga förskolor om arbetssätt och metoder som stödjer barn som har ett annat modersmål än svenska i förmågan att kommunicera såväl på svenska som på sitt modersmål.

I budgetpropositionen för 2013 föreslår regeringen att ett riktat statsbidrag till skolhuvudmän införs för att möjliggöra en försöksverksamhet med utökad undervisningstid för nyanlända elever i grundskolan. Skolverket ges också i uppdrag att ta fram och sprida material för att stödja kartläggningen av de kunskaper som nyanlända elever har när de kommer till den svenska skolan samt för att följa upp nyanlända elevers kunskaper i svenska. Vidare har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet tillsatts för att utreda hur mottagandet av nyanlända elever i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, bör regleras. Skolverket får i uppdrag att ta fram och sprida ett informationsmaterial om det fria skolvalet på olika språk riktat till elever och föräldrar. Vidare föreslås kompetensutveckling för rektorer och lärare som undervisar nyanlända elever och elever med ett annat modersmål, främst inriktad mot att stödja elevernas språkutveckling.

Mer flexibel och individanpassad sfi-undervisning

I september 2011 fick en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för hur sfi-undervisningen kan bli mer flexibel och individanpassad för att i högre grad kunna kombineras med bl.a. arbete, praktik och yrkesutbildning (Ökad valfrihet och individuell anpassning av utbildning i svenska för invandrare, dir 2011:81). Utredaren kommer också att föreslå hur ett system med sfi-peng kan utformas.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2013 att ett statsbidrag för kvalitetshöjande insatser i utbildning i svenska för invandrare inrättas. Statsbidraget ska kunna sökas av huvudmän för att individanpassa utbildningen i högre utsträckning, t.ex. genom fler undervisningstimmar per dag, eller kombinera sfi med samhällsinformation, arbetslivsorientering, entreprenörskap, praktik eller annan utbildning.

En effektivare validering

Myndigheten för yrkeshögskolan har på regeringens uppdrag i samarbete med Arbetsförmedlingen och ett stort antal branschorganisationer och utförare, drivit ett projekt under åren 2009-2011 avseende validering av utländsk yrkeskompetens för nyanlända invandrare. Uppdraget avsåg validering av kunskaper och kompetenser utanför det akademiska

utbildningsområdet. Validering skulle genomföras enligt de modeller och metoder som utarbetats av centrala branschorganisationer.

Slutrapporten för projektet (YH 2012:80) visade på olika svårigheter med genomförande och konstaterar att det fortfarande finns utmaningar med att validera yrkeskunskapen hos nyanlända invandrare enligt branschmodell. Myndigheten för yrkeshögskolan påtalar att branschorganisationernas roll i en nationell struktur för validering behöver tydliggöras och att det finns behov av att se över möjligheterna till att bättre individanpassa kompletterande arbetsmarknadsinsatser och utbildningsinsatser. Man konstaterar sammanfattningsvis att det finns behov av att underlätta validering genom att tydliggöra olika myndigheters roller och ansvar för validering.

I syfte att skapa en effektivare validering av utrikes föddas kompetens föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2013 att en samlad bedömningsverksamhet av utländska gymnasiebetyg, utländska utbildningar inom högre utbildning och för eftergymnasial utbildning som inte motsvarar utbildningar enligt högskolelagen, skapas. Det sker genom att bedömningsverksamheten vid Myndigheten för yrkeshögskolan slås ihop med bedömningsverksamheten vid den nya myndigheten Universitets- och högskolerådet som bildas den 1 januari 2013. Detta möjliggör en samlad expertkunskap för bedömningsfrågor i en myndighet och förenklar för de individer som behöver bedömning av utländska betyg och examina. I samband med omorganisationen förstärks resurserna för bedömningsverksamheten i syfte att korta ledtiderna och möta upp ökad ärendeströmning.

Regeringen avser att ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att utvärdera och analysera effekten och användningen av det utlåtande avseende avslutad utländsk högskoleutbildning som individen har möjlighet att få av Universitets- och högskolerådet. Universitetets- och högskolerådet ska även belysa behovet av att kunna bedöma utländsk examina för personer som saknar dokumentation samt föreslå vilka metoder som skulle kunna användas för bedömning i de fall dokumentation saknas. Vidare ges ett uppdrag till en myndighet att kartlägga omfattningen av validering av utrikes föddas kompetens som omfattar branschvalidering, validering inom Arbetsförmedlingen och vuxenutbildningen. De metoder och verktyg som idag används av bl.a. Myndigheten för yrkeshögskolan, Arbetsförmedlingen och Skolverket för att möjliggöra påbörjandet av validering i ett tidigt skede, ska kartläggas och vidareutvecklas.

8.2.3 Tillståndet och utvecklingen

Barn- och ungdomsutbildningen

Skolan och förskolan har en central roll i kampen mot utanförskapet. Människor växer med kunskap och möjligheten att lära sig någonting nytt. Utbildning stärker individernas position i samhället och på arbetsmarknaden, vilket kan vara avgörande för deras framtid. I förskolan har 93 000 barn (dvs. 20 procent av alla inskrivna barn) ett annat modersmål än svenska och 70 000 elever, nästan tio procent, i den svenska grundskolan är födda utomlands.

Utrikes födda elever har generellt sett svårare att nå grundskolans mål. Endast 64 procent av dessa nådde behörighet till gymnasieskolans nationella program 2011. Siffrorna har förvärrats de senare åren. Resultaten i nationella prov ger en tidig indikation på skolans förmåga att ge eleverna förutsättningar att uppnå kunskapskraven. Nationella prov genomfördes första gången i årskurs 3 våren 2009. Resultaten från 2011 visar att flickor når kravnivån i klart högre utsträckning än pojkar i svenska och svenska som andraspråk. Skillnaden är cirka 10 procentenheter till flickornas fördel i bägge dessa ämnen. I matematik är skillnaden mellan flickor och pojkar marginell. Elever med svensk bakgrund klarar proven i högre utsträckning än de elever som har utländsk bakgrund. Gruppen med utländsk bakgrund är dock heterogen, här ingår elever som är födda utomlands liksom elever som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Framförallt är det eleverna som har kommit sent till Sverige som har svårt att uppnå kravnivåerna.

Tabell 4. Andel elever i årskurs 3 som gjort alla delprov per ämne och uppnått kravnivåerna, år 2011.

Totalt	Matematik	Svenska	Svenska som andraspråk
Flickor	71,1	83,8	59,2
Pojkar	71,5	71,5	47,9
Svensk bakgrund	74,1	78,3	60,9
Utländsk bakgrund	58,0	71,0	52,4

Källa: Statens skolverk

Andelen elever som lämnar grundskolan med behörighet för fortsatta studier i gymnasieskolan är kanske det viktigaste måttet på måluppfyllelse i grundskolan. I figuren nedan visas andelen elever som uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan för elever som invandrat före skolstart och är födda i länder utanför EU/EFTA. Figuren visar att elever som invandrat före sju års ålder lyckas nästan lika bra som inrikes födda elever. Elever födda utanför EU/EFTA som invandrat till Sverige efter skolstart uppnår emellertid i mycket lägre utsträckning behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Denna andel har dessutom minskat under senare år och uppgick 2011 till 44 procent.

Tabell 5. Andel elever med gymnasiebehörighet efter årskurs 9 bland födda utanför EU/EFTA som har folkbokförts efter och före skolstart, samt inrikes födda, procent

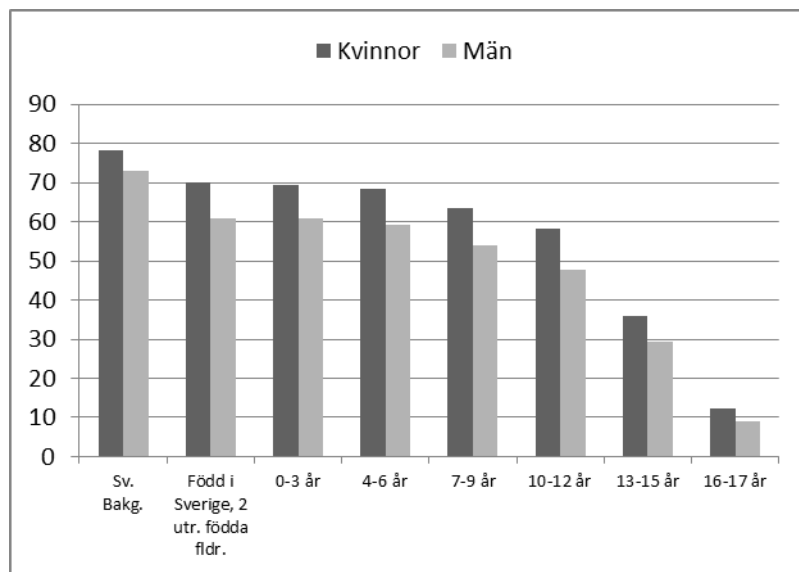
	Inrikes födda		Före skolstart Födda utanför EU/EFTA		Efter skolstart Födda utanför EU/EFTA	
	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
2000	89,4	92,8	80,4	84,5	60,7	67
2001	89,1	92,5	80,6	84,4	59,7	65,3
2002	89,7	92,5	83,2	87,5	56,5	60,6
2003	90,4	92,5	82,6	85,6	48,3	53,6
2004	89,8	92,5	81,2	85,6	48,5	53,8
2005	89,3	92,1	82,6	84,3	46,4	54,4
2006	89,8	92,1	81,9	85,7	49,9	52,8
2007	89,6	91,9	80	84	47,3	51
2008	89,6	91,6	82,5	83,1	45,9	50,1
2009	89,6	91,8	82,7	84,3	43,4	46,9
2010	89,5	91,3	84,3	82,8	41,7	45,6
2011	89,3	91,2	84,0	83,6	41,7	46,7
Förändring 2000– 2011	-0,1	-1,6	3,6	-0,9	-19,0	-20,3

Källa: SCB Stativ

Sannolikheten att en elev uppnår behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan påverkas således kraftigt av om eleven har invandrat till Sverige före eller efter den ordinarie åldern för skolstart. För t.ex. personer födda utanför EU/EFTA är skillnaden i behörighet mellan grupperna 2011, hela 40 procentenheter. Nästan 84 procent av dem som hade invandrat före skolstart var behöriga till gymnasieskolans nationella program, jämfört med 44 procent av dem som invandrat efter den ordinarie åldern för skolstart. För de födda inom EU/EFTA var skillnaden mellan dem som invandrat före respektive efter ordinarie ålder för skolstart runt 20 procentenheter. Generellt har flickor bättre resultat än pojkar i skolan.

Skillnader i prestationer visar sig även för unga i gymnasieskolan. En rapport från SCB visar att av ungdomar födda åren 1982-1990 hade 55 procent av de utrikes födda kvinnorna och 46 procent av de utrikes födda männen ett slutbetyg från gymnasieskolan när de var 20 år gamla. För 20-åringar födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar var siffrorna 70 procent för kvinnorna och 61 procent för männen och för 20-åringar födda i Sverige med minst en förälder född i Sverige hade 78 procent av kvinnorna och 73 procent av männen slutbetyg från gymnasieskolan. Även i gymnasieskolan finns ett tydligt samband mellan ålder vid invandring och prestationerna i skolan. Av de 20-åringar som invandrat i tonåren är det bara en bråkdel som har ett slutbetyg från gymnasieskolan.

Figur 2. Andel 20-åringar med slutbetyg från gymnasieskolan för ungdomar födda åren 1982–1990 efter ålder vid invandring. Kvinnor och män



Källa: SCB

Betydelsen av elevens socioekonomiska bakgrund för resultat har dessutom ökat något under senare år (Skolverket 2012, Likvärdig utbildning i svensk grundskola?). Elever som invandrat före skolstart, eller vars föräldrar invandrat, når ungefär samma resultat som elever med svensk bakgrund, om man tar hänsyn till socioekonomiska faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå och sysselsättning. För elever som invandrat efter åldern för ordinarie skolstart finns dock signifikanta skillnader i resultat, även efter att resultaten kontrollerats för elevernas socioekonomiska bakgrund.

En förklaring till den utveckling som vi ser beträffande utlandsfödda elevers resultat är att elevernas genomsnittliga ålder vid invandringen har ökat under senare år. Den tid som eleven spenderat i Sverige och i den svenska skolan framstår som en av de tydligaste förklaringsfaktorerna för utlandsfödda elevers skolresultat. Ju äldre eleven är vid invandringstillfället och ju kortare tid eleven därmed spenderat i den svenska skolan, desto lägre resultat tenderar eleven att uppnå. När man kontrollerat för olika bakgrundsfaktorer som elevens kön, föräldrarnas utbildningsnivå och sysselsättning, kvarstår en effekt på i genomsnitt 5 meritvärdespoäng i grundskolan per missat grundskoleår (Skolverket 2004, Elever med utländsk bakgrund). Samma faktorer som påverkar utfallet i grundskolan torde återspeglas även i gymnasieskolan. Sannolikt är dock styrkan något mindre beroende på en sällning vid övergången mellan grundskolan och gymnasieskolans nationella program. De elever som fortsätter till nationella program i gymnasieskolan har redan klarat av grundskolestudierna och kan därmed antas ha tillräckliga förkunskaper och studiemotivation, oavsett eventuella skillnader i

Prop. 2012/13:63 bakgrundsfaktorer. Skillnader kan emellertid uppstå i gymnasieskolan utifrån de studieval som elever gör och som delvis återspeglar tidigare skolresultat.

Migrationsmönster

Utvecklingen har gått mot att utrikes födda elever anländer allt senare till Sverige. År 2000 var den genomsnittliga tiden i Sverige för eleverna i årskurs 9, som invandrat efter skolstart, sex år. År 2010 hade den genomsnittliga tiden i landet minskat till knappt 4,5 år (Skolverket 2011, Skolverkets lägesbedömning 2011). Barn och ungdomar som invandrar till Sverige i dag kommer från delvis andra länder jämfört med för tio år sedan. Från att de största invandringsströmmarna kommit från för detta Jugoslavien och Irak, kommer i dag allt fler invandrare från Somalia och Afghanistan. Det är länder med jämförelsevis mindre väl utbyggda skolsystem, vilket innebär att de nyanlända eleverna i dag har större brister i sin utbildningsbakgrund när de kommer till den svenska skolan.

En hög kvalitet inom skolväsendet gynnar framför allt de barn och ungdomar som upplever störst svårigheter i utbildningen. Under de senaste tio åren har antalet ensamkommande barn, dvs. barn som kommer till landet utan någon legal vårdnadshavare, ökat kraftigt. Under 2011 kom 2 657 ensamkommande barn till Sverige, jämfört med endast 388 barn under 2004. Antal asylsökande ensamkommande barn som kommer till Sverige bedöms öka under 2012 och 2013. Ensamkommande barn ställer stora krav på mottagningen och inte minst på skolans förmåga att anpassa undervisningen. Det är viktigt att ha ett ungdomsperspektiv i detta arbete då majoriteten av de ensamkommande barnen är pojkar i åldern 16-17 år.

Boendesegregationens påverkan på skolan

Kunskapsresultaten är inte sällan mycket bristfälliga i skolor som ligger i stadsdelar med utbrett utanförskap. Många elever når inte målen för utbildningen och andelen elever som når behörighet till gymnasieskolans nationella program är låg. Enligt den internationella PISA-studien är skillnaderna i elevresultat mellan olika skolor i landet låg i internationell jämförelse, men har ökat över tid. I områden där befolkningen har sämre socioekonomiska förutsättningar är också andelen elever med utländsk bakgrund generellt sett högre. Barn som bor i områden där en stor andel av befolkningen har utländsk bakgrund uppnår visserligen i lägre utsträckning behörighet till gymnasieskolans nationella program, men detta är snarast en effekt av mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund och vistelsetid i landet. (Statistiska centralbyrån 2007, Barn, boendesegregation och skolresultat).

Skolverket har nyligen konstaterat att spridningen mellan skolors genomsnittliga resultat har ökat markant. Mellanskolsvariationen, det mått som används för att beskriva hur mycket resultaten skiljer sig mellan olika skolor, har från en i ett internationellt perspektiv låg nivå mer än fördubblats sedan slutet av 1990-talet. Endast en del av de ökade resultat skillnaderna mellan skolor kan enligt Skolverket förklaras med en ökad skolsegregation med avseende på skolornas elevsammansättning.

Skolorna verkar däremot bli mer och mer segregerade efter egenskaper som inte visar sig i den vanliga statistiken, t.ex. att mer studiemotiverade elever (oavsett socioekonomisk bakgrund) i större utsträckning tenderar att utnyttja det fria skolvalet och söka sig till skolor där det finns många andra studiemotiverade elever (Skolverket 2012, Likvärdig utbildning i svensk grundskola?).

Skolor i utanförskapsområden har ofta jämförelsevis stora utmaningar när det gäller att kompensera för elevens bakgrund. Samtidigt har flera av dessa skolor ofta relativt stora resurser i form av t.ex. personaltäthet. Studier visar dock att hög personaltäthet inte nödvändigtvis leder till bättre studieresultat (se t.ex. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, 2007:5). Fler och fler studier visar att mindre klasser är ett mer framgångsrikt koncept än hög personaltäthet, dvs att undervisningen sker i mindre grupper istället för stora grupper med flera lärare (ex. Krueger & Whitmore, 2001; Fredriksson, Oosterbeek & Öckert, 2012). Samtidigt framstår lärarnas kompetens i flera studier som den viktigaste faktorn för elevernas resultat (Skolverket 2009; Hanushek, 2003, 2006; Rivkin et.al 2005).

Betydelsen av vilken skola en elev går i har också ökat. En elevs förväntade resultat tenderar att vara högre i en skola där andelen elever med högutbildade föräldrar är högre och där andelen utlandsfödda elever är lägre, oavsett elevens egna föräldrars utbildningsnivå och oavsett om eleven själv har utländsk bakgrund eller inte. Dessa s.k. skolnivåeffekter är enligt Skolverket påtagliga och vad gäller skolnivåeffekten med avseende på andelen högutbildade föräldrar har den mer än fördubblats sedan slutet av 90-talet (Skolverket 2012, Likvärdig utbildning i svensk grundskola?).

Elever som bor i områden med sämre socioekonomiska förutsättningar utnyttjar i mindre utsträckning sin möjlighet att välja skola och går således oftare i den skola som ligger närmast hemmet (Ungdomsstyrelsen 2008, Fokus 08). Informationen till nyanlända om skolan är ofta bristfällig. Det är sällan det går att få information via kommunernas hemsidor och när det finns information är den oftast på svenska. I enstaka större kommuner finns informationen tillgänglig på olika språk och kommunen använder då också tolk i större utsträckning än i mindre kommuner (Skolinspektionen 2009, Utbildning för nyanlända elever). Det innebär att nyanlända elever och deras föräldrar inte ges förutsättningar att känna till sina rättigheter t.ex. vad gäller stöd i skolan och möjligheten att välja skola (OECD 2010, OECD Reviews of Migrant Education – Sweden).

Skolan brister i mottagandet av nyanlända elever

Det finns flera indikationer på att skolor och kommuner brister i mottagandet av nyanlända elever (se t.ex. Skolverket 2007, Förslag till mål och riktlinjer för nyanlända elever och Skolinspektionen 2009, Utbildning för nyanlända elever). Det har både Skolverket och Skolinspektionen konstaterat. Nyanlända elever får ofta inte undervisning i alla ämnen. Vanligast är att undervisningen inskränks till svenska och matematik under en lång period. Denna inskränkning utgår

inte alltid från elevens behov och förutsättningar, utan är ofta ett resultat av organisatoriska svårigheter.

Nyanlända elever får dessutom sällan tillgång till studie- och yrkesvägledning. Det finns också flera tecken på att lärare ofta har alltför låga förväntningar på nyanlända elever. Undervisningen bedrivs enligt eleverna själva ofta i alltför långsam takt. Skolinspektionen har också funnit exempel på att läromedel som används egentligen är anpassade för betydligt yngre barn. Detta är ett problem då flera studier identifierat just lärarnas förväntningar på eleverna som en viktig faktor för skolresultat (Skolinspektionen 2009, Utbildning för nyanlända elever). Både Skolinspektionen och Sveriges Kommuner och Landsting har konstaterat att särskilda förberedelseklasser är ett vanligt sätt för skolan att organisera undervisningen för nyanlända elever (SKL 2010, Nyanlända elevers utbildning).

Skolinspektionen har konstaterat att det i de allra flesta fall tar alldeles för lång tid innan eleverna har genomgått introduktion och deltar i reguljär undervisning i samtliga ämnen. Det är vanligt att elever i grundskolan tillbringar mellan ett och två år i förberedelseklass, ibland längre. Det gäller även introduktionen i gymnasieskolan. Skolor saknar ofta fasta regler för när en nyanländ ska flyttas upp till den ordinarie klassen. Beslutet fattas ofta av läraren utan några tydliga kriterier. Det är vanligt att rektor inte tar det pedagogiska ansvaret för undervisningen utan delegerar till någon annan. Lärarna och verksamheten hamnar ofta utanför skolans reguljära arbete (Skolinspektionen 2009, Utbildning för nyanlända elever).

Skolinspektionen har också granskat kommunernas handläggning och utredning inför beslut om mottagande i grundsärskolan. Skolinspektionen har bl.a. uppmärksammat att andelen elever med utländsk bakgrund i grundsärskolan är större än vad som motiveras av det totala antalet elever med utländsk bakgrund (Skolinspektionen 2011, Särskolan). Specialpedagogiska institutet konstaterade i en undersökning 2006 att kommunerna hade bristande kompetens att bedöma barn med annan språklig eller kulturell bakgrund inför mottagande i särskolan (Specialpedagogiska institutet 2006, Specialpedagogik i mångfaldens Sverige).

Förskolan bidrar till barnens kunskapsutveckling

En studie som har analyserat resultaten från en PISA-undersökning visar att barn som har gått i förskolan klarar sig bättre än övriga barn i skolan i ämnet matematik. (Läraryrket, 2005: Förskola – ett sätt att förbättra skolresultaten). Det finns ett statistiskt samband mellan hur goda matematikkunskaper eleverna har i grundskolans senare år och om de har gått i förskola eller inte. Effekten är större om eleven har gått längre i förskolan. Barn som är födda i Sverige, vars föräldrar är födda i Sverige presterar 26 poäng bättre på PISA-skalan (vilket är mer än fem procent bättre) om de har gått i förskola i mer än ett år, jämfört med de som inte har gått i förskolan. Forsprånget för de barn som är födda i Sverige men har utländsk bakgrund ökar till 28 poäng för de som har gått i förskola mer än ett år jämfört med de som inte har gått i förskola. Om hänsyn tas

till socioekonomiska skillnader minskar försprånget, men det finns fortfarande kvar. Att det minskar beror bland annat på att barn med socioekonomiskt starka föräldrar utnyttjar förskolan i högre grad än andra barn. En nordisk fördjupningsstudie av PISA-resultaten i läsförståelse konstaterade att det fanns fler svaga läsare i gruppen av elever som inte deltagit i förskola eller gått i förskola högst ett år, jämfört med elever som gått i förskola under en längre period. (Nordiska ministerrådet, 2012: Northern Lights on PISA 2009 – focus on reading.) Studier visar att förskolan har en positiv påverkan på barnens kognitiva utveckling. Studier av förskolans effekter på något äldre barn visar att barn från socialt mindre gynnade familjer drar mest nytta av förskolan, vilket talar för att förskolan kan bidra till att minska sociala skillnader. (Statens folkhälsoinstitut, 2009: Child day care center or home care for children 12-40 months of age. En forskningsöversikt.)

Utbildning för vuxna samt utbildning i svenska för invandrare (sfi)

Antalet personer som deltar i utbildning i svenska för invandrare (sfi) har ökat kraftigt under de senaste åren. År 2011 deltog drygt 102 400 i sfi varav drygt 38 600 var nybörjare. Bland dem som påbörjade sfi 2009, hade 60 procent fått godkänt i minst en kurs två år senare. Det var en större andel kvinnor som fick godkänt på någon kurs än män, 65 procent av kvinnorna respektive 54 procent av männen. För dem med endast förgymnasial utbildning och dem för vilka uppgift om utbildningsnivå saknas, har mediantiden från folkbokföring till godkänt i någon sfi-kurs minskat påtagligt under det senaste decenniet (tabell 6).

Bland eleverna är arabiska det klart vanligaste modersmålet följt av somaliska, thailändska och polska. Nästan en femtedel har arabiska som modersmål. Kursplanen för sfi består av tre olika studievägar om vardera två kurser. De tre olika studievägarna riktar sig till studerande med olika förutsättningar, utbildningsbakgrund och studiemål. De studerandes utbildningsbakgrund har stor betydelse för studieresultaten. De som har högst utbildning uppnår i högre utsträckning godkänt betyg i sfi. Högutbildade läser också oftare sfi på en mer avancerad nivå och klarar av kurserna på kortare tid.

Tabell 6. Mediantid, dagar från folkbokföring till godkänt i någon kurs i sfi efter högsta utbildning. Ålder 20–64

År	Förgymnasial utbildning		Gymnasial utbildning		Eftergymnasial utbildning		Uppgift saknas	
	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor
2001	884	1411	587	742	450	449	889	1136
2002	775	1338	518	670	447	445	..	1101
2003	756	1315	572	687	473	450	338	445
2004	803	1388	638	746	557	506	385	506
2005	952	1283	662	780	535	531	252	654
2006	790	1243	541	704	458	490	216	328
2007	493	1130	472	628	406	455	422	678
2008	667	944	565	676	471	505	578	786
2009	747	1014	637	741	542	524	630	888
2010	780	972	641	786	583	541	361	442
Förändring 2000-2010	-104	-439	54	44	133	92	-528	-694

Källa: Statens skolverk

Av alla lärare som arbetade med sfi läsåret 2010/11 hade drygt 70 procent en högskoleexamen med pedagogisk inriktning. Nivån är jämförbar med vuxenutbildningen i övrigt, men drygt 10 procentenheter lägre än i grundskolan. För att vara behörig att undervisa i sfi krävs även en lärarexamen, förutom behörighet i ämnet svenska som andraspråk. Krav på vuxenpedagogisk utbildning finns inte. Högskoleutbildningar i svenska som andraspråk för vuxna är ovanliga och finns inte alltid att söka.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

En mycket stor andel (90 procent) av de vuxenstudierande på grundläggande nivå är födda utomlands. Det handlade 2001 om 29 500 personer. De som studerar på denna nivå tycks samtidigt ha större problem än andra att fullfölja sina studier och uppnå goda studieresultat. Svenska som andraspråk är den vanligaste kursen inom den grundläggande vuxenutbildningen och är som regel den kurs som eleverna väljer. Många studierande på denna nivå avbryter studierna och andra uppnår inte godkända betyg. Anledningen till att avbrott i studierna är i de flesta fall okänt och betyder inte nödvändigtvis något negativt. Orsakerna kan vara många och i flera fall handlar det om att individen avbryter på grund av att den fått arbete.

Andelen kursdeltagare inom den grundläggande vuxenutbildningen som avbröt sina studier under 2011 var cirka 24 procent. Cirka 60 procent av samtliga studierande inom grundläggande vuxenutbildning hade studiemedel under läsåret 2008/09. Dessutom hamnar hälften av de personer som har tagit studielån för grundläggande studier hos Kronofogdemyndigheten vid något tillfälle.

Av Statskontorets utvärdering av sfi framgår att 68 procent av kvinnorna och 56 procent av männen som deltar i sfi avslutar med ett godkänt betyg på någon kurs. Ungefär hälften av såväl kvinnorna som männen som fullföljer får ett betyg på kurs D, dvs. den högsta nivån inom sfi. Året efter att de avslutat sfi var 36 procent av deltagarna sysselsatta. Andelen sysselsatta är högre bland dem som avbrutit studierna än bland dem som fullföljt. En vanlig anledning till avhopp är att individen fått ett arbete eller praktikplats. Av resultaten kan man inte utläsa de närmare skälen till att personer som fått ett arbete tenderar att avbryta studierna. Analysen av avbrott visar att flyktingar avbryter sin sfi betydligt mer sällan än andra invandrare. Arbetslöshet ökar benägenheten att fullfölja studierna, vilket tyder på att deltagare ser sfi som ett andrahandsalternativ till avlönat arbete. Skälen till studieavbrott varierar och i nästan hälften av fallen är orsaken till avbrottet okänd för utbildningsanordnaren. För att förbättra resultaten av sfi rekommenderade Statskontoret bl.a. en ökad anpassning av undervisningen till deltagarnas individuella förutsättningar. Flexibel sfi, t.ex. genom möjligheter till deltids- eller distansstudier, ökar målpuffyllelsen.

Statskontoret noterar också att många anordnare av sfi upplever svårigheter med att rekrytera lärare med rätt kompetens. Mot bakgrund av utvärderingen kan man förvänta sig att reformer som genomförts inom sfi under 2006–2010 bör ha god effekt för att åstadkomma bättre resultat och kortare genomströmningstider. Det tar emellertid ett till tre år för reformerna att nå full effekt. Resultaten varierar också från år till år beroende på omfattningen och sammansättningen av invandringen till landet.

Statens skolinspektion har i sin kvalitetsgranskning Svenskundervisning för invandrare (sfi) – en granskning av hur utbildningen formas efter deltagarnas förutsättningar och mål (rapport 2010:7) gett exempel på väl fungerande verksamheter men också på områden som behöver stärkas för att höja utbildningens kvalitet. Rapporten pekar på att undervisningen i större utsträckning behöver utgå från individens erfarenheter, intressen och mål.

Även i kvalitetsgranskningen Ändamålsenlighet och resultat i svenskundervisning för invandrare (sfi) (rapport 2011:6) har Skolinspektionen pekat på att utbildningen ofta är utformad på ett sådant sätt att det försvårar flexibilitet och individanpassning. Rapporten visar också att det är svårt att kombinera sfi med annan utbildning. Det finns ett starkt stöd i forskning och erfarenhet för att förbättrade möjligheter för vuxna att skaffa eller komplettera yrkesutbildning är en insats som når väl ut och har god effekt på arbetsmarknadsdeltagandet bland invandrare med låg utbildning från hemlandet.

Utbudet av studieförberedande vuxenutbildningar på grundskole- eller gymnasial nivå är stort i Sverige, medan utbudet av längre yrkesutbildningar för vuxna har varit magert. Detta har försvårat möjligheterna för dem som i vuxen ålder hellre vill komplettera eller utvidga sin yrkeskompetens än förbereda sig för fortsatta studier. Bland dessa återfinns många nyanlända invandrare.

Sedan 2009 har regeringen emellertid genomfört kraftfulla satsningar för att öka antalet yrkesutbildningar inom såväl den nybildade yrkeshögskolan som den kommunala vuxenutbildningen. Dessa insatser innebär ökade möjligheter för vuxna att kunna ställa om för ett förändrat yrkesliv. Kommunerna har även möjlighet att inom ramen för satsningen på yrkesutbildning i komvux erbjuda yrkesinriktad svenskundervisning kopplad till utbildningen på yrkeskurserna.

Utrikes födda akademiker

År 2011 fanns det minst 430 000 utrikes födda personer (16 år och äldre) med någon form av eftergymnasial utbildning i landet. Det exakta antalet är svårt att uppskatta på grund av att uppgift om utbildningsnivån saknas bland många utrikes födda i den nationella statistiken. Bland dem för vilka uppgift om utbildningsnivå finns att tillgå, hade 163 000 en eftergymnasial utbildning kortare än tre år, 244 000 minst en treårig eftergymnasial utbildning och nästan 20 000 en forskarutbildning. Andelen med eftergymnasial utbildning är minst lika stor bland utrikes som bland inrikes födda. Andelen med eftergymnasial utbildning är högre bland kvinnor än bland män, både för utrikes och inrikes födda. Skillnader i utbildningsbakgrund varierar dock mycket mellan enskilda länder.

Studenter med utländsk bakgrund

Under den senaste tioårsperioden har andelen högskolenybjörjare med utländsk bakgrund (vilket innebär att studenten antingen själv är född i ett annat land än Sverige eller född i Sverige av två utrikes födda föräldrar) ökat från 14 procent 2001/02 till 18 procent 2010/11. I antal räknat fanns cirka 13 500 högskolenybjörjare med utländsk bakgrund i den svenska högskolan läsåret 2010/11. Av dessa var 4 800 födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar och 8 700 var födda utomlands. En majoritet (60 procent) var kvinnor. Könsmönstret liknar det som finns bland nybjörjare med svensk bakgrund. Personer med utländsk bakgrund är dock fortfarande något underrepresenterade i högskolan trots att de utgör en allt större andel av dem som börjar i högskolan. I årskullen 1985 var det 39 procent av dem med utländsk bakgrund som senast vid 25 års ålder, det vill säga 2010, hade gått vidare till högskolestudier medan 44 procent hade gjort det i gruppen med svensk bakgrund. Skillnaden mellan de två grupperna har dock minskat under den senaste tioårsperioden och studenter med utländsk bakgrund är en heterogen grupp.

Studenter med utländsk bakgrund utgjorde läsåret 2010/11 en lika stor andel bland högskolenybjörjarna, 18 procent, vare sig studierna skulle leda fram mot en generell examen eller en yrkesexamen. På några yrkesexamensprogram är personer med utländsk bakgrund emellertid betydligt mer välrepresenterade. Exempelvis gäller det receptarieprogram (74 procent av högskolenybjörjarna hade utländsk bakgrund) och apotekarprogram (62 procent). Antalet högskolenybjörjare är dock inte så stort på dessa utbildningar (under 200 högskolenybjörjare i båda exemplen). Det fanns 1 260 utländska nybjörjare bland de drygt 3 400 nybjörjarna på forskarnivå 2011. Andelen utländska nybjörjare i

utbildning på forskarnivå har ökat de senaste åren och 2011 var andelen den högsta någonsin, 37 procent och 2010 var andelen 34 procent. Med utländsk doktorand menas en utrikes född person som kommit till Sverige i syfte att gå en utbildning på forskarnivå. Totalt bland doktorandnybörjarna 2011 tillhörde 63 procent den svenska befolkningen, medan 37 procent var utländska doktorandnybörjare enligt tidigare beskrivning. Av de 63 procent som tillhör den svenska befolkningen, det vill säga inte enbart bor i Sverige under studierna, hade 18 procent utländsk bakgrund. Störst andel nybörjare med utländsk bakgrund fanns inom medicin och hälsovetenskap där de utgjorde 23 procent av doktorandnybörjarna 2011, enligt Högskoleverkets årsrapport 2012.

Kompletterande högskoleutbildningar

Kompletterande högskoleutbildningar på grundnivå och avancerad nivå styrs av förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Enligt förordningen är syftet med dessa utbildningar att de ska ge studenter som har en avslutad utländsk högskoleutbildning möjlighet att avlägga en motsvarande svensk examen eller få kunskaper för att kunna få behörighet att i Sverige utöva det yrke som den utländska utbildningen har förberett dem för. Den sammanlagda omfattningen av utbildningen får vara högst 120 högskolepoäng för varje student och ska planeras med hänsyn till studentens tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Kompletterande högskoleutbildningar, ofta initierade genom särskilda regeringsuppdrag, har funnits i olika former under de senaste 15 åren, t.ex. aspirantutbildning, språkräning och akademiskt introduktionsår. Under 2000-talet har möjligheterna till kompletterande utbildningar för personer med utländsk examen ökat. Utbildningarna har under de senaste åren gått från att vara allmänna till att bli specifika för olika yrkesgrupper och är vanligast inom reglerade yrkesområden (t.ex. lärare, läkare, sjuksköterskor och tandläkare). På vissa lärosäten finns även kompletterande utbildningar för bl.a. ekonomer, jurister och andra yrkesgrupper och aspirantutbildning med allmän- och förvaltningsinriktning.

Utöver vad som framgår av uppdrag i regleringsbrev anordnar lärosätena även kompletterande utbildningar inom ramen för det reguljära utbildningsutbudet och arbetsmarknadsutbildningen Korta vägen. Kompletteringar av utländska utbildningar inom högskolan kan underlätta inträdet på arbetsmarknaden på rätt nivå. Särskilt betydelsefullt kan det antas vara för de personer inom legitimations- eller behörighetsyrken som lärare och sjukvårdspersonal som behöver komplettera sin utländska utbildning inom området för att den ska kunna ligga till grund för behörighet. Inom flera yrken där kompletterande utbildningar finns råder det arbetskraftsbrist. Eftersom utbildningar och yrkeserfarenheter minskar i relevans med tiden, bör individen påbörja eventuell kompletterande utbildning så snart som möjligt.

Bristande kunskaper i svenska språket hos dem som ansöker och antas till kompletterande högskoleutbildningar nämns i Riksrevisionens rapport om Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning (RiR 2011:16) som det största hindret för att studenterna ska kunna genomföra utbildningen med godkänt resultat inom utsatt tid. Ytterligare

ett hinder för genomströmning kan vara studiefinansiering eftersom studenter på kompletterande utbildningar ofta är äldre, vilket kan innebära ett större försörjningsansvar. För att kunna skapa en bra utbildning, framhåller lärosätena att det är nödvändigt att finansieringen är tillräckligt långsiktig för att stabil verksamhet ska kunna byggas upp.

Enligt Riksrevisionens rapport (RiR 2011:16) har drygt hälften av utbildningsanordnarna genomfört egna uppföljningar av hur det har gått för studenterna efter utbildningen, t.ex. hur många som har fått ett kvalificerat arbete. Resultaten av dessa uppföljningar är blandade och skiljer sig åt beroende på inriktning och om det är ett reglerat yrke.

Högskoleverket redovisar i rapporten Kompletterande utbildningar för utländska akademiker (2012:8 R) att studenterna kan nå goda resultat, men att det många gånger krävs att utbildningen individualiseras och att studenternas förkunskaper utreds. Samtidigt menar Högskoleverket att underlaget för uppföljning är förhållandevis litet. Enskilda studenters etablering kan därför få en stor effekt på resultatet.

Validering av kompetens

Värdet av det humankapital som en person har byggt upp i hemlandet minskar ofta vid ankomsten till Sverige. Denna depreciering av humankapital är ibland objektiv, d v s att personen blir mindre produktiv i den nya omgivningen med dess nya krav. Men deprecieringen kan också vara subjektiv, vilket innebär att arbetsgivare bedömer produktiviteten som lägre än vad den verkligen är. För att minska deprecieringen är det av stor vikt att det humankapital personer har med sig värderas adekvat.

Validering definieras som en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter, oberoende av hur de har förvärvats. Validering innebär att en individs faktiska kunskaper, färdigheter och förmågor dvs. en individs reella kompetens, bedöms och värderas. För många nyanlända kan validering vara ett första steg till ett arbete i Sverige.

Utöver dem som avlägger examen vid svenska universitet och högskolor tillförs den svenska arbetsmarknaden också högskoleutbildade som har invandrat till Sverige eller studerat i något annat land. Högskoleverket och Socialstyrelsen erkänner eller behörighetsprövar de flesta utländska högskoleutbildningarna. Personer med utländsk högskoleutbildning, exklusive utbildningar som leder till ett reglerat yrke, kan få sin utbildning bedömd och erkänd av Högskoleverket (från och med 1 januari 2013 Universitets- och högskolerådet). I bedömningen görs en jämförelse med examina i den svenska examensordningen. Under 2011 utfärdade Högskoleverket 4159 utlåtanden. Sammantaget utfärdades 6400 utlåtanden, legitimationer och behörighetsbevis under 2011 för personer med utländsk utbildning, vilket motsvarar mer än en tiondel av antalet examinerade från svenska universitet och högskolor.

Det har gjorts ett fåtal skattningar av samhällsekonomiska effekter av validering, bedömning av utländska utbildningar och kompletterande utbildningar i Sverige. På uppdrag av Riksrevisionen har Lennart Delander och Jan Ekberg beräknat potentiella samhällsekonomiska

effekter av snabbare validering av vissa akademiska utbildningar. Resultaten tyder på att en förkortning av arbetslöshetstiden med en månad genom snabbare validering enbart för fem yrken innebär en potentiell samhällsekonomisk vinst om ca 42 miljoner kronor/år, varav 32 miljoner kr/år är offentlig finansiell vinst, enligt rapporten. Riksrevisionen bedömer med denna grund att insatser för att korta ner tiden för validering sannolikt är samhällsekonomiskt effektiva. Arbetsmarknadsstyrelsens rapport, Ura 2001:5, tyder också på att investeringar som innebär tidigare och mer effektiv värdering av utländsk högre utbildning och yrkesutbildningar har goda förutsättningar att vara samhällsekonomiskt lönsamma.

Organisering av validering

Valideringsprocessen inkluderar många myndigheter, delmoment och inblandade aktörer. De huvudsakliga aktörerna har hittills varit Arbetsförmedlingen, Högskoleverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Statens skolverk, Socialstyrelsen, universitet och högskolor, Verket för högskoleservice, samt kommuner och branschorganisationer. Från och med den 1 januari 2013 slås bedömningsverksamheten vid Myndigheten för yrkeshögskolan ihop med den nya myndigheten Universitets- och högskolerådet i syfte att skapa en effektivare validering av utrikes föddas kompetens.

För nyanlända invandrare som omfattas av etableringsreformen kan en valideringsprocess hållas samman av en handläggare på Arbetsförmedlingen. Dessa nyanlända har rätt till en etableringsplan med en varaktighet på två år som längst. Validering kan för dessa individer vara en aktivitet i individens etableringsplan. För nyanlända som inte omfattas av etableringsreformen ska Arbetsförmedlingen upprätta en handlingsplan. För dessa individer är rätten till insatser inte på samma sätt reglerad som för personer som omfattas av etableringsreformen.

Valideringens roll som en del av vuxenutbildningen förstärktes från den 1 juli 2012 då den nya skollagen började tillämpas inom vuxenutbildningens skolformer, dvs. kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandare och utbildning för intagna på kriminalvårdsanstalt. Samtidigt började den nya förordningen om vuxenutbildning att gälla. Den nya skollagen och den nya förordningen fokuserar på att anpassa utbildningen efter individens behov och förutsättningar.

För att skapa en mer sammanhängande valideringskedja och underlätta för personer med utländsk utbildning avser regeringen att samla all bedömning av utländsk utbildning vid den nya myndigheten Universitets- och högskolerådet från och med januari 2013. Det handlar om bedömning av utländska gymnasiebetyg, avslutade utländska utbildningar inom högre utbildning och eftergymnasial utbildning som inte motsvarar utbildningar enligt högskolelagen. Samtidigt innebär det att resurserna förstärks för bedömningsverksamheten i syfte att korta ledtiderna och möta upp ökad ärendeströmning vid bedömning av utländsk utbildning.

Att individen tidigt får information om validering och sin utbildnings- och yrkesbakgrund kartlagd ger möjlighet att ta eget ansvar för planering

Prop. 2012/13:63 av etableringsprocessen vid ett erhållet uppehållstillstånd. Det nya arbetssätt, som infördes i och med etableringsreformens ikraftträdande och som innebär att Migrationsverket tidigt i asylprocessen gör en kartläggning av de asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund, är ett sätt att tidigt påbörja en process för att ta till vara den enskildes kompetens. Det möjliggör även att arbetsmarknadsperspektivet kommer in tidigt. Statskontoret har i sin uppföljning av etableringsreformen haft vissa synpunkter på Migrationsverkets roll i valideringsprocessen.

8.3 Ett Sverige som håller samman

Sammanfattning

Den övergripande inriktningen för regeringens arbete med urban utvecklingspolitik och samhällets värdegrund fokuserar på att skapa en positiv socioekonomisk utveckling, minska boendesegregationen och förbättra skolresultaten i stadsdelar med utbrett utanförskap. Därutöver verkar regeringen för att skapa ett samhälle fritt från diskriminering och främlingsfientlighet samt incitament för ett attraktivt medborgarskap.

8.3.1 Nulägesanalys

Det urbana utvecklingsarbetet utgör en del av integrationspolitiken och syftar till att utvecklingen i stadsdelar som präglas av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av långvarigt försörjningsstöd och låg behörighet till gymnasiet, ska förbättras och skillnaderna jämfört med andra stadsdelar ska minska. Som en del i att skapa en positiv socioekonomisk utveckling och förbättrade skolresultat ska även boendesegregationen minska. Ett samhälle som präglas av social sammanhållning utgör också en viktig del av arbetet för en förbättrad integration. Genom åren har regeringen tagit ett antal initiativ i syfte att bryta den socio-ekonomiska segregationen och åstadkomma bättre livsvillkor i stadsdelar med utbrett utanförskap. Ofta har detta skett genom områdesinriktade insatser, exempelvis storstadssatsningen och lokala utvecklingsavtal. Numera är i stället utgångspunkten samverkan och stöd utifrån myndigheternas och kommunernas ordinarie verksamhet snarare än genom särskilda projektmedel. Särskilt fokus läggs på frågor som rör arbete, entreprenörskap, utbildning och hållbar tillväxt.

En del av integrationspolitiken handlar om att utrikes födda ska känna delaktighet, samhörighet och tillhörighet med det nya landet. Känslan av tillhörighet och gemenskap mellan människor i vårt land skapar en social sammanhållning. Att ge alla utrikes födda möjlighet att förvärva kunskap om mottagarsamhällets grundläggande värderingar och normer och säkerställa tillträde på lika villkor och utan diskriminering, till bl.a. institutioner, tjänster och varor samt att stödja utrikes föddas delaktighet i den demokratiska processen, är viktiga aspekter en social sammanhållning.

Det finns också mängder med regler, rutiner, normer, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska minoriteter att uppnå lika

rättigheter och möjligheter. På sikt är denna diskriminering ett stort hot mot den sociala sammanhållningen och i förlängningen, demokratin. Ett samhälle som slår vakt om alla människors lika värde är ett samhälle som ger alla möjligheter att utvecklas utifrån sina individuella egenskaper och förutsättningar och efter sin egen förmåga och sina egna val. Områden där det finns särskilda behov av insatser måste därför identifieras och fler måste ta ett ansvar i detta sammanhang.

Lika allvarligt är förekomsten av främlingsfientlighet och liknande former av intolerans. Arbetet med att motverka sådana företeelser måste ske genom insatser på alla nivåer och inom olika delar av samhället. Erfarenheterna visar att arbetet för tolerans, humanitet och öppenhet ständigt måste pågå.

8.3.2 Genomförda insatser sedan 2010

Förändrad inriktning på det urbana utvecklingsarbetet

Mellan 2007 och 2011 tecknades lokala utvecklingsavtal mellan regeringen och 21 kommuner i landet. Dessa avtal omfattade utvecklingen i 38 stadsdelar i dessa kommuner. Inriktningen på arbetet var att skapa former för samordning och samverkan i syfte att åstadkomma en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap. Den särskilda förordning (2008:348) om urbant utvecklingsarbete, som gällde fram till den 31 december 2011, förtydligade ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner med lokala utvecklingsavtal och utgjorde ett gemensamt ramverk för det urbana utvecklingsarbetet. Polismyndigheterna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen hade 2008–2011 i uppdrag att ingå i lokala partnerskap med de berörda kommunerna. Uppdragen har utförts inom ramen för ordinarie resurser och verksamhet såväl hos kommunerna som hos myndigheterna. Brottsförebyggande rådet (Brå) och Statens folkhälsoinstitut har haft i uppdrag att stödja partnerskapen.

I och med utgången av 2011 upphörde de lokala utvecklingsavtalen. I samband med detta aviserade regeringen en möjlighet för de 30 kommuner i landet med flest antal invånare samt Trollhättan och Landskrona att fortsätta att ingå i det urbana utvecklingsarbetet. Av dem som visade intresse valdes nio kommuner ut utifrån ett antal statistiska kriterier. I regleringsbrevet för 2012 gav regeringen Boverket, Brå samt Länsstyrelserna i Kronobergs, Stockholms, Västra Götalands och Skåne län i uppdrag att arbeta med det urbana utvecklingsarbetet. Arbetet syftar främst till kunskaps- och erfarenhetsutbyte. I budgetpropositionen för 2012 angav regeringen att det urbana utvecklingsarbetet går in i en ny fas i och med att förordningarna om urbant utvecklingsarbete och de lokala utvecklingsavtalen upphör.

Utvecklingsarbetet inriktas från 2012 i stället på utvärdering, kunskapsinhämtning, kunskapsutbyte och kunskapsspridning. Boverkets uppdrag att bygga upp och sprida kunskap genom att knyta forskning närmare de kommuner som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet fortsätter under 2013 och 2014. Regeringens arbete med urban utveckling inriktas även fortsättningsvis på att skapa en positiv socioekonomisk utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap, minska

boendesegregationen, sträva efter socialt och ekonomiskt hållbara boendemiljöer samt bättre skolresultat i stadsdelar med utbrett utanförskap. Den urbana utvecklingspolitiken kommer att fortsätta att bedrivas som en del av den generella politiken.

Regeringen föreslår vidare en särskild satsning med stimulansmedel till kommuner för arbete mot utanförskap. Stödet föreslås få formen av prestationsbaserade bidrag till de kommuner vars 15 stadsdelar valts ut inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet (URBAN15). Stödet är på 100 miljoner kronor per år under perioden 2013-2014 och ges för att stimulera och utveckla det arbete som kommunerna bedriver för att minska utanförskapet i de mest utsatta stadsdelarna. En fördelningsmodell inriktad på förbättrade resultat inom utbildning, sysselsättning och försörjningsstöd ska tillämpas.

Utredningen om nystartszoner lämnade i augusti 2012 betänkandet Nystartszoner (SOU 2012:50) i vilket det föreslås att ett system med nystartszoner införs. Som huvudsaklig åtgärd föreslås att företag i nystartszonerna erbjuds en lättnad avseende uttag av socialavgifter. Nystartszoner är ett förslag för att förbättra förutsättningarna för att jobb och företagande lättare ska kunna växa fram i områden med djupt utanförskap. Betänkandet har remitterats och förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Ökad trygghet i samhället viktig

Regeringen gav den 22 mars 2012 Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att kartlägga situationen avseende brottslighet och trygghet i Stockholm, Göteborg och Malmö. Kartläggningen syftade till en mer faktabaserad kunskap om hur brottsligheten och tryggheten ser ut och har utvecklats över tid i de tre storstäderna.

Kartläggningen visar att problemen med brott och otrygghet är större i Stockholm, Göteborg och Malmö än i övriga delar av landet. Problemnivåerna framstår som högst i Malmö när det gäller allmänhetens utsatthet för brott och deras upplevelser av otrygghet. Därutöver förefaller graden av avancerad organiserad brottslighet vara högre, med bl.a. fler storskaliga bedrägerier. De höga problemnivåerna kan sättas i samband med ett sårbart geografiskt läge, koncentrerad stadsstruktur och större inslag av sociala och ekonomiska problem i befolkningen än i Stockholm och Göteborg.

Kartläggningen bygger bl.a. på data från den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) som Brå genomför årligen sedan 2005. Här finns uppgifter om utsatthet för brott (olika våldsbrott och egendomsbrott), upplevd trygghet och förtroende för rättsväsendet. Sett över hela tidsperioden 2006–2011 var andelen otrygga större i Malmö än i de andra två storstäderna. Andelen som kände otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet var i genomsnitt 30 procent i Malmö och 21 i Stockholm och Göteborg. Under 2011 var dock andelen otrygga i princip densamma i Malmö (25 procent) och Göteborg (24 procent). Minst otrygga var invånarna i Stockholm, där 18 procent svarade att de kände otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet. Utanför de tre storstäderna uppgav knappt 16 procent sådan otrygghet.

De uppmätta trygghetsnivåerna har under perioden ökat i Stockholm och Malmö, och generellt sett, även förtroendet för rättsväsendet. Därutöver tycks inte allmänhetens utsatthet för brott ha utvecklats negativt i de tre storstäderna under perioden 2005 till 2010, undantaget våldsbrott i Göteborg och Malmö under den senare delen av tidsperioden.

I sammanhanget kan nämnas den omfattande nationella satsningen på grov organiserad brottslighet, som gett en ny struktur till arbetet och lett till tydligare fokusering på problemområdet. Lika angeläget är det att minska brottsligheten och otryggheten i de mest socialt och ekonomiskt utsatta bostadsområdena.

Även inom ramen för regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer genomfördes under åren 2008-2010 ett konkret utvecklingsarbete för att stärka tryggheten i den yttre miljön ur ett jämställdhetsperspektiv. Medel fördelades genom länsstyrelserna och Boverket och riktades mot många av landets kommuner, inklusive många av de områden som ingick i det urbana utvecklingsarbetet.

Sedan 2011 har regeringen gjort en satsning mot ungdomskriminalitet där Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen fått i uppdrag att inrätta sociala insatsgrupper. Polisen har, tillsammans med en rad myndigheter och kommuner, bildat en pilotverksamhet med sociala insatsgrupper på en rad orter. Tanken är att bl.a. socialtjänst, polis och skola bättre ska samverka för att förhindra att unga rekryteras till kriminella nätverk. Socialstyrelsen har tagit fram en vägledning för berörda aktörer och ska utveckla en riskbedömningsmanual för att bättre kunna identifiera de unga som bör ingå i de sociala insatsgrupperna.

Insatser inom det civila samhället

I arbetet med att bryta utanförskapet spelar aktörer inom det civila samhället en stor roll. År 2010 antogs en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Överenskommelsen inom integrationsområdet är en del av regeringens samlade politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) vars mål är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att bl.a. utveckla möjligheterna att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort samt stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald av verksamheter. Syftet med överenskommelsen inom integrationsområdet är att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn i arbetet med nyanländas etablering och integration samt att utveckla former och metoder så att de idéburna organisationerna kan medverka i och skapa bättre förutsättningar inom dessa områden. Frågor om sysselsättning, bildning och hälsa omnämns särskilt i överenskommelsen.

Regeringen ger också stöd till s.k. engagemangsguider vars syfte är att genom uppsökande verksamhet stimulera de boende i områden med lägre organisationsgrad, särskilt ungdomar och kvinnor, till kontakter med det

civila samhällets organisationer inom skilda verksamhetsområden. Stödet till engagemangsguider har under 2011 fördelats av Ungdomsstyrelsen med 10 miljoner kronor där elva projekt hade fokus på kvinnor och flickor. Sammanlagt nådde satsningen cirka 11 000 ungdomar och 300 kvinnor. I tre av projekten har verksamheten lett till att ungdomar och kvinnor startat nya organisationer i området eller stadsdelen. Dessutom redovisade åtta projekt att deras insats lett till fast verksamhet. Under 2012 ska totalt 10 miljoner kronor fördelas för detta ändamål. Regeringen avsätter slutligen 11 miljoner per år permanent, till flyktiguider och kontaktfamiljer för nyanlända.

Inom landsbygdens näringar finns nätverk av ideella organisationer och andra aktörer som aktivt arbetar med integration på landsbygden. Ett sådant nätverk är Landsbygdsnätverket som omfattar såväl representanter från myndigheter som nationella, regionala och lokala aktörer. Nätverket har bl.a. genomfört omfattande utbildning och informationsaktiviteter inom integrationsområdet.

Ungdomsstyrelsen fördelar även stöd till organisationer bildade på etnisk grund. Syftet med stödet är att stärka organisationernas egna initiativ och verksamheter kring kultur, språk och identitet samt delaktighet i samhället. Stödet fördelas enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. Slutligen fördelar Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) bidrag till trossamfund och samverkansorgan i form av organisations-, verksamhets- och projektbidrag. Statligt stöd till andra trossamfund än svenska kyrkan lämnas i form av statsbidrag och avgiftshjälp i enlighet med förordningen (1999:94) om statsbidrag till trossamfund.

Åtgärder för att motverka diskriminering och främlingsfientlighet

En arbetsmarknads-, näringslivs- och tillväxtpolitik som skapar förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag för att därigenom bryta utanförskapet bidrar också till sammanhållning. Diskriminering är på sikt ett stort hot mot den sociala sammanhållningen och måste bekämpas med full kraft. I detta sammanhang har diskrimineringslagen stor betydelse. Regeringen fortsätter arbetet med att skapa en lagstiftning som är så effektiv och heltäckande som möjligt samt att lagstiftningen fullt ut får genomslag. Det gäller t.ex. hur krav på aktiva åtgärder i arbetslivet kan utformas och göras tydliga. Regeringen beslutade i juli 2012 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att undersöka hur krav på aktiva åtgärder ska utformas och göras tydliga för att bli ett effektivare medel i arbetet med att förebygga diskriminering och uppnå lika rättigheter och möjligheter (dir. 2012:80).

Formella rättigheter leder dock inte automatiskt till lika rättigheter i praktiken. För detta krävs åtgärder genom olika insatser och inom olika delar av samhället. Myndigheter, civila samhället och arbetsmarknadens parter bidrar på olika sätt i detta arbete. Diskrimineringsombudsmannens verksamhet är central i strävan efter ett samhälle som är fritt från diskriminering. Regeringen kommer att fortsatt följa att myndighetens verksamhet bedrivs rättssäkert och effektivt. Om diskrimineringslagstiftningen ska få genomslag i samhället i stort behövs även lokala aktörer som kompletterar Diskrimineringsombudsmannens

roll. Dessa aktörer kan spela en betydande roll i lokalsamhället när det gäller att uppmärksamma och synliggöra olika former av diskriminering samt sprida kunskap om bl.a. gällande lagstiftning och om Diskrimineringsombudsmannens verksamhet. Det är därför viktigt att verksamhet på lokal nivå kan fortsätta och att det skapas förutsättningar för kontinuitet i verksamheten. Regeringen har därför permanentat medlen till antidiskrimineringsbyråerna.

Främlingsfientliga och andra uppfattningar och värderingar som står i strid med principen om alla människors lika värde, utgör ytterst en utmaning mot hela den värdegrund som bär upp en demokrati. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att motverka olika former av intolerans, bl.a. genomförs en treårig satsning för kunskaphöjande insatser för barn och ungdomar om främlingsfientlighet och liknande former av intolerans under perioden 2012–2014. Skolan utgör en nyckelinstitution i det långsiktiga främjandet av tolerans och öppenhet. Undervisning och utbildningsinsatser intar en särställning när det gäller förebyggande arbete. Det kan också behövas fler särskilt riktade åtgärder mot skolan. Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans (A 2011:02) har presenterat sitt betänkande under hösten 2012. Förslagen kommer att vara en utgångspunkt för vidare insatser. Även insatser från rättsväsendet för att bekämpa hatbrott och ge stöd till dem som drabbats av brott är viktiga åtgärder för ändamålet.

Ökat fokus på medborgarskapets betydelse

Medborgarskapet bör i högre utsträckning vara en symbol för delaktighet och samhörighet med Sverige, som förenar såväl nuvarande som nya svenskar. Regeringen avser att ta ställning till förändringar i medborgarskapslagen efter att Utredningen om vissa medborgarskapsfrågor (dir. 2012:2) har presenterat sitt slutbetänkande. Utredningen har bl.a. i uppdrag att lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse och att undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen.

8.3.3 Tillståndet och utvecklingen

Urban utveckling – stadsdelar med utbrett utanförskap

Flera av de 15 stadsdelarna som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet är byggda under miljonprogrammet och domineras av hyresrätt som upplåtelseform. Att erhålla blandade upplåtelseformer i dessa områden har många gånger visat sig vara svårt, samtidigt som blandade upplåtelseformer kan ha betydelse för förekomsten av socioekonomisk segregation. I många områden är också trångboddhet ett reellt problem. Andelen stora hushåll är stor samtidigt som det råder brist på större lägenheter. Till detta kommer ett stort antal asylsökande som bor hos släkt och vänner medan de väntar på beslut om uppehållstillstånd. Områdena har ofta sämre förbindelser med centrum och omgivande stad vilket påverkar områdenas attraktivitet och kan försämra förutsättningarna för en positiv integration på arbetsmarknaden. Dålig

tillgång till affärslokaler medför minskade förutsättningar för utveckling av företagande och lokal ekonomi.

I de stadsdelar där en stor andel invånare upplever ett utanförskap genom långvarig arbetslöshet, bidragsberoende, låg utbildningsnivå och otrygghet, bedriver staten och berörda kommuner ett gemensamt kunskapsbaserat utvecklingsarbete. Den outnyttjade arbetskraftspotential och kompetens som finns i stadsdelar med utbrett utanförskap utgör en resurs för tillväxt i hela landet.

Boendesegregation, som innebär att olika befolkningsgrupper bor åtskilda från varandra, utgör också ett problem. Det finns olika dimensioner och det som vanligen åsyftas är socioekonomisk eller etnisk boendesegregation. Dessa dimensioner överlappar varandra i hög utsträckning. Det är ofta städerna och regionerna, inte stadsdelarna, som är segregerade, vilket innebär att problemen inte kan lösas enbart genom insatser i en enskild stadsdel utan måste ses ur ett regionalt perspektiv. Därför ingår även länsstyrelserna i det urbana utvecklingsarbetet sedan 2012.

Bostadsmarknaden i Sverige är segmenterad. Vissa områden domineras av hyresrätter, andra av småhus och ytterligare andra av bostadsrätter. Detta bidrar till en uppdelad stad där t.ex. vissa grupper, vanligen med svaga socioekonomiska resurser, koncentreras till bostadsområden dominerade av hyresrätt (ofta s.k. miljonprogramsområden). Boendesegregationen kan delvis förklaras med hur man historiskt har planerat svenska städer. Den påverkas dock även av andra faktorer, t.ex. flyttmönster. Personer som har möjlighet att välja boende flyttar ofta från eller undviker att flytta till områden som anses mindre attraktiva.

Boendesegregationen har både positiva och negativa konsekvenser. En positiv konsekvens är att känslan av trygghet ökar när man bor nära släkt, vänner eller människor med liknande erfarenheter. Det finns dock även negativa konsekvenser, olika befolkningsgrupper möts inte, vilket kan medföra en risk att man inte lär sig respektera och uppskatta de olikheter som finns i samhället. Detta kan i sin tur leda till att föreställningar och normer inom grupper förstärks och sociala spänningar uppstår. De flesta negativa effekter drabbar framför allt stadsdelar som har en befolkning med svaga socioekonomiska resurser då koncentrationen av parallella problem bidrar till exkludering och utanförskap. Det finns också en risk för stigmatisering. Fysiskt avstånd till arbetsmarknaden kan utgöra ett ytterligare problem.

I de 15 stadsdelar som från och med 2012 omfattas av urbant utvecklingsarbetet har befolkningen betydligt lägre förvärvsfrekvens, större andel med långvarigt försörjningsstödsberoende och lägre gymnasiebehörighet än rikssnittet. SCB:s statistik visar att andelen förvärvsarbetande utflyttare är högre än andelen förvärvsarbetande inflyttare till stadsdelarna. Utflyttningen av dem som fått jobb och inflyttningen av nya arbetslösa medför att arbetslösheten i ett område kan förbli hög trots att det i själva verket är många av de boende som får arbete. Uppdelningen mellan olika funktioner i staden och bristen på samband mellan vissa socioekonomiskt svaga bostadsområden och staden i övrigt uppfattas i dag som grundläggande hinder för en hållbar stadsutveckling. Dessa fysiska förutsättningar bidrar till att fördjupa

boendesegregationen och motverka integrationen mellan olika grupper i samhället. Prop. 2012/13:63

Boverket påtalar att forskning länge pekat på att tätortsmiljöer och bostadsområden som uppfattas som oattraktiva väljs bort av dem som har möjlighet. Dessa områden fungerar ofta som inslussningsområden då nyanlända arbetslösa hittar tillgängliga bostäder i förorterna eller bor kvar hos vänner och släktingar på grund av bostadsbrist. Efter hand som invånarna etablerar sig på arbetsmarknaden flyttar många vidare och lämnar plats för nya nyanlända arbetslösa.

Skillnader i andelen förvärvsarbetande bland in- respektive utflyttare är ett mått på attraktionen hos ett område, och utgör en förklaring till sysselsättningsutvecklingen i stadsdelen. En större andel förvärvsarbetande bland utflyttare än bland inflyttare är ett tecken på att området inte attraherar personer i sysselsättning och med inkomster. En hög utflyttning av arbetande eller nyinflyttning av arbetslösa i ett område kan också förklara varför arbetslösheten i området förblir hög trots att de boende får jobb.

En gemensam värdegrund för ökad social sammanhållning och ett samhälle fritt från diskriminering

En gemensam värdegrund och god social sammanhållning är viktiga delar av det demokratiska samhället. Det innebär att det finns en allmänt delad uppfattning om att alla individer och grupper bidrar till och är viktiga för samhället, att människor har lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Därutöver finns det en allmän kunskap och medvetenhet om individens rättigheter, skyldigheter och ansvar i förhållande till samhället och sina medmänniskor. Människor i allmänhet har vidare förtroende för samhället och myndigheterna och känner tillhörighet till och delaktighet i samhället samt tillit till sina medmänniskor.

Det finns tydliga samband mellan graden av mellanmänniskt förtroende och graden av förtroende mellan befolkningen och den offentliga sektorn. För att åstadkomma detta förtroende krävs att staten, kommuner och landsting respekterar det demokratiska styrelseskicket och de mänskliga rättigheterna samt att de främjar kunskap och medvetenhet om dessa.

Social sammanhållning handlar om att förankra och levandegöra demokratin samt öka kunskapen om demokratins processer och spelregler men också om att öka kunskapen och bredda insikten om de mänskliga rättigheterna samt deras betydelse för ett öppet demokratiskt samhälle. Att ge utrikes födda möjlighet att förvärva kunskap om mottagarsamhällets grundläggande värderingar och normer, säkerställa tillträde till institutioner, varor och tjänster på samma grund som inhemska medborgare och utan diskriminering, samt att stödja invandrades medverkan i den demokratiska processen, är viktiga aspekter för en lyckad social sammanhållning.

Attityder till invandring och integration bör också sättas i ett större sammanhang utifrån vilka attityder som finns till olika utsatta grupper i

samhället. Här visar några studier på hårdnande attityder mot vissa grupper, som t.ex. muslimer och judar. Ur ett jämförande europeiskt perspektiv har Sverige dock mycket positiva attityder till migration, integration och mångfald. I en EU studie från 2005 uppvisade Sverige mycket lågt motstånd mot det mångkulturella samhället (12 procent), jämfört med t.ex. Storbritannien 20 procent, Danmark 22 procent och Tyskland 32 procent. Det råder en bred politisk enighet i vårt land om att främlingsfientlighet och liknande former av intolerans ska bekämpas. Arbetet med att motverka och förebygga främlingsfientlighet och liknande former av intolerans sker genom en rad olika insatser. Många enskilda, organisationer och samhällsorgan är på olika sätt engagerade på området. Erfarenheterna visar dock att arbetet för tolerans, humanitet och öppenhet ständigt måste pågå.

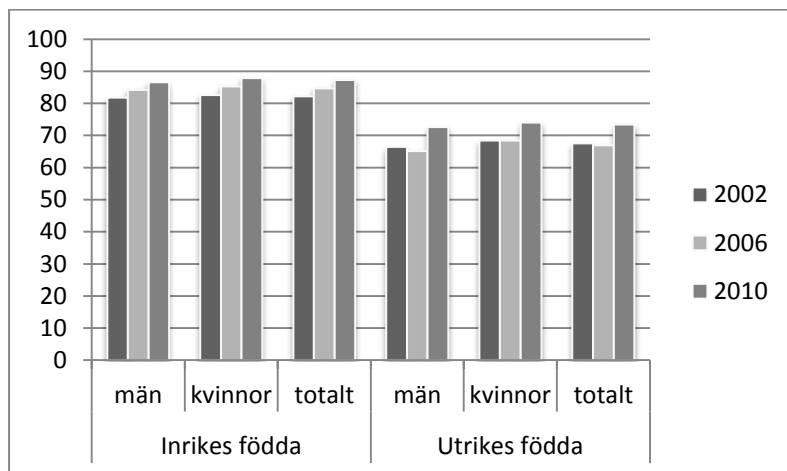
Utrikes föddas valdeltagande

Utrikes föddas delaktighet i det formella politiska systemet är en indikator på social sammanhållning. Det finns en tydlig koppling mellan medborgarskap och valdeltagande eftersom rösträtt i riksdagsval är en reell rättighet för medborgare. Svenska medborgare som är födda utanför Sverige röstar i betydligt lägre grad än inrikes födda i nationella val.

Även om skillnaden i valdeltagande mellan utrikes och inrikes födda minskade vid 2010 års val kvarstår en skillnad om 14 procentenheter. Dock är trenden ett ökat deltagande och i 2010 års riksdagsval steg valdeltagandet bland utrikes födda med nästan 7 procentenheter till 73 procent. Bland inrikes födda steg andelen röstande med knappt 3 procentenheter till 87 procent. Studier på valdistriktsnivå visar att det finns stora skillnader inom kommunerna mellan de valdistrikt som har lägst och högst valdeltagande, och utmärkande drag för valdistrikt med lågt valdeltagande är att befolkningen har lägre inkomst, lägre utbildning och lägre andel sysselsatta, samt en högre andel utrikes födda eller utländska medborgare bland de röstberättigade. Valdeltagandet för utrikes födda skiljer sig också mellan födelseregioner och är oavsett bakgrund generellt högre för kvinnor än för män.

Figur 3. Valdeltagande i riksdagsval bland svenska medborgare folkbokförda i Sverige, andelar i procent efter inrikes/utrikes född, kön och tid, 2002–2006

Prop. 2012/13:63



Källa: SCB

Antalet utrikes födda som är nominerade och invalda till riksdag, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Efter valet 2010 har 8 procent (28 personer) av riksdagsledamöterna ett annat land än Sverige som sitt födelseland. Bland landstings- och kommunfullmäktigeledamöterna är motsvarande siffror 7,7 procent respektive 7,6 procent.

Tabell 7. Andel utrikes födda bland förtroendevalda i kommun, landsting och riksdag, 1991-2010

	Kommun		Landsting		Riksdag	
	män	kvinnor	män	kvinnor	män	kvinnor
1991	3,5	5,5	2,9	4,9	0,8	4,3
1994	3,8	5,7	3	5,9	1	3,5
1998	4,7	6,3	4,8	6,7	1	3,4
2002	5,9	7,2	6,2	7,7	4,1	6,9
2006	6,1	7,8	6,2	7,9	4,8	4,8
2010	6,8	8,7	7	8,6	6,7	9,4
Förändring 1991-2010	3,3	3,2	4,1	3,7	5,9	5,1

Källa: SCB

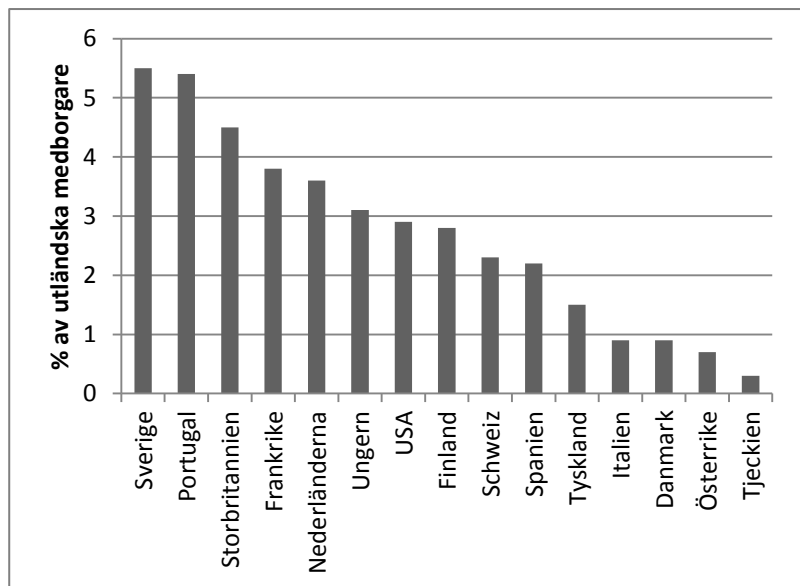
Naturaliseringsmönstret varierar

Medborgarskapet är av betydelse för integrationen. Först genom medborgarskapet ges nya svenskar fullt ut samma rättigheter och skyldigheter, bl.a. får endast medborgare rösta i val till riksdagen. Samtidigt utmärker sig Sverige genom att det är lättare att bli

medborgare än i många andra europeiska länder. Naturaliseringsgraden definieras som andelen av de utländska medborgarna i ett land som blir medborgare under ett år. I genomsnitt har Sverige haft en naturaliseringsgrad på 7,6 procent de senaste tio åren. Naturaliseringsgraden i Sverige är hög jämfört med andra OECD-länder där den ligger på mellan 2 och 4 procent.

Naturaliseringsmönstret varierar mellan olika grupper av utländska medborgare. Det finns förmodligen ett antal olika anledningar till att personer ansöker om svenskt medborgarskap. Flyktingar och personer som tillhört en minoritet i sitt f.d. hemland tenderar att bli svenska medborgare tidigare än andra utrikes födda. I en av de få undersökningar som gjorts om anledningar till att söka medborgarskap (Szabó, Mátyás, 1997, Vägen mot medborgarskap, studier i medborgarskapsbyte och integration) framkom att möjlighet att resa med svenskt pass var en viktig orsak, men även att rösta i riksdagsval och förhoppning om att inte bli diskriminerad i samma utsträckning framhölls. Forskning på området visar också att ju större samhörighet utländska medborgare upplever med landet de bor i, desto mer positiv är inställningen till naturalisering.

Figur 4. Naturaliseringsgrad i valda OECD-länder, 2010



Källa: OECD

9.1 Förslaget till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3 och 4.4.

Av paragrafens *första stycke* framgår vad lagen innehåller.

I *andra stycket* regleras förhållandet mellan denna lag och lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Bestämmelsen innebär att kommunen inte är skyldig att erbjuda samhällsorientering enligt denna lag om den nyanlände omfattas av etableringslagen. Det finns även en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser i etableringslagen om en kommuns skyldighet att erbjuda samhällsorientering för dessa personer.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

I paragrafen avgränsas målgruppen för kommunernas skyldighet enligt 3 § att erbjuda samhällsorientering.

Enligt *första stycket* ska en nyanländ, för att omfattas av lagen, ha fyllt 18 men inte 65 år, vara folkbokförd i en kommun och ha beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort efter ansökan i enlighet med angivna bestämmelser i utlänningslagen (2005:716).

Att den nyanlände ska ha fyllt 18 år innebär i enlighet med treårsregeln i 4 § att nyanlända som fyller 18 inom tre år från den dag de först folkbokfördes i en kommun, omfattas av lagen från den dag de fyller 18, under förutsättning att de inte går i gymnasieskola, se paragrafens andra stycke. Detta framgår av hänvisningen i paragrafen till bestämmelser i utlänningslagen som rör barn, dvs. personer under 18 år. Att den nyanlände ska vara under 65 år innebär inte att kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör i alla situationer när den nyanlände fyller 65 år. Bestämmelsen är nämligen avsedd att tolkas så att kommunens skyldighet kvarstår i två fall. Det ena fallet är när den nyanlände påbörjat samhällsorienteringen och fyller 65 år innan den slutförts. Det andra är om den nyanlände, efter att ha tagit del av kommunens erbjudande om samhällsorientering, anmält sig för att delta i denna och fyller 65 år efter anmälan, men innan samhällsorienteringen påbörjats. Kommunen kan alltså i dessa fall inte välja att avbryta samhällsorienteringen eller inte låta den nyanlände påbörja den.

Det är Skatteverkets folkbokföringsbeslut som ligger till grund för vem som omfattas av rätten till samhällsorientering. Vem som ska folkbokföras regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Huvudregeln är, med vissa undantag, att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år, ska folkbokföras.

Första och andra punkten omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket eller 3 a § första stycket 1–3, andra eller tredje stycket utlänningslagen.

Den person som den nyanlände kan ha anknytning till (anknytningspersonen) kan vara en person som är bosatt i Sverige, exempelvis en svensk medborgare, eller en person som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Det saknar betydelse på vilken grund anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. Det finns inte heller något krav på att den nyanlände ska ha ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom viss tid från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. De anhöriga som under vissa förutsättningar kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning är enligt 5 kap. 3 § make, sambo, ett ogift barn och förälder till ett ensamkommande ogift barn som är flykting eller annan skyddsbehövande. Vidare omfattas enligt 5 kap. 3 a § även bl.a. personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen, personer som på något annat sätt är nära anhörig och som i hemlandet ingått i samma hushåll som anknytningspersonen, om det finns ett särskilt beroendeförhållande som fanns redan i hemlandet, personer som ska utöva umgänge av inte begränsad omfattning med ett i Sverige bosatt barn och, om det finns synnerliga skäl, personer som är anhöriga till en flykting eller annan skyddsbehövande eller personer som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning genom förutvarande vistelse i Sverige eller svenskt ursprung omfattas inte av lagen. Detta framgår genom att det i bestämmelsen inte finns någon hänvisning till 5 kap. 3 a § första stycket 4.

Tredje punkten omfattar nyanlända som har beviljats uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § andra stycket utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen ska vissa familjemedlemmar till EES-medborgare, som inte själva är EES-medborgare, ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket. Vad som enligt utlänningslagen avses med familjemedlem till EES-medborgare framgår av 3 a kap. 2 § den lagen.

Fjärde punkten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Den omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen. De nyanlända som omfattas av denna bestämmelse är familjemedlemmar som enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 15 a § första stycket 1. För att en familjemedlem ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a § första stycket 2, krävs att både familjemedlemmen och den person som familjemedlemmen har stark anknytning till vistas i Sverige och genom ett lagakraftvunnet beslut har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Personen som familjemedlemmen har stark anknytning till måste dessutom sedan minst sex månader ha en anställning som uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället.

Femte punkten omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 23 § andra, tredje eller femte stycket utlänningslagen. De nyanlända som avses är anhöriga till tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat och familjemedlemmar

till tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för arbete. Vidare avses familjemedlemmar eller anhöriga som beviljats uppehållstillstånd till följd av en överenskommelse med främmande stat. Familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för forskning omfattas inte av lagen. Detta framgår genom att det inte finns någon hänvisning till 5 kap. 23 § fjärde stycket.

I paragrafens *andra stycke* begränsas kommunens skyldighet genom att nyanlända som går i gymnasieskola eller som är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz undantas från lagens tillämpningsområde.

3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

Paragrafen har utformats enligt *Lagrådets* förslag. Av paragrafen framgår att varje kommun är skyldig att erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen.

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

Av paragrafen framgår att samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun. Det innebär att kommunens skyldighet upphör när den nyanlände varit folkbokförd i en eller flera kommuner under tre år. Avsikten är att paragrafen ska tolkas så att kommunens skyldighet upphör tre år efter första folkbokföringstillfället, även om personen under treårsperioden haft avbrott i folkbokföringen, t.ex. på grund av att personen under viss tid vistats i utlandet och sedan kommit tillbaka till Sverige.

Bestämmelsen är avsedd att tolkas så att kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering i vissa fall kvarstår även efter treårsfristens utgång. En nyanländ som påbörjat samhällsorientering, men av någon anledning inte fullföljt denna inom treårsfristen, ska ha rätt att slutföra samhällsorienteringen. Detsamma gäller om den nyanlände efter att ha tagit del av kommunens erbjudande om samhällsorientering, anmält sig för att delta i denna och treårsfristen löpt ut efter anmälan, men innan samhällsorienteringen påbörjats. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering kvarstår således i dessa situationer.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.7.

I paragrafen anges att kommunen aktivt ska verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i insatsen. Det krävs alltså att kommunen inte bara verkar för att informera de berörda nyanlända om samhällsorientering, utan även förklarar nyttan för dem med att delta. För att uppnå detta kan kommunerna i första hand använda sig av befintliga kanaler, t.ex. genom information via Arbetsförmedlingen, kommunens webbplats och vägledningscentrum.

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.8.

Paragrafen innehåller ett normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

**9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:47)
om vissa kommunala befogenheter**

3 kap. 7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.10.

I paragrafen ges kommunerna vidgad kompetens att samverka med varandra i fråga om samhällsorientering. Ändringen innebär att en kommun får ingå avtal med en annan kommun om att utföra den andra kommunens uppgifter, inte bara enligt 5 § etableringslagen, utan även enligt lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandare.

**9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:538)
om prestationsbaserad stimulansersättning
inom utbildning i svenska för invandrare**

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

För att få sfi-bonus ska den nyanlände ha uppnått betyg för godkänt resultat på någon av de kurser som anges i paragrafen. Betyg för godkänt resultat betecknas med A, B, C, D eller E. Detta följer av 22 kap. 20 § skollagen (2010:800). Ändringen innebär att beteckningen på betygskravet för att få sfi-bonus anpassas till de nya betygsbeteckningar som införts genom skollagen. Det nya sättet att ange betygskravet innebär att även gamla betygsbeteckningar omfattas.

3, 4 och 7 §§

Förslagen behandlas i avsnitt 5.2.

Förslagen innebär en anpassning till de nya betygsbeteckningarna i skollagen.

Sammanfattning av promemorian Utökad målgrupp för samhällsorientering (Ds 2012:24)

Prop. 2012/13:63
Bilaga 1

Denna promemoria innehåller ett förslag till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och ett förslag till ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Vidare innehåller promemorian ett förslag till ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulanssättning inom utbildning i svenska för invandrare (sfi-bonuslagen). I avsnitt 3 Utökad målgrupp för samhällsorientering behandlas förslaget till ny lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Förslaget innebär att fler nyanlända invandrare kommer att erbjudas samhällsorientering. Det föreslås även att kommunerna ska få samverka med varandra avseende samhällsorientering enligt den nya lagen på samma sätt som de får samverka i fråga om samhällsorientering enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagförslaget och lagändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2013. I avsnitt 4 Beteckningen på betygskravet för sfi-bonus behandlas förslaget till ändring i sfi-bonuslagen. Förslaget är föranlett av att det införts nya betygsbeteckningar i skollagen (2010:800). Även dessa ändringar föreslås träda i kraft den 1 maj 2013.

Förslag till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Varje kommun är skyldig att erbjuda samhällsorientering till nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i kommunen och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket eller 3 a § första stycket 1–3, andra eller tredje stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § andra stycket utlänningslagen,

3. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen, eller

4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 23 § andra, tredje eller femte stycket utlänningslagen.

Kommunens skyldighet omfattar inte nyanlända som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett EES-land eller Schweiz.

2 § Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlände för första gången folkbokfördes i en kommun.

3 § Kommunens skyldighet enligt 1 § gäller inte nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

4 § Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och för att motivera dem att delta i samhällsorienteringen.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013 och tillämpas på nyanlända invandrare som folkbokförs för första gången i en kommun efter utgången av april 2013.

Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Prop. 2012/13:63
Bilaga 2

Häriigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2012:417

Föreslagen lydelse

3 kap.

7§

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare *eller lagen (2013:XX) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare* ska utföras av den andra kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare

Härigenom föreskrivs att 2–4 och 7 §§ lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare¹ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2010:878

Föreslagen lydelse

2 §

Sfi-bonus lämnas till en nyanländ som inom den tidsperiod som anges i 3 § har deltagit i utbildning i svenska för invandrare och uppnått *minst betyget Godkänt* enligt något av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

Sfi-bonus lämnas till en nyanländ som inom den tidsperiod som anges i 3 § har deltagit i utbildning i svenska för invandrare och uppnått *godkänt resultat* enligt något av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

För att sfi-bonus ska lämnas måste *minst betyget Godkänt* ha uppnåtts inom tolv månader från det att utbildningen startade, dock senast inom femton månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

För att sfi-bonus ska lämnas måste *godkänt resultat* ha uppnåtts inom tolv månader från det att utbildningen startade, dock senast inom femton månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

Lydelse enligt SFS 2010:878

Föreslagen lydelse

4 §

Sfi-bonus lämnas med

1. en halv bonus för den som uppnått *minst betyget Godkänt* i utbildning i svenska för invandrare på kurs B på studieväg 1,

2. två tredjedels bonus för den som har uppnått *minst betyget Godkänt* i utbildning i svenska för

Sfi-bonus lämnas med

1. en halv bonus för den som uppnått *godkänt resultat* i utbildning i svenska för invandrare på kurs B på studieväg 1,

2. två tredjedels bonus för den som har uppnått *godkänt resultat* i utbildning i svenska för invandrare

¹ Lydelse enligt 2010:878.

invandrare på kurs C på studieväg 2, och på kurs C på studieväg 2, och Prop. 2012/13:63
2, och 3. en hel bonus för den som har Bilaga 2
3. en hel bonus för den som har uppnått *godkänt resultat* i
uppnått *minst betyget Godkänt* i utbildning i svenska för invandrare
utbildning i svenska för invandrare på kurs D på studieväg 3.
på kurs D på studieväg 3.

Sfi-bonus lämnas med högst en hel bonus. För en nyanländ som får sfi-bonus enligt första stycket ska redan utbetald sfi-bonus räknas av.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Ansökan om sfi-bonus görs skriftligen av den nyanlände hos den kommun där han eller hon är folkbokförd. Ansökan ska ha kommit in till kommunen inom tre månader från den dag då den nyanlände uppnådde *minst betyget Godkänt* enligt något av alternativen i 2 §.

Ansökan om sfi-bonus görs skriftligen av den nyanlände hos den kommun där han eller hon är folkbokförd. Ansökan ska ha kommit in till kommunen inom tre månader från den dag då den nyanlände uppnådde *godkänt resultat* enligt något av alternativen i 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013.

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Kammarrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens skolverk, Stockholms universitet, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Alvesta kommun, Botkyrka kommun, Burlövs kommun, Falkenbergs kommun, Gnosjö kommun, Göteborgs kommun, Härjedalens kommun, Landskrona kommun, Malmö kommun, Motala kommun, Sollentuna kommun, Stockholms kommun, Vännäs kommun, Växjö kommun, Örnköldsviks kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Folkbildningsrådet, Folkbildningsförbundet, Landsorganisationen i Sverige och Sveriges akademikers centralorganisation, med medlemsförbunden Lärarnas Riksförbund, Naturvetarna och Jusek.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig: Riksdagens ombudsmän, Skatteverket, Statens skolinspektion, Emmaboda kommun, Filipstads kommun, Forshaga kommun, Hallsbergs kommun, Haparanda kommun, Kävlinge kommun, Robertsfors kommun, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Årjängs kommun, Östhammars kommun, Skåne läns landsting, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Pensionärernas Riksorganisation och Sveriges Pensionärsförbund.

Förslag till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kommuners ansvar att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Lagen gäller inte nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det finns särskilda bestämmelser i den lagen om en kommuns skyldighet att erbjuda samhällsorientering för dessa personer.

2 § Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–3, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § andra stycket utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen, eller

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § andra, tredje eller femte stycket utlänningslagen.

Lagen gäller dock inte nyanlända som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

3 § Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till nyanlända invandrare som omfattas av denna lag.

4 § Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlända har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlända för första gången folkbokfördes i en kommun.

5 § Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013 och tillämpas på nyanlända invandrare som folkbokförs för första gången i en kommun efter utgången av april 2013.

Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 7 §¹

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska utföras av den andra kommunen.

En kommun får ingå avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt 5 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare *eller lagen (2013:XX) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare* ska utföras av den andra kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013.

¹ Senaste lydelse 2012:417.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare

Härigenom föreskrivs att 2–4 och 7 §§ lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare⁷ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁸

Sfi-bonus lämnas till en nyanländ som inom den tidsperiod som anges i 3 § har deltagit i utbildning i svenska för invandrare och uppnått *minst betyget Godkänt* enligt något av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

Sfi-bonus lämnas till en nyanländ som inom den tidsperiod som anges i 3 § har deltagit i utbildning i svenska för invandrare och uppnått *betyg för godkänt resultat* enligt något av följande alternativ:

- kurs B på studieväg 1,
- kurs C på studieväg 2, eller
- kurs D på studieväg 3.

3 §

För att sfi-bonus ska lämnas måste *minst betyget Godkänt* ha uppnåtts inom tolv månader från det att utbildningen startade, dock senast inom femton månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

För att sfi-bonus ska lämnas måste *betyg för godkänt resultat* ha uppnåtts inom tolv månader från det att utbildningen startade, dock senast inom femton månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

4 §⁹

Sfi-bonus lämnas med

1. en halv bonus för den som har uppnått *minst betyget Godkänt* i utbildning i svenska för invandrare på kurs B på studieväg 1,

2. två tredjedels bonus för den som har uppnått *minst betyget Godkänt* i utbildning i svenska för invandrare på kurs C på studieväg 2, och

3. en hel bonus för den som har uppnått *minst betyget Godkänt* i

Sfi-bonus lämnas med

1. en halv bonus för den som har uppnått *betyg för godkänt resultat* i utbildning i svenska för invandrare på kurs B på studieväg 1,

2. två tredjedels bonus för den som har uppnått *betyg för godkänt resultat* i utbildning i svenska för invandrare på kurs C på studieväg 2, och

3. en hel bonus för den som har uppnått *betyg för godkänt resultat* i

⁷ Senaste lydelse av lagens rubrik 2010:878.

⁸ Senaste lydelse 2010:878.

⁹ Senaste lydelse 2010:878.

utbildning i svenska för invandrare
på kurs D på studieväg 3.

utbildning i svenska för invandrare
på kurs D på studieväg 3.

Sfi-bonus lämnas med högst en hel bonus. För en nyanländ som får sfi-bonus enligt första stycket ska redan utbetald sfi-bonus räknas av.

7 §

Ansökan om sfi-bonus görs skriftligen av den nyanlände hos den kommun där han eller hon är folkbokförd. Ansökan ska ha kommit in till kommunen inom tre månader från den dag då den nyanlände uppnådde *minst betyget Godkänt* enligt något av alternativen i 2 §.

Ansökan om sfi-bonus görs skriftligen av den nyanlände hos den kommun där han eller hon är folkbokförd. Ansökan ska ha kommit in till kommunen inom tre månader från den dag då den nyanlände uppnådde *betyg för godkänt resultat* enligt något av alternativen i 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2013.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-11-09

Närvarande: F.d. justitierådet Leif Thorsson samt justitieråden Per Virdesten och Margit Knutsson.

Utvidgad målgrupp för samhällsorientering

Enligt en lagrådsremiss den 1 november 2012 (Arbetsmarknadsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare,
2. lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,
3. lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Tarik Qureshi.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 §

Av paragrafen, som reglerar lagens målgrupp, framgår inledningsvis att lagen inte gäller för personer som har fyllt 65 år. Det framgår emellertid inte av vare sig lagtexten eller motiven till förslaget vad som händer om en person uppnår denna ålder under pågående samhällsorientering eller efter det att erbjudande enligt lagen lämnats men innan samhällsorienteringen påbörjats. Frågan är om kommunens skyldighet kvarstår eller om kommunen kan välja att avbryta samhällsorienteringen respektive inte låta den nyanlände påbörja den. Detta bör lämpligen behandlas i författningskommentaren. Se även under 4 § nedan.

Målgruppen för kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering avgränsas vidare genom att det i fem punkter hänvisas till olika bestämmelser i utlänningslagen. I några av punkterna lämnas dessutom viss upplysning om innehållet i de bestämmelser som det hänvisas till. Enligt Lagrådets uppfattning är det en lämplig lagstiftningsteknik att på detta sätt lämna information om vad de bestämmelser som man hänvisar till innehåller (jfr Ds 1998:43 s. 92 f.). I konsekvens med detta kan punkten fyra förslagsvis formuleras på följande sätt:

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen, eller

I paragrafen föreskrivs varje kommuns skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering. Avsikten torde vara att en kommuns ansvar endast omfattar de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen. Detta framgår emellertid inte av lagtexten. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av denna lag.

4 §

Av paragrafen framgår att kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering gäller i tre år efter det att den nyanlända första gången folkbokfördes i en kommun.

Enligt författningskommentaren upphör kommunens skyldighet när den nyanlända varit folkbokförd i en eller flera kommuner under ”sammanlagt” tre år. Det har under föredragningen upplysts att paragrafen ska tolkas så att skyldigheten upphör tre år efter första folkbokföringstillfället även om personen under treårsperioden haft avbrott i folkbokföringen, t.ex. på grund av att personen under viss tid vistats i utlandet och sedan kommit tillbaka till Sverige. Detta bör framgå av författningskommentaren. Ordet ”sammanlagt” bör utgå.

På motsvarande sätt som påpekats beträffande 65-årsgränsen i 2 § saknas ett tydligt ställningstagande i frågan vad som händer om en samhällsorientering har erbjudits men inte fullföljts innan treårsfristen löpt ut. Även denna fråga bör lämpligen behandlas i författningskommentaren.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Ullenhag

Regeringen beslutar proposition Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling