

# Aktiv väntan – asylsökande i Sverige

*Betänkande av Asylmottagningsutredningen*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:19

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23154-8  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Tobias Billström

Regeringen beslutade den 13 december 2007 att tillkalla en särskild utredare för att se över mottagandet av asylsökande. Samma dag förordnade statsrådet Tobias Billström generaldirektören Sören Häggroth till särskild utredare.

Som sakkunniga har medverkat utredaren Arjun Bakshi, verksamhetschefen Caroline Henjered och departementsrådet Anders Kessling.

Som experter har medverkat utredaren Kristina Eriksson, utredaren Göran Ferm, kanslirådet Per de la Gardie, rättssakkunniga Christina Kopparberg, experten Clas Lind, utredaren Roy Melchert, departementssekreteraren Gunnar Sallstedt, kanslirådet Anna Santesson, departementssekreteraren Peter Sjöquist, departementssekreteraren Karin Stillerud och departementssekreteraren Anna Zeidler.

Huvudsekreterare åt utredningen har varit kanslirådet Pontus Ringborg. Sekreterare har varit rådmannen Katarina Adolfson. Malin William-Olsson har varit utredningens assistent.

Utredningen har tagit namnet Asylmottagningsutredningen.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm februari 2009

Sören Häggroth

/Pontus Ringborg  
Katarina Adolfson

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>23</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>51</b>
1.1 Uppdraget.....	51
1.2 Utredningens arbete .....	52
1.3 Betänkandet.....	54
<b>2 Migrationspolitik i förändring.....</b>	<b>57</b>
2.1 Utvecklingen på asylområdet – en statistisk historik.....	57
2.1.1 Antalet asylsökande och gruppens sammansättning .....	57
2.1.2 Handläggningstider, antal inskrivna i mottagandesystemet samt beslutsutfall .....	59
2.2 Hur mottagandet av asylsökande har organiserats .....	62
2.2.1 Inledning .....	62
2.2.2 Statens invandrarverk blir huvudman.....	63
2.2.3 Mer förlägningsboende .....	64
2.2.4 Förändrad syn på tiden som asylsökande.....	64
2.2.5 Tillgången till undervisning i det offentliga skolväsendet .....	65
2.2.6 Eget boende förändrar situationen .....	65
2.2.7 Ensamkommande barn .....	66
2.2.8 Lag om hälso- och sjukvård .....	66

2.3	Aktuella utvecklingstendenser i asyl- och migrationspolitiken .....	67
2.3.1	Ny instans- och processordning .....	67
2.3.2	Nytt regelverk för arbetskraftsinvandring .....	68
2.3.3	EU .....	69
<b>3</b>	<b>Behovet av förändringar i mottagandet av asylsökande ....</b>	<b>75</b>
3.1	Problem och brister i dagens asylmottagning .....	76
3.1.1	Allmänt .....	76
3.1.2	Sysselsättning .....	77
3.1.3	Boende .....	78
3.1.4	Ekonomiskt bistånd.....	78
3.1.5	Sociala insatser.....	79
3.1.6	Mottagandesystemet i ett återvändandeperspektiv.....	79
3.1.7	Statens ersättning till kommunerna .....	80
3.2	Allmänna utgångspunkter för arbetet med förslag till förändringar .....	80
3.2.1	Individens perspektiv.....	80
3.2.2	Meningsfull sysselsättning rustar individen såväl för integration som för återvändande .....	81
3.2.3	Samma principiella krav på egenförsörjning på asylsökande som på andra.....	82
3.2.4	Processen för asylsökandes boende måste bli tydligare och mer strukturerad .....	83
3.2.5	Insatser inom ramen för mottagandet bör i möjligaste mån organiseras nära individen; normalisering och professionalisering .....	84
3.2.6	Frivilligorganisationerna bör kunna spela en mer aktiv roll i asylmottagandet .....	85
<b>4</b>	<b>Sysselsättning .....</b>	<b>87</b>
4.1	Nuvarande förhållanden.....	87
4.1.1	Möjligheter till reguljärt arbete för asylsökande .....	87
4.1.2	Organiserad sysselsättning.....	91
4.1.3	Asylsökandes vardag.....	98
4.2	Det nya regelverket för arbetskraftsinvandring – en utgångspunkt för utredningens förslag.....	99

4.3	Överväganden och förslag.....	101
4.3.1	Generellt undantag från kravet på arbetstillstånd.....	101
4.3.2	Generell information om möjligheterna till arbete samt upprättande av en individuell handlingsplan....	102
4.3.3	Kartläggning och dokumentation av tidigare erfarenheter.....	105
4.3.4	Undervisning i svenska, praktik och annan sysselsättning .....	106
<b>5</b>	<b>Boende .....</b>	<b>125</b>
5.1	Gällande regelverk.....	126
5.2	Kort om Migrationsverkets uppdrag .....	126
5.3	Asylsökandes boende – hur många bor var och hur? .....	127
5.3.1	Allmänt.....	127
5.3.2	Närmare om anläggningsboende .....	131
5.3.3	Varför välja eget boende? .....	132
5.3.4	För- och nackdelar med eget boende .....	133
5.4	Vissa principiella frågor och motstående intressen.....	136
5.5	Överväganden och förslag.....	138
5.5.1	Särskilt ankomstboende under asylprocessens första tid.....	138
5.5.2	Erbjudande om ordnat boende efter tiden i ankomstboende.....	151
5.5.3	Strategi för asylsökandes boende.....	154
5.5.4	Fler platser i ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna .....	157
5.5.5	Eventuella åtgärder med koppling till trångboddhet i anläggningsboendena.....	158
5.5.6	Behov av förändrad ordning i samband med beslut om uppehållstillstånd .....	160
<b>6</b>	<b>Ekonomiskt bistånd till den enskilde .....</b>	<b>163</b>
6.1	Gällande ordning.....	163
6.1.1	Allmänt.....	163
6.1.2	Bostadsersättning.....	163
6.1.3	Dagersättning.....	164
6.1.4	Särskilt bistånd.....	165

6.1.5	Ansökan och utbetalning.....	166
6.1.6	Nedsättning av dagersättning.....	166
6.1.7	Upphörande av bistånd.....	166
6.2	Närmare om problemen med gällande ordning.....	167
6.3	Överväganden och förslag .....	168
6.3.1	Ett nytt ersättningssystem införs .....	168
6.3.2	Grundersättning.....	169
6.3.3	Aktivitetsbonus.....	173
6.3.4	Särskild ersättning.....	175
6.3.5	Nedsättning.....	175
6.3.6	Förbättrad kontroll.....	176
<b>7</b>	<b>Sociala insatser .....</b>	<b>177</b>
7.1	Gällande ordning.....	177
7.1.1	Gränsdragningen mellan LMA och socialtjänsten....	177
7.1.2	Ansvaret för ensamkommande barn.....	178
7.1.3	Gränsdragningen mellan LMA och hälso- och sjukvården.....	179
7.1.4	Kartläggning av insatser.....	180
7.2	Överväganden och förslag .....	181
<b>8</b>	<b>Återvändande .....</b>	<b>185</b>
8.1	Allmänt om återvändande.....	185
8.2	Överväganden och förslag .....	187
8.2.1	Begränsningar i rätten till sysselsättning .....	187
8.2.2	Begränsningar i rätten till ekonomiskt bistånd .....	187
8.2.3	Särskilda boenden.....	189
<b>9</b>	<b>Mottagandevillkoren vid tidsbegränsat uppehållstillstånd .....</b>	<b>191</b>
9.1	Gällande ordning.....	191
9.1.1	Mottagandevillkoren under tillståndstiden .....	191
9.1.2	Mottagandevillkoren under tid då ny ansökan prövas.....	194
9.1.3	Återvändarna – utresta personer som söker asyl på nytt.....	196

9.1.4	Utlänningar som har uppehållsrätt .....	197
9.2	Överväganden och förslag .....	197
<b>10</b>	<b>Statlig ersättning till kommuner och landsting .....</b>	<b>201</b>
10.1	Gällande regler .....	202
10.1.1	Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ....	202
10.1.2	Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande .....	203
10.2	Den norska modellen .....	204
10.3	Överväganden och förslag .....	205
10.3.1	Behovet av ett nytt ersättningssystem .....	205
10.3.2	Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ....	207
10.3.3	Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande .....	219
10.3.4	Asylsökandes vårdavgifter .....	222
<b>11</b>	<b>Uppgiftsskyldighet m.m. ....</b>	<b>223</b>
11.1	Gällande sekretessregler .....	223
11.2	Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket .....	224
11.3	Samordningsnummer .....	225
<b>12</b>	<b>Värdegrund och förhållningssätt inom mottagandet av     asylsökande .....</b>	<b>227</b>
12.1	Vad gör Migrationsverket? .....	227
12.2	Överväganden .....	229
12.2.1	Behovet av ändamålsenlig kompetens inom mottagandet av asylsökande .....	231
12.2.2	Hur tillgodose behoven hos vissa särskilda grupper av asylsökande? .....	232
12.2.3	Värdet av extern oberoende uppföljning och granskning .....	233



<b>13</b>	<b>Särskilt om frivilligorganisationernas roll .....</b>	<b>237</b>
13.1	Erfarenheter inom Migrationsverket av samverkan med frivilligorganisationer .....	237
13.2	Samverkan mellan staten och frivilligorganisationerna – aktuella initiativ .....	239
13.3	Organisationer och verksamheter inom frivilligsektorn – några exempel .....	241
13.3.1	Svenska Röda Korset .....	241
13.3.2	Sveriges Kristna Råd m.fl.....	242
13.3.3	Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden (AEASS) .....	243
13.3.4	Swera .....	244
13.4	Överväganden och förslag .....	245
13.4.1	Uppdrag till Migrationsverket att främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet .....	246
13.4.2	Medverkan i arbetet med att lämna information.....	248
13.4.3	Lokalt stöd till asylsökande under vistelsen i Sverige .....	249
13.4.4	De ideella organisationernas roll i sysselsättningen av asylsökande .....	249
13.4.5	Fortsatt dialog med frivilligsektorn om mottagandet av asylsökande .....	250
<b>14</b>	<b>Kostnadsberäkningar, andra konsekvensanalyser m.m. .</b>	<b>253</b>
14.1	Kostnadsberäkningar och förslag till finansiering.....	253
14.1.1	Samhällsekonomiska konsekvenser – särskilt fokus på utrymmet för och effekterna av bättre arbetsmarknadsintegration .....	258
14.2	Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen .....	260
14.2.1	Förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen.....	260
14.2.2	Förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	260
14.2.3	Förslagens betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	261

14.2.4 Förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar m.m. ....	261
14.2.5 Förslagets betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män .....	262
14.2.6 Förslagets betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen .....	263
14.2.7 Förslagets betydelse i ett regelgivningsperspektiv...	263
14.3 Konsekvenser ur ett barnperspektiv .....	264
14.4 Förslagets förhållande till EU:s regelverk .....	265
14.5 Ikraftträdande .....	265
14.6 Förslagets förhållande till förslagen i SOU 2008:58 .....	266
<b>15 Författningskommentar .....</b>	<b>267</b>
15.1 Förslaget till lag om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige .....	267
<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>273</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>277</b>
<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2007:172.....	281
Bilaga 2 Sammanställning av kostnadskonsekvenser .....	295
Bilaga 3 <i>Utvecklingen inom mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum</i> , rapport från Migrationsverket .....	301
Bilaga 4 <i>Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning, rapport från Boverket .....</i>	337
Bilaga 5 <i>Rapport rörande erfarenheter av projektverksamhet inom ramen för Equal, Svenska ESF-rådet.....</i>	395

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag och arbete

Utredningens uppdrag har varit att se över mottagandet av asylsökande och vid behov föreslå författningsändringar. De olika områden som i första hand omfattas av uppdraget är sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, social omsorg, statens ersättning till kommunerna samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan. Utgångspunkten för översynen har enligt direktiven varit asylprocessen som helhet. Det anges att mottagandet av asylsökande ska vara utformat på ett sätt som bidrar till en rätts-säker, effektiv och human asylprocess. Det anges bl.a. också att mottagandet ska vara utformat på ett sätt som främjar de asyl-sökandes möjligheter till sysselsättning och egen försörjning.

Utredningen har i sitt arbete aktivt involverat sakkunniga och experter. Utredningen har vidare besökt kommuner, mottagnings-enheter inom Migrationsverket samt länsstyrelser och samman-träffat med bl.a. politiska företrädare för SKL samt ideella organi-sationer. Utredningen har också genomfört tre hearingar vid vilka har behandlats sysselsättningsfrågor samt frivilligorganisationernas respektive kommunernas medverkan i mottagandet av asylsökande.

## Problembild och utgångspunkter för förslag till förändringar

Gällande system för mottagandet av asylsökande behöver utvecklas för att möta nya krav och hantera problem som successivt vuxit fram under flera decennier.

*Mottagandet av asylsökande en del i asylprocessen*

För mottagandesystemet, liksom för de individer som finns i det, är rättssäkerheten och effektiviteten i asylprocessen av helt central betydelse. Korta handläggningstider i asylärendena bidrar till ett mer humant mottagande genom att den tid som individen tvingas leva i osäkerhet förkortas och innebär också besparingar för det allmänna. Att nå resultat i detta hänseende framstår därför som den kanske viktigaste uppgiften också i ett mottagandeperspektiv.

Den asylsökande befinner sig i Sverige i väntan på besked om han eller hon ska få stanna i landet eller inte. Detta förhållande skapar särskilda förutsättningar för insatser från samhällets sida inom ramen för mottagandet. Mottagandet måste organiseras så att det förbereder både för framgångsrik integration och ett smidigt återvändande. Såväl mänskliga som samhällsekonomiska hänsyn talar emellertid för att Sverige ska ha en hög ambition i sitt asylmottagande.

*Insatser inom ramen för mottagandet av asylsökande bör i möjligaste mån organiseras nära individen*

Mottagandet av asylsökande har sedan början av 1990-talet gått mot ”normalisering”. Detta är en naturlig utveckling. Asylsökandes behov ser i princip inte annorlunda ut än behoven hos dem som är bosatta i landet och tillgodoses normalt bäst inom de reguljära strukturer som finns för service och stöd åt invånarna. På den kommunala nivån finns erfarenhet, professionell kompetens och administrativa rutiner som spänner över hela det sociala området. Det är för utredningen tydligt att samhällets insatser för att erbjuda asylsökande det stöd de behöver i sin vardag måste utvecklas. Kommuner och andra lokala aktörer måste få fler uppgifter samtidigt som också Migrationsverkets uppdrag utvecklas och görs tydligare.

*Från passivitet till aktivitet*

Mycket få asylsökande har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller praktiserar på en arbetsplats. Förhållandevis få deltar i undervisning i svenska. Den asylsökandes vardag präglas ofta av en passivitet som har stora negativa effekter för såväl individ som

samhälle. Detta gäller både på kort sikt och på längre sikt om uppehållstillstånd beviljas. Det finns således skäl att underlätta för asylsökande att arbeta eller praktisera. Sysselsättningsfrämjande insatser som görs för asylsökande bör ha en tydligare koppling till vad som sker inom ramen för introduktionen efter ett eventuellt uppehållstillstånd. Det ekonomiska biståndet till individen bör fungera som incitament för aktivitet i sig och för ett val av boende som främjar sysselsättning, arbete och egenförsörjning.

*Processen för asylsökandes boende måste bli tydligare och mer strukturerad*

Närmare 30 procent av de asylsökande i Sverige bor i fem av landets kommuner. Nästan alla av dessa asylsökande bor i s.k. eget boende. Koncentrationen av asylsökande till ett fåtal kommuner innebär problem i olika avseenden för såväl vistelsekommunen som de asylsökande. Hur asylsökandes boende organiseras har väsentlig betydelse för både asylprocessen och strävan att höja aktivitetsnivån. Staten måste därför ta ett ansvar för att skapa mer av struktur och styrning när det gäller asylsökandes boende. Bland annat måste de olika instrument som finns för att påverka asylsökandes val av boende utvecklas. För att få effekt krävs enligt utredningens bedömning kraftiga ekonomiska incitament.

*Mottagandet av asylsökande ett statligt ansvar*

Staten har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande. Kommuner och landsting ska därför ha ersättning för de insatser man gör, och framöver kommer att göra, inom mottagandet. Dagens system för statlig ersättning till kommunerna är komplicerat och svårt att tillämpa. Det behöver därför förenklas. Det bör i större utsträckning baseras på enhetliga principer, schabloner, samt automatiska utbetalningar.

## Förslag

### Sysselsättning

#### *Undantag från kravet på arbetstillstånd*

Asylsökande ska i princip undantas från kravet på arbetstillstånd redan i samband med att asylansökan lämnas. Det innebär att befintliga möjligheter för asylsökande att undantas från kravet på arbetstillstånd utökas. Fortfarande ska dock gälla att möjligheten till undantag inte ska omfatta vissa grupper, som t.ex. asylsökande som saknar identitetshandlingar, om inte vederbörande medverkar till att klarlägga sin identitet.

#### *Kartläggning och dokumentation av utbildning och yrkeserfarenheter samt upprättande av handlingsplan*

Migrationsverkets insatser för att kartlägga och dokumentera individens utbildning och yrkeserfarenheter ska förbättras. Varje vuxen asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter bör kartläggas och dokumenteras. Informationen ska vara giltig och användbar också efter ett eventuellt uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen ska därför medverka i relevanta avseenden. För varje vuxen asylsökande bör också en individuell handlingsplan upprättas. Det bör göras gemensamt av Migrationsverket och individen. Av handlingsplanen bör bl.a. framgå vad individen ska göra för att uppnå egen försörjning.

#### *Kommunalt operativt ansvar för undervisning i svenska, praktik och annan sysselsättning*

Kommunerna ska ges ett operativt ansvar för att anordna undervisning i svenska och, i den utsträckning det är möjligt, praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. För detta ska staten ersätta kommunerna ekonomiskt. Undervisningen i svenska bör syfta till att ge de asylsökande ett funktionellt språk, i relation till vardagsliv, arbete, praktik eller studier. Skolverket bör ges i uppdrag att bl.a. närmare utreda förhållandet mellan undervisning i svenska för asylsökande respektive svenska för invandrare. När det gäller praktik och annan sysselsättning bör kommunerna samverka

med lokalt näringsliv, frivilligsektorn, inte minst invandrarorganisationer, Migrationsverket samt den lokala arbetsförmedlingen. För att underlätta för mindre kommuner och kommuner i vilka många asylsökande bor ska länsstyrelserna ges uppdraget att stödja kommunerna och bidra till samordning på regional nivå.

## **Boende**

### *Etablerande av särskilda ankomstboenden*

Ett särskilt ankomstboende för asylsökande ska införas under högst fyra veckor efter inlämnad ansökan. Migrationsverket ska under denna tid göra koncentrerade insatser när det gäller asylutredningen, information, kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter samt den asylsökandes val av s.k. ordnat boende (jfr nedan). Ankomstboendena bör utgöras av lägenheter i reguljära bostadsbestånd. Etablerande av ankomstboenden bedöms, tillsammans med utredningens övriga förslag, bidra till en fastare struktur och större tydlighet i processen för asylsökandes boende. Etablerande av ankomstboenden bedöms också stödja pågående arbete inom Migrationsverket för att effektivisera asylutredningarna och förkorta myndighetens handläggningstider. Genom att koncentrera insatser, resurser och kompetens till asylprocessens initiala fas, bör utredningen i ärenden av mer normal svårighetsgrad kunna slutföras under tiden i ankomstboende. Barnfamiljer i ankomstboende ska prioriteras när det gäller erbjudande om s.k. ordnat boende (jfr nedan). Det är viktigt att det enskilda barnets förutsättningar och behov klarläggs under tiden i ankomstboende.

### *Individualiserat erbjudande om ordnat boende*

Varje asylsökande ska ges ett individualiserat erbjudande om ett av Migrationsverket ordnat boende efter tiden i ankomstboende. Erbjudande ska ges också till den asylsökande som initialt väljer eget boende istället för ankomstboende. Ordnat boende ska erbjudas på en ort där den enskilde har goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället.

*Strategi för asylsökandes boende*

Migrationsverket ska uppdras att utveckla en strategi för asylsökandes boende. Strategin bör inriktas mot hur anläggningsboendenas lokalisering, struktur och kvalitet kan användas för att bidra till att få asylsökande att välja boende som främjar möjligheterna till arbete och annan meningsfull sysselsättning och motverkar stor koncentration av asylsökande till ett fåtal kommuner.

*Fler platser i ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna*

Migrationsverket bör ges resurser för att i ökad omfattning kunna erbjuda ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna. Härigenom kan, som alternativ till eget boende, ordnat boende av godtagbar standard erbjudas åt i första hand barnfamiljer som har stark anknytning till aktuella orter. Syftet är att komma till rätta med de mer påtagliga psykosociala problem som trångboddhet kan innebära inte minst för barn.

**Ekonomiskt bistånd till individen***Grundersättning ersätter dagersättningen*

Asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning ska kunna få grundersättning. Grundersättningen för ensamstående ska uppgå till 80 kronor per dag, vilket är en höjning i förhållande till nuvarande dagersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ankomstboende och bor i eget boende ska inte ha rätt till grundersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ordnat boende och bor i eget boende ska ha rätt till halv grundersättning. Utredningen bedömer det vara av central betydelse att så många asylsökande som möjligt väljer att bo i ankomstboende. Det handlar både om asylprocessens effektivitet och om möjligheterna att få till stånd en bra ordning för asylsökandes boende som gagnar såväl individ som samhälle. Utredningen bedömer vidare att det krävs relativt starka ekonomiska incitament för att få till stånd önskvärd styrning mot ordnat boende.



### *En ny aktivitetsbonus införs*

Asylsökande som utöver att läsa svenska deltar i kommunalt anordnad sysselsättning ska kunna få aktivitetsbonus. Det måste löna sig för individen att vara aktiv och ta egna initiativ för att – på kort eller lång sikt – uppnå egenförsörjning. För att aktivitetsbonusen ska få önskad effekt ska den uppgå till 40 kronor per dag. Storleken på aktivitetsbonusen ska vara densamma för ensamstående och sammanboende. Meningsfull sysselsättning bedöms vara av stor betydelse för individens fysiska och psykiska välbefinnande, och därmed för asylprocessen i dess helhet. Den kan dessutom vara ett steg mot en anställning. Aktivitetsbonusen ska därför inte vara behovsprövad utan utgå till alla som deltar i kommunalt anordnad sysselsättning. Aktivitetsbonusen kommer därmed att utgöra ett ekonomiskt incitament för både kvinnor och män att delta i kommunalt anordnad sysselsättning.

### **Sociala insatser**

Kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande ska förtydligas i syfte att säkerställa en likvärdig social service för asylsökande i olika delar av landet. Det handlar om insatser enligt tre lagar på socialtjänstens område: socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Det finns i dag oklarheter beträffande olika huvudmäns ansvar och skyldigheter. Dessa oklarheter har fått till följd att stödet till asylsökande med särskilda behov varierar. Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att det i första hand är vistelsekommunen under tiden i ordnat boende som står för de insatser som behöver göras. Under ankomsttiden bör endast mer akuta sociala insatser göras. När en kommun överväger vilka insatser som är lämpliga beträffande en asylsökande måste givetvis hänsyn tas till den osäkerhet som råder kring längden på individens vistelse i Sverige.

### **Statlig ersättning till kommuner och landsting**

Ett nytt system för statlig ersättning till kommuner och landsting ska införas. Utredningen föreslår en principmodell. Denna innebär ett förenklat system som i stor utsträckning bygger på schabloner

och andra mer generella ersättningsformer. Ersättning utgår på följande områden; svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning, utbildning för barn och ungdomar, sociala insatser och extra ersättning.

### **Frivilligorganisationernas roll**

Migrationsverket ska ges ett uttryckligt uppdrag att på olika sätt främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande. Bland annat bör Migrationsverket söka avtala med frivilligorganisationer om att dessa ska medverka i eller överta driften av ordnade boenden. Frivilligorganisationer, inte minst invandrarorganisationer eller sammanslutningar av tidigare asylsökande, bör vidare av Migrationsverket användas mer systematiskt när det gäller att lämna information till asylsökande om möjligheterna till arbete och boende.

### **Vissa övriga frågor**

Mottagandet bör vara utformat på ett sätt som underlättar och främjar ett återvändande. En viktig del i detta är tydliga signaler inom mottagandesystemet efter ett avslag. Asylsökande ska efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut inte erbjudas svenskundervisning eller annan sysselsättning. Därutöver ska grundersättningen kunna sättas ned om en utlänning med ett avlägsnandebeslut utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige.

Det finns i dag problem när det gäller personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som sedan är föremål för förnyad prövning. Utredningen lämnar förslag till tydligare reglering i detta avseende.

### **Konsekvenser, finansiering och ikraftträdande**

#### *Förslagets ekonomiska konsekvens och finansiering*

Utredningens förslag uppskattas, trots ambitionshöjningar i flera avseenden, innebära en nettobesparing på 165 miljoner kronor. Förslagen föreslås huvudsakligen finansieras genom de förkortningar av handläggningstiderna i asylärenden hos Migrationsverket

som etablerande av ankomstboenden förväntas bidra till. En förkortning av handläggningstiderna på upp till två månader skulle innebära en kostnadsminskning på närmare 400 miljoner kronor. Det är angeläget att säkerställa att möjliga effektiviseringar av handläggningen realiserar, så att därigenom förutsättningar skapas för att genomföra de reformer av mottagningssystemet som utredningen ser som nödvändiga.

Utredningen bedömer vidare att förslagen kommer att ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Ett förbättrat mottagande av asylsökande bidrar till att personer som beviljas uppehållstillstånd snabbare etablerar sig på arbetsmarknaden vilket medför lägre kostnader för det allmänna.

#### *Förslagets konsekvenser ur ett barn- respektive jämställdhetsperspektiv*

Förslagen bedöms samlat ha positiv effekt för barn i asylprocessen. Förslagen förväntas bidra till kortare handläggningstider och därmed mindre av oviss väntan, större möjligheter till meningsfull sysselsättning, bättre boendeförhållanden samt rimliga ekonomiska villkor. Detta gynnar alla asylsökande, men särskilt barn och föräldrar.

Förslagen bedöms också samlat ha positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män. Även här bedöms förslagen rörande boende ha betydelse. Det nya ersättningssystemets konstruktion bedöms främja både kvinnors och mäns sysselsättning.

#### *Ikraftträdande*

I samband med att den nya mottagandelagen träder i kraft ska LMA upphöra att gälla. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla beträffande utläningar som vid ikraftträdandet var registrerade vid en förläggning. Detta innebär alltså att det blir en successiv övergång till det nya mottagandesystemet.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelser**

#### *Lagens innehåll*

1 § I denna lag finns bestämmelser om

- boende,
- svenskundervisning och annan sysselsättning, ekonomiskt bistånd och
- andra sociala insatser för asylsökande och vissa andra utlänningar.

#### *Andra lagar*

2 § I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om uppehållstillstånd och handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd.

I lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. finns bestämmelser om landstingens skyldigheter att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård åt asylsökande och vissa andra utlänningar.

*Vissa definitioner*

3 § I denna lag avses med

1. *barn*: en person som är under 18 år,
2. *ensamkommande barn*: ett barn som vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan föräldrar eller annan sådan ställföreträdare som nu har nämnts,
3. *ankomsttiden*: den tid om fyra veckor som löper från det första erbjudandet om ankomstboende,
4. *vistelsekommun*: den kommun där en utlänning vistas.

*Utlänningar som omfattas av lagen*

4 § Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen,
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet och
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och som av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Ett barn som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas i ett ankomstboende eller ordnat boende omfattas inte av denna lag om det bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

Lagen tillämpas inte om ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidigare tillstånd på minst ett år på i övrigt oförändrade villkor.

## Boende

### *Ankomstboende*

5 § Migrationsverket ska driva ankomstboenden. Syftet med ankomstboenden är att underlätta

- utredningen i ärendet om uppehållstillstånd,
- lämnandet av information om handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd och det svenska samhället,
- kartläggningen och dokumentationen av den enskildes utbildning och yrkeserfarenheter och personliga förhållanden i övrigt och
- planeringen av ett ordnat boende enligt 8 §.

6 § Migrationsverket ska i samband med att ansökan om uppehållstillstånd ges in erbjuda utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 ett ankomstboende. Utlänningar som avses i 4 § första stycket 2 ska också erbjudas ett sådant boende.

Migrationsverket får erbjuda ankomstboende åt utlänningar som tidigare avböjt ett sådant erbjudande.

### *Ordnat boende*

7 § Migrationsverket ska driva ordnade boenden. Syftet med ordnade boenden är att verket ska tillhandahålla boenden i kommuner där det utifrån den enskildes förutsättningar finns goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället.

Migrationsverket får uppdra åt andra att driva ordnade boenden.

8 § Migrationsverket ska inom den tid regeringen föreskriver erbjuda utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 ett ordnat boende om inte särskilda skäl föreligger. Utlänningar som avses i 4 § första stycket 2 ska också erbjudas ett sådant boende om inte särskilda skäl föreligger.

Migrationsverket får erbjuda ordnat boende åt utlänningar som tidigare avböjt ett sådant erbjudande.

9 § Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som bor i ett ordnat boende som avses i 8 § ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket.

#### *Boende för ensamkommande barn*

10 § Vad som sägs i 6 och 8 §§ gäller inte ensamkommande barn som omfattas av 4 § första stycket 1 eller 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. Migrationsverket ska anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun ska barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

En kommun får anordna boenden för barn som avses i första stycket. Vad som sägs om ordnat boende i 9 § ska gälla även sådana boenden.

### **Svenskundervisning och annan sysselsättning**

#### *Svenskundervisning*

11 § Vistelsekommunen efter ankomsttiden ska snarast och senast inom åtta veckor från det att ansökan om uppehållstillstånd gavs in erbjuda utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 svenskundervisning om inte särskilda skäl föreligger. Utlänningar som avses i 4 § första stycket 2 ska också erbjudas sådan undervisning om inte särskilda skäl föreligger.

#### *Praktik m.m.*

12 § Vistelsekommunen efter ankomsttiden ska i den utsträckning det är möjligt erbjuda utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 och 2 praktik eller annan sysselsättning.

*Arbetsmiljölagen*

13 § Utlänningar som deltar i verksamhet som avses i 11 eller 12 § ska inte anses som arbetstagare.

De ska dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§, 5 kap. 1–3 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

Därvid ska vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som svarar för den verksamhet i vilken utlänningen deltar.

*Begränsningar beträffande sysselsättning*

14 § En utlänning ska inte erbjudas sysselsättning enligt 11 eller 12 §

1. om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet,

2. om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan eller

3. när det föreligger ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft.

**Ekonomiskt bistånd***Olika former av ekonomiskt bistånd*

15 § Ekonomiskt bistånd enligt denna lag lämnas i form av grundersättning, aktivitetsbonus och särskild ersättning.

Migrationsverket beslutar om och betalar ut ersättning.

*Grundersättning*

16 § En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel för sin försörjning har rätt till grundersättning. Vid bedömningen av ett barns behov ska föräldrarnas ekonomi beaktas.

Utlänningar som har avböjt ett erbjudande om ankomstboende och som under ankomsttiden bor i eget boende har inte rätt till grundersättning.



Utlänningar som har avböjt ett erbjudande om ordnat boende och som efter ankomsttiden bor i eget boende har rätt till halv grundersättning.

Aktivitetsbonus påverkar inte rätten till grundersättning.

#### *Aktivitetsbonus*

17 § En utlänning som avses i 4 § första stycket 1 eller 2 och som praktiserar eller är sysselsatt på annat sätt enligt 12 § har rätt till aktivitetsbonus.

#### *Särskild ersättning*

18 § Föreligger annat angeläget behov har en utlänning som omfattas av denna lag rätt till särskild ersättning för att tillgodose det.

#### *Ändrade förhållanden*

19 § En utlänning som beviljats ersättning enligt denna lag är skyldig att anmäla förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till ersättning och storleken av denna till Migrationsverket.

#### *Nedsättning av grundersättningen*

20 § Grundersättningen får sättas ned om en utlänning som fyllt 18 år

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i svenskundervisning som avses i 11 §,

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får inte avse den del av grundersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Bestämmelserna om nedsättning av grundersättningen tillämpas också om en utlänning med ett beslut om avvisning eller utvisning utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige.

### Upphörande av insatser enligt denna lag

**21 §** Rätten till insatser enligt denna lag upphör när

1. permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år har beviljats utom i fall som avses i 4 § första stycket 2 eller

2. utlänningen lämnar landet.

Utlänningar som bor i ordnat boende har rätt till insatser även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som bor i eget boende har rätt till insatser även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

**22 §** En utlänning har inte rätt till insatser enligt denna lag om han eller hon håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas.

### Sociala insatser enligt socialtjänstlagen m.fl. lagar

**23 §** Utlänningar som omfattas av denna lag omfattas också av

1. socialtjänstlagen,

2. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och

3. lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen föreligger inte om motsvarande förmån kan utgå enligt denna lag. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

## Övrigt

### *Tillfälligt ansvar för kommuner*

24 § En kommun ansvarar för boende och ekonomiskt bistånd enligt denna lag avseende utlänningar som avses i 4 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om insatserna behövs tills dess att Migrationsverket tar över ansvaret för insatserna.

### *Överklagande av beslut*

25 § Migrationsverkets eller socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Migrationsverkets beslut får överklagas hos den länsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades.

Migrationsverkets beslut enligt denna lag gäller omedelbart. Allmän förvaltningsdomstols beslut ska verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

### *Rätt att föra talan*

26 § Den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål eller ärenden enligt denna lag.

### *Delgivning*

27 § I mål eller ärenden enligt denna lag får delgivning inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428). I mål vid förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 15 § första stycket samma lag, om utlänningen har lämnat landet.

### *Tystnadsplikt*

28 § Den som är eller har varit verksam inom boendeverksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har erfarit om enskildas personliga förhållanden.

*Statlig ersättning*

29 § En kommun som gör insatser enligt 24 § denna lag har rätt till statlig ersättning.

*Krig och krigsfara m.m.*

30 § Regeringen får meddela särskilda föreskrifter som avviker från denna lag om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

*Närmare föreskrifter*

31 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 16 och 17 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall särskild ersättning får beviljas.

---

Denna lag träder i kraft den ... då lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. upphör att gälla. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande beträffande utlänningar som vid ikraftträdandet var registrerade vid en förläggning.

## 2 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160)<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 4 §<sup>2</sup>

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

För dem som *Migrationsverket* ger sysselsättning enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

För dem som ges sysselsättning enligt 11 eller 12 § lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 13 § lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 1 a och 2 §§ lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

---

Denna lag träder i kraft den ...

---

<sup>1</sup> Lagen omtyckt 1991:677.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2008:295.

### 3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 3 § socialförsäkringslagen (1999:799) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 kap. 3 §<sup>3</sup>

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får förmåner enligt 1 och 2 §§ utges tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner utges även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Förmåner enligt första stycket betalas inte ut för tid då bistånd enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* har lämnats till den försäkrade om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Förmåner enligt första stycket betalas inte ut för tid då bistånd enligt *lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige* har lämnats till den försäkrade om förmånerna är av motsvarande karaktär.

---

Denna lag träder i kraft den ...

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2005:727.

#### 4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229)<sup>4</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

	<b>8 kap.</b>	
	12 §	
Bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är skattefria.		Bistånd enligt lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige är skattefria.

---

Denna lag träder i kraft den ...

---

<sup>4</sup> Lagen omtryckt 2008:803.

## 5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 2 §

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I fråga om den som omfattas av lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I 3 § och 16 kap. 2 § finns föreskrifter om ansvar i vissa fall för annan kommun än den som den enskilde vistas i.

---

Denna lag träder i kraft den ...



## 6 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Häri genom föreskrivs att 11 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 kap.

#### 13 §

En utlänning som hålls i förvar har rätt att få sådan *dagersättning* och *sådant särskilt bidrag* som avses i 17 och 18 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

En utlänning som hålls i förvar har rätt att få sådan *grundersättning* och *sådan särskild ersättning* som avses i 16 och 18 §§ lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningsars vistelse i Sverige.

---

Denna lag träder i kraft den ...

## 7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (2006:546) om utrymning och inkvartering m.m. under höjd beredskap ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 4 §

Kommuners och landstings skyldighet att ta hand om utrymmande och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*

Kommuners och landstings skyldighet att ta hand om utrymmande och utlänningar som söker skydd i Sverige regleras i socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och *lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige.*

---

Denna lag träder i kraft den ...

## **8 Förslag till förordning (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelser**

**1 §** I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige. De begrepp som används i förordningen har samma betydelse som i den lagen.

**2 §** I utlänningsförordningen (2006:97) finns bl.a. bestämmelser om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd för utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

I förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar finns bestämmelser om avgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel.

I förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. finns bestämmelser om utbildning m.m.

### **Registrering**

**3 §** Utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 och 2 lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige ska registreras vid en av Migrationsverkets mottagningsenheter.

### **Information**

**4 §** Migrationsverket ska informera utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige om

– handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd inklusive vad som kommer att ske vid beviljande av uppehållstillstånd respektive vid avslag av ansökan om uppehållstillstånd,

- de förmåner som finns och förutsättningarna för att beviljas dessa,
- förutsättningarna för sysselsättning och boende samt det svenska samhället i övrigt,
- organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning och
- organisationer som kan bistå eller informera dem om gällande mottagandevillkor, inklusive hälso- och sjukvård.

Informationen enligt första stycket ska lämnas skriftligen och, så långt möjligt, på ett språk som de som ska ta emot informationen kan förväntas förstå. Vid behov kan informationen även lämnas muntligen. Informationen ska lämnas så snart som möjligt och inte senare än 15 dagar efter det att ansökan om uppehållstillstånd gavs in.

### **Kartläggning av utbildning m.m.**

**5 §** Beträffande utläningar som avses i 4 § första stycket 1 och 2 lagen om asylsökandes och vissa andra utläningars vistelse i Sverige och som fyllt 18 år ska Migrationsverket kartlägga och dokumentera utbildning och yrkeserfarenheter om inte särskilda skäl talar däremot. Därefter ska en handlingsplan upprättas om inte särskilda skäl talar däremot. I handlingsplanen ska anges vad utläningen bör göra för att uppnå egen försörjning och skapa förutsättningar för att etablera kontakt med det svenska samhället.

Vad som sägs i första stycket ska göras under ankomsttiden.

### **Vissa närmare bestämmelser om mottagandet**

**6 §** Utläningar som avses i 4 § första stycket 1 lagen om asylsökandes och vissa andra utläningars vistelse i Sverige ska inom tre dagar från det att ansökan om uppehållstillstånd gavs in av Migrationsverket förses med ett dokument som intygar att innehavaren har ansökt om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om utläningen hålls i förvar.

7 § När Migrationsverket erbjuder utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 och 2 lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige ett ankomstboende eller ett ordnat boende ska verket, om utlänningarna samtycker till det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

8 § Migrationsverket ska så snart som möjligt försöka hitta familjemedlemmar till ensamkommande barn som omfattas av 4 § första stycket 1 eller 2 lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige.

9 § Ett erbjudande om ordnat boende enligt 8 § första stycket första meningen lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige ska lämnas inom fyra veckor från det att ansökan om uppehållstillstånd gavs in.

### **Svenskundervisning**

10 § Svenskundervisning enligt 11 § lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige ska omfatta minst 10 timmar i veckan under minst 4 månader, dock längst till dess att den enskilde uppnått erforderliga kunskaper i svenska.

### **Praktik m.m.**

11 § Den som tillhandahåller praktik eller annan sysselsättning enligt 12 § lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige får inte betala ut lön eller annan ersättning till berörd utlänning.

### **Ekonomiskt bistånd**

12 § Grundersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

Grundersättningen ska även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

13 § Grundersättning per person och dag lämnas med följande belopp.

Ensamstående	80 kr
Sammanboende/hemmavarande vuxen	70 kr
Barn	50 kr

Till utlänningar som efter ankomsttiden bor i eget boende utgår grundersättning med hälften av det belopp som gäller enligt ovan. Detsamma gäller utlänningar i förvar.

Vid nedsättning av grundersättningen enligt 20 § lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige ska utlänningen få behålla 30 kr per dag för egen mathållning.

14 § Aktivitetsbonus per person och dag lämnas med 40 kr.

15 § Särskild ersättning lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Den särskilda ersättningen får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning.

Att särskild ersättning i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

16 § Den som vill ha grundersättning, aktivitetsbonus eller särskild ersättning ska ansöka om detta skriftligen.

Ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen ska vara underskriven av den sökande.

17 § Har en ansökan om grundersättning, aktivitetsbonus eller särskild ersättning avslagits eller bifallits endast till viss del ska beslutet delges den sökande.

18 § Grundersättning betalas ut förskottsvis per månad om inte särskilda skäl föreligger.

Aktivitetsbonus betalas ut i efterskott per månad.

## Uppgiftsskyldighet

19 § Migrationsverket ska till berörd kommun lämna uppgifter om utlänningar som omfattas av lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige och som efter ankomsttiden vistas i kommunen.

Uppgifter enligt första stycket ska avse namn, födelsedatum, adress, språk, datum för ansökan om uppehållstillstånd, ärendenummer hos Migrationsverket och, i förekommande fall, familjemedlemmar, utbildning och yrkeserfarenhet, relevant information i handlingsplanen och begränsningar beträffande sysselsättning.

20 § Kommuner som anordnar sysselsättning enligt 11 och 12 §§ lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige ska lämna uppgifter till Migrationsverket om de utlänningar som deltar i sådan sysselsättning.

## Övrigt

21 § Fordran på grundersättning, aktivitetsbonus eller särskild ersättning får inte överlåtas eller utmätas.

22 § Föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av Migrationsverket.

---

Denna förordning träder i kraft den ... då förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. upphör att gälla. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande beträffande utlänningar som vid ikraftträdandet var registrerade vid en förläggning.

## 9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 1, 5, 7 och 9 §§ förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>5</sup>

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

I denna förordning ges bestämmelser om den avgift som utlänningarna själva skall betala (vårdavgift) när rätt till ersättning enligt första stycket föreligger.

För annan hälso- och sjukvård samt tandvård än som avses i 2–4 samt 8 §§ skall utlänningarna betala vårdavgift enligt de grunder som vårdgivaren bestämmer.

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns det bestämmelser om statlig ersättning för hälso- och sjukvård m.m. för vissa utlänningar som avses i 4 § första stycket 1 och 2 lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige samt utlänningar som avses i 11 kap. 2 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716).

I denna förordning ges bestämmelser om den avgift som utlänningarna själva ska betala (vårdavgift) när rätt till ersättning enligt första stycket föreligger.

För annan hälso- och sjukvård samt tandvård än som avses i 2–4 samt 8 §§ ska utlänningarna betala vårdavgift enligt de grunder som vårdgivaren bestämmer.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2006:119.



5 §<sup>6</sup>

Har en utlänning på grund av akut sjukdom eller av något annat särskilt skäl anlitat vårdgivare som tagit ut högre avgift än som anges i 2–4 §§, får Migrationsverket betala *ett särskilt bidrag enligt 18 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* för den del av avgiften som utlänningarna har betalat som överstiger de belopp som anges i 2–4 §§.

Har en utlänning på grund av akut sjukdom eller av något annat särskilt skäl anlitat vårdgivare som tagit ut högre avgift än som anges i 2–4 §§, får Migrationsverket betala *en särskild ersättning enligt 18 § lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige* för den del av avgiften som utlänningarna har betalat som överstiger de belopp som anges i 2–4 §§.

7 §<sup>7</sup>

Har en utlänning inom loppet av en sexmånadersperiod betalat mer än 400 kronor enligt 2, 3 och 6 §§ får Migrationsverket betala *ett särskilt bidrag enligt 18 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* för de kostnader som överstiger 400 kronor.

Finns det i en familj fler än ett barn som inte fyllt 18 år *skall* beloppet 400 kronor avse det sammanlagda belopp som betalts för barn under 18 år i familjen.

Har en utlänning inom loppet av en sexmånadersperiod betalat mer än 400 kronor enligt 2, 3 och 6 §§ får Migrationsverket betala *en särskild ersättning enligt 18 § lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige* för de kostnader som överstiger 400 kronor.

Finns det i en familj fler än ett barn som inte fyllt 18 år *ska* beloppet 400 kronor avse det sammanlagda belopp som betalts för barn under 18 år i familjen.

9 §<sup>8</sup>

Har en utlänning på grund av akut behov anlitat en tandläkare som inte tillhör folktandvården, får Migrationsverket betala *ett särskilt bidrag till utlänningen*

Har en utlänning på grund av akut behov anlitat en tandläkare som inte tillhör folktandvården, får Migrationsverket betala *en särskild ersättning enligt 18 §*

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2000:408.

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2000:408.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2000:408.

*enligt 18 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* *lagen om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige* för den del av avgiften som överstiger 50 kronor.

---

Denna förordning träder i kraft den ...

## 10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

I denna förordning ges föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar som avses i 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Det är barn och ungdomar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) (*asylsökande*),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

I denna förordning ges även föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar som inte är folkbokförda här i landet och som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen.

### 1 §<sup>9</sup>

I denna förordning ges föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar som avses i 4 § första stycket lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningsars vistelse i Sverige. Det är barn och ungdomar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2006:112.

I förordningen ges också föreskrifter om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som avses i första och andra stycket.

---

Denna förordning träder i kraft den ...

## 11 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 4 §<sup>10</sup>

Den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd *i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan.* Undantaget gäller inte en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet. Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har vunnit laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Undantaget gäller inte en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet. *Undantaget gäller inte heller en utlänning vars ärende är föremål för prövning enligt rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen) eller om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund.* Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har vunnit

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2008:895.

laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Migrationsverket utfärdar särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

---

Denna förordning träder i kraft den ...

## 12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 63 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*63 a §*

*Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att erbjuda sysselsättning enligt 11 och 12 §§ lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige samt därvid verka för regional samverkan. Länsstyrelsen ska överlägga med kommunerna om sådan sysselsättning samt inge underlag om detta och andra förhållanden av betydelse till Migrationsverket.*

---

Denna förordning träder i kraft den ...

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 13 december 2007 om kommittédirektiven Översyn av mottagandet av asylsökande (dir. 2007:172). Direktiven i sin helhet bifogas betänkandet (*bilaga 1*). Utredningens övergripande uppdrag är att se över mottagandet av asylsökande och vid behov föreslå författningsändringar. Enkelt uttryckt ska utredningen utreda hur asylsökande som vistas i Sverige ska bo, vad de ska göra, hur de ska kunna försörja sig och vilket stöd (i övrigt) de kan behöva från samhället.

De olika områden som i första hand omfattas av uppdraget är sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, social omsorg, statens ersättning till kommunerna samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan.

Utgångspunkten för översynen är *asylprocessen som helhet*. I direktiven anges inledningsvis att mottagandet av asylsökande ska vara utformat på ett sätt som bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess. Det innebär, enligt utredningens tolkning, att utredningen inte förväntas lämna förslag till lösningar på alla de specifika problem som kan finnas på olika områden, t.ex. boende eller återvändande. Varje specifikt problem måste underordnas, eller i varje fall ses i relation till, denna övergripande målsättning med uppdraget.

Flera andra utgångspunkter anges också i direktiven. Mottagandet ska vara utformat på ett sätt som

- främjar samverkan mellan myndigheter och andra aktörer,
- ger incitament för den enskilde att medverka till en effektiv asylprocess,
- främjar de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egen försörjning,



- stödjer ett snabbt återvändande, samt
- möjliggör anpassning av verksamhetens omfattning till följd av fluktuationer i antalet asylsökande.

Av dessa mer specifika aspekter är det sysselsättning och egenförsörjning som ges störst utrymmer i direktiven. De redskap som primärt lyfts fram i sammanhanget är förbättrad information och tydligare incitament för individen att arbeta/vara aktiv och att välja ett boende på en ort som främjar sysselsättning och egen försörjning. Asylsökandes boende tas i direktiven primärt upp just som en funktion av utredningens uppdrag i fråga om sysselsättning. De problem som vissa kommuner i storstadsregionerna upplever som följd av att många asylsökande väljer att ordna sitt boende på egen hand, s.k. eget boende, i kommunerna berörs, men utvecklas inte närmare.

Något som understryks i direktiven är de ideella organisationernas roll i mottagandet av asylsökande. Utredningen ska bl.a. utreda möjligheterna att tillvarata, bredda och fördjupa de ideella organisationernas engagemang inom mottagandet.

Utredningens uppdrag omfattar inte hälso- och sjukvård och tandvård för asylsökande. Det omfattar heller inte förskola, skola och skolbarnomsorg.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft tio sammanträden. Utredningen har i sitt arbete aktivt involverat kretsen av sakkunniga och experter. Skriftliga underlag har begärts in från dessa i en rad specifika frågor. Utredningen har sett ett särskilt värde i att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) varit väl företrätt, med en sakkunnig och en expert, i utredningen.

Utredningen har besökt ett antal kommuner. Inledningsvis i utredningsarbetet besöktes främst storstadskommuner. I ett senare skede av utredningsarbetet har också kommuner utanför storstadsområdena besökts, vilka i många avseenden har andra förutsättningar för mottagande av asylsökande än storstadskommuner. Utredningen har också vid olika tillfällen träffat organ inom SKL bestående av kommunala politiska företrädare, s.k. beredningar, samt SKL:s styrelse. Två mottagningsenheter inom Migrationsverket, den i Solna och den i Alvesta, har besökts. Landshövdingar

och tjänstemän på länsstyrelserna har varit en ytterligare viktig kontaktyta för utredningen i dess arbete. Utredningen har även medverkat vid flera konferenser och nätverksmöten för kommunala företrädare och företrädare för olika relevanta statliga aktörer.

Utredningen har gjort två studieresor utomlands. I mars 2008 besöktes Oslo där utredningen sammanträffade med ledningen för Utländningsdirektoratet (UDI), den norska motsvarigheten till Migrationsverket. I september 2008 besöktes Storbritannien, närmare bestämt Glasgow och Birmingham. Fokus för besöket i Glasgow var ansvarsfördelningen mellan den statliga och den lokala nivån samt sysselsättningsrelaterade insatser. I Birmingham studerades den brittiska projektverksamheten inom ramen för EU:s numera avslutade gemenskapsinitiativ Equal (jfr avsnitt 2.3.3). En fråga av särskilt intresse för utredningen vid besöket var hur minoritetsorganisationer och tidigare asylsökande kunde involveras mer i mottagandet av asylsökande.

Utredningen har under 2008 genomfört tre hearingar vid vilka olika frågekomplex har behandlats. I april anordnades en hearing på temat sysselsättning och i juni en om ideella organisationers erfarenheter av asylmottagandet och förutsättningarna för en mer aktiv medverkan i denna från deras sida. Till den senare hearingen var, förutom en lång rad mer etablerade frivilligorganisationer med verksamhet på riksplånet, sammanslutningar av asylsökande och f.d. asylsökande inbjudna. Utredningen har också sammanträffat med en sådan sammanslutning, Eritreans for Democracy and Human Rights, EDHR (tidigare Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden), i särskild ordning. I oktober anordnades en hearing rörande kommunernas roll i asylmottagandet. Företrädare, både politiker och tjänstemän, för omkring 15 kommuner var inbjudna liksom företrädare för ett antal kommunala samarbetsorgan. Kommunföreträdarna representerade kommuner belägna i olika delar av Sverige och med olika förutsättningar för och erfarenheter av asylmottagande och mottagande av nyanlända invandrare.

Utredningen har också organiserat ett särskilt möte med företrädare för de olika ombudsmännen under regeringen. Vid mötet deltog företrädare för Barnombudsmannen (BO), Handikappombudsmannen (HO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) samt Jämställdhetsombudsmannen (JämO).

Migrationsverket utarbetade tidigt i utredningsarbetet, på regeringens uppdrag, en rapport, *Utvecklingen inom Mottagandet av*

*asylsökande från 1985 fram till dagens datum (2008-02-26)*, som underlag för utredningen. Rapporten återfinns som bilaga till betänkandet (*bilaga 3*). Också Boverket har på regeringens uppdrag tagit fram en rapport som underlag åt utredningen, *Asylsökandes eget boende – EBO. En kartläggning, Pieter Bevelander, Henrik Emilsson och Mirjam Hagström. Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) Malmö Högskola*. Också denna rapport utgör bilaga till betänkandet (*bilaga 4*). I Boverkets rapport behandlas de bostadssociala och psykosociala effekterna av möjligheterna till s.k. eget boende för asylsökande. Svenska ESF-rådet har på utredningens uppdrag utarbetat en rapport om svenska och internationella erfarenheter av Equalprojekt av relevans för utredningens uppdrag (*bilaga 5*). Underlag till utredningen vad gäller länsstyrelsernas roll i ett framtida mottagande av asylsökande har utarbetats av en grupp tjänstemän från olika länsstyrelser, vilken ansvarar för samordning och utveckling av länsstyrelsernas arbete med mottagande av nyanlända invandrare.

Utredningen har i olika särskilda frågor samrått med myndigheter som inte varit representerade i kretsen av sakkunniga och experter. Samråd har också ägt rum med ett antal andra offentliga utredningar, nämligen Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering (IJ 2007:02), Utredningen om enhetligare regler och återkrav (Fi 2007:15) och Utredningen om försörjningskrav vid anhöriginvandring (Ju 2008:05).

### 1.3 Betänkandet

Det allmänt inledande kapitlet följs av ett kapitel innehållande en migrationshistorisk och migrationspolitisk översikt. Det inleds med en kvantitativt inriktad historik avseende mottagandet av asylsökande i Sverige. Därpå följer en redovisning av utvecklingen av systemet för asylmottagande i Sverige under de senaste två decennierna. Beskrivningen är baserad på ovan nämnda rapport till utredningen från Migrationsverket. Sist i kapitlet beskrivs de för utredningen mest relevanta aktuella migrationspolitiska tendenserna, nationellt och på EU-nivå.

I kapitel 3 beskrivs inledningsvis de problem och brister som utredningen har identifierat i dagens system för asylmottagande. Därpå redovisas ett antal allmänna utgångspunkter som utred-

ningen formulerat för sitt förslagsarbete. Avslutningsvis skisseras ramarna för ett framtida reformerat system för asylmottagande.

I kapitel 4–13 presenteras sedan utredningens specifika förslag, område för område. De olika kapitlen inleds med beskrivningar av gällande ordning eller nuvarande förhållanden på respektive område. Därpå följer mer analytiska avsnitt anpassade till det specifika område som behandlas. Slutligen redogörs för utredningens överväganden och förslag. En alternativ disposition hade varit att hålla samman å ena sidan de beskrivande faktaredovisande texterna, å andra sidan överväganden och förslag. Utredningen har dock bedömt att utredningsuppdragets spännvidd gör att det främjar läsarens förståelse av förslagen och argumentationen för förslagen, att hålla samman dessa delar med de faktaredovisande bakgrundstexterna.

Kapitel 14 innehåller konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar avseende förslagen. En särskild fråga för utredningen att ta ställning till har varit hur olika tvärsektoriella frågor och aspekter ska behandlas i betänkandet. Denna typ av frågor tas upp såväl i direktiven som i kommittéförordningen (1998:1474). I kapitel 14 görs därför också, för överblickens skull, sammanfattande bedömningar av förslagens effekter i ett antal olika avseenden i enlighet med kommittéförordningen. I kapitlet finns också ett särskilt avsnitt med bedömningar av förslagen i ett EU-perspektiv. I kapitlet hänvisas i flera avseenden till viktigare relevanta resonemang som förs tidigare i betänkandet. Vissa tvärsektoriella aspekter uppmärksammas nämligen också löpande i texten. Det gäller i första hand jämställdhet mellan kvinnor och män samt barns och ungas behov. Vad gäller internationella jämförelser och referenser finns inte sådana samlade i något separat avsnitt i betänkandet. De görs i stället löpande i texten, där så är relevant.

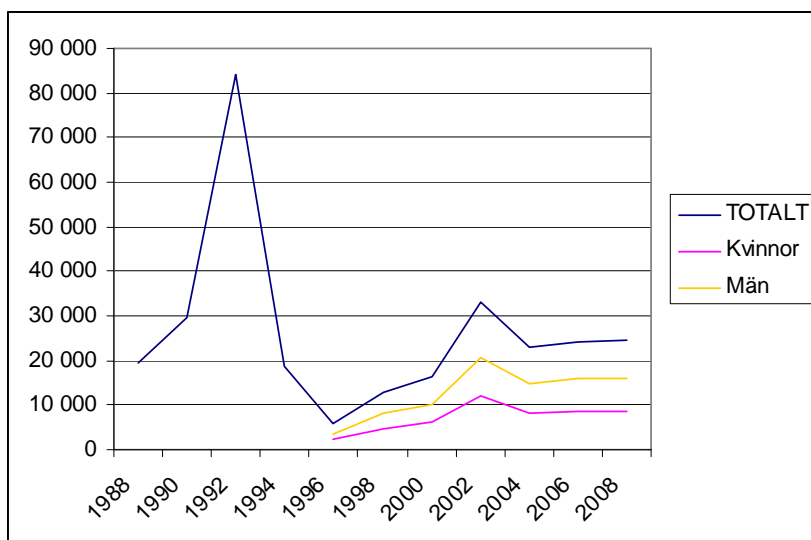
## 2 Migrationspolitik i förändring

### 2.1 Utvecklingen på asylområdet – en statistisk historik

#### 2.1.1 Antalet asylsökande och gruppens sammansättning

I figur 2.1 redovisas utvecklingen av antalet asylsökande till Sverige under perioden 1988–2008, totalt och fr.o.m. 1994 också nedbrutet på kvinnor respektive män. Som framgår har antalet varierat kraftigt, från en lägsta nivå på 5 753 asylsökande till en högsta på 84 018 individer per år.

Figur 2.1 Antalet asylsökande till Sverige 1988–2008

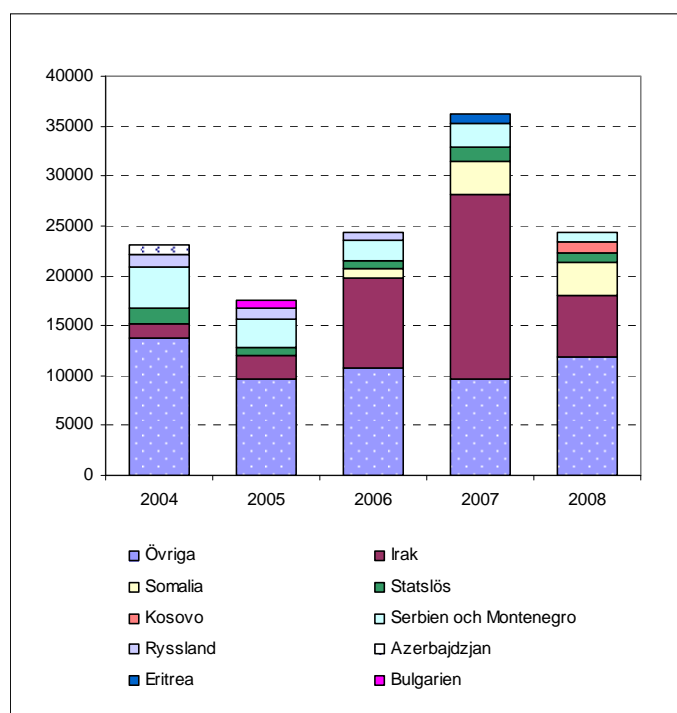


Källa: Migrationsverket.

År 1988 var antalet asylsökande 19 595 personer. Under år 1992, i samband med kriget på Balkan, var antalet asylsökande som störst och uppgick till 84 018. Antalet sjönk därefter drastiskt. År 1996 sökte endast 5 753 personer asyl i Sverige. Under de första åren på 2000-talet ökade antalet asylsökande åter kraftigt. Trenden bröts 2003 och en successiv minskning följde fram till 2005 då antalet i princip var tillbaka på nivån för år 2000. Från och med hösten 2006 ökade återigen antalet. År 2007 var antalet personer som sökte asyl i Sverige cirka 36 200, vilket är det största antalet sedan 1992. Under 2008 har så antalet asylsökande åter sjunkit till 24 353.

Generellt har genom åren gällt att betydligt fler män än kvinnor har sökt asyl i Sverige. År 2008 var 35 procent av de asylsökande kvinnor och 65 procent män. Den dominerande gruppen asylsökande är ensamstående män. Under senare år har andelen ensamstående ökat och andelen barnfamiljer minskat, även om man för närvarande kan se en ökning av antalet barn.

**Figur 2.2 Asylsökande – vanligaste nationaliteterna 2004–2008**



Källa: Migrationsverket.

Figur 2.2 visar vilka nationaliteter som var vanligast bland de asylsökande under åren 2003 till 2008.

Under periodens första fyra år var de största grupperna från Serbien och Montenegro samt Irak. I takt med att situationen förbättrades på Balkan minskade antalet sökande från den regionen. Samtidigt förvärrades situationen i Irak vilket ledde till en ökning av antalet asylsökande därifrån. Av de drygt 36 000 asylsökande som kom under 2007 var över hälften från Irak. Också under 2008 var en stor andel av de asylsökande irakier. Sedan flera år tillbaka är det också relativt många somalier som söker asyl i Sverige. Både under 2007 och 2008 utgjorde somalierna den näst största gruppen asylsökande.

Till stor del kan de asylsökandes nationella och etniska ursprung sägas vara en avspiegling av världens konflikthärdar. Det innebär också ofta att enskilda länder eller regioner under en begränsad tid sätter tydlig prägel på inflödet av asylsökande. Detta var inte minst märkbart under 1990-talets första år då personer från f.d. Jugoslavien var i mycket kraftig majoritet bland de asylsökande. År 1992 kom t.ex. över 69 000 asylsökande, motsvarande över 82 procent av samtliga asylsökande, från f.d. Jugoslavien.

### 2.1.2 Handläggningstider, antal inskrivna i mottagandesystemet samt beslutsutfall

Tabell 2.1 visar utvecklingen 2004–2008 av den genomsnittliga handläggningstiden i dagar för asylärenden, från ansökan till laga kraftvunnet beslut.

**Tabell 2.1** Genomsnittlig handläggningstid i dagar för asylärenden från ansökan till lagakraftvunnet beslut 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>2</sup>
Migrationsverket	291	244	201	218	267
Utlänningsnämnden	179	240			
Migrationsdomstolarna			144	123 <sup>1</sup>	151
Migrationsöverdomstolen			30	60 <sup>1</sup>	53
<i>Totalt</i>	<i>470</i>	<i>484</i>	<i>375</i>	<i>401</i>	<i>471</i>

<sup>1</sup> Medianvärde.

<sup>2</sup> Preliminära siffror.

Källa: Justitiedepartementet.

Handläggningstiderna i asylprocessen minskade först i samband med att den nya instans- och processordningen infördes våren 2006, för att sedan öka något igen under 2007 och ligga kvar på en hög nivå 2008.

I sammanhanget bör understrykas att asylsökande som reser in under senare delen av ett år i många fall inte får sina ansökningar prövade förrän året därpå. De beslut som fattas under ett visst år kan därför inte direkt jämföras med antalet asylsökande samma år.

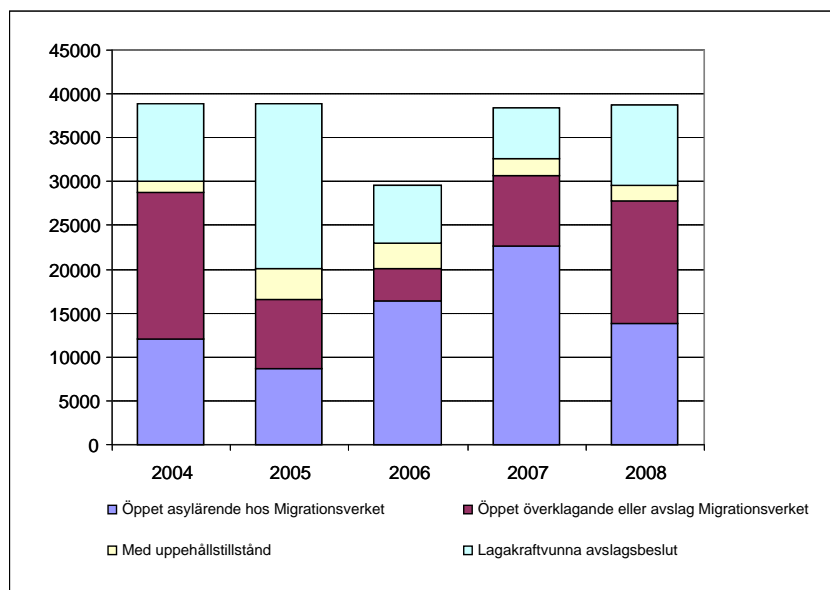
Vad gäller utvecklingen av handläggningstiderna hos Migrationsverket under den aktuella perioden kan sägas följande. Under 2004 avgjordes ett stort antal asylärenden. Väntetiderna var dock ofta långa för de sökande. Endast 40–44 procent fick beslut inom sex månader, vilket är Migrationsverkets tidsram för asylärenden. År 2005 förbättrades resultaten då andelen sökande som fick beslut inom ett halvår ökade till 55 procent. Den positiva utvecklingen fortsatte under 2006. År 2007 präglades av den stora ökningen av antalet asylsökande. Migrationsverket hade då problem att hinna rekrytera och utbilda ny personal i den takt som skulle ha behövts för att den genomsnittliga handläggningstiden skulle fortsätta att minska. I stället ökade den med 17 dagar. Att verket under 2007 fattade beslut i många äldre asylärenden påverkade också den genomsnittliga handläggningstiden. I absoluta tal fattade dock Migrationsverket beslut inom sex månader i betydligt fler asylärenden än året innan. Totalt fattade verket under 2007 beslut i 32 500 asylärenden, vilket är 73 procent fler än under 2006. Under 2008 avgjordes 33 845 ärenden.

En förklaring till de totalt sett ökande handläggningstiderna i asylärenden torde vara att en större andel asylsökande får avslag på sina ansökningar hos Migrationsverket (jfr nedan). Effekten av att färre uppehållstillstånd beviljas i första instans har blivit fler överklaganden, vilket leder till att fler asylsökande blir kvar längre perioder i mottagandesystemet.

Figur 2.3 visar hur många personer som var inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem under åren 2004–2008 och statusen på deras ärenden.



**Figur 2.3** Antal inskrivna vid Migrationsverket 2004–2008 samt deras ärendens status



Källa: Migrationsverket.

Under periodens första tre år låg antalet personer inskrivna i mottagandesystemet på ungefär samma nivå, trots att Migrationsverket förkortade sina handläggningstider. Under de två första åren berodde det på att de flesta vars ansökningar avslogs av Migrationsverket överklagade verkets beslut till Utlänningsnämnden. Under 2005 vann avslagsbeslut för stora grupper av inskrivna personer laga kraft, men många lämnade ändå inte Sverige. I slutet av 2005 beslutade riksdagen om den tillfälliga utlänningslag som innebär möjlighet till en ny prövning under vissa förutsättningar (SFS 2005:762). Trots att fler människor sökte asyl i Sverige 2006 än året innan, minskade antalet inskrivna kraftigt eftersom många beviljades uppehållstillstånd med stöd av den tillfälliga lagstiftningen och därmed lämnade mottagandesystemet. Under 2007 ledde dock den kraftiga ökningen av antalet asylsökande till att de inskrivna blev allt fler. Majoriteten av de inskrivna hade öppna ärenden hos Migrationsverket. Antalet inskrivna med lagakraftvunna avslagsbeslut var samtidigt det lägsta under hela perioden. Under 2008 har

antalet inskrivna i mottagandesystemet legat kvar på ungefär samma höga nivå.

Antalet asylsökande som beviljas uppehållstillstånd varierar kraftigt över tid (tabell 2.2). Det gäller också andelen asylsökande. Exempelvis ökade andelen asylsökande som beviljades uppehållstillstånd i Migrationsverkets grundprövning mellan 2004 och 2007 från ca 23 till drygt 46 procent. Under 2008 har andelen åter minskat till 34 procent.

**Tabell 2.2 Beviljade tillstånd till skyddsbehövande m.fl. 2004–2008**

År	Antal	Totalt antal sökande	%
2004	5 301	23 161	22,89
2005	5 569	17 530	31,77
2006	8 717	24 322	35,84
2007	16 698	36 207	46,12
2008	8 276	24 353	33,98

Källa: Migrationsverket.

## 2.2 Hur mottagandet av asylsökande har organiserats

### 2.2.1 Inledning

Mottagandet av asylsökande har under de senaste tjugofem åren genomgått flera förändringar. Sedan 1990-talet har utvecklingen av asylmottagandet gått mot "normalisering". Ett steg i denna riktning var införandet av möjligheten till s.k. eget boende med bibehållet ekonomiskt bistånd. Asylsökande har också fått tillgång till grundläggande reguljära kommunala och landstingskommunala samhällstjänster som förskola, skola och sjukvård.

Migrationsverket har i tidigare nämnda rapport till regeringen, *Utvecklingen inom Mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum*, (2008-02-26), närmare redogjort för utvecklingen inom asylmottagandet (*bilaga 3*). Nedan följer en sammanfattning av rapporten och en kort beskrivning av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som trädde i kraft efter rapportens avlämnande.

### 2.2.2 Statens invandrarverk blir huvudman

Från andra världskrigets slut ansvarade Arbetsmarknadsstyrelsen för mottagandet av asylsökande och flyktingar i Sverige. Det mottagningsystem som byggdes upp var i första hand avsett för organiserat överförda flyktingar, s.k. kvotflyktingar, medan spontant inresta asylsökande stannade i de kommuner där de reste in. De insatser som gjordes under tiden i mottagandesystemet var att ge asylsökande mat och husrum. Vistelsekommunen svarade för uppehälle och bostadskostnader enligt socialhjäplagen. I prop. 1979/80:38 uttalades att kommunerna inte borde uppmuntras att vidta andra åtgärder under väntetiden.

I början av 1980-talet ifrågasattes det då gällande systemet, bl.a. mot bakgrund av att det inte längre till största delen var kvotflyktingar som kom till Sverige. Det var i stället asylsökande utanför det organiserade mottagandet som dominerade, vilket skapade problem för kommunerna eftersom det inte gick att planera mottagandet och ökade kostnader.

Mot denna bakgrund överfördes den 1 januari 1985 ansvaret för mottagandet av asylsökande till Statens invandrarverk. I samband därmed fick verket i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande. Tanken var att de asylsökande, efter några veckor på en förläggning, skulle anvisas en alternativ bostad i en kommun för att där avvakta besked i frågan om uppehållstillstånd.

En asylsökande utlänning som hade lämnat förläggningsboendet hade vid behov rätt till socialbidrag, vilket beslutades om och betalades ut av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistades. Kommunernas kostnader för ekonomisk hjälp till utlänningar som väntade på beslut i fråga om uppehållstillstånd ersattes av staten.

Bestämmelser om bistånd till asylsökande som vistades på en förläggning fanns endast i interna föreskrifter hos Statens invandrarverk. Enligt dessa skulle principerna för biståndsgivningen följa socialtjänstlagen. Det ekonomiska biståndet beslutades och betalades ut av Statens invandrarverk.

Under andra hälften av 1980-talet ökade antalet asylsökande. Det ledde till att fler förläggningar etablerades och att allt fler kommuner engagerades i mottagandet av asylsökande. Samtidigt sjönk andelen asylsökande som befanns ha asylskäl och avslagsfrekvensen ökade. För kommunerna innebar detta planeringssvårigheter. Man byggde t.ex. ofta upp en mottagandekapacitet med

inriktning på vissa nationaliteter som inte alltid kom till användning.

### 2.2.3 Mer förläggingsboende

Den 1 maj 1988 trädde lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA) i kraft. Genom LBA kopplades stödet till de asylsökande i princip bort från socialtjänstlagen. De stödformer som reglerades i lagen var kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag. Dagbidraget skulle tillförsäkra den asylsökande en skälig levnadsnivå.

I och med införandet av LBA begränsades de asylsökandes möjligheter att bo i kommunerna. De som var beroende av ekonomiskt bistånd skulle i princip vistas på en förläggning. Om det fanns synnerliga skäl kunde emellertid en asylsökande få bo exempelvis hos släktingar. Kommunen ansvarade då för att bevilja och betala ut asylbidrag. Förändringen innebar att majoriteten av de asylsökande kom att bo kvar på förläggningarna. Det lokala omhändertagandet av asylsökande avvecklades.

I början av 1990-talet ökade antalet asylsökande i Sverige. Det var framför allt händelserna i Jugoslavien som 1991–1993 tvingade rekordmånga människor på flykt. Väntetiderna på förläggningarna ökade och drev fram en förändring av förläggingsboendet.

Statens invandrarverk strävade efter att skapa ett mera ”normalt” boende för de asylsökande. I stället för inkvartering i stora gemensamhetsanläggningar med matutskänkning, strävade verket efter att etablera förläggingsboende i vanliga lägenheter. Utvecklingen gynnades periodvis av att det fanns god tillgång på lediga lägenheter på många orter. Under sådana perioder kunde Statens invandrarverk hyra hela hus eller delar av bostadsområden. I tider av bostadsbrist tvingades emellertid verket acceptera alla tillgängliga alternativ inklusive gamla institutionsbyggnader, vandrarhem och under kortare perioder i allra värsta fall tält.

### 2.2.4 Förändrad syn på tiden som asylsökande

I takt med att den tid som de asylsökande bodde på förläggning blev längre, mycket beroende på långa väntetider på kommunplacering för dem som beviljats uppehållstillstånd, ändrades även

innehållet i den verksamhet som erbjöds de asylsökande. Statens invandrarverk byggde upp ett system för att ge samhällsinformation samtidigt som utbudet av fritidsaktiviteter och verksamhet inriktad mot barn ökade. Svenskundervisning påbörjades redan under förläggningstiden och de asylsökande deltog också i skötseln av förläggningarna. Att skapa ”meningsfull sysselsättning” blev ett mål för verkets förändringsarbete.

Den 1 juli 1992 ändrades utlänningsförordningen (1989:547) så att asylsökande kunde befrias från kravet på arbetstillstånd om deras asylärende inte kunde avgöras inom fyra månader. Detta var slutpunkten på en lång diskussion om de asylsökandes rätt att arbeta och den passiviserande inverkan som de långa väntetiderna hade. Reformen kom emellertid i ett konjunkturläge när arbetslösheten i hela samhället ökade och fick från början mycket marginella effekter. Det var få av de asylsökande som kunde hävda sig på en vikande arbetsmarknad.

### **2.2.5 Tillgången till undervisning i det offentliga skolväsendet**

Tidigare anordnades undervisning för asylsökande barn inom ramen för förläggningsverksamheten. Från höstterminen 1993 fick asylsökande barn i grundskoleåldern möjlighet till undervisning i det offentliga skolväsendet. Tillgången till undervisning reglerades bl.a. i 6 kap. 2 § grundskoleförordningen (1988:655).

Vistelsekommunen blev huvudman för skolverksamheten. Kommunerna fick rätt till ersättning av staten enligt en ny bestämmelse i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

### **2.2.6 Eget boende förändrar situationen**

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande infördes den 1 juli 1994 genom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det blev då möjligt för asylsökande att själva välja var de ville bo under den tid deras asylansökan prövades med bibehållen dagersättning. I förarbetena angavs att det fanns anledning att uppmuntra s.k. eget boende för asylsökande och att utgångspunk-

ten för mottagandet skulle vara att det så långt som möjligt främjar att asylsökande i första hand bor utanför förläggningssystemet.

Inför reformen uppskattades att ca 10 procent av de asylsökande skulle ordna ett eget boende. Det visade sig dock snart att ca 60 procent av de asylsökande utnyttjade möjligheten till eget boende. Majoriteten av dessa valde att bosätta sig i de tre storstadsregionerna och då företrädesvis i redan invandrartäta områden.

Berörda storstadskommuner har under åren påtalat olika problem som man anser förknippade med det egna boendet. Det har t.ex. gällt trångboddhet, störningar och problem i värdfamiljen på grund av boendet.

### **2.2.7 Ensamkommande barn**

Den 1 juli 2006 infördes särskilda bestämmelser om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i LMA.

Enligt de nya bestämmelserna ska ensamkommande barn tas emot och beredas boende av en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket. Verket har dock fortfarande kvar det övergripande ansvaret för mottagandet av dessa barn. Verket ska anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet. Kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket har rätt till ersättning.

### **2.2.8 Lag om hälso- och sjukvård**

Den 1 juli 2008 trädde lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. i kraft som reglerar landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande m.fl. hälso- och sjukvård samt tandvård. Lagen innebär en kodifiering av vad som tidigare gällde enligt särskilda överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård som barn som är bosatta i landet. Vuxna asylsökande ska erbjudas vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

## 2.3 Aktuella utvecklingstendenser i asyl- och migrationspolitiken

Huvuddragen i den svenska asyl- och migrationspolitiken har legat fast under lång tid. I budgetpropositionen för år 2009 formulerade regeringen ett nytt övergripande mål för migrationspolitiken. Målet är ett förtydligande av den breda politiska inriktning som har lagts fast tidigare av riksdagen. Målet är att säkerställa en långsiktig hållbar migrationspolitik som inom ramen för den reglerade invandringen värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring, tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

Ett viktigt steg i utvecklingen av asylpolitiken togs 2005 genom införandet av en ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Ett nytt viktigt element i migrationspolitiken som tillkommit efter regeringsskiftet är målet att öka arbetskraftsinvandringen. Det är ett mål som fått sitt uttryck både på EU-nivå och nationellt. Något som allmänt blivit allt tydligare i politiken under senare år är EU-dimensionen. Den svenska regeringen prioriterar arbetet för ett gemensamt europeiskt asylsystem.

### 2.3.1 Ny instans- och processordning

Efter en lång utrednings- och beredningsprocess beslutade riksdagen i september 2005 om propositionen "Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden" (prop. 2004/05:170). Beslutet innebar att Utlänningsnämnden lades ner den 31 mars 2006 och ersattes av migrationsdomstolar. Syftet med den nya instans- och processordningen var att uppnå en ökad öppenhet och rättssäkerhet i asylprocessen genom att låta överprövningen ske i domstol.

Migrationsverkets beslut överprövas i migrationsdomstolar och efter prövningstillstånd i en praxisskapande migrationsöverdomstol som sista instans. Länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö är migrationsdomstolar med Kammarrätten i Stockholm som Migrationsöverdomstol. Enskilda ärenden kan inte längre överlämnas till regeringen för vägledande beslut. Vid ett överklagande förs en process mellan två parter i domstolarna, Migrationsverket och den sökande. Det är möjligt för den sökande att få muntlig för-

handling i migrationsdomstolarna, motsvarande vad som generellt gäller vid förvaltningsdomstolar. Tyngdpunkten av prövningen i utlänningsärenden ska ligga i första instans, dvs. Migrationsverket.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utvärdera den nya instans- och processordningen (dir. 2007:119). Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2009. Frågor som rör förordnande av offentligt biträde och sekretess har redovisats i delbetänkandet *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65).

### 2.3.2 Nytt regelverk för arbetskraftsinvandring

Den 15 december 2008 trädde ett nytt regelverk för arbetskraftsinvandring i kraft. En arbetsgivare som inte hittar den arbetskraft som behövs inom Sverige eller inom övriga EU/EES eller Schweiz har möjlighet att rekrytera arbetskraft från tredje land om vissa grundläggande villkor är uppfyllda. Utgångspunkten är att det är den enskilda arbetsgivaren som har den bästa kunskapen om vilka kompetensbehov som föreligger i den egna verksamheten. Arbetsgivarens bedömning av behovet ska därför ligga till grund när ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd handläggs.

Migrationsverket ska emellertid pröva att anställningen gör det möjligt för utlänningen att försörja sig under vistelsen i Sverige. Därutöver krävs att nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor, lägst ska motsvara kollektivavtal eller vad som är praxis i Sverige inom yrket eller branschen. Syftet med detta är att säkerställa en sund konkurrens på arbetsmarknaden och undvika lönedumpning. Migrationsverket ska också kontrollera att gemenskapsföreträdet respekterats, det vill säga att tjänsten gjorts tillgänglig för arbetssökande inom övriga EU/EES och Schweiz. Handläggningen av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd samlas därmed hos en myndighet.

Andra förändringar är att tillståndsperioderna förlängts, att möjligheterna att komma till Sverige för att söka arbete ökat och att det blivit enklare för gäststudenter att söka arbets- och uppehållstillstånd inifrån Sverige.

Den för Asylmottagningsutredningen mest betydelsefulla regelförändringen rör dock asylsökande som fått avslag på sina asylansökningar. En utlänning som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt och där beslutet vunnit laga kraft, kan under vissa förutsättningar



beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först behöver lämna landet. För att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas krävs att sökanden har haft en anställning sedan minst sex månader. Anställningen ska vara en tillsvidareanställning eller ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd. Ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag har vunnit laga kraft.

### 2.3.3 EU

Genom Amsterdambfördraget blev asyl- och migrationsfrågorna en del av gemenskapsrätten. Sedan fördraget hade trätt i kraft i maj 1999 enades medlemsstaterna vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 om riktlinjer för arbetet med att skapa en gemensam europeisk asyl- och migrationspolitik. Målsättningen var att under en första fas harmonisera den europeiska asyl- och migrationslagstiftningen genom antagandet av gemensamma miniminormer.

Under denna första fas antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Direktivet reglerar olika aspekter av mottagandet, bl.a. tillträde till arbetsmarknad och yrkesutbildning, skolgång och utbildning för minderåriga, hälso- och sjukvård samt boende och försörjning under väntetiden. I *EG-rätten och mottagandet av asylsökande* (SOU 2003:89) konstaterades att det svenska mottagandet rent faktiskt föreföll väl uppfylla kraven i direktivet men att behov fanns av att i vissa avseenden kodifiera gällande praxis.

Efter utvärdering av utvecklingsprogrammet antog Europeiska rådet 2004 det s.k. Haagprogrammet. Haagprogrammet har satt ramarna för utvecklingen av den europeiska asyl- och migrationspolitiken de senaste åren. Programmet innehåller tio prioriteringar för EU när det gäller att stärka området för frihet, säkerhet och rättvisa. En av prioriteringarna är etablerandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem till 2010. Som en del av Haagprogrammet gavs kommissionen i uppdrag att utvärdera befintliga rättsakter på asylområdet, inklusive mottagandedirektivet, och att ge förslag till Europaparlamentet och rådet om ändringar och nya rättsakter som kan antas före slutet av 2010.

Kommissionen presenterade sin utvärdering i november 2007. I utvärderingen konstaterades att direktivet på det hela taget har införlivats på ett tillfredsställande sätt i de flesta medlemsstater. Samtidigt uppmärksammades dock ett flertal brister som enligt kommissionen är hänförliga till att direktivet i dess nuvarande form ger för stort handlingsutrymme till medlemsstaterna vad gäller utformningen av de nationella mottagandevillkoren.

I juni 2008 tillkännagav kommissionen i meddelandet *Strategisk plan för asylpolitiken – Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU* (KOM [2008] 360 slutlig) sin avsikt att föreslå förändringar i bl.a. mottagandedirektivet, som ett led i arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem. I den strategiska planen fokuseras särskilt på behovet av ytterligare harmonisering och förbättrade normer inom mottagandet av asylsökande för att på så sätt begränsa riskerna för s.k. sekundär förflyttning. Den 3 december 2008 lade kommissionen fram ett förslag till revidering av mottagandedirektivet. Förhandlingarna beträffande förslaget förväntas inledas under våren 2009. I samband med att kommissionen lade fram förslaget till revidering av mottagandedirektivet, lades även fram förslag till revideringar av Dublin- och Eurodacförordningarna. Kommissionen har dessutom aviserat att förslag till revideringar av skyddsgrunds- och asylprocedurdirektiven ska läggas fram under våren 2009.

Inom ramen för genomförandet av Haagprogrammet har också andra förslag till direktiv av relevans för mottagandet av asylsökande presenterats av kommissionen. Hösten 2005 presenterades t.ex. ett *Förslag till direktiv om återvändande av tredjelandsmedborgare* (KOM [2005] 391 slutligt). Medlemsstaterna nådde en politisk överenskommelse om förslaget i början av juni 2008 och den 18 juni 2008 röstade Europaparlamentet för ett antagande av direktivet, som antogs av rådet den 9 december 2008. Efter antagandet har medlemsstaterna 24 månader på sig att genomföra direktivets bestämmelser i nationell rätt.

Under 2009 löper Haagprogrammet ut. Detta har inneburit att diskussionerna om framtiden för den gemensamma europeiska asyl- och invandringspolitiken intensifierats det senaste året. Tyskland tog under sitt ordförandeskap våren 2007 initiativ till en informell diskussion om framtiden för politikområdet inrikes frågor i den s.k. Framtidsgruppen. Syftet med gruppen var att formulera idéer inför framtagandet av ett nytt flerårsprogram. I gruppen ingick ministrar från en mindre krets av medlemsstater, där-

ibland Sverige, samt kommissionen. I juli 2008 presenterade gruppen sin slutrapport *Frihet, säkerhet och personlig integritet – europeiska inrikes frågor i en öppen värld – Rapport från den informella rådgivande högnivågruppen avseende framtiden för den europeiska politiken för inrikes frågor (11657/08 JAI 373)*, med visioner för den framtida politiken. Den 15–16 oktober 2008 antog Europeiska rådet, bl.a. på grundval av den strategiska planen, en europeisk pakt för invandring och asyl (13440/08 och 14368/08) med fokus på ett antal grundläggande principer och prioriterade områden för det fortsatta arbetet.

### **Särskilt om Europeiska flyktingfonden, Återvändandefonden samt gemenskapsinitiativet Equal**

I samband med Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 beslöts också att medlemsstaterna skulle erhålla finansiellt stöd för utveckling och harmonisering av asylsystemen genom den Europeiska flyktingfonden och gemenskapsinitiativet Equal inom Europeiska socialfonden.

Strukturen på EU:s finansiella stödsystem på migrationsområdet har förändrats i flera omgångar sedan den första Europeiska flyktingfonden inrättades 2000. Basen i dagens system är EU:s program för ”Solidaritets och hantering av migrationsströmmar” – SOLID. I stället för en flyktingfond innehåller SOLID-programmet fyra fonder (Flyktingfonden III, Gränsfonden, Integrationsfonden och Återvändandefonden) varav Migrationsverket förvaltar den första och den sista.

Flyktingfondens allmänna mål är att stödja och uppmuntra medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta genom att medfinansiera de föreskrivna åtgärderna med hänsyn till gemenskapslagstiftningen inom området. Fondmedel ska särskilt främja genomförandet av bestämmelserna i befintlig och framtida gemenskapslagstiftning på asylområdet, exempelvis direktiven om mottagande av asylsökande, asylprocedurer och skyddsgrunder. Flyktingfondens budget för perioden 2008–2013 omfattar totalt 628 miljoner euro. En viss andel är avsedd som finansiell reserv för att stödja medlemsstaterna i en massflyktsituation eller i situationer med särskilda påfrestningar för medlemsstaterna vid en plötslig tillströmning av personer som kan vara i behov av internationellt skydd. Varje medlems-

stat tilldelas årligen en grundbudget på 300 000 euro. Därutöver fördelas fondmedlen enligt fördelningsnycklar utifrån antalet asylsökande och vidarebosatta personer. Gemenskapens bidrag till de insatser som stöds av fonderna får normalt uppgå till 50 procent av totalkostnaden; återstoden ska medfinansieras från offentliga eller privata källor i medlemsstaterna. Insatser som särskilt prioriteras av den Europeiska kommissionen kan medfinansieras av fondmedel till 75 procent av totalkostnaden. Cirka 100 miljoner kronor per år beräknas tilldelas Sverige.

Återvändandefondens allmänna mål är att stödja medlemsstaternas ansträngningar för att förbättra alla aspekter av arbetet med återvändande. Fondmedel ska användas till att utveckla program för stöd till återvändande i medlemsstaterna, öka medlemsstaternas samarbete inom återvändande samt främja effektiva och gemensamma riktlinjer för återvändande. Återvändandefondens totala budget är 676 miljoner euro för perioden 2008–2013. Även från denna fond tilldelas varje medlemsstat årligen en grundbudget på 300 000 euro. Resterande medel ur återvändandefonden fördelas bland annat utifrån antalet personer som meddelats avvisningsbeslut i respektive medlemsstat. I Sverige är det Migrationsverket som förvaltar fonden och som beviljar medfinansiering av projekt i samverkan med de viktigaste intressenterna. Bestämmelserna om hur stora delar av insatserna som kan gemenskapsfinansieras är desamma för Återvändandefonden som för Flyktingfonden.

Migrationsverket har på regeringens uppdrag utarbetat utkast till fleråriga program för fonderna, i enlighet med ett antal strategiska riktlinjer som fastställts av kommissionen.

Gemenskapsinitiativet Equal var ett utvecklingsprogram inom Europeiska Socialfonden. Programmet har under åren 2001–2007 gett stöd till projektverksamheter som utvecklar nya metoder och vägar för att motverka diskriminering i arbetslivet och utestängning från arbetsmarknaden. Projektverksamheterna kallas utvecklingspartnerskap och bygger på samverkan mellan ett antal aktörer på det nationella planet. Alla utvecklingspartnerskap har dessutom även ett transnationellt samarbete med aktörer i andra medlemsstater.

Equal-programmet har haft ett antal prioriterade teman, däribland ett som specifikt berör asylsökande. Inom ramen för programmet har ett antal nationella temagrupper bildats (NTG), som fungerar som paraplygrupper för utvecklingspartnerskapen. Motsvarande temagrupper finns också på EU-nivå (ETG). De över-

gripande målen för Equal-programmet vad gäller asylsökande är att:

- underlätta asylsökandes integration i samhälle och arbetsliv,
- utveckla insatser för att underlätta ett eventuellt återvändande, samt
- utveckla insatser för meningsfulla aktiviteter under väntetiden.

Den Nationella temagruppen asyl & integration (NTG) avslutade sitt arbete i februari 2008. Temagruppens arbete har syftat till att utifrån goda exempel, erfarenheter och resultat från utvecklingsprojekt inom främst Equal och Europeiska flyktingfonden, samt bidrag från annan forsknings- och utvecklingsverksamhet, förbättra system och policier samt främja kunskaps- och opinionsbildning på asyl-, flykting- och integrationsområdet.

### 3 Behovet av förändringar i mottagandet av asylsökande

Gällande system för mottagandet av asylsökande behöver utvecklas för att möta nya krav och hantera problem som successivt vuxit fram under flera decennier.

Utgångspunkten för förändringarna bör vara asylprocessen i dess helhet. För mottagandesystemet, liksom förstås för de individer som finns i det, är rättssäkerheten och effektiviteten i asylprocessen av helt central betydelse. Korta handläggningstider bidrar till ett mer humant mottagande genom att den tid som individen tvingas leva i osäkerhet förkortas och innebär också besparingar för det allmänna. Att nå resultat i detta hänseende framstår därför som den kanske viktigaste utmaningen också i ett mottagandeperspektiv.

Förhållandet att den asylsökande befinner sig i Sverige i väntan på besked om han eller hon ska få stanna i landet eller inte skapar särskilda förutsättningar för insatser från samhällets sida i relation till individen. Såväl mänskliga som samhällsekonomiska hänsyn talar emellertid för att Sverige ska ha en hög ambition i sitt asylmottagande. De som söker asyl i Sverige och som väntar på besked bör omfattas av ett mottagande som möjliggör för dem att vara aktiva och som utgår från varje individs förutsättningar. Mottagandet måste organiseras så att det främjar både en framgångsrik integration vid beviljande av uppehållstillstånd och ett smidigt återvändande vid avslag på asylansökan. En väsentlig utgångspunkt vid bedömningen av hur asylmottagandet bör organiseras är att den asylsökande bör vara så tillgänglig att själva asylprövningen underlättas. Vidare bör de insatser som sätts in för att förbereda den asylsökande för ett inträde i det svenska samhället vägas av mot intresset att underlätta ett återvändande om asylansökan avslås.

Att både den enskilde asylsökandens och samhällets primära intresse är att få till stånd en effektiv, rättssäker och human asyl-

prövning får inte skymma att det samtidigt finns behov av att i väsentliga avseenden förändra mottagandet av asylsökande och villkoren för deras vistelse i Sverige.

I detta kapitel skisseras de problem och brister som utredningen identifierat i dagens system. Dessutom formuleras allmänna utgångspunkter för utredningens förslag till förändringar.

### **3.1 Problem och brister i dagens asylmottagning**

#### **3.1.1 Allmänt**

Historiskt har det i asylpolitiken funnits ett mycket starkt fokus på att söka förkorta handläggningstiderna i asylärendena. Detta är naturligt både ur ett individperspektiv – besked i tillståndsfrågan är individens allt annat överskuggande intresse – och rent ekonomiskt; stora kostnadsbesparingar finns att göra för samhället. Konsekvensen har emellertid blivit att själva systemet för mottagande, sett i förhållande till behoven och de faktiska problemen, har givits alltför låg prioritet. Denna situation har förstärkts i och med den nya instans- och processordningen som förändrat Migrationsverkets roll samt de senaste årens stora inflöde av asylsökande från Irak.

Utvecklingen av asylmottagandet har sedan början av 1990-talet gått mot "normalisering". Möjlighet till s.k. eget boende för asylsökande har införts. Asylsökande har också fått tillgång till grundläggande reguljära kommunala tjänster som förskola, skola och sjukvård. Den stora majoriteten asylsökande lever i dag i eget boende eller i s.k. anläggningsboende inrymt i reguljära bostadsbestånd. Fortfarande finns dock flera områden inom mottagandet av asylsökande där särlösningar, vid sidan om reguljära samhälleliga strukturer för stöd och service, dominerar. Migrationsverket ansvarar fortfarande för att organisera insatser som syftar till att aktivera de asylsökande. Myndigheten gör också olika typer av insatser på det sociala området.

Trots goda ambitioner inom Migrationsverket att ha nära kontakter med de asylsökande under asyltiden är kontakterna ofta sporadiska; det gäller särskilt i stora kommuner med många asylsökande. Det är för utredningen tydligt att samhällets insatser för att erbjuda asylsökande det stöd de behöver i sin vardag måste utvecklas. Kommuner och andra lokala aktörer måste få fler

uppgifter samtidigt som också Migrationsverkets uppdrag utvecklas och görs tydligare. Detta skulle förbättra situationen i framför allt storstadsregioner som har många asylsökande i eget boende. Just storstadskommuner vittnar för sin del om att de saknar kännedom om, och naturlig kontakt med, stora grupper människor som vistas i kommunen samt ger uttryck för en vilja att ta en aktivare roll i mottagandet.

Det har inte legat inom ramen för denna utredning att närmare analysera förutsättningarna för mer genomgripande strukturella förändringar när det gäller Migrationsverkets uppdrag och organisation. På grundval av vad som redan sagts om riskerna att mottagandet av asylsökande inte ges vederbörlig prioritet, menar dock utredningen att det finns ett behov av en fördjupad analys av fördelarna och nackdelarna med att en och samma myndighet har ansvaret för både mottagandet och prövningen av asylärendena.

### 3.1.2 Sysselsättning

Aktivitetsnivån bland asylsökande i dag är låg. Mycket få asylsökande har ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Få asylsökande deltar i praktik av något slag. Fler asylsökande, men fortfarande inte mer än knappt en fjärdedel av dem som ska erbjudas organiserad sysselsättning, deltar i undervisning i svenska. De insatser som Migrationsverket gör för att kartlägga och dokumentera asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter varierar över landet, både i omfattning och kvalitet. Detsamma gäller informationsinsatser om de allmänna möjligheterna till arbete kopplat till asylsökandes val av boende.

Passiviteten bland asylsökande är ett problem i relation till målsättningen om att skapa förutsättningar för fler att försörja sig själva. Särskilt gäller det i ett längre perspektiv, för de individer som i ett senare skede beviljas uppehållstillstånd och ska etablera sig i Sverige. En utdragen och innehållslös väntan under tiden som asylsökande är enligt all erfarenhet starkt negativ för möjligheterna till senare framgångsrik integration.

Bristen på meningsfull sysselsättning under tiden som asylsökande innebär dessutom för många att passivitet och isolering läggs till de svåra förutsättningar som erfarenheter av flykt och väntetidens osäkerhet i sig innebär. Riskerna är uppenbara att detta leder till ohälsa och mänskligt lidande. Detta har också konse-



kvenser för samhället, t.ex. i form av ökande kostnader för sjukvård och komplikationer i samband med återvändande efter ett negativt beslut i frågan om uppehållstillstånd.

### 3.1.3 Boende

Gällande ordning i fråga om asylsökandes boende medför en rad problem.

Migrationsverket har, särskilt i storstadsområdena, svårt att upprätthålla kontakten med de enskilda asylsökande som väljer eget boende. Detta torde innebära att det blir svårare att effektivt utreda själva asylärendet. Det torde också ha negativa effekter för individens förutsättningar att ta del av sysselsättningsrelaterade insatser med målet arbete och egen försörjning.

För vissa kommuner innebär den stora koncentrationen av asylsökande i eget boende betydande påfrestningar. Det gäller inte minst i kombination med att de aktuella kommunerna, huvudsakligen som en konsekvens av det utbredda egna boendet, också får ta emot många nyanlända kommunplacerade skyddsbehövande och deras anhöriga. Belastningen på skola och barnomsorg och övrig kommunal service är periodvis hård. Den stora genomströmningen av boende i vissa bostadsområden liksom det fysiska och psykiska skick som många asylsökande befinner sig i skapar problem som måste hanteras.

För individen har valet av eget boende inte sällan ett pris i form av trångboddhet. Denna kan i sin tur leda till sociala och psykiska problem och påfrestningar av olika slag. Konsekvenserna för barnen är ofta särskilt bekymmersamma.

En orsak till att många asylsökande väljer att ordna sitt boende själva är viljan att bo nära, eller hos, släkt och landsmän. Ofta förefaller emellertid valet av eget boende vara väl så starkt kopplat just till den upplevda frånvaron av tydliga alternativ.

### 3.1.4 Ekonomiskt bistånd

Flera problem finns med dagens biståndsregler. Ett problem är att nivåerna för dagersättningen har varit oförändrade sedan år 1994. De får i dagens läge anses låga och svåra att leva på.

Ytterligare ett problem gäller nedsättningsreglerna i LMA. Dessa bestämmelser är svåra att tillämpa för Migrationsverket.

Ett annat problem gäller bristande kontroll av utbetalningar av bistånd. Felaktiga utbetalningar förekommer bl.a. på grund av ändrade inkomstförhållanden som inte kommer till Migrationsverkets kännedom.

### 3.1.5 Sociala insatser

När det gäller asylsökande med särskilda behov, t.ex. äldre och funktionshindrade, finns i dag oklarheter beträffande olika huvudmäns ansvar och skyldigheter. Gränsdragningen mellan LMA och socialtjänstlagen (2001:453) är omdiskuterad.

De oklarheter som råder har fått till följd att stödet till asylsökande med särskilda behov ser olika ut i olika delar av landet. Kommunerna utreder behov och vidtar åtgärder för asylsökande i olika utsträckning. Detsamma gäller för Migrationsverkets mottagningsenheter. Dessa är ofta hänvisade till att söka extern kompetens för att utreda de asylsökandes särskilda behov. Det kan handla om att köpa tjänster av kommuner eller privata vårdgivare, t.ex. vårdplatser på behandlingshem. Det förekommer också att Migrationsverket tar hjälp av andra asylsökande eller tillfälligt anställer personal.

### 3.1.6 Mottagandesystemet i ett återvändandeperspektiv

Huvudansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning ligger på Migrationsverket. Verket får dock under vissa förutsättningar lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till en polismyndighet.

Asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd förväntas acceptera avslagsbeslutet och lämna landet frivilligt inom två till fyra veckor. Så sker dock inte alltid. Många stannar kvar trots ett avslagsbeslut. Tiden från ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut till utresa kan vara lång.

### 3.1.7 Statens ersättning till kommunerna

Staten har kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande. För utförandet av flera insatser inom mottagandet ansvarar kommuner och landsting. För sådana insatser lämnas statlig ersättning. Ersättningen regleras i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Det nuvarande regelverket är invecklat. De ersättningsbara posterna är många och bestämmelserna utgör en provkarta på olika principer för fastställande av ersättning, utbetalning och överklagande. Ibland utgår ersättning utifrån en schablon, ibland utifrån verklig kostnad. Ofta måste en ansökan om ersättning upprättas och skickas till Migrationsverket. Reglerna för överklagande varierar, vissa beslut ska överklagas till regeringen medan andra beslut ska överklagas till förvaltningsdomstol.

Av det sagda följer att nuvarande bestämmelser är svåra både att överblicka och att tillämpa. Flera kommuner har också framfört till utredningen att det kan vara mycket tidskrävande att upprätta ansökningar om ersättning till Migrationsverket. Även för Migrationsverket tar ersättningsärendena mycket tid i anspråk.

## 3.2 Allmänna utgångspunkter för arbetet med förslag till förändringar

### 3.2.1 Individens perspektiv

Individen har det grundläggande ansvaret för sitt liv. Individen ska också, inom de ramar som rättsstaten utgör, ges frihet att ta det ansvaret. Insatser från samhällets sida måste därför i möjligaste mån ha individens perspektiv och förutsättningar som utgångspunkt. Detta gäller allmänt. I mottagandet av asylsökande finns emellertid inslag som gör det särskilt angeläget att betona vikten av ett individperspektiv.

Oavsett vilka skäl som en individ eller en familj har för att lämna sitt hemland och söka asyl i ett annat land, så kräver det beslutssamhet och en stark vilja att förändra sitt liv. Denna potential, som finns hos de asylsökande, måste tas tillvara på ett bättre sätt i mottagandet.

Mottagandet måste också utformas med hänsyn till att den asylsökande ofta har erfarenheter av förföljelse och krig eller krigsliknande situationer. Han eller hon kan själv ha utsatts för våld. Det är självklart att denna typ av upplevelser liksom asylsituationen i sig djupt präglar individen.

Det finns samtidigt anledning att understryka heterogeniteten i gruppen asylsökande. Asylsökande har sitt ursprung i vitt skilda länder och kulturer. Deras kön, ålder och sexuella läggning varierar likaväl som deras sociala bakgrund och utbildningsnivå. De kan vara ensamstående eller tillhöra en familj, de kan ha en funktionsnedsättning. Detta måste beaktas i mottagandet. Inte minst viktigt är det att vid sidan av ett individperspektiv också ha ett familjeperspektiv.

Frågan om information och tydlighet i både asylprocessen och mottagandet är central ur individens synvinkel. Ju bättre och mer fullständig information som ges individen, desto större är möjligheterna för denne att fatta väl överlagda beslut om t.ex. sysselsättning och boende och att kunna hantera konsekvenserna av såväl ett bifall som ett avslag på asylansökan.

### **3.2.2 Meningsfull sysselsättning rustar individen såväl för integration som för återvändande**

Meningsfull sysselsättning är av central betydelse för den asylsökandes psykiska och fysiska hälsa och välbefinnande. Inaktivitet är nedbrytande för individen. Det gäller särskilt i en situation som i sig präglas av oro, osäkerhet och brist på struktur. Meningsfull sysselsättning för asylsökande kan i bästa fall innebära ett arbete och egen försörjning. Ofta torde det emellertid snarare handla om annan typ av aktivitet som praktik eller studier i svenska.

En asylsökande som fyller tiden av väntan med meningsfull sysselsättning är enligt utredningens bestämda uppfattning bättre rustad för *såväl* en framtid i Sverige efter ett beviljat uppehållstillstånd *som* ett återvändande till ursprungslandet efter ett avslagsbeslut.

Det är självfallet viktigt med återkommande tydlighet i asylprocessen, om vad som händer både vid ett positivt och ett negativt beslut i frågan om uppehållstillstånd. Och självfallet måste samhällsekonomiska överväganden alltid göras. Utredningen menar emellertid att det är viktigt att inte slentrianmässigt ställa vad som

uppfattas som integrationspolitiska mål mot intresset av migrationspolitisk tydlighet. Detta är ofta varken konstruktivt eller rationellt. Det är också viktigt att noga väga mer kortsiktiga ekonomiska argument mot mer långsiktiga.

Vad som sker under tiden som asylsökande och vad som görs inom ramen för introduktionen av personer som har beviljats uppehållstillstånd, måste ses i ett sammanhang. Väntan på ett beslut i uppehållstillståndsfrågan får inte bli ett vakuum under vilket individens självkänsla och initiativkraft bryts ned.

Alla asylsökande i arbetsför ålder bör därför ges möjlighet att vara aktiva under asyltiden. Asylsökande behöver få tillgång till fler alternativ till både arbete och praktik. Den språkundervisning som erbjuds asylsökande behöver utvecklas så att den bättre anpassas till individens behov och kan kombineras med arbete eller praktik. Migrationsverket behöver utveckla sina metoder för att kartlägga och dokumentera de asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter så att resultatet blir användbart för kommuner och arbetsförmedling vid ett eventuellt uppehållstillstånd. Migrationsverket behöver tillsammans med kommuner och arbetsförmedling kvalitetssäkra dessa insatser.

### **3.2.3 Samma principiella krav på egenförsörjning på asylsökande som på andra**

Asylsökande har samma principiella skyldighet att försörja sig som andra. Detta är inget nytt, utan något som gäller redan i dag. Det finns dock behov av en större tydlighet från samhällets sida i relation till individen i detta avseende.

Efter det att den asylsökande har fått lägga fram sin sak när det gäller behovet av asyl, bör den naturliga frågan till individen vara vad vederbörande kan göra för att försörja sig själv i väntan på beslut i asylärendet. Det sänder signalen till den asylsökande att denne av samhället tilltros förmåga – också i en svår situation – att ta ansvar för sin egen livssituation. Det är också en fördel för den individ som beviljas uppehållstillstånd – och för vederbörandes framtida integration och därmed samhället – om denne från början möts av samma förväntningar och signaler från det allmänna som efter bosättningen i landet. Det kan även ligga en politisk och pedagogisk poäng i att det är tydligt för allmänheten att de principiella krav som ställs på dem som är bosatta i Sverige i fråga

om sysselsättning och egen försörjning också gäller för asylsökande.

I sammanhanget är det viktigt att understryka vad som anförts i avsnitt 3.2.1. Asylsökande har ofta svåra upplevelser bakom sig och den osäkerhet som väntan på besked innebär, utgör i sig en påfrestning. Asylsökande har därutöver generellt mycket begränsade kunskaper i svenska språket och sociala kontaktnät. Att under sådana omständigheter hävda sig i konkurrensen på den reguljära arbetsmarknaden är inte lätt. Förväntningarna på vad som kan åstadkommas när det gäller arbete och egenförsörjning i fråga om asylsökande måste därför vara rimliga.

### **3.2.4 Processen för asylsökandes boende måste bli tydligare och mer strukturerad**

Processen för asylsökandes boende måste bli tydligare och mer strukturerad. Vissa av kommunerna i storstadsregionerna har oproportionerligt många asylsökande som valt eget boende. Det medför att dessa kommuner får ett orimligt stort ansvar under asyltiden. Det innebär också att de får ta ett stort ansvar för integrationen av dem som beviljas uppehållstillstånd eftersom dessa då i stor utsträckning väljer att bo i kommunerna i fråga.

Staten har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande, men kommunerna har viktiga uppgifter i det praktiska mottagandet. Utredningen anser att staten måste ta ett ansvar för att skapa mer av struktur och styrning i processen för asylsökandes val av boende. Det behövs ett mer strategiskt och proaktivt förhållningssätt från statens sida när det gäller asylsökandes boende. Staten måste också utveckla de olika instrument som finns för att påverka asylsökandes val av boende. Det handlar bl.a. om den information som ges till asylsökande och om att göra de boendalternativ som erbjuds individen mer attraktiva. För att få effekt krävs emellertid också kraftfulla ekonomiska incitament.

### 3.2.5 Insatser inom ramen för mottagandet bör i möjligaste mån organiseras nära individen; normalisering och professionalisering

Asylsökandes behov ser i många avseenden inte annorlunda ut än behoven hos dem som är bosatta i landet. Dessa behov tillgodoses normalt bäst inom de reguljära strukturer som finns för service och stöd åt invånarna.

I den svenska samhällsmodellen har kommunerna ett grundläggande ansvar för dem som vistas i kommunen. Där finns erfarenhet, professionell kompetens och administrativa rutiner som spänner över hela det sociala området. Det är svårt för en statlig aktör – och går knappast heller att principiellt motivera – att bygga upp motsvarande kompetens och en ändamålsenlig organisation. Utvecklingen av asylmottagandet har också, som beskrivits i tidigare avsnitt, sedan början av 1990-talet gått i riktning mot normalisering och en mer lokal organisering av insatser för asylsökande. Ytterligare steg bör tas i denna riktning.

Vad som nu sagts innebär *inte* att utredningen menar att asylsökande i alla avseenden ska likställas med i landet bosatta. Asylsökande har en särskild juridisk status och vistas "villkorat" i landet – över tid är det dessutom en kraftig majoritet av de asylsökande som får avslag på sina asylansökningar och måste lämna landet. Det kan därför i olika avseenden vara motiverat att asylsökande inte har rätt till insatser och förmåner på samma villkor som landets invånare. Också i sådana fall, där asylsökandes rätt till service eller stöd begränsas, bör dock enligt utredningens uppfattning utgångspunkten vara att reguljära system och strukturer nyttjas i möjligaste mån.

Den enskilda kommunen kan emellertid vara en för liten enhet för att organisera effektiva insatser. Ett ytterligare problem för den enskilda kommunen kan vara att antalet asylsökande varierar kraftigt över tid. Konkreta åtgärder för att främja kommunal samverkan och ett regionalt perspektiv på mottagandet av asylsökande måste därför vidtas. Goda planeringsförutsättningar för kommunerna måste också säkerställas.

Kommunerna ska ha ersättning för de insatser man gör, och framöver kommer att göra, inom mottagandet. Systemet för statlig ersättning till kommunerna behöver dock förenklas. Det bör baseras på enhetliga principer för fastställande av ersättning, ökad

användning av schabloner, sammanslagningar av olika ersättningsposter samt mer av automatiska utbetalningar.

### **3.2.6 Frivilligorganisationerna bör kunna spela en mer aktiv roll i asylmottagandet**

Frivilligorganisationerna har en viktig roll att spela i alla led av mottagandet av asylsökande liksom också i fråga om återvändandet för de asylsökande som fått avslag på sina ansökningar. Det är dock angeläget att vid samverkan mellan det offentliga och frivilligsektorn utgå från parternas olika roller och förutsättningar och väl definiera vad respektive part förväntas bidra med.

Frivilligorganisationerna bör kunna göra särskilt viktiga insatser på det psykosociala området och i stödet till tortyr- eller traumaskadade asylsökande. Det torde också finnas särskilda poänger med att mer systematiskt utnyttja frivilligsektorn, inte minst invandrarorganisationer och sammanslutningar av tidigare asylsökande, när det gäller att till asylsökande lämna samhällsinformation och information om möjligheterna till arbete och boende.

Många frivilligorganisationer har svårt att hitta projektfinansiering. Det handlar delvis om att man inte har tillräcklig kunskap och tillräckliga administrativa resurser för att kunna konkurrera om medel som i och för sig skulle kunna vara tillgängliga. Staten bör därför vidareutveckla sina redskap för att stimulera insatser från frivilligsektorn inom asylmottagandet.



## 4 Sysselsättning

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag i flera olika avseenden när det gäller asylsökandes sysselsättning. Förslag ska lämnas till förändringar i mottagandet som främjar möjligheterna till sysselsättning och egenförsörjning såväl under tiden asylansökan prövas som vid ett beviljande av uppehållstillstånd. Utredningen ska vidare föreslå mål för den s.k. organiserade verksamhetens innehåll och omfattning samt överväga hur samverkan med kommuner och andra relevanta aktörer kan öka i syfte att förbättra möjligheterna till sysselsättning och egenförsörjning. Slutligen ska utredningen undersöka och föreslå insatser samt förändringar inom mottagandet som kan bidra till att bosättning efter uppehållstillstånd sker där det bl.a. finns förutsättningar att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden.

Kapitlet inleds med en redovisning av gällande regelverk och Migrationsverkets sysselsättningsrelaterade insatser samt en beskrivning av i vad mån och hur asylsökande i dag är sysselsatta under tiden i väntan på beslut. Därefter följer ett kort diskuterande avsnitt om vilka effekter som kan förväntas av det nya regelverket för arbetskraftsinvandring och vad det betyder för utredningens uppdrag och förslag. Avslutningsvis redogörs för utredningens överväganden och förslag.

### 4.1 Nuvarande förhållanden

#### 4.1.1 Möjligheter till reguljärt arbete för asylsökande

##### *Gällande regelverk*

Enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen är asylsökande undantagna från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas

inom fyra månader från ansökan. Den asylsökande behöver inte själv göra något aktivt för att beviljas ett s.k. AT-UND genom att till exempel ansöka om det eller visa upp ett arbetserbjudande. Migrationsverket fattar inget förvaltningsrätligt beslut i egentlig mening utan utfärdar endast ett bevis som visar att den sökande är undantagen från skyldigheten att inneha arbetstillstånd. Som grund för sin bedömning använder Migrationsverket de genomsnittliga handläggningstiderna vid tillfället i fråga för personer med samma medborgarskap. Om Migrationsverket har bedömt att handläggningstiden skulle understiga fyra månader men det visar sig att den faktiska handläggningstiden blir längre, görs en omprövning och bevis om AT-UND utfärdas, även i detta fall utan att den asylsökande själv begär det. Undantaget gäller inte en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen medverkar till att klarlägga sin identitet. Undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet eller ett beslut om att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd har vunnit laga kraft. Undantaget upphör dock att gälla om en utlänning inte medverkar till verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

Dagersättningen enligt LMA är behovsprövad. Den som kan försörja sig själv har inte rätt till bidrag. I dag finns ingen lagstadgad skyldighet för asylsökande som får ekonomiskt bistånd att meddela förändringar i ekonomin, t.ex. eventuella förvärvsinkomster.

#### *Asylsökande på arbetsmarknaden*

I november/december 2008 var 17 466 personer undantagna från kravet att inneha arbetstillstånd (AT-UND) inskrivna i mottagandesystemet. Vid samma tidpunkt var antalet personer som enligt statistiken de facto arbetade endast 434. Det motsvarar cirka 2,5 procent av dem som hade rätt att göra det. Av dem som arbetade var 51 kvinnor och 383 män. Hur antalet asylsökande som har arbete utvecklats de senaste fem åren redovisas i tabell 4.1.

**Tabell 4.1** Antalet asylsökande i reguljärt arbete november/december 2004–2008

År	Kvinnor	Män	Totalt
2004 <sup>1</sup>	70	596	666
2005	102	612	715
2006	37	264	301
2007	91	520	611
2008	51	383	434

Källa: Migrationsverket.

Av tabell 4.2. i avsnitt 4.1.2 nedan framgår att asylsökande som bor i eget boende arbetar i betydligt större utsträckning än personer som bor i anläggningsboende.

Det finns inte någon statistik över hur många personer med AT-UND som totalt, vid något tillfälle, har arbetat under ett visst år. Det finns inte heller någon samlad statistik om i vilka yrken eller branscher eller i vilken omfattning de som har arbetat har gjort det. Av en uppföljning av den organiserade verksamheten som Migrationsverket gjorde 2005 framgick dock att många av de asylsökande som arbetade återfanns inom kök/restaurang och lokalvård, men att spridningen på olika branscher och sektorer i övrigt var relativt stor. I mycket stor utsträckning syntes det dock handla om okvalificerade arbeten. Arbetstider och anställningarnas längd varierade kraftigt. Kommittén för arbetskraftsinvandring, hade bl.a. i uppdrag att utvärdera möjligheten till AT-UND. Kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser* (SOU 2006:87) att det inte gick att få någon tydlig och samstämmig bild av sysselsättningsmönstret för asylsökande med AT-UND.

Det bör understrykas att ovan redovisade siffror är förknippade med relativt stor osäkerhet. Det kan mycket väl vara så att personer arbetar reguljärt, utan att detta kommer till Migrationsverkets kännedom. Dessutom omfattas, förstås, inte förekommande svartarbete av statistiken. I vilken omfattning som svartarbete förekommer är per definition svårt att veta något om. Samtidigt synes uppfattningen att det förekommer – och det inte i en obetydlig omfattning – vara relativt utbredd. Det gäller bland tjänstemän både inom Migrationsverket och på kommunal nivå. Ett tecken på

<sup>1</sup> Siffrorna avseende detta år är uppskattningar från Migrationsverkets sida.

att det förekommer är att det inträffar att asylsökande som bor i eget boende får sin dagersättning nedsatt, utan att det föranleder denne att kontakta verket för att ordna ett boende där mathållning ingår. I stället bor den asylsökande kvar i eget boende och klarar uppenbarligen ändå sin livsföring. I de fall som det kommer till Migrationsverkets kännedom att en asylsökande arbetar svart gör verket en polisanmälan.

Det är utredningens bedömning att svartarbete är vanligare bland asylsökande i eget boende än bland asylsökande i anläggningsboende. Den huvudsakliga förklaringen till detta är skillnader som finns i fråga om arbetsmarknad, näringsstruktur och etniskt relaterade nätverk mellan storstäder och mindre städer eller glesbygd.

#### *Matchning mot den reguljära arbetsmarknaden*

Migrationsverket har inte något uppdrag att aktivt verka för att de asylsökande ska få arbete på den öppna marknaden.

Det är heller inte något som Arbetsförmedlingen i princip har i uppdrag att göra. Det innebär att förmedlingen för närvarande i regel inte ger något individstöd till asylsökande. Arbetsförmedlingens information på Internet med bl.a. uppgifter om lediga platser och var i landet det är efterfrågan på arbetskraft är dock tillgänglig för alla som har tillgång till en Internetuppkopplad dator.

Under perioden 2003–2006 gjordes emellertid vissa mer aktiva insatser för asylsökande. Under denna period förfogade dåvarande Arbetsmarknadsverket över vissa särskilda personalförstärkningsmedel, som skulle fördelas efter samråd med Integrationsverket och Migrationsverket. Medlen skulle användas på orter eller i regioner där det till följd av stor tillströmning av nyanlända invandrare och/eller problem på den lokala eller regionala arbetsmarknaden, fanns behov av förstärkta insatser från arbetsförmedlingens sida inom ramen för den kommunala introduktionen. Under 2004 och 2005 var antalet asylsökande som var undantagna från kravet på arbetstillstånd och som var inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem, en faktor som togs hänsyn till när medlen fördelades av dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen. Detta fick som konsekvens att arbetsförmedlingarna skrev in personer som hade samordningsnummer och också erbjöd viss, över landet varierande, service.

Det förekommer fortfarande i dag att arbetsförmedlingar skriver in personer med samordningsnummer. Det görs dock i mycket begränsad omfattning. Också det stöd som erbjuds dem som skrivs in är mycket begränsat. Drygt 600 asylsökande med samordningsnummer var i december 2008 inskrivna på arbetsförmedlingen. Det är en ökning i förhållande till samma tidpunkt 2007. Ökningen har varit särskilt tydlig under hösten 2008. Detta bedöms ha samband med det nya regelverket för arbetskraftsinvandring och de möjligheter för asylsökande som detta skapar (jfr avsnitt 4.2).

#### 4.1.2 Organiserad sysselsättning

##### *Allmänt*

Enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska Migrationsverket i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Av lagens förarbeten<sup>2</sup> framgår att, förutom samhällsinformation och språkundervisning i svenska för invandrare, också komplettering av yrkesutbildning eller praktik med arbetsmarknadsanknytning kan ges inom denna s.k. organiserade sysselsättning. Det understryks att tiden under vilken asylansökan prövas i upp till åtta timmar per dag bör fyllas med arbete, studier och annan organiserad verksamhet. Detta angavs också som en uttrycklig målsättning i Migrationsverkets regleringsbrev fram till 1997, men togs därefter bort.

Insatserna inom ramen för den organiserade sysselsättningen består huvudsakligen av svenskundervisning, informationsinsatser och praktik. Också arbete som Migrationsverket informerats om räknas som deltagande i den organiserade sysselsättningen. Normalt är det mottagningshandläggare på de reguljära mottagningsenheterna som ansvarar för att administrera och, i förkommande fall, upphandla den organiserade sysselsättningen. I Stockholmsområdet bedrivs emellertid arbetet i annan form. Där har man bildat en särskild enhet som ansvarar för den organiserade sysselsättningen i hela regionen.

---

<sup>2</sup> Prop. (1993/94:94) Mottagande av asylsökande m.m. s. 36 f.

**Tabell 4.2 Deltagande i organiserad sysselsättning uppdelat på form av boende (ABO och EBO) samt kön – november 2008**

Ärendestatus Inskrivna	ABO	EBO	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
Mellan 18–64 år	7 762	12 964	20 726	14 753	5 973	20 726
- varav deltar i OS	2 833	3 627	6 460	4 713	1 747	6 460
Andel	36%	28%	31%	32%	29%	31%
varav						
- arbete	59	375	434	383	51	434
- praktik	378	809	1 187	1 076	111	1 187
- Sfi	1 887	1 797	3 684	2 550	1 134	3 684
- återvändande	26	22	48	37	11	48
- övriga	482	624	1 107	667	440	1 107

Källa: Migrationsverket.

I tabell 4.2 redovisas deltagandet i den organiserade sysselsättningen i november 2008 från olika utgångspunkter. Vid tidpunkten var det drygt 20 700 personer mellan 18 och 64 år som hade rätt att delta i den organiserade sysselsättningen<sup>3</sup>. Av dessa deltog totalt 6 460 asylsökande, motsvarande 31 procent, i någon form av organiserad sysselsättning. De som bodde i anläggningsboende deltog i organiserad sysselsättning i högre grad än de som bodde i eget boende (36 procent mot 28 procent). Av samtliga deltagare studerade 57 procent svenska, drygt 18 procent hade praktik och knappt sju procent arbetade. Cirka 17 procent var sysselsatta i andra former. Det handlar primärt om uppgifter som hänför sig till skötseln av anläggningsboenden. Fler män än kvinnor deltog i organiserad sysselsättning (32 procent mot 29 procent). Någon statistik över hur många timmer per dag eller vecka som deltagande individer i genomsnitt var ”organiserat sysselsatta” finns inte tillgänglig.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för 2007 varierade den totala andelen asylsökande som deltog i någon form av organiserad sysselsättning under året, mellan 37 och 40 procent per månad. Detta är en siffra som har varit relativt stabil under de senaste tre åren. En tendens är att *andelen* sysselsatta asylsökande sjunker något. Det absoluta *antalet* asylsökande som är sysselsatta inom

<sup>3</sup> Undantagna är bl.a. personer som är registrerade i mottagandesystemet men som har fått lagakraftvunna avslagsbeslut eller beviljats uppehållstillstånd samt personer med kortare vistelsetid än 30 dagar.

ramen för den organiserade sysselsättningen har dock samtidigt ökat betydligt. Under samma period har antalet asylsökande kraftigt ökat.

Migrationsverket bedömer att i princip alla vuxna asylsökande får ett erbjudande om att delta i organiserad sysselsättning. Huvudförklaringen till det låga deltagandet i den organiserade sysselsättningen torde därför vara att många asylsökande avstår från att delta. I sammanhanget kan dock nämnas de problem med väntetider till svenskundervisningen som periodvis finns i storstadsområdena.

Under 2008 har Migrationsverket beslutat om två viktiga förändringar av den organiserade sysselsättningen. Den 1 juli 2008 beslutades att den organiserade sysselsättningen ska vara frivillig. Det innebär bl.a. att någon nedsättning av dagersättningen inte längre görs för den asylsökande som väljer att inte delta i svenskundervisning som erbjuds. I oktober 2008 beslutades om nya riktlinjer för den organiserade sysselsättningen. I riktlinjerna läggs stor vikt vid en inledande introduktion med allmän samhällsinformation och kartläggning. Inom en månad ska samtliga nyinskrivna vuxna asylsökande erbjudas att delta i ett gruppbaserat introduktionsprogram. Introduktionsprogrammet ska omfatta 20 timmar och innehålla information om bl.a.

- vikten av styrkt identitet
- asylprocessen
- allmän information om organiserad sysselsättning
- lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)
- hälso-, tand- och sjukvård för asylsökande
- arbete på svensk arbetsmarknad
- möjligheterna till undantag från arbetstillstånd
- bosättning
- återvändande
- att vara förälder i Sverige
- mäns och kvinnors rättigheter och skyldigheter i Sverige
- svensk lagstiftning

Asylsökande ska vidare i regel inom två månader erbjudas en aktivitet utifrån den individuellt upprättade handlingsplanen. Tyngdpunkten i aktiviteterna ska förskjutas från svenskundervisning mot

annan undervisning och mot praktik. Vikten av att bygga på lokala förutsättningar lyfts fram.

Riksrevisionsverket (RRV) publicerade 2002 en granskning av den organiserade verksamheten (*Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket, 2002*). Kritik riktades mot verksamheten på ett flertal punkter. RRV lyfte bl.a. fram att mål och ambitionsnivåer var oklara, att resurserna var otillräckliga och att verksamheten brast i kvalitet, att samverkan med andra myndigheter var dålig samt att insatserna var svåra att utvärdera. Faktorer som RRV menade bidrog till det låga deltagandet i den organiserade verksamheten var den stora variationen inom gruppen asylsökande ifråga om bl.a. nationalitet, ålder, hälsotillstånd och bostadsförhållanden. Också den geografiska spridningen av de asylsökande bedömdes vara en komplicerande faktor.

#### *Särskilt om kartläggning och dokumentation av individens utbildning och yrkeserfarenheter*

Utredningen har haft svårt att från Migrationsverket få någon helt klargörande bild av hur arbetet med kartläggning och dokumentation bedrivs. Detta kan delvis bero på det pågående utvecklingsarbetet på området inom verket. Som nämnts ovan fattades i oktober beslut om nya riktlinjer för organiserad sysselsättning. Dessutom pågår samverkan med bl.a. Arbetsförmedlingen av betydelse för utformningen av Migrationsverkets kartlägningsinsatser (jfr nedan).

Genom information som inhämtats under utredningsarbetet drar dock utredningen slutsatsen att de kartlägningsinsatser som görs varierar kraftigt över landet i både omfattning och kvalitet. En del av Migrationsverkets mottagningsenheter prioriterar uppgiften. Andra enheter lägger ner betydligt mindre tid på den. Vid de kontakter som utredningen under våren 2008 hade med den enhet som ansvarar för organiserad sysselsättning i Stockholmsområdet förmedlades exempelvis att kunskaper om de asylsökandes utbildningsnivå i stort sett saknas.

Migrationsverket samlar centralt inte in någon statistik om i vad mån och i vilka avseenden kartläggning av individens utbildning och yrkesbakgrund görs.



Arbetsförmedlingen medverkar för närvarande i princip inte alls i arbetet med kartläggning av de asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet. När det gäller insatser i förhållande till den enskilda individen är detta inte heller något som förmedlingen enligt gällande uppdrag ska göra.

Överföringen av utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterad individinformation mellan olika aktörer fungerar bristfälligt i dag. Sekretessreglernas nuvarande utformning gör det svårt för Migrationsverket att lämna ut uppgifter om enskilda. Under den tid som asylansökningarna prövas överförs ingen utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterad individinformation till andra myndigheter. Efter det att uppehållstillstånd beviljats översänds s.k. bosättningsunderlag till berörda kommuner, som ansvarar för introduktionen. Kommunerna har under lång tid kritiserat Migrationsverket för bristande kvalitet i dessa underlag, bl.a. menar man att information om utbildnings- eller yrkesbakgrund och vad individerna har gjort i den organiserade verksamheten ofta saknas. Migrationsverket översänder inte någon information till Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har under 2008 inlett ett samarbete för att utveckla Migrationsverkets organiserade sysselsättning gällande förbättrad kartläggning. Det har vidare bedrivits ett arbete för att förbättra bosättningsunderlagen. Regeringen har också i december 2008 uppdragit åt Arbetsförmedlingen att bedriva en särskild försöksverksamhet med s.k. etableringssamtal under 2009 och 2010. Försöksverksamheten ska omfatta minst 1 000 nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande, dvs. personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716). Etableringssamtalen ska utgå från den kartläggning av individens yrkeserfarenhet och utbildningsbakgrund som Migrationsverket genomför under tiden som asylansökan prövas. Sammansättningen av deltagare inom försöksverksamheten ska vara representativ för den nationella fördelningen mellan personer som valt att ordna boende på egen hand (EBO) och personer som vistas på anläggningsboende (ABO) efter att de har beviljats uppehållstillstånd. Uppdraget ska genomföras i samråd med Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt berörda kommuner och länsstyrelser.

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen *Statliga insatser för nyanlända invandrare (RiR 2006:19)* utvärderat Migrationsverkets kartläggningar av individen. Riksrevisionen konstaterar bl.a. att Migrationsverket har utarbetat riktlinjer för hur kartlägg-

ningar i individplaner ska ske, men att myndigheten saknar samlad kunskap om den faktiska tillämpningen av dessa riktlinjer. Man konstaterar också att verket saknar kunskap om kartläggningarnas kvalitet och praktiska nytta och i vilken utsträckning informationen i dessa överförs till kommuner vid bosättning. Det uppmärksammas också i granskningen att dåvarande Arbetsmarknadsverket i mycket begränsad omfattning involverats i insatser under mottagandetiden.

#### *Särskilt om undervisning i svenska*

Asylsökande vars grundärenden ännu inte avgjorts av Migrationsverket erbjuds svenskundervisning. I enskilda fall kan förekomma att undervisning också erbjuds den som har överklagat ett beslut från Migrationsverket. I s.k. Dublinärenden erbjuds inte någon svenskundervisning. Det gäller även ärenden enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen (s.k. ogrundade ansökningar).

All undervisning i svenska som Migrationsverket erbjuder upphandlas av externa leverantörer. Dessa anordnar också svenska för invandrare (sfi) på uppdrag av kommuner. Det är utbildningsanordnarens uppgift att organisera undervisningen och exempelvis nivågruppera de studerande. Upphandlingsunderlag tas fram av de verksamhetsområden som har behov av en upphandling. Själva upphandlingen genomförs av en central funktion för upphandlingar. När avtalet är klart hanteras kontakter mellan entreprenören och Migrationsverket av den lokala enheten. Uppföljning av avtalen har hittills genomförts av det verksamhetsområde som ansvarar för upphandling och avtalsskrivande.

Väntetiderna för de asylsökande innan de kan påbörja undervisning i svenska, varierar mycket mellan enheterna. På de flesta anläggningsenheter har man inga eller korta väntetider medan det i Stockholm är lång kö till undervisningen. I regel kan den asylsökande påbörja undervisning i svenska inom en månad efter asylansökan. Under hösten 2008 har dock väntetiderna generellt blivit längre. Bakgrunden är det ökande antalet asylsökande och den prioritering av prövningen av ärenden som gjorts.

Undervisningen i svenska avslutas när Migrationsverket har fattat ett utvisningsbeslut eller när den asylsökande flyttar till en kommun. Längden på den period under vilken den sökande följer svenskundervisning är således normalt beroende av hur snabbt

verket fattar ett beslut i dennes ärende. Från och med 2008 är Migrationsverkets mål att undervisningen ska omfatta minst 10 timmar per vecka.

Sedan den 1 juli 2008 utnyttjar Migrationsverket inte längre de möjligheter som LMA erbjuder att sätta ned dagersättningen för den som inte deltar i undervisningen i svenska. I den meningen är alltså undervisningen numera frivillig.

Den sammanlagda kostnaden för den svenskundervisning som Migrationsverket upphandlade under 2007 uppgick till cirka 120 miljoner kronor. Kostnaderna för den upphandlade undervisningen var under 2007 totalt 120 miljoner kronor för 11,7 miljoner bodygn, det gör en snittkostnad på 10,28 kr/bodygn. Någon kostnad per individ som studerar svenska kan Migrationsverket inte uppge, liksom inte heller någon genomsnittlig studietid.

### *Särskilt om praktik*

Det förekommer vid de flesta mottagningsenheter att man ger information om möjlighet till praktik. Några enheter har särskilda handläggare som arbetar aktivt med anskaffning av praktikplatser. I detta arbete samverkar Migrationsverket med de lokala arbetsförmedlingarna. Arbetsförmedlingarnas medverkan begränsar sig dock i regel till att förmedlingen yttrar sig över om planerade praktikplaceringar är lämpliga i mer formella hänseenden.

Som nämnts ovan bedrivs i Stockholmsområdet arbetet med den organiserade sysselsättningen vid en särskild enhet. Där har man sedan flera år tillbaka ägnat sig åt att förmedla praktikplatser. Våren 2008 arbetade fyra av enhetens totalt 26 handläggare med detta. Cirka 200 asylsökande i Stockholmsområdet hade vid tiden praktik i företag, föreningar eller frivilligorganisationer. Totalt fanns cirka 11 000 asylsökande i området.

Det finns inte någon statistik om i vilken utsträckning som asylsökande själva ordnar praktikplatser. Enligt Migrationsverkets bedömning har dock majoriteten av de asylsökande som praktiserar på en arbetsplats inom ramen för den organiserade sysselsättningen ordnat platsen själva.

Förekommande praktik formaliseras i det enskilda fallet genom ett praktikavtal mellan arbetsgivaren och Migrationsverket. I avtalet regleras bl.a. närvarokrav, praktikens längd och försäkringsansvaret. Av avtalet framgår vidare att praktiken inte får utformas

så att den utgör hinder i utredningen av asylärendet eller för verkställande av eventuellt avvisningsbeslut. Det anges också att den asylsökande måste kunna följa svenskundervisning och ha behövlig kontakt med Migrationsverket. Praktikens omfattning, inriktning och innehåll varierar helt utifrån lokala förhållanden och vad som överenskommes om i det enskilda fallet.

#### 4.1.3 Asylsökandes vardag

Av den statistik som redovisats ovan framgår att en majoritet av de asylsökande inte deltar i den organiserade sysselsättningen. Vad gör de då istället? Svaret på den frågan är att många gör alldeles för lite. Den låga aktivitetsnivån bland asylsökande är en orsak till att mottagandet återkommande har kritiserats för att passivisera och på sikt bryta ned individen.

Utredningen har under arbetets gång fått bilden av den asylsökandes vardag som präglad av inaktivitet och isolering bekräftad från flera håll. Vid ett kommunbesök beskrev exempelvis psykologer knutna till ett behandlingscentrum som drevs av Röda Korset, vardagens passiva väntan som ett andra trauma; ett trauma som följer på det trauma som upplevelserna av våld, förföljelse och flykt i sig innebär.

Väntan präglas också av oro. Oro över om man ska få stanna eller ej, oro inom familjen – för varandra, och oro för vänner och anhöriga som finns kvar i hemlandet. Den norska forskaren Jan-Paul Brekke lyfter i sin studie *”While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden”* (Institut för samfunnsforskning Report 2004:10) fram en ytterligare aspekt av den oro asylsökandes lever under. Brekke menar att osäkerheten om när ett besked i asylärendet kommer, läggs till oron för beskedets själva innebörd. Just den oklara tidshorizonten menar Brekke utgör en särskild påfrestning på individen.

I rapporten *Mellan hopp och förtvivlan. Erfarenheter och strategier i väntan på asyl* (NTG-asyl & integrations skriftserie, nr 4/2007) ger forskaren Rebecca Lennartsson en samlad bild av asylsökandes vardag utifrån asylsökandes egna berättelser. Majoriteten vittnar om ofrivillig passivitet. Många känner vanmakt över att inte kunna påverka sin situation. Isoleringen – bristen på kontakter både med det omgivande samhället och med andra människor – upplevs också som ett stort problem. De omständigheter under vilka man lever

präglar också i förekommande fall familjelivet. Det uppstår lätt slitningar och konflikter. Få asylsökande uppger att de har ett bra familjeliv. Många föräldrar vittnar om känslor av otillräcklighet i förhållande till sina barn. Ohälsa inom familjen kan leda till att någon enskild individ i familjen får bära ett orimligt stort ansvar för familjen som helhet.

Det blir i Lennartssons rapport samtidigt tydligt att individen upplever olika typer av sysselsättning, såsom undervisning i svenska, praktik och arbete, som något mycket positivt. De ger struktur i en annars flytande tillvaro. Det gäller även om t.ex. innehållet i undervisningen inte alltid uppfattas som helt relevant. De lärare eller kontaktpersoner som de asylsökande möter inom ramen för den organiserade sysselsättningen synes ofta vara de enda kontakter man har med infödda svenskar. Dessa personer spelar därför ofta en mycket viktig roll som länkar till det omgivande samhället.

Passiviteten präglar också i hög grad majoriteten av de asylsökande barnens vardag. En stor del av deras tillvaro kretsar kring hemmet. Här ser man på TV, läser och leker med syskon. Få uppger att de träffar jämnåriga kamrater på fritiden. Få är aktiva på fritiden med idrott, sång, dans eller andra aktiviteter eller hobbies. Skolan har en central betydelse för att skapa rutiner och erbjuda meningsfull sysselsättning för barnen. Den ger trygghet och självkänsla och erbjuder ett andrum i de pressande förhållanden som många barn lever under. I skolan ges också möjligheter till viktiga kontakter med andra barn.

## **4.2 Det nya regelverket för arbetskraftsinvandring – en utgångspunkt för utredningens förslag**

I avsnitt 2.3.2 har redogjorts för det nya regelverket för arbetskraftsinvandring. Enligt detta kan bl.a. en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut i vissa fall beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att han eller hon först behöver lämna landet. För att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas krävs att sökanden har haft en anställning sedan minst sex månader. Anställningen ska vara en tillsvidareanställning eller ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd.

Migrationsverket bedömer att denna nya möjlighet kommer att ha en påtaglig effekt på asylsökandes vilja att söka och ta ett reguljärt arbete. Utredningen delar denna uppfattning. Det är också, menar utredningen, rimligt att anta att en effekt av de nya reglerna blir att en del av det svartarbete som förekommer i dag kommer att regulariseras.

Redan under hösten 2008 har Migrationsverket kunnat notera ett markant intresse från asylsökandes sida för de nya reglerna. Allteftersom har också intresset från arbetsgivares sida ökat. Från den 15 december 2008, då det nya regelverket trädde i kraft, till den 26 januari 2009 inkom 193 ansökningar från personer vars ansökningar om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits. Av dessa har 94 ansökningar avvisats, 9 ansökningar avslagits och 11 beviljats. Enligt Migrationsverkets prognos till regeringen den 19 januari 2009 förväntas totalt 33 500 arbetsmarknadsärenden avgöras under året. Den summan inkluderar samtliga arbetsmarknadsärenden (säsongarbetare, artister etc.). Enligt interna bedömningar som Migrationsverket gjort kommer cirka 8 000 f.d. asylsökande att ansöka om arbetstillstånd och cirka 500–1 000 att beviljas tillstånd under 2009. Särskilt den senare bedömningen är mycket preliminär.

Några direkta effekter av det nya regelverket när det gäller antalet asylsökande som arbetar har dock ännu inte kunnat konstateras.

Också till Arbetsförmedlingen har under det senaste halvåret många asylsökande vänt sig i hopp om att få stöd att snabbt finna sysselsättning. Det har, som nämnts ovan, bl.a. fått följderna att allt fler asylsökande med samordningsnummer skrivs in vid Arbetsförmedlingen.

Det är viktigt att se de förslag som utredningen lämnar i perspektiv av det nya regelverket för arbetskraftsinvandring. Det gäller inte bara de förslag som redovisas i detta kapitel utan även de förslag som gäller ekonomiskt bistånd till individen samt vissa förslag gällande boendet.

## 4.3 Överväganden och förslag

### 4.3.1 Generellt undantag från kravet på arbetstillstånd

**Utredningens förslag:** Asylsökande ska i princip undantas från kravet på arbetstillstånd. Fortfarande bör dock gälla att möjligheten till undantag inte ska omfatta asylsökande som saknar identitetshandlingar, om inte vederbörande medverkar till att klarlägga sin identitet. Möjligheten till undantag ska inte heller finnas i s.k. Dublinärenden eller ärenden enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen (s.k. ogrundade ansökningar).

Som tidigare framhållits är det i dag en mycket liten, närmast försumbar, andel av de asylsökande som arbetar på den reguljära arbetsmarknaden. Regeringen har en tydlig vilja att den andelen ska öka. Denna vilja kommer till uttryck i utredningens direktiv med dess tydliga fokus på sysselsättning och egen försörjning. Utredningen har för sin del tidigare i betänkandet lyft fram individens ansvar för sin situation och sin försörjning och värdet av att tydliggöra att de principiella krav som ställs på dem som är bosatta i Sverige i dessa avseenden också gäller för asylsökande. I sammanhanget kan också konstateras att det nya regelverket för arbetskraftsinvandring i praktiken skapar ett kraftigt incitament för asylsökande att söka och ta ett arbete.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att asylsökande i Sverige generellt bör ges rätt att arbeta, dvs. asylsökande bör i princip undantas från kravet på arbetstillstånd. Den förutsättning som gäller i dag för att en asylsökande ska kunna arbeta, att Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan, bör således avskaffas. Fortfarande bör dock gälla att möjligheten till undantag inte ska omfatta asylsökande som saknar identitetshandlingar, om inte vederbörande medverkar till att klarlägga sin identitet. Möjligheten till undantag ska inte heller finnas i s.k. Dublinärenden eller ärenden enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen (s.k. ogrundade ansökningar).

En liknande ordning gäller redan i bl.a. Norge. Där är huvudregeln att asylsökande beviljas tillfälliga arbetstillstånd under utredningstiden. Säker statistik saknas om i vilken utsträckning som asylsökande arbetar i Norge. Enligt uppskattningar av tjänstemän på Utländingsdirektoratet (UDI) rör det sig dock om uppåt 30 procent.

Det kan i sammanhanget också konstateras att inriktningen på arbetet inom EU med förslaget till nytt mottagandedirektiv är att underlätta asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden.

Kommittén för arbetskraftsinvandring förde i sitt slutbetänkande (SOU 2006:87) ett resonemang om huruvida asylsökande borde ha rätt att arbeta eller inte. Å ena sidan framhöll kommittén de tydliga fördelar som finns med att asylsökande arbetar. Bland annat pekade man på de långsiktiga integrationseffekterna, värdet av egen försörjning, den förbättrade kontakten med det omgivande samhället och de större möjligheterna att lära sig svenska språket. Å andra sidan menade kommittén att det inte kunde uteslutas att möjligheten att arbeta under asylprocessen ökar riskerna för att asylsökande utan asylskäl söker sig till landet. Vid en sammanvägning av för- och nackdelar bedömde kommittén att gällande tidsgräns om fyra månader för möjlighet att undantas från kravet på arbetstillstånd var lämplig. Kommittén föreslog emellertid att Migrationsverket skulle uppdras att löpande föra statistik över asylsökande som är undantagna från kravet på arbetstillstånd och som arbetar och att en förnyad utvärdering av systemet med AT-UND skulle göras efter några år, när ett bättre kvantitativt underlag fanns för att belysa frågeställningarna.

I fråga om de farhågor som Kommittén för arbetskraftsinvandring redovisar i sitt betänkande, kan utredningen konstatera att det nya regelverket för arbetskraftsinvandring delvis förändrat situationen. Möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till Sverige för att både arbeta och söka arbete har ökat väsentligt. Riskerna för att asylsystemet används som en väg in på den svenska arbetsmarknaden har därmed minskat.

#### 4.3.2 Generell information om möjligheterna till arbete samt upprättande av en individuell handlingsplan

**Utredningens förslag:** Varje vuxen asylsökande ska ges god information om arbete, boende och i övrigt. För varje vuxen asylsökande ska en handlingsplan upprättas, om inte särskilda skäl talar däremot.

**Utredningens bedömning:** Handlingsplanen bör upprättas gemensamt av Migrationsverket och individen. Av handlingsplanen bör framgå vad individen ska göra för att uppnå egen



försörjning och skapa förutsättningar för att etablera kontakt med det svenska samhället. Det bör också framgå vad individen ska göra för att förutsättningarna för både framtida integration och ett återvändande till ursprungslandet ska vara de bästa, när väl beslut i asylärendet fattas. Den asylsökande bör bekräfta handlingsplanen genom sin underskrift.

Migrationsverket har för utredningen beskrivit myndighetens arbete för att lämna mer allmän information till asylsökande. Såvitt utredningen kan bedöma har det på central nivå funnits väl utformade styrdokument och fastställda rutiner för inriktningen på detta arbete. Samtidigt har utredningen i sitt arbete mött kritik mot hur Migrationsverkets informationsinsatser fungerar lokalt i praktiken. Kritiken har kommit både från kommunala befattningshavare, frivilligorganisationer och enskilda f.d. asylsökande. Det finns därför enligt utredningens mening anledning för Migrationsverket att strama upp rutinerna för informationen till de asylsökande och kvalitetssäkra vad som faktiskt görs lokalt.

I detta perspektiv är de ovan nämnda riktlinjerna för den organiserade sysselsättningen ett steg framåt. Det är välkommet med en mer systematisk approach.

Innehållet i den information som ska lämnas kan också utvecklas i olika hänseenden. Det gäller särskilt möjligheterna till sysselsättning och egen försörjning som bör få en mer framskjutande plats i informationen – t.ex. i den mottagandeinformation som lämnas till alla asylsökande – än vad som varit fallet tidigare.

Som utredningen framhållit bör den asylsökande efter det att han eller hon har fått lägga fram sin sak när det gäller behovet av asyl, få frågan vad vederbörande kan göra för att försörja sig själv i väntan på beslut i asylärendet och i förlängningen för det fall uppehållstillstånd skulle beviljas.

Utredningen menar att utgångspunkten bör vara att god information om arbete, boende och i övrigt ska ges till samtliga asylsökande. Det är således viktigt att insatserna organiseras på ett sådant sätt att viktig information i olika hänseenden kommer alla asylsökande till del oavsett om de får hjälp av Migrationsverket att ordna boende eller om de väljer att ordna sitt boende på egen hand.

Utredningen menar vidare att en individuell handlingsplan ska upprättas för varje vuxen asylsökande, om det inte finns särskilda skäl som talar däremot. Handlingsplanen bör upprättas gemensamt

av Migrationsverket och individen. Av handlingsplanen bör framgå vad individen ska göra för att uppnå egen försörjning och skapa förutsättningar för att etablera kontakt med det svenska samhället. Det bör också framgå vad individen ska göra för att förutsättningarna för både framtida integration och ett återvändande till ursprungslandet ska vara de bästa när väl beslut i asylärendet fattas. I handlingsplanen bör det vidare specificeras vilken typ av information som den asylsökande fått under den första tiden som asylsökande. Till grund för handlingsplanen bör ligga den kartläggning och dokumentation som gjorts av individens utbildning och yrkeserfarenheter (jfr nedan).

Vid upprättande av handlingsplanen är ett hälsoperspektiv av central betydelse (jfr avsnitt 5.5.1). Många asylsökande bär på svåra upplevelser. Såväl individen som samhället har mycket att vinna på att eventuella särskilda behov, t.ex. traumaskador, kan identifieras tidigt. Detta är en förutsättning för att t.ex. ett anpassat boende och en lämplig sysselsättning ska kunna erbjudas och för att ansvariga myndigheter ska kunna sätta in behövliga insatser i övrigt. I sammanhanget är det därför också viktigt att samarbetet och informationsutbytet med berörda aktörer såsom landsting och kommuner utvecklas. Genom att tidigt identifiera eventuella särskilda behov kan sammantaget både mänskligt lidande minimeras och individens förutsättningar att på kort och lång sikt kunna arbeta och bidra till sin egen försörjning förbättras.

Det bör framhållas att ambitionsnivån i fråga om handlingsplanen måste anpassas till villkoren för asylsökandes vistelse i landet; ofta torde den kunna vara av förhållandevis enkel beskaffenhet. Den asylsökande bör bekräfta handlingsplanen genom sin underskrift. Handlingsplanen blir därmed också ett kvitto på att individen har fått och uppfattat den information som getts av Migrationsverket i olika avseenden.

Migrationsverket ska till berörd kommun lämna relevanta uppgifter i handlingsplanen avseende de utlänningar som omfattas av den nya mottagandelagen och som efter ankomsttiden vistas i kommunen.

### 4.3.3 Kartläggning och dokumentation av tidigare erfarenheter

**Utredningens förslag:** Varje vuxen asylsökande 18–64 år ska få sin utbildning och sina yrkeserfarenheter kartlagda och dokumenterade, om inte särskilda skäl talar däremot.

**Utredningens bedömning:** Kartläggningen och dokumentationen av individens utbildning och yrkeserfarenheter måste förbättras. Strukturer och enhetliga rutiner bör utvecklas för att så tidigt som möjligt få fram kvalitetssäkrad information. Informationen ska vara giltig och användbar också efter det uppehållstillstånd eventuellt beviljas. Arbetsförmedlingen ska medverka i relevanta avseenden.

En god uppfattning om individens kunskaper och erfarenheter i relation till förhållandena på arbetsmarknaden och de möjligheter utbildningsväsendet erbjuder, är en förutsättning för att olika insatser ska kunna anpassas till individen. Detta gäller både sysselsättningsrelaterade insatser och undervisning i svenska. Det är också en förutsättning för att den information som ges till individen om möjligheterna till arbete och boende ska kunna utformas på ett bra sätt och för att individen ska kunna fatta väl underbyggda beslut om arbete och boende. Det finns i dag brister i Migrationsverkets insatser när det gäller kartläggning och dokumentation av de asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. Kvaliteten och omfattningen på insatserna varierar över landet. Arbetsförmedlingen är i princip frånvarande i detta sammanhang. Styrsignalerna från regeringens sida i relation till berörda myndigheter har varit otydliga eller obefintliga.

Utredningen menar att kartläggningen och dokumentationen av individens utbildning och yrkeserfarenheter måste förbättras. Strukturer och enhetliga rutiner bör utvecklas inom Migrationsverket för att så tidigt som möjligt få fram kvalitetssäkrad information. Utgångspunkten är att informationen ska vara giltig och ”påbyggbar” också efter det att uppehållstillstånd eventuellt beviljas. Samtliga vuxna asylsökande i åldern 18–64 år, som bedöms behöva det bör omfattas av kartläggningsinsatser.

Samverkan med Arbetsförmedlingen måste ske. Hos Arbetsförmedlingen finns generell kompetens som behövs för att säkerställa kvalitet i Migrationsverkets insatser. Inte minst är samverkan

och samordning med Arbetsförmedlingen viktig för att säkerställa kopplingen till insatser som görs efter det att ett uppehållstillstånd eventuellt beviljas. Det är inte rimligt att Arbetsförmedlingen, eller för den delen kommunen, då ska behöva s.a.s. börja om från noll.

Behovet av samverkan mellan Migrationsverket och dåvarande Arbetsmarknadsverket är något som redan Utredningen om flyktingmottagande och introduktion kraftfullt argumenterat för<sup>4</sup>. Och goda ansatser från de båda myndigheternas sida har funnits ända sedan början av 1990-talet<sup>5</sup>. Men allt för lite har hänt i praktiken. Delvis torde detta vara en följd av otydlighet från regeringens sida om när under asylprocessen kartläggningsinsatser ska göras och i vad mån Arbetsförmedlingen ska involveras.

Sedan Asylmottagningsutredningen tillsattes har Migrationsverket och Arbetsförmedlingen påbörjat arbete för att förbättra kartläggningsinsatserna när det gäller asylsökande. Det är viktigt att detta arbete ger faktiska resultat och att fungerande samordnade system och rutiner snabbt kommer på plats. Regeringen har det yttersta ansvaret för att säkerställa detta. Tydliga uppdrag åt respektive myndighet måste därför ges. Av uppdragen måste framgå vad myndigheterna ska göra, när de ska göra det och i vilken omfattning det ska göras.

Utredningens förslag om att förbättra den initiala kartläggningen och dokumentationen av asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter har en särskild koppling till utredningens förslag om ankomstboende och individualiserat erbjudande om ordnat boende efter ankomsttiden. Denna koppling beskrivs närmare i avsnitt 5.5.1. respektive 5.5.2.

#### 4.3.4 Undervisning i svenska, praktik och annan sysselsättning

##### Operativt ansvar för kommunerna

**Utredningens förslag:** Vistelsekommunen efter ankomsttiden ska anordna undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. För detta ska staten ersätta kommunerna ekonomiskt. Eftersom utredningens förslag till nytt

<sup>4</sup> SOU 2003:73, s. 59.

<sup>5</sup> Se t.ex. Reviderad överenskommelse Statens invandrarverk/Arbetsmarknadsstyrelsen 1993-10-27 (AMS Dnr V 2.81-7973/93).

mottagandesystem inte ska omfatta personer som redan är inskrivna i mottagandesystemet vid tidpunkten för införandet, kommer ett kommunalt ansvar för anordnande av svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning att införas successivt (jfr avsnitt 14.5).

Enligt utredningens direktiv bör kommunernas erfarenheter av att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd och erbjuda dem en ändamålsenlig introduktion i det svenska samhället i större utsträckning än hittills, tas tillvara i mottagandet av asylsökande. Det understryks vidare att en samordning bör ske av insatserna, t.ex. i fråga om svenskundervisning, för asylsökande respektive nyanlända som beviljats uppehållstillstånd.

Utredningen kan konstatera att Migrationsverkets ansvar för undervisning i svenska samt andra typer av organiserad sysselsättning, såsom anskaffning av praktikplatser, i olika avseenden inte fungerar på ett tillfredställande vis. Utredningen kan också konstatera att kommunerna redan i dag har en *stor pedagogisk och administrativ kompetens* när det gäller undervisning i svenska för personer som inte har svenska som modersmål. I kommunerna finns också *ändamålsenliga administrativa rutiner och system samt lokaler*. Detta torde gälla oavsett om den enskilda kommunen i dag erbjuder undervisning i svenska för invandrare i egen regi eller upphandlar denna. Om nämnda kommunala resurser kunde nyttjas också ifråga om undervisningen i svenska för asylsökande, skulle det enligt utredningens uppfattning *effektivisera och ge en högre kvalitet i undervisningen*. Såväl pedagogiska och administrativa synergier som skalfördelar borde kunna påräknas. På motsvarande vis innebär det kommunala samordningsansvaret för introduktionsinsatser för nyanlända invandare att det finns en administrativ infrastruktur för och omfattande erfarenhet av tidiga insatser med arbetsmarknadskoppling för personer med utländsk bakgrund.

En ytterligare viktig aspekt är att ett kommunalt operativt ansvar för olika åtgärder för asylsökande torde främja kopplingen mellan dessa och de insatser som görs efter ett eventuellt beviljat uppehållstillstånd. Detta gäller inte minst undervisningen i svenska i de fall individen förväntas bli kvar i kommunen ifråga efter ett eventuellt beslut om uppehållstillstånd. Enligt utredningens mening torde en starkare koppling mellan tid som asylsökande och

tid efter uppehållstillstånd, vara till stor fördel i integrationshänseende, både för kommunen och för individen.

Stöd för denna uppfattning finns att hämta i den praktiska verksamhet som redan i dag har bedrivits eller bedrivs i olika kommuner.

Ett sådant exempel är ett Equalprojekt i Malmö inom ramen för utvecklingspartnerskapet ReKOMP. Projektet innebar att Migrationsverket och Malmö stad köpte utbildningsplatser i utbildningsanordnaren, Lernias, yrkesinriktade introduktionsprogram. Härigenom gavs särskilt motiverade asylsökande möjlighet att delta i kommunens introduktionsprogram. För den som beviljades uppehållstillstånd innebar deltagande i introduktionen en tidsvinst. Introduktionen var redan påbörjad eller till och med avslarad den dag beskedet om uppehållstillstånd kom. Steget till arbete och självförsörjning förkortades betydligt och innebar en kostnadsbesparing för kommunen. Även de asylsökande som fick avslag på sin asylansökan, hade mycket att vinna på introduktionsprogrammet. Yrkeskunskaper hölls uppdaterade och nya erfarenheter inhämtades, vilka kunde vara av vikt vid återetableringen i ursprungslandet. Projektet innebar också ett ökat samarbete mellan berörda myndigheter: Migrationsverket, Malmö stad, utbildningsanordnarna och Arbetsförmedlingen. Ett tidigare sekvensiellt arbetssätt ersattes med mer integrerade insatser.

En annan verksamhet av intresse är Näckrosen/Solrosen i Södertälje. Näckrosen, som senare blev Solrosen, är en mottagning för asylsökande som drivs av Migrationsverket och Södertälje kommun gemensamt. Verksamheten vid Solrosen var initialt främst psykosocialt inriktad, med särskilt fokus på barn. Senare fick dock Solrosen uppdraget av Migrationsverket att anordna organiserad sysselsättning för asylsökande. Normalt var de asylsökande tvungna att ta sig till Migrationsverkets mottagningsenhet i Solna för att delta i organiserad sysselsättning. Genom Solrosens uppdrag att anordna sysselsättning underlättades de asylsökandes situation avsevärt. Enligt den utvärdering som har gjorts av verksamheten så har den bidragit till en smidigare övergång från Migrationsverkets ansvar för asylsökande till kommunens ansvar för de nyanländas introduktion<sup>6</sup>.

Utredningen menar att ett kommunalt ansvar när det gäller undervisning i svenska, anskaffning av praktikplatser och andra

---

<sup>6</sup> *Solrosen i Södertälje – ett utvecklingsprojekt: Metoder, lärdomar och erfarenheter*, Fredrik Rakar, Södertälje kommun, 2008.

sysselsättningsrelaterade insatser för asylsökande, överhuvudtaget skulle innebära en naturlig, nära kontakt mellan kommun och den i kommunen boende asylsökande individen. Detta är något som efterlysts vid utredningens sammanträffanden med kommunala företrädare.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår utredningen att kommunerna ges ett operativt ansvar för att anordna undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. För detta ska staten ersätta kommunerna ekonomiskt. Förslag till konstruktion av och nivå på denna ersättning lämnas i avsnitt 10.3.2. För kommunerna skulle ett ansvar för asylsökandes sysselsättning vara en ny uppgift. Även om utredningen bedömer att kommunerna har goda förutsättningar för att utföra denna uppgift kan det övergångsvis bli en väl stor utmaning för vissa kommuner som redan i dag har ett stort antal asylsökande som bor inom kommunens gränser. Personer som redan är inskrivna i mottagandesystemet vid tidpunkten för införandet av ett kommunalt ansvar för anordnande av svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning bör därför inte omfattas av det nya systemet. Det skulle således bli fråga om en successiv överföring av ansvar till kommunerna från Migrationsverket (jfr avsnitt 14.5).

För att en kommun ska kunna lösa sina nya uppgifter på ett bra sätt är det angeläget att kommunen utnyttjar sina lokala nätverk fullt ut. Kommunen har att i dialog och samverkan med andra kommuner, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, lokalt näringsliv, frivilligorganisationer m.fl. optimera och kartlägga den lokala kapaciteten när det gäller praktik eller andra sysselsättningsrelaterade insatser samt undervisning i svenska.

### Samordnande roll för länsstyrelserna

**Utredningens förslag:** Länsstyrelserna ges ett regionalt samordnande uppdrag att biträda kommunerna i deras arbete med anskaffning av praktikplatser, andra sysselsättningsrelaterade insatser samt undervisning i svenska för asylsökande.

Olika kommuner har olika förutsättningar att organisera t.ex. undervisning i svenska eller sysselsättningsrelaterade insatser för asylsökande. Detta är något som understrukits av kommunala

företrädare, vid utredningens kommunbesök och i andra sammanhang. En kommuns storlek, ekonomiska bärkraft och omfattningen av dess mottagande av asylsökande, är faktorer som är av central betydelse för förmågan att tillhandahålla ett diversifierat utbud av tjänster och insatser. Också fluktuationer i antalet inflyttande asylsökande innebär en utmaning för den enskilda kommunen, stor som liten, att hantera.

Kommunerna har i dag ett övergripande ansvar för introduktionen av nyanlända invandrare. Det innefattar också ansvar att tillhandahålla undervisning i svenska för invandrare. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att ett operativt ansvar också för insatser för asylsökande skulle vara något relativt oproblematiskt för en del kommuner.

Det står emellertid som framgått ovan klart att det för vissa kommuner kan vara en mer komplicerad uppgift. Det gäller både för kommuner som har ett stort antal asylsökande som bor inom kommunens gränser och för mindre kommuner i vilka få asylsökande bosätter sig eller som har en begränsad erfarenhet av att ta emot nyanlända invandrare.

Det är bl.a. i detta perspektiv som utredningens förslag om ett successivt införande av ett nytt mottagandesystem ska ses. Det är också därför som samverkan mellan kommuner är en nyckelfaktor. Utredningen menar att det behövs konkreta instrument för att utveckla samverkan mellan kommuner och få till stånd ett mer regionaliserat mottagande av asylsökande där också planeringsförutsättningarna är bättre. Härigenom kan det skapas goda förutsättningar för kommunerna att lösa sina nya uppgifter.

Länsstyrelserna har sedan den 1 juli 2007 uppgiften att samordna flyktingmottagandet i respektive län. Länsstyrelserna ska bl.a.

- verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna i länet att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och,
- med utgångspunkt från Migrationsverkets bedömning av behov, överlägga med kommunerna om flyktingmottagandet i länet samt inge beslutsunderlag om detta till Migrationsverket.

Bakgrunden till att länsstyrelserna gavs detta uppdrag var bl.a. deras samordnande roll i det regionala utvecklingsarbetet. Regeringen bedömde att länsstyrelserna – med utgångspunkt från möjlig-



heterna till arbete, utbildning och boende i respektive län – var en lämplig myndighet att överlägga med alla kommuner i länet om mottagande av nyanlända. Den allmänna uppfattningen bland olika aktörer synes vara att utfallet av reformen varit mycket positivt. Genom länsstyrelsernas nya roll har mottagandet av nyanlända blivit mer regionaliserat och samverkan mellan kommuner har ökat. Utredningen har mot denna bakgrund fört en dialog med företrädare för länsstyrelserna om förutsättningarna att ge länsstyrelserna en motsvarande roll när det gäller mottagandet av asylsökande. Länsstyrelserna har härvid förklarat sig positiva till att ta på sig en sådan uppgift.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ges ett regionalt samordnande uppdrag i fråga om mottagandet av asylsökande. Länsstyrelserna ska biträda kommunerna i deras arbete med anskaffning av praktikplatser, andra sysselsättningsrelaterade insatser samt undervisning i svenska för asylsökande. Rent praktiskt handlar det om att länsstyrelserna i sina återkommande överläggningar med kommunerna om kommunplacering av skyddsbehövande m.fl. som beviljats uppehållstillstånd också diskuterar och sluter avtal om aktuella åtgärder inom mottagandet av asylsökande.

Redan i dag förekommer, bl.a. i Stockholms län, att länsstyrelsen och kommunerna låter samarbetet om mottagande av nyanlända också omfatta asylsökandes aktiviteter under den tid deras ärenden prövas. I Stockholms län bedrivs samarbete i form av ett projekt som innebär att en kommun specialiserar sig på undervisning i svenska och en annan på anskaffning av praktikplatser. Med länsstyrelserna som motor bör sådan samverkan utvecklas. Härigenom bör de svårigheter kunna hanteras som framför allt mindre kommuner kan ha, samtidigt som det skapas möjligheter att höja kvaliteten i de insatser som görs. En kommun i en region bör exempelvis kunna specialisera sig på undervisning i svenska anpassad till en viss kategori asylsökande, t.ex. akademiker, medan en annan kommun erbjuder en annan typ av svenskundervisning eller i samverkan med ett antal företag i en viss bransch kan erbjuda ett antal praktikplatser med särskild inriktning. Välutvecklat regionalt samarbete bör också kunna vara värdefullt när det gäller att hitta ändamålsenliga lösningar i fråga om boende eller sysselsättning för asylsökande individer eller familjer med olika typer av mer specifika behov.

Länsstyrelserna bör i dialog med kommunerna, som har det lokala samordningsansvaret, sätta samman regionala ”kapacitets-

paket” i fråga om undervisning i svenska och praktik och annan sysselsättning. Länsstyrelsen kan sedan kanalisera dessa ”paket” till Migrationsverket som grund för erbjudanden om ordnat boende åt asylsökande (se vidare avsnitt 5.5.2).

En ram för länsstyrelsernas och kommunernas insatser i sammanhanget utgör förstås gällande ordning för boende. Avgörande är dels lokaliseringen av Migrationsverkets anläggningsboenden runtom i landet, dels vad som kan prognostiseras i fråga om asylsökandes val av eget boende i olika delar av landet. Det är i regioner som har anläggningsboenden och i vilka det bor asylsökande i eget boende, som det finns ett aktuellt behov av planering av mottagandekapaciteten. Systemet behöver emellertid inte vara statistiskt. Det bör vara möjligt för en länsstyrelse att uppmärksamma Migrationsverket på om det finns lämpligt boende för asylsökande i regionen. På grundval av detta, och med beaktande av vad regionen kan erbjuda i form av undervisning i svenska och sysselsättningsrelaterade insatser, bör Migrationsverket successivt kunna förnya sitt samlade bestånd av anläggningsboenden. Konkret skulle det handla om att över tid säga upp hyresavtal avseende dyrare och/eller sämre anläggningsboenden och ingå nya hyresavtal om bättre ordnade boenden i regioner/på orter som visat sig ha ett väl fungerande mottagande i övrigt.

Slutligen bör det framhållas att ett dubbelt uppdrag för länsstyrelserna – som täcker såväl mottagandet av asylsökande som mottagandet av personer som beviljats uppehållstillstånd – allmänt skulle främja långsiktighet och samordning. Länsstyrelserna skulle t.ex. redan vid planeringen av regionens kapacitet att ta emot asylsökande kunna väga in regionens kapacitet att ta emot kommunplacerade flyktingar. Härigenom torde det skapas förutsättningar för att fler asylsökande som bor i en region ska vilja och kunna bli kvar i denna, efter ett beslut om uppehållstillstånd.

### Särskilt om undervisning i svenska

**Utredningens förslag:** Vistelsekommunen efter ankomsttiden (jfr avsnitt 5.5.1) ska snarast och senast inom åtta veckor från det att asylansökan lämnats erbjuda asylsökande svenskundervisning om inte särskilda skäl föreligger. Undervisning ska erbjudas med minst 10 timmar i veckan under minst fyra måna-

der eller till dess att den asylsökande uppnått erforderliga kunskaper.

**Utredningens bedömning:** Ambitionsnivån för undervisningen bör bestämmas utifrån de förutsättningar som gäller för asylsökandes vistelse i landet. Undervisningen i svenska bör i första hand syfta till att ge den asylsökande ett funktionellt vardagsspråk och kan utformas på så sätt att den får en förberedande funktion i förhållande till sfi-undervisningen. Skolverket bör ges i uppdrag att närmare utreda förhållandet mellan undervisning i svenska för asylsökande respektive sfi samt, om det bedöms lämpligt, lämna förslag till en särskild kursplan för undervisningen i svenska för asylsökande.

Kunskap i svenska språket skapar förutsättningar för asylsökande att i väntan på beslut leva ett mer normalt liv. Möjligheterna att klara sig själv i olika avseenden ökar, liksom kontakterna med det omgivande samhället. Kunskap i svenska språket skapar också bättre förutsättningar för asylsökande att hitta sysselsättning av olika slag. Så många asylsökande som möjligt bör därför genomgå svenskundervisning. Undervisning bör också påbörjas så snart som möjligt. Därmed kan individen snabbare ta steg mot ett mer normalt liv samtidigt som passivisering motverkas.

Utredningen föreslår att vistelsekommunen efter ankomsttiden snarast och senast inom åtta veckor från det att asylansökan lämnats ska erbjuda asylsökande svenskundervisning om inte särskilda skäl föreligger. Utgångspunkten bör vara att personer över 18 år som inte deltar i undervisning inom ramen för det reguljära skolväsendet ska få ett sådant erbjudande.

Även om det är viktigt att den asylsökande kan påbörja undervisning i svenska så tidigt som möjligt så måste också berörd kommun ha rimliga planeringsförutsättningar. I avsnitt 5.5.1. föreslår utredningen ett ankomstboende för asylsökande i upp till fyra veckor efter inlämnad ansökan. I fråga om huvuddelen av de asylsökande, som initialt förväntas bo i ankomstboende, kommer berörd kommun således normalt att ha minst fyra veckor på sig att erbjuda en undervisningsplats efter det att individen flyttat till kommunen.

Särskilda skäl enligt ovan kan t.ex. föreligga om ett oväntat stort antal asylsökande flyttar in i en kommun och kommunen därför behöver viss tid att skapa fler undervisningsplatser eller om den

asylsökande av något skäl blir kvar längre än fyra veckor i ankomstboende och kommunens möjligheter att erbjuda undervisningsplats inom angiven tid därför påverkas (jfr ovan). Särskilda skäl kan också föreligga om en person uppenbart inte skulle kunna tillgodogöra sig undervisning beroende på traumaskador eller en funktionsnedsättning.

Som framgår av avsnitt 10.3.2 föreslår utredningen ett system för statlig ersättning till kommunerna som bygger på ett av regering och riksdag årligen fastställt anslagsbelopp. Utgångspunkten vid bestämmande av detta anslag ska vara att alla asylsökande som vill läsa svenska ska få möjlighet att göra det. Skulle emellertid en situation uppstå där statlig finansiering för verksamheten saknas kan också detta utgöra ett särskilt skäl.

Det nu sagda aktualiserar den mer allmänna frågan om vad som kan vara en rimlig ambitionsnivå för svenskundervisningen, när det gäller omfattning och innehåll. En allmän utgångspunkt är att ambitionsnivån bör bestämmas utifrån de förutsättningar som gäller för asylsökandes vistelse i landet. Utredningen menar vidare att praktisk sysselsättning kan vara väl så värdefull för många asylsökande som språkutbildning. Klassrumsbaserad och primärt teoretisk inläring torde inte alltid vara optimal för asylsökande med svåra upplevelser bakom sig, vilka dessutom lever under stress i väntan på beslut i sitt asylärende. Givet resursmässiga begränsningar, måste därför värdet för individ och samhälle av svenskundervisning vägas mot värdet av insatser syftande till mer praktisk sysselsättning. Också andelen avslag respektive bifall i asylärendena och handläggningstidernas längd spelar roll i sammanhanget. En utveckling av det slag som vi nu ser, med ett minskande antal bifall och allt kortare handläggningstider, tydliggör att asylsökandes särskilda situation måste beaktas när den närmare ambitionsnivån på undervisningen bestäms. I linje med detta bör undervisningen i svenska för asylsökande också vara förhållandevis koncentrerad i tid.

Utredningen föreslår att undervisning i svenska för asylsökande bör erbjudas med minst 10 timmar i veckan under minst fyra månader *eller* till dess att den asylsökande uppnått erforderliga kunskaper. Den närmare innebörden av detta bör klargöras inom ramen för det av utredningen föreslagna uppdraget till Skolverket.

När det gäller undervisningens innehåll vill utredningen understryka vikten av flexibilitet. Undervisningen bör så långt som möjligt anpassas till individens förutsättningar och behov. Det

handlar om att ta hänsyn både till individens allmänna utbildningsnivå och intellektuella förmåga och till specifika yrkeskunskaper. Det är vidare väl belagt att det finns stora pedagogiska fördelar med att koppla språkundervisningen till praktisk inlärning eller att varva undervisning och praktik eller annan sysselsättning. Sådana lösningar bör eftersträvas. En möjlighet är att kommunen av en och samma leverantör upphandlar svenskundervisning och praktik eller annan form av sysselsättning för den asylsökande i ett paket. Detta görs framgångsrikt på många håll i landet inom ramen för den kommunala introduktionen av nyanlända invandrare.

Utredningen menar att undervisningen bör syfta till att ge de asylsökande ett funktionellt språk. I första hand gäller det i relation till den asylsökandes vardagsliv i Sverige. Men det kan alltså också handla om att koppla svenskundervisningen till olika typer av kompletterande praktisk sysselsättning, i bästa fall reguljärt arbete. Undervisningen kan utformas på så sätt att den får en förberedande funktion i förhållande till sfi-undervisningen. Den enskilda kommunen bör dock ges stor frihet att organisera undervisningen på bästa sätt. Det kan för väl motiverade individer vara lämpligt att läsa svenska inom ramen för den reguljära sfi-undervisningen. Så skedde exempelvis i Utvecklingspartnerskapet ReKOMP:s ovan nämnda projekt i Malmö. Migrationsverket och Malmö stad köpte då utbildningsplatser i utbildningsanordnaren, Lernias, yrkesinriktade introduktionsprogram. Utredningen föreslår att Skolverket bör ges i uppdrag att närmare utreda förhållandet mellan undervisning i svenska för asylsökande respektive svenska för invandrare samt om det bedöms lämpligt lämna förslag till en särskild kursplan för undervisningen i svenska för asylsökande.

Utredningen vill i sammanhanget understryka att det till utredningen från många håll framförts synpunkter på inriktningen på dagens sfi-undervisning. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att lägga förslag på detta område. Det finns dock enligt utredningens uppfattning anledning till en bred översyn av sfi-undervisningens form och innehåll. En utgångspunkt för en sådan översyn bör vara just att undervisningen i större utsträckning bör syfta till att ge nyanlända invandrare funktionella kunskaper i svenska, anpassade till individens vardagsliv och aktuell eller planerad framtida sysselsättning i form av arbete eller utbildning.

Utredningen har särskilt övervägt frågan om mål för svenskundervisningen. Utredningen är tveksam till om det är motiverat att sätta specifika kunskapsmål för deltagande individer. Detta bör

bl.a. ses i ljuset av resonemangen ovan om ambitionsnivå och vikten av flexibla lösningar. Frågan om kunskapsmål bör emellertid vara en sak för Skolverket att ta ställning till inom ramen för det ovan föreslagna uppdraget. Samtidigt innebär den föreslagna förordningsbestämmelsen i sig jämte de specificeringar som görs i förarbetena avseende undervisningens omfattning, en typ av prestationsmål för kommunerna. Det är mot den bakgrunden angeläget att Migrationsverket, som kommer att ansvara för utbetalandet av ersättning till kommunerna, löpande inhämtar grundläggande statistik från dessa rörande bl.a. hur många asylsökande som följt undervisning och i vilken omfattning. Därutöver bör Skolverket göra särskilda kvalitativa uppföljningar och utvärderingar av den av kommunerna anordnade undervisningen i svenska (jfr nedan).

### Särskilt om praktik och annan sysselsättning

**Utredningens förslag:** Vistelsekommunen efter ankomsttiden ska i den utsträckning det är möjligt erbjuda asylsökande praktik eller annan sysselsättning.

**Utredningens bedömning:** Asylsökande ska erbjudas meningsfull sysselsättning. Arbetsplatsförlagd praktik är en möjlig sådan. Kommunen bör samverka med lokalt näringsliv, frivilligsektorn, inte minst invandrarorganisationer, Migrationsverket samt den lokala arbetsförmedlingen. Regeringen bör föreskriva för Arbetsförmedlingen respektive Migrationsverket att myndigheterna ska samverka med kommunen.

Vid sidan av undervisning i svenska bör asylsökande också ges möjlighet till annan sysselsättning. Insatser syftande till sådan sysselsättning måste anpassas till lokala förutsättningar. Utredningen föreslår att vistelsekommunen efter ankomsttiden i den utsträckning det är möjligt ska erbjuda asylsökande praktik och annan sysselsättning. Utgångspunkten bör vara att personer över 18 år som inte deltar i undervisning inom ramen för det reguljära skolväsendet ska få ett sådant erbjudande.

Utredningen anser att det måste löna sig för den enskilde att vara aktiv och ta egna initiativ i syfte att – på kortare eller längre sikt – uppnå egen försörjning. En asylsökande som har en praktik-

plats eller deltar i annan sysselsättning bör ha rätt till en särskild ekonomisk stimulans i form av en aktivitetsbonus (se närmare härom avsnitt 6.3.3). Aktivitetsbonusen är tänkt att stärka incitamenten för den asylsökande att både själv försöka finna meningsfull sysselsättning och att acceptera de erbjudanden som vistelsekommunen lämnar. För att aktivitetsbonusen ska utgå bör aktiviteten vara av en viss omfattning. Utredningen anser att det är rimligt att kräva att aktiviteten ska pågå i minst två veckor och minst fyra timmar om dagen.

Praktik är en form av sysselsättning som kan komma ifråga i sammanhanget. Fler asylsökande än i dag bör få möjlighet att praktisera på en arbetsplats. Praktiken bör om möjligt vara anpassad till individens utbildning och yrkeserfarenheter. Och den bör om möjligt syfta till senare anställning. Det är dock angeläget med ett pragmatiskt förhållningssätt i det enskilda fallet. Värdet för individen med någon typ av meningsfull sysselsättning, som motverkar passivisering, bör stå i fokus. Det finns också andra skäl som talar för en flexibel syn på vilken typ av praktik som kan komma i fråga för asylsökande.

Det är i dag inte enkelt att uppbringa praktikplatser på arbetsmarknaden. Konkurrens råder mellan olika aktörer och olika kategorier personer. Samtidigt kan det när det gäller asylsökande behövas relativt stora kvantiteter av praktikplatser. Det är därför heller inte realistiskt att tro att varje praktikplats kan vara ett steg på väg mot en reguljär anställning. I många fall bör eventuell praktik för asylsökande snarare ses som förberedande för vad som händer under introduktionen efter ett eventuellt uppehållstillstånd.

Av ovanstående följer att de formella kraven för praktik för asylsökande bör begränsas till att handla om närvaro på en arbetsplats under överinseende av en anställd och att praktikanten inte får ersätta en reguljärt anställd. Dessa krav skiljer sig i princip inte från hur det är för närvarande inom den av Migrationsverket organiserade sysselsättningen. Praktiken definieras av att det skrivs ett praktikavtal med vissa grundläggande villkor. Ett sådant, viktigt, grundläggande villkor är att det ska handla om just praktik och inte reguljärt arbete, med undanträngning som följd. Samma principer som inom arbetsmarknadspolitiken bör vara vägledande. Utredningen menar att kommunerna torde ha stor vana vid att göra denna typ av bedömningar och avvägningar.

I arbetet för att få fram praktikplatser bör kommunerna sträva efter en nära samverkan med frivilligsektorn, inte minst med

invandrarorganisationer. Kontakter med etniska nätverk av företagare bör också utvecklas i syfte att i sådana företag ge asylsökande möjligheter till praktik. Migrationsverket bör vidare vara en viktig samverkanspart för kommunen. Det förekommer i dag inom ramen för den organiserade sysselsättningen att asylsökande i olika avseenden ges ansvar för skötseln av de fastigheter i vilka det egna boendet är inrymt. Denna typ av arbetsuppgifter bör asylsökande också framgent kunna ha i form av praktik inom ramen för kommunens insatser för asylsökande. Regeringen bör på lämpligt sätt föreskriva Migrationsverket att myndigheten ska samverka med kommunen. Självklart är också den lokala arbetsförmedlingen en central samverkanspart för kommunen (se vidare nedan).

Ett kommunalt huvudansvar, med arbetsförmedlingen som viktig samverkanspart, tror utredningen inte minst kan vara till fördel för asylsökande med funktionsnedsättningar eller andra grupper av asylsökande som kan ha särskilda behov. I fråga om sådana grupper torde det vara särskilt angeläget att utnyttja befintliga nätverk av frivilligorganisationer och det sociala engagemang som finns i dessa. Det gäller också att ta tillvara de kontakter som kan finnas med arbetsgivare som tidigare visat vilja och medvetenhet när det gäller att erbjuda sysselsättningsmöjligheter åt personer med särskilda problem att finna arbetslivsrelaterad sysselsättning.

Inom ramen för dagens organiserade sysselsättning finns också goda exempel på olika typer av samverkansprojekt att ta fasta på. Bland annat driver Migrationsverket och Skogsstyrelsen tillsammans programmet ”Genom skogen till samhället” som syftar till att ge asylsökande en meningsfull sysselsättning. Målet är egen försörjning. Skogsstyrelsen erbjuder 36 asylsökande i Bollnäs och Söderhamn heltidsarbete kombinerat med utbildning. De får språkträning och samhällsinformation. Arbetet består i huvudsak av samhällsnyttiga projekt i utemiljö. Det kan vara uppmärkning av forn- och kulturminnen, röjning av leder och stigar och andra arbeten som kan komma det allmänna till nytta men som annars inte skulle ha blivit gjorda.

Vid Migrationsverkets mottagningsenhet i Solna finns särskilda lokaler där asylsökande har tillgång till datorer och Internet. Det innebär att de asylsökande själva kan söka efter information och ta kontakt med föreningar och potentiella praktikplatsanordnare eller arbetsgivare. I lokalerna finns även möjlighet att under handledning utöva hantverk och konstnärlig verksamhet. Vid sitt besök i Storbritannien besökte utredningen ett liknande center för asylsökande



i Birmingham. Där fanns dessutom anställd personal som kunde ge de asylsökande basal samhällsinformation och vägledning. Kommunala samlingslokaler för asylsökande av liknande slag bör, i varje fall på större orter, kunna övervägas som komplement till arbetsplatsförlagda aktiviteter. Det bör för kommunerna också finnas möjligheter till viss samordning mellan sådan verksamhet för asylsökande med andra motsvarande kommunala verksamheter.

Under senare tid har kommunerna generellt skurit ned på sina aktiviteter på arbetsmarknadsområdet. Detta har skett i kölvattnet av reformeringen av de arbetsmarknadspolitiska insatserna för ungdomar. Reformerna på detta område har inneburit att staten tagit ett tydligare ansvar och att uppgifter har lyfts från kommunerna. De kommunala nedskärningarna kan vara ett problem i perspektiv av utredningens förslag. Men de kan också, vilket lyfts fram av kommunala företrädare, vara en möjlighet. Genom att arbetsmarknadsinsatser för ungdomar inte längre är kommunernas direkta ansvar kan det finnas ett outnyttjat utrymme i kommunernas organisationer för att t.ex. ta emot praktikanter.

Utredningen har särskilt övervägt frågan om mål också för asylsökandes sysselsättning, vid sidan om undervisningen i svenska. Som framgått föreslår utredningen att det i den nya mottagandelagen stadgas att vistelsekommunen efter ankomsttiden i den utsträckning det är möjligt ska erbjuda asylsökande praktik eller annan sysselsättning. Utredningen menar att det är tillräckligt att det av lagens förarbeten framgår att utgångspunkten är att kommunen ska erbjuda sysselsättning åt samtliga asylsökande som bedöms kunna delta i sådan och ha nytta av den. Statens ekonomiska ersättning till kommunen bör samtidigt grundas på och utgå i proportion till antalet asylsökande mellan 18 och 64 år som vistas i kommunen (jfr nedan samt avsnitt 10.3.2). Migrationsverket bör sedan ges uppdraget att löpande följa upp hur många asylsökande som under hur lång tid givits sysselsättning av respektive kommun samt hur effektivt kommunerna använder tilldelade resurser.

#### *Närmare om arbetsförmedlingens roll och ansvar*

Under utredningsarbetet har frågan rests om Arbetsförmedlingen och inte kommunerna borde ges uppdraget för sysselsättningsrelaterade insatser för asylsökande – det gjordes bl.a. vid den hearing för kommunala företrädare som utredningen arrangerade. En sådan

lösning kan tyckas naturlig utifrån en allmän princip om sektorsansvar och normalisering. Utredningen har emellertid efter noggrant övervägande valt bort detta alternativ.

Utgångspunkten för Arbetsförmedlingens insatser är att de ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Detta gör det tveksamt om förmedlingen ska ges ett mer generellt uttryckligt uppdrag relaterade till asylsökande individer. Längden på asylsökandes vistelse i landet är förknippad med stor osäkerhet. Det är därmed också osäkert i vad mån insatser från Arbetsförmedlingens sida kommer att kunna ha sådan effekt på den svenska arbetsmarknaden som arbetsmarknadspolitiken ytterst syftar till. Det står dessutom för utredningen klart att Arbetsförmedlingen i vissa avseenden har haft svårt att möta alla de krav som ställs på myndigheten. Det är t.ex. först nu, efter flera års utvecklingsarbete, som Arbetsförmedlingen börjar få en fungerande struktur för sitt arbete i relation till personer med uppehållstillstånd som är föremål för kommunala introduktionsinsatser. Det går i sammanhanget inte heller att bortse ifrån den finansiella kris som för närvarande råder och den annalkande lågkonjunkturen. Arbetsförmedlingen står inför svåra utmaningar när det gäller att mildra krisens effekter på arbetsmarknaden. Samtidigt har Arbetsförmedlingen som konsekvens av reformerna inom sjukförsäkringen sedan den 1 juli 2008 fått en betydligt mer aktiv roll när det gäller tidiga insatser för personer som är sjukskrivna. Till det ska läggas ett ansvar för jobb- och utvecklingsgarantins tredje steg, vilket innebär att ett ökande antal individer kommer att vara i behov av förmedlingens stöd. Sammanfattningsvis menar utredningen att det finns starka både principiella och praktiska skäl mot att ge Arbetsförmedlingen ett huvudansvar för att erbjuda asylsökande meningsfull sysselsättning. Inom ramen för utredningsarbetet har Arbetsförmedlingen givit uttryck för att man i princip delar utredningens uppfattning i detta avseende.

De tyngsta argumenten för att ge kommunerna ett ansvar har redan redogjorts för ovan. Ytterligare ett par argument förtjänar dock att lyftas fram. Utredningen bedömer att nära samverkan med lokalsamhället, inte minst frivilligorganisationer, är av central betydelse. Kommunerna har här, menar utredningen, ett försteg i förhållande till en statlig aktör. Utredningen ser också en stor fördel med att ansvaret för undervisning i svenska för asylsökande respektive de sysselsättningsrelaterade insatserna för gruppen hålls samman. Med ett samlat ansvar skapas helt andra möjligheter till

flexibla lösningar där språk och praktik eller annan sysselsättning kan kombineras.

Med detta sagt vill utredningen åter understryka att Arbetsförmedlingen förstås har en roll att spela i sammanhanget, även om myndigheten inte ges det formella huvudansvaret. Arbetsförmedlingen är nationell arbetsmarknadsmyndighet med en unik kunskap. Det är viktigt att Arbetsförmedlingens kompetens och nätverk kommer de aktörer till del som ansvarar för olika delar av asylmottagningen. Med utgångspunkt i lokala förhållanden bör dessutom kommunen i vissa fall kunna ta initiativ till att samordna aktiviteter för asylsökande med aktiviteter i den lokala arbetsförmedlingens regi. Uppgifter för Arbetsförmedlingen av det slag som beskrivits ovan kan sägas vara sådant som inte omfattas av förmedlingens nuvarande uppdrag. Regeringen bör därför i Arbetsförmedlingens instruktion på lämpligt sätt klargöra att Arbetsförmedlingen ska samverka med kommunen när det gäller asylsökandes sysselsättning.

Utredningen vill understryka att Arbetsförmedlingen, om särskilda skäl föreligger, bör kunna vidta mer matchningsinriktade åtgärder i relation till enskilda individer. Detta bör framgå av Arbetsförmedlingens uppdrag. Det kan t.ex. gälla individer som har specifika yrkeskunskaper, som starkt efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden, och som utan omfattande insatser snabbt bedöms kunna få ett reguljärt arbete. Här bör Migrationsverk, kommun och arbetsförmedling kunna samverka och finna flexibla lösningar för att snabbast få vederbörande i arbete. Insatser som kan komma i fråga i sådana fall är t.ex. enklare former av validering eller yrkeskompetensbedömning. Om det krävs för att en anställning hos en specifik arbetsgivare ska komma till stånd bör inte heller kortare kompletterande yrkesutbildningar uteslutas.

Redan i dag förekommer emellertid lokalt en hel del samarbete mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen när det gäller asylsökande. Utredningen bedömer mot bakgrund av detta och karaktären på de insatser Arbetsförmedlingen kan förväntas göra, att uppgiften bör kunna utföras inom myndighetens gällande budgetramar.

## Begränsningar beträffande asylsökandes sysselsättning

**Utredningens förslag:** En asylsökande som försvårar asylutredningen ska inte erbjudas sysselsättning. Inte heller ska en individ efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut erbjudas sysselsättning.

Som utredningen fastslår på flera ställen i betänkandet är det viktigt att det nya mottagandesystemet för asylsökande understödjer rättssäkerheten och effektiviteten i asylprocessen. Därför innefattar flera förslag sanktioner mot den som på olika sätt försvårar utredningen av asylärendet. Ett liknande synsätt bör slå igenom även på sysselsättningsområdet. En asylsökande som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan bör inte erbjudas svenskundervisning, praktik eller annan sysselsättning. Inte heller bör en asylsökande erbjudas sysselsättning när det föreligger ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft. Efter denna tidpunkt bör eventuella insatser vara inriktade på individens återvändande. Det är Migrationsverket som ansvarar för detta.

För att utredningens förslag om boende (jfr kapitel 5) ska få de styrande effekter som eftersträvas, har utredningen övervägt om den asylsökande som avböjer ett erbjudande om ordnat boende bör undantas från att få erbjudande om sådan sysselsättning som regleras i den nya mottagandelagen. Utredningen har dock kommit fram till att samhällets intresse av att främja asylsökandes aktivitet under väntetiden överväger de skäl som kan tala för en begränsning av sådant slag.

## Statens ersättning till kommunerna

**Utredningens förslag:** Kommunerna ska ersättas av staten för att anordna undervisning i svenska och praktik och annan sysselsättning.

En allmän strävan hos utredningen är att skapa en större tydlighet för vad som gäller under den tid en asylsökande prövas. Det gäller både i fråga om individens rättigheter och skyldigheter och olika

samhällsaktörers ansvar i sammanhanget. Samtidigt bör ambitionen höjas när det gäller aktivitetsnivån hos asylsökande, i synnerhet när det gäller aktiviteter som har koppling till arbete och sysselsättning. Detta talar för att ett kommunalt operativt ansvar för anskaffning av praktikplatser, andra sysselsättningsrelaterade insatser samt undervisning i svenska för asylsökande, bäst genomförs genom ny lagstiftning.

En lagstiftning som ger kommunerna ett uttryckligt operativt ansvar för vissa uppgifter måste naturligtvis i linje med den kommunala finansieringsprincipen kopplas till en fullgod kostnadstäckning. Utformningen av den statliga ersättningen till kommunerna i aktuella hänseenden behandlas närmare i kapitel 10.

### Behov av informationsutbyte mellan kommunerna och Migrationsverket

**Utredningens förslag:** Migrationsverket ska ansvara för att betala ut statlig ersättning till kommunerna. Migrationsverket måste därför inhämta behövlig information från kommunerna och ansvara för återrapportering till regeringen.

Att kommunerna ges ett operativt ansvar för undervisning i svenska respektive sysselsättningsrelaterade insatser för asylsökande innebär inte att Migrationsverket helt kopplas bort från dessa verksamheter. Det har redan nämnts att Migrationsverket kan vara en viktig aktör när det gäller att tillhandahålla t.ex. praktikplatser inom ramen för organiseringen av boendet. Migrationsverket kommer att få ansvara för att meddela kommunen vilka som ska påbörja svenskundervisning och när detta måste ske. Migrationsverket måste också överföra relevant information för att kommunen ska kunna fullgöra de uppgifter i övrigt som följer av utredningens förslag. Frågan behandlas i kapitel 11.

Kommunen måste å sin sida åläggas en underrättelseskyldighet i förhållande till Migrationsverket, när det gäller individens deltagande i undervisning i svenska respektive annan sysselsättning.

Migrationsverket kommer vidare att vara den myndighet som ansvarar för utbetalande av statlig ersättning till kommunerna. Migrationsverket behöver därför inhämta relevanta uppgifter från kommunerna. Det handlar om bl.a. statistik över antalet studerande

och sysselsatta i övrigt i respektive kommun. Migrationsverket bör också ansvara för uppföljning och utvärdering samt för återrapportering till regeringen i enlighet med vad regeringen föreskriver.

## 5 Boende

Utredningen har i uppdrag att utreda hur asylsökandes boende påverkar möjligheterna till ökad sysselsättning och egenförsörjning samt föreslå åtgärder gällande boendet som stärker förutsättningarna för en effektiv och human asylprocess. Kapitlet inleds med en redovisning av gällande regelverk, ett avsnitt om Migrationsverkets boenderelaterade insatser samt en lägesbeskrivning av asylsökandes boende med särskilt fokus på valet och konsekvenserna av det egna boendet. Lägesbeskrivningen i kapitlet grundar sig, vid sidan av statistik och verksamhetsredovisning från Migrationsverket och intryck från utredningens kommunbesök, huvudsakligen på tre olika dokument.

Dessa är

- Boverkets rapport *Asylsökandes eget boende – EBO. En kartläggning*. (Pieter Bevelander, Henrik Emilsson och Mirjam Hagström. Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare, MIM, Malmö Högskola)
- betänkandet *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75) från Utredningen om flyktingmottagande och introduktion, samt
- studien *Mellan hopp och förtvivlan* (Rebecca Lennartsson, NTG-asyl & integrations skriftserie, nr 4 2007).

Efter lägesbeskrivningen följer ett kort diskuterande avsnitt i vilket lyfts fram vissa principiella problem rörande asylsökandes boende som utredningen haft att förhålla sig till. Avslutningsvis redogörs för utredningens överväganden och förslag.

## 5.1 Gällande regelverk

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande infördes den 1 juli 1994 genom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det blev då möjligt för asylsökande att ordna sitt boende själva med bibehållen ekonomisk ersättning från Migrationsverket.

Av lagen framgår bl.a. att Migrationsverket ska ha huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och att verket för detta ändamål får driva förläggningar. Migrationsverket får också uppdra åt andra att driva förläggningar. Det framgår också att en asylsökande som inte själv ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning och ska erbjudas plats på en sådan av Migrationsverket. En asylsökande som inte önskar utnyttja en erbjuden plats ska ändå registreras vid en förläggning.

I fråga om ansvar och boende för ensamkommande barn gäller särskilda bestämmelser (jfr avsnitt 7.1.2).

## 5.2 Kort om Migrationsverkets uppdrag

Migrationsverkets kärnuppdrag när det gäller asylsökandes boende är, som framgår ovan, att erbjuda logi åt de asylsökande som inte väljer att ordna boende på egen hand. För detta ändamål ska verket driva eller uppdra åt annan att driva förläggningar/anläggningsboenden.

Migrationsverket ska främja att asylsökande bosätter sig i regioner där det finns förutsättningar för ett bra boende, utbildning och arbete. Detta uppdrag är en integrerad del i mottagandeverksamheten och framgår av regleringsbrevet för myndigheten.

Frågan om boendet tas upp med den sökande vid ansöknings-tillfället för att klargöra om denne vill bo i av Migrationsverket organiserat boende eller eget boende.

Information om det ovanstående ges också vid den inledande mottagningsinformationen ("inskrivningssamtalet") som ges till den sökande då denne har skrivits in på en mottagningsenhet. Detta gäller för alla asylsökande oavsett formen för deras boende.

Därefter sker en gruppintroduktion i vilken möjligheterna till framtida etablering tas upp. Migrationsverket tar också senare under asylprocessen – om tillfälle ges – upp boendefrågan med asylsökande som bor i eget boende. Det gäller om en asylsökande



som bor i eget boende vänder sig till Migrationsverket och är missnöjd med sin boendesituation eller inte har möjlighet att bo kvar i sitt boende; vederbörande erbjuds då plats på ett anläggningsboende. Det gäller också i samband med underrättelse om beslut om uppehållstillstånd.

Med finansiering från Flyktingfonden och Återvändandefonden medverkar Migrationsverket vidare i en rad projekt som syftar till att få asylsökande att flytta från en kommun till en annan.

Tyngdpunkten i de boenderelaterade informationsinsatser som Migrationsverket gör ligger i skedet efter ett eventuellt beviljande av uppehållstillstånd. Migrationsverket försöker då hitta en lämplig introduktionsplats utifrån individens utbildnings- och yrkesbakgrund och arbetsmarknadssituationen. Samverkan sker härvid i första hand med kommunerna, men också med Arbetsförmedlingen. Nya samverkansformer med Arbetsförmedlingen är för närvarande under etablering (jfr avsnitt 4.1.2 och 4.3.3).

Det sjunkande antalet asylsökande som kommer till Sverige gör att Migrationsverket för närvarande arbetar med att avveckla anläggningsboenden på olika platser i Sverige och skära ner antalet boendeplatser. Det är myndighetens verksledning som avgör var minskningar i boendesystemet ska göras. Ansvaret för anskaffning av nya boendeplatser ligger i första hand på den centrala enhet inom Migrationsverket som ansvarar för upphandling. De bostäder som förhyrs av verket upphandlas inte, utan hyrs i enlighet med vad som normalt gäller på hyresmarknaden.

## **5.3 Asylsökandes boende – hur många bor var och hur?**

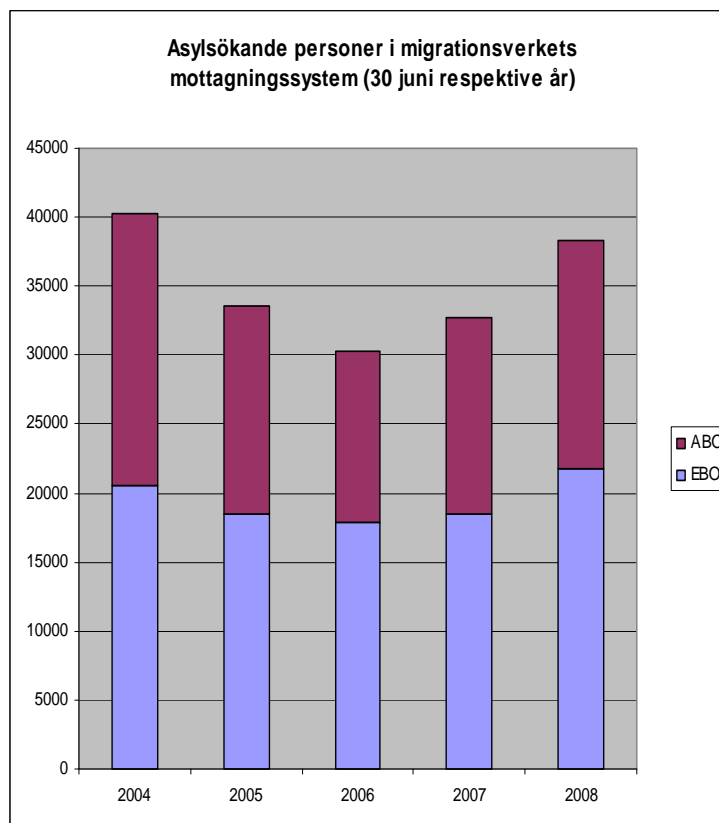
### **5.3.1 Allmänt**

I detta avsnitt som till största delen bygger på nämnda rapport från Boverket redovisas statistik om antalet asylsökande som bor i eget boende respektive anläggningsboende samt information om var i landet de bor.

År 2008 var 38 371 personer inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem. Antalet inskrivna har ökat de senaste två åren men har på några års sikt legat relativt stabilt mellan 30 000 och 40 000.

Fördelningen av antalet individer som bor i respektive boendeform har varit anmärkningsvärt konstant sedan slutet av 1990-talet. År 1999 bodde 58 procent av de asylsökande i eget boende. Andelen minskade sedan till 56 procent år 2000, 49 procent 2002, 47 procent 2002 och omkring 50 procent år 2003 (SOU 2003:75, s. 186). Tabellen nedan visar utvecklingen perioden juni 2004 – juni 2008. Som framgår har andelen i eget boende ökat något de senaste åren från 51 procent år 2005 till drygt 56 procent 2008.

**Figur 5.1** Antal asylsökande i anläggningsboende (ABO) och eget boende (EBO), 2004–2008



Källa: Migrationsverket.

I mars 2005 avskaffades den s.k. bostadsersättningen på 350 respektive 850 kronor per månad (ensamstående och familj) för personer i eget boende. Detta har inte fått någon märkbar effekt; andelen i eget boende har efter det snarast ökat något. Även om antalet asylsökande i eget boende har ökat mellan 30 juni 2007 och 30 juni 2008 har ökningen inte varit så stor som skulle ha kunnat förväntas mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet asylsökande som har kommit till Sverige under perioden.

Det egna boendet är ett fenomen som berör hela landet, inte bara några få kommuner. I juni 2008 var det 33 kommuner i vilka det bodde fler än 100 asylsökande i eget boende. De flesta kommuner har under de senaste fyra åren haft ungefär samma volym av asylsökande i eget boende. Dock finns en tendens till att fler asylsökande söker sig till eget boende i medelstora kommuner som t.ex. Eskilstuna och Örebro. Den kommun i vilken antalet asylsökande i eget boende har ökat mest är Södertälje.

Av tabell 5.1 framgår utvecklingen av antalet asylsökande i eget boende i de tio kommuner som under de senaste fyra åren har haft flest asylsökande i sådant boende. 2008 var drygt 61 procent av de asylsökande koncentrerade till dessa tio kommuner.

**Tabell 5.1 Antalet asylsökande i eget boende 2004–2008**

	2004-06-30	2005-06-30	2006-06-30	2007-06-30	2008-06-30
STOCKHOLM	4804	4593	5213	5069	5094
GÖTEBORG	2196	2017	1567	1466	1948
MALMÖ	1742	1502	1289	1484	1600
SÖDERTÄLJE	693	710	687	831	1254
BOTKYRKA	1288	1053	1265	1017	1111
HUDDINGE	611	618	758	651	643
ESKILSTUNA	266	208	158	288	469
HANINGE	318	257	326	352	428
UPPSALA	336	318	312	348	409
LINKÖPING	276	254	170	274	402

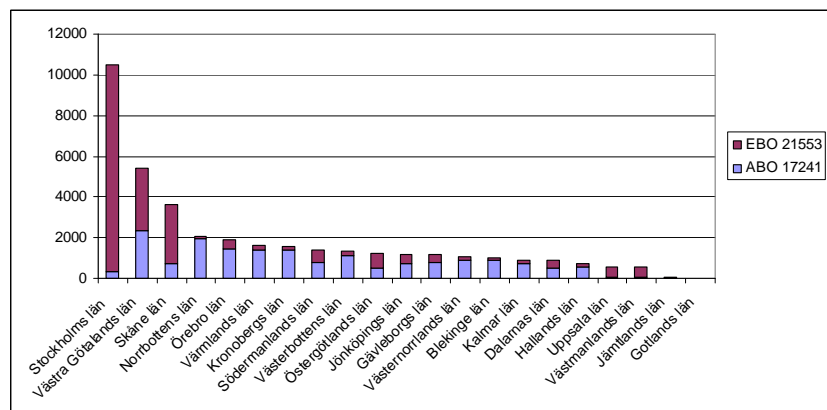
Källa: Boverket.

Fem kommuner står för 50 procent av antalet asylsökande i eget boende. Stockholm är den kommun som har överlägset flest i eget boende. Mellan 2004 och 2008 bodde ungefär en fjärdedel av alla

asylsökande som bodde i eget boende i Stockholm. Fyra andra kommuner hade under 2008 fler än tusen asylsökande i eget boende. Dessa var Göteborg, Malmö, Södertälje och Botkyrka. Om antalet asylsökande i eget boende relateras till kommunernas folkmängd blir bilden annorlunda. I Södertälje och Botkyrka utgjorde de asylsökande i eget boende 1,5 procent av befolkningen i respektive kommun. Andra kommuner med ett i förhållande till befolkningen stort antal asylsökande i eget boende var Stockholm, Huddinge och Sundbyberg (cirka 0,7 procent) samt Malmö, Eskilstuna, Haninge och Landskrona (drygt 0,5 procent). I Sverige är genomsnittet för andel asylsökande i eget boende 0,23 procent. Andelen asylsökande totalt av i Sverige bosatta (dvs. asylsökande i anläggningsboende medräknade) är 0,42 procent.

Av figur 5.2 framgår den länsvisa fördelningen av antalet asylsökande inskrivna i mottagandesystemet som bor i anläggningsboende respektive eget boende. De tre storstadslänen skiljer ut sig i den meningen att eget boende är den klart dominerande boendeformen. I Stockholms län finns över huvud taget inte några anläggningsboenden.

**Figur 5.2** Antal asylsökande i eget boende respektive anläggningsboende fördelat på län



Källa: Migrationsverket.

### 5.3.2 Närmare om anläggningsboende

Som framgår av figur 5.2. har Migrationsverket anläggningsboenden i sexton av landets län och cirka 160 kommuner.

Så gott som alla anläggningsboenden utgörs av lägenheter inrymda i vanliga bostadsbestånd. Lokalt, särskilt under perioder med ett kraftigt stigande antal asylsökande, kan det förekomma andra typer av anläggningsboenden, såsom t.ex. stugbyar eller vandrarhem.

Enligt Migrationsverkets interna riktlinjer ska det bo två personer per rum (gäller också ev. vardagsrum), dvs. 6 pers i en trea, 4 i en tvåa osv. Avvikelser kan förekomma om två sängar inte ryms i ett rum eller om rummet är mycket stort. Ibland görs bedömningen att en person har behov av ett eget rum. Det kan vara en ensamstående förälder med barn, personer med handikapp, sjukdom m.m. Det finns inte några riktlinjer inom verket avseende vilken boyta som varje person ska ha till sitt förfogande.

I den information om anläggningsboende som asylsökande får i anslutning till att en asylansökan har getts in, anges att ensamstående måste dela rum och att familjer kan få ett eget rum men måste räkna med att dela lägenhet med andra personer. Enligt de flesta mottagningsenheterna inom Migrationsverket är det dock ovanligt att familjer behöver dela lägenhet. Det är också uppfattningen hos centralt ansvariga inom Migrationsverket. Enligt vissa mottagningsenheter är det emellertid vanligt förekommande, bl.a. beroende på hög inströmning och brist på mindre lägenheter. Också Boverkets rapport ger bilden av att det är vanligt att barnfamiljer inte får egen lägenhet.

Skicket på lägenheterna varierar stort. Det beror, enligt Migrationsverket, bl.a. på att de sökande inte alltid sköter dem på önskvärt sätt. Ju större lägenhet och ju fler individer som delar på den desto större är i regel slitaget. Migrationsverket håller kontinuerlig kontakt med fastighetsägarna för att lägenheterna ska kunna hållas i acceptabelt skick.

Ofta har lägenheterna initialt, i samband med att Migrationsverket förhyr dem, en något lägre standard vad gäller ytskikt, vitvaror, badrum etc. Detta beror främst på att verket hyr fastigheter som av olika skäl varit svåruthyrda vilket medfört att renoveringar inte prioriterats. Lägenheterna är möblerade enligt en standard som innebär säng inklusive madrass, ett täcke och en kudde per person.

Vidare finns det i lägenheten tillgång till en soffa, ett soff- och matbord, ett antal stolar och sedvanligt husgeråd.

### 5.3.3 Varför välja eget boende?

Den bild som tecknas i fråga om drivkrafterna bakom asylsökandes val av boende är relativt likartad i samtliga tre dokument som nämns inledningsvis i kapitlet. Tre olika kluster av orsaker går att urskilja.

För det första finns det hos många asylsökande en längtan efter normalitet, självbestämmande och kontroll. Att helt enkelt få klara sig själv synes för många vara en avgörande drivkraft bakom valet av eget boende. Längtan efter normalitet handlar inte bara om hemmiljön i snäv bemärkelse. De asylsökande vill integreras, ha sociala kontakter och känna delaktighet i lokalsamhället. Generellt upplevs möjligheterna till detta vara betydligt större för den som väljer eget boende än för den som bor i anläggningsboende.

För det andra spelar släkt och andra landsmän en roll. Frågan är emellertid vilken roll. I SOU 2003:75 framhålls att de asylsökande har en önskan att bo med eller nära släkt och andra landsmän. Det betonas samtidigt att en viktig förklaring till valet av boende just varit att många av de asylsökande haft släktingar i Sverige som erbjudit dem bostad. Detta senare led tar Rebecca Lennartsson fasta på. Viljan att vara nära släkt och vänner kan, menar Lennartsson, vara en bidragande orsak till valet av *bostadsort*, men inte till att individen väljer att faktiskt bo inneboende. I sammanhanget stöder hon sig på kulturgeografen Irene Molina som i sin forskning ifrågasätter den vanligt förekommande föreställningen att segregation uppstår på grund av att människor vill bo med sina släktingar och landsmän.<sup>1</sup>

För det tredje finns det en osäkerhet kring och utbredda negativa föreställningar om Migrationsverkets anläggningsboenden, bland asylsökande. Många har egna dåliga erfarenheter från anläggningsboende. Och de som inte har egna direkta dåliga erfarenheter har en tydlig uppfattning genom hörsägen. Lennartsson lyfter fram att det engelska ordet för förläggning, ”camp”, kan spela en roll för asylsökandes negativa uppfattning. Inte minst Boverket betonar i sin rapport att valet av eget boende ofta i praktiken är en konse-

---

<sup>1</sup> *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet.* Irene Molina, Uppsala universitet 1997.

kvens av att man aktivt väljer bort anläggningsboende. Viktiga orsaker till detta menar Boverket bl.a. är bristen på konkretion i erbjudandet om anläggningsboende samt frånvaron av inslag av matchning mot arbetsmarknaden. Störst betydelse för att asylsökande väljer bort anläggningsboende har dock enligt Boverkets rapport faktorer som boendenas geografiska lokalisering och låga standard, särskilt den trångboddhet som är förknippad med anläggningsboende (se vidare nedan). Anläggningsboendenas geografiska lokalisering är också något som lyfts fram som den viktigaste enskilda faktorn av Lennartsson. För många asylsökande är storstäderna det självklara valet. Detta är förstås kopplat till redan nämnda förklaringar till valet av eget boende som viljan till närhet till släkt och vänner och de större möjligheterna till arbete och integration.

Något som förtjänar särskild uppmärksamhet är trångboddhetsaspekten. Den har tidigare i debatten framför allt lyfts med koppling till det egna boendet (jfr också nedan). Av Boverkets rapport framgår att det finns en påtaglig trångboddhetsproblematik kopplad också till anläggningsboende. Barnfamiljer delar ofta enligt rapporten lägenhet med andra familjer och ensamstående delar i regel rum.

#### 5.3.4 För- och nackdelar med eget boende

Orsakerna till att många asylsökande väljer eget boende, sammanfaller naturligen i stor utsträckning med de fördelar individen upplever med eget boende. För individen ligger värdet av eget boende framför allt just i upplevelsen av (relativ) normalitet, av självbestämmande och kontroll över sin situation och av (relativ) tillhörighet till det omgivande samhället. Handläggare på Migrationsverket vittnar även om att det kan vara värdefullt för de asylsökande att ha mer etablerade personer omkring sig som kan ge hjälp och stöd dem i olika avseenden.

Det kan också konstateras att reguljärt förvärvsarbete relativt sett är betydligt vanligare bland asylsökande i eget boende än bland dem i anläggningsboende, även om förvärvsfrekvensen allmänt sett är mycket låg. Arbete har förstås en direkt ekonomisk betydelse för individen men är också något positivt för livssituationen i stort. Tecken tyder också på att eget boende kan ha vissa positiva effekter på sikt när det gäller *tidigare* asylsökandes sysselsättning och

etablering i samhället. Boverkets rapport innehåller en statistisk analys med uppgifter från STATIV, SCB:s longitudinella integrationsdatabas. Analysen visar att det är mer sannolikt att tidigare asylsökande som bott i eget boende har ett eget hem eller bostadsrätt och arbete än tidigare asylsökande som bott i anläggningsboende. Resultaten måste emellertid tolkas med försiktighet. Även om Boverket i sin analys beaktat olika demografiska, socioekonomiska och geografiska bakgrundsfaktorer, så finns det selektionsproblem som man inte haft möjlighet att närmare analysera inom ramen för den aktuella förhållandevis begränsade studien. Studien är dock ändå en indikation på att eget boende i jämförelse med anläggningsboende inte generellt kan sägas vara negativt för möjligheterna till egen försörjning och etablering i samhället på längre sikt.

Ur ett samhällligt perspektiv är förstås den högre förvärvsfrekvensen bland asylsökande i eget boende en fördel, ekonomiskt och i övrigt. Det egna boendet har också andra direkta kostnadsfördelar ur samhällets synvinkel – staten behöver ju inte för dem som väljer eget boende tillhandahålla något anläggningsboende. Det kan även sägas vara något positivt för samhället att människor får göra sina egna val. Det är en viktig signal till individen att denna tilltros förmåga att fatta avgörande beslut om sin framtid.

De nackdelar med det egna boendet som redovisas är av flera slag. Något som framstår som ett huvudproblem är trångboddheten och dess konsekvenser. Det är svårt att sova när många delar sovrum. Det drabbar inte minst barnen som ska orka med skolan. Barnen behöver också utrymme och ro för att kunna göra sina läxor. Sysslöshet gör att många asylsökande tillbringar tid i hemmet dagtid vilket skapar särskild friktion vid trångboddhet. Konflikter med värdfamilj och andra inneboende är vanliga. Konflikter med värdfamilj men också andra skäl gör att asylsökande som bor i eget boende ofta tvingas flytta. De återkommande ”uppbrotten” kan fresta på psykiskt – det som snarare skulle behövas är ju stabilitet och kontinuitet. Återigen är det ofta barnen som drabbas hårdast.

En särskild baksida av det egna boendet kan vara det beroende i förhållande till värdfamiljen/hyresvärderna som man som asylsökande hamnar i. En del i detta beroende är medvetenheten hos båda parter om att den asylsökande inte har en säker framtida rätt att vistas i Sverige. Jan-Paul Brekke har i sin studie *While we are waiting* lyft fram att beroendet av hyresvärderna/värdfamiljen kan



vara förknippat med en särskild jämställdhetsproblematik. I studien citeras en yngre kvinnlig asylsökande som är inneboende hos vänner till hennes äldre bror. "Värdepåret" tar, i relation till kvinnan, på sig en kontrollerande roll och försöker dra upp ramarna för hennes sociala liv. Också Boverket lyfter i sin rapport fram jämställdhetsaspekten. Bland annat uppmärksammas att det kan vara särskilt påfrestande för kvinnor med trångboddhet, vilka ofta tillbringar mer tid i hemmet.

Trångboddheten har också följder för husägare och grannar. Slitaget ökar ju fler som bor i en lägenhet liksom risken att grannar störs. Också här finns anledningar till konflikter.

När det gäller de problem med det egna boendet som är relaterade till trångboddhet menar Boverkets att det finns anledning att misstänka att dessa har fördjupats under de senaste åren. Detta vore enligt myndigheten logiskt utifrån den alltmer ansträngda bostadsmarknaden. Enligt verket är problemen med det egna boendet på många håll i grunden ett bostadsproblem. Boverket uttrycker oro för de långsiktiga konsekvenserna inte minst ur ett barnperspektiv.

För samhället kan det egna boendet innebära hård belastning på den enskilda kommunens skola, barnomsorg och sociala service.

Boverket konstaterar i sin rapport att de kontakter med kommuner som tagits under utarbetandet av rapporten visar att det inte finns särskilt mycket samlad information om hur det egna boendet påverkar de asylsökande eller berörda kommuner. Malmö har lämnat över en underlagsrapport<sup>2</sup> och Södertälje en utvärdering av kommunal projektverksamhet för asylsökande.<sup>3</sup> Båda dessa dokument förstärker den allmänna bilden av problem förknippade med eget boende. Utifrån dokumenten drar dock Boverket slutsatsen att en del av de problem som redovisas mer har med volymen av asylsökande än med hur de bor att göra. Volymproblem är särskilt tydliga inom sjukvården och den organiserade sysselsättningen.

Det som Boverket emellertid samtidigt framhåller är att kommunerna inte berörs av systemet med eget boende i så stor utsträckning under den tid individerna är asylsökande. Svårigheterna för kommunen blir i regel mer påtagliga efter det att asyl-

<sup>2</sup> *Kris i flyktmottagandet – rapport om konsekvenserna av den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd och lagen om mottagande av asylsökande.* Gunnar Bergström, Stencil, den 18 december 2006.

<sup>3</sup> *Solrosen i Södertälje – ett utvecklingsprojekt: Metoder, lärdomar och erfarenheter,* Fredrik Rakar, Södertälje kommun (2008).

sökande beviljats uppehållstillstånd. Det är när personer beviljas uppehållstillstånd som de har rätt till introduktion och har lika rätt till kommunal service som andra folkbokförda i kommunen. Det är också då som bostadsbristen kan bidra till ohållbara situationer.

Från kommunalt håll ger man i stort en liknande bild som de utredningar och den forskning som finns på området gör. Dock betonas ofta mer det egna boendets långsiktiga negativa effekter för möjligheterna till integration och etablering på arbetsmarknaden. De som bor i eget boende och beviljas uppehållstillstånd blir, framhåller man, kvar och bidrar där på ett olyckligt sätt till sitt eget utanförskap och till att den allmänna etniska boendesegregationen i storstadsregionerna fördjupas. Såväl enskilda kommuner i storstadsregionerna som Migrationsverket understryker också att det utvecklats en ”adresshandel” som innebär att asylsökande köper en adress att skriva sig på i en kommun som man vill ha möjlighet att bo i om man beviljas uppehållstillstånd. Som framgått är de mest påtagliga negativa effekterna av det egna boendet framför allt kopplade till ett fåtal kommuner i storstadsregionerna. Det finns emellertid en tydlig tendens till att problem förknippade med eget boende blir allt vanligare också i medelstora kommuner.

#### **5.4 Vissa principiella frågor och motstående intressen**

Asylsökandes boende är en fråga med många dimensioner. Det finns en rad delvis motstående intressen i sammanhanget. Det är också det mycket svårt att med någon större säkerhet bedöma effekterna av olika typer av åtgärder. Mot denna bakgrund har det för utredningen vid formulerande av förslag inte minst handlat om att fokusera på hur olika förslag samverkar och på genomförbarheten i ett samlat ”paket” av förslagna åtgärder. Som en bakgrund till de förslag som formuleras i det följande avsnittet redogörs i detta avsnitt för några principiella frågor av intresse i detta perspektiv.

*Tvång kontra frivillighet*

Inom asylområdet uppstår inte sällan frågor som rör tvång kontra frivillighet. Detta gäller särskilt när det gäller boendet. Vissa kommuner har tydliga uppfattningar om behovet av att styra var och hur asylsökande ska få bo. Inte sällan framförs i debatten förslag om att asylsökande inte själva ska få bestämma var de vill bo. I regel kopplas dock inte sådana förslag till resonemang om vad som bör hända och vad som juridiskt *kan* hända de personer som trotsar förbudet och ändå väljer att bo där de vill.

När ett nytt mottagandesystem ska utformas är det därför viktigt att diskussionen utgår från de juridiska ramar som gäller. Vilka sanktioner får vidtas mot den som bosätter sig på "fel ställe"?

I rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna finns regler om bosättning. Direktivet ger medlemsstaterna rätt att besluta om var den asylsökande ska bosätta sig. Den sanktion som direktivet pekar ut är de materiella mottagningsvillkoren. Medlemsstaterna får alltså ställa som villkor för att bevilja t.ex. ekonomiskt bistånd att asylsökande bosätter sig på en bestämd plats. Några andra sanktionsmöjligheter, såsom frihetsberövande och tvångsflyttning, finns alltså inte knutna till boendet i direktivet.

Utredningen har mot denna bakgrund i sitt arbete utgått från att det påtryckningsmedel som kan komma ifråga i samband med valet av boende är det ekonomiska biståndet.

*Behovet av att avlasta vissa kommuner i storstadsregionerna kontra målet sysselsättning och egen försörjning*

Vissa kommuner i storstadsområdena hamnar i tider av stor ökning av antalet asylsökande i en svår situation med stora påfrestningar på den kommunala servicen. Förutsättningarna för individen när det gäller att finna ett rimligt boende och sysselsättning är inte de bästa i många av dessa områden.

Det står dock *samtidigt* klart att storstadsområdena, inte minst Stockholmsområdet, är nationella tillväxtmotorer med en relativt sett mycket god regional arbetsmarknad. De statistiska analyser som Boverket presenterar i sin rapport tyder också som redan nämnts på att asylsökande som bor i eget boende efter ett eventuellt uppehållstillstånd klarar sig väl så bra på såväl bostads- som

arbetsmarknaden, som den asylsökande som bott i anläggningsboende. Det finns vidare en stor medvetenhet om de negativa effekterna av 1980-talets "Hela-Sverige-strategi" då asylsökande spreds över landet, primärt utifrån tillgången till bostäder.

En knäckfråga för utredningen har varit hur dessa två perspektiv ska kunna förenas på ett balanserat sätt.

### *Anläggningsboende kontra eget boende*

En nära besläktad målkonflikt för utredningen att hantera är huruvida anläggningsboende eller eget boende ska eftersträvas. Också denna knäckfråga har sin grund i reglerna för asylsökandes boende i kombination med det fokus på sysselsättning som är önskvärt.

Anläggningsboende innebär mer ordning och reda. Det är lättare för Migrationsverket att upprätthålla kontakten med de asylsökande; asylutredningen kan genomföras mer effektivt, en större andel asylsökande deltar i undervisning i svenska eller i praktik och påfrestningarna på vistelsekommunen blir mindre. Det senare är en följd bl.a. just av att anläggningsboende i större utsträckning återfinns på små och medelstora orter.

Men eget boende har också påtagliga fördelar, som inte bara är hänförliga till individens preferenser. Kostnaderna för själva boendet är betydligt lägre. Dessutom arbetar betydligt fler asylsökande som bor i eget boende än vad som är fallet i fråga om dem som bor i anläggningsboende.

## **5.5 Överväganden och förslag**

### **5.5.1 Särskilt ankomstboende under asylprocessens första tid**

**Utredningens förslag:** Ett särskilt ankomstboende för asylsökande införs. Under tiden i ankomstboende ska Migrationsverket göra koncentrerade insatser i fråga om bl.a. själva asylutredningen, information av olika slag, kartläggning och dokumentation av individens utbildning, yrkeserfarenheter och övriga förhållanden samt den asylsökandes val av ordnat boende efter tiden i ankomstboende.

Utredningen har tidigare pekat på att Sverige 1994 gick från ett system präglad av tydlig central styrning av de asylsökandes boende, till ett system med mycket stor frihet för individen att själv välja boende. Utredningen har också beskrivit för- och nackdelar med nu gällande ordning för boendet.

Det är utredningens bedömning att såväl asylprocessen som processen för asylsökandes boende måste få en fastare struktur och större tydlighet. Frågan för utredningen har varit hur detta kan uppnås på ett sätt som är såväl effektivt som politiskt och ekonomiskt genomförbart och i linje med grundläggande rättsliga principer.

Utredningen föreslår att det för asylsökande införs ett särskilt ankomstboende. Utredningen bedömer att detta bör omfatta en period om högst fyra veckor efter inlämnad ansökan. Den asylsökande ska redan i samband med att han eller hon lämnar sin ansökan anvisas ett sådant boende. Det ska inte finnas något formellt tvång för individen att acceptera det anvisade ankomstboendet. Den som väljer att ordna sitt boende på egen hand ska emellertid inte ha rätt till något ekonomiskt bistånd i form av grundersättning (se vidare avsnitt 6.3.2).

Den tidsgräns på högst fyra veckor som utredningen föreslår kan det finnas anledning att, före reglering i förordning, ompröva i perspektiv av resultatet av pågående reformarbete inom Migrationsverket vad gäller asylutredning och asylprövning. En fördel med förordningsreglering är allmänt sett att sådan skapar större flexibilitet i förhållande till omvärldsförändringar som har påtaglig betydelse för mottagandesystemets funktionssätt (jfr nedan, avsnittet "Asylprövningen" samt avsnitt 5.5.2).

Avsikten med förslaget är att Migrationsverket – på ett enklare och effektivare sätt än om den enskilde väljer att ordna sitt boende på egen hand – ska kunna koncentrera olika typer av insatser till en tidig fas i asylprocessen. Utredningen bedömer att detta kommer att kunna ge positiva effekter i en rad avseenden. De åtgärder som Migrationsverket kan vidta under den tid den asylsökande bor på ett ankomstboende är bl.a.

- faktainsamling i asylärendet (i princip enligt modell från de grundutredningar som Migrationsverket tidigare genomförde),
- information om asylärendets gång och konsekvenserna vid olika utfall,

- samhällsinformation/information om möjligheterna till arbete och bostad,
- kartläggning och dokumentation av utbildning, yrkeserfarenheter och övriga förhållanden,
- utredning av relevanta sociala förhållanden med särskilt fokus på eventuella barn, samt
- lämnande av erbjudande om ordnat boenden efter tiden i ankomstboende.

#### *Organisering och lokalisering av ankomstboendena*

**Utredningens bedömning:** Ankomstboendena bör utgöras av normala lägenheter. Utgångspunkten vid uppbyggnaden av ankomstboenden bör vara Migrationsverkets befintliga bestånd av boenden kopplade till ansökningsenheterna. Behovet av tillgång till prövningsrelaterad kompetens bör också beaktas.

Ankomstboendena bör typiskt sett inte skilja sig från de anläggningsboenden som Migrationsverket i dag tillhandahåller. Utredningen ser alltså *inte* framför sig förläggningar av det slag som förekom i mottagandet av asylsökande under 1980- och 1990-talet. Det bör i stället handla om normala lägenheter i reguljära fastighetsbestånd. Hänsyn bör dock tas till syftet med ankomstboendena. De torde således finnas fördelar med att hålla samman boendena inom en begränsad geografisk yta och att lokalisera dem i anslutning till administrativa stödfunktioner och på platser med bra kommunikationer och samhällsservice i övrigt.

En utgångspunkt vid uppbyggande av ankomstboendena bör – för att skapa förutsättningar för en smidig övergång från ett system till ett annat – vara Migrationsverkets befintliga bestånd av anläggningsboenden. Redan i dag finns det kopplat till Migrationsverkets ansökningsenheter boenden för de asylsökande som inte kan ordna sitt boende på annat sätt. Ofta blir individen kvar i dessa boenden under endast något eller några dygn innan de får flytta vidare till ett boende vid en mottagningsenhet. Befintliga boenden vid ansökningsenheterna bör kunna ses som embryon till sådana ankomstboenden som utredningen föreslår. Det handlar om att bygga ut kapaciteten på dessa boenden och anpassa dem till en ny funktion.

Det finns samtidigt skäl att söka lokalisera ankomstboendena till orter där Migrationsverket också har prövningsenheter. Vid prövningsenheterna finns personal med relevant kompetens för de utredningsåtgärder som behöver vidtas. Härigenom kan kompetensförluster i samband med nödvändigt omställningsarbete undvikas samtidigt som kostnader för resande kan hållas nere.

I linje med strävan att i möjligaste mån söka upprätthålla en normalitet i de asylsökandes vardag och boendemiljö bör ankomstboendena bygga på självhushållning. Ansvar för den egna mathållningen skapar i vart fall viss struktur och kontroll över den egna situationen.

Ankomstboendena bör vidare reserveras för personer som befinner sig i initialfasen av asylprocessen. Det utesluter förstås inte att ankomstboendena i händelse av överkapacitet temporärt kan användas för asylsökande under senare del av asylprocessen.

### *Processen för asylsökandes boende*

**Utredningens bedömning:** Etablerande av ankomstboenden bidrar, tillsammans med utredningens övriga förslag, till en fastare struktur och en större tydlighet i processen för asylsökandes boende. De asylsökande ges bättre möjligheter till väl övervägda val mellan olika boendalternativ. Flexibilitet i den nya mottagandelagen i kombination med möjligheten till eget boende bör kunna säkerställa ett kontinuerligt utflöde av boende från ankomstboendena.

Utredningen menar att införande av ankomstboenden bidrar till en fastare struktur och en större tydlighet i processen för asylsökandes boende. Från Sveriges Kommuner och Landstings sida har det under utredningsarbetets gång, i perspektiv av effekterna av möjligheterna till eget boende, efterlysts ”trögheter” i mottagandeprocessen. Förslaget om ankomstboenden bör också ses mot denna bakgrund.

En asylsökande som under sin första tid i Sverige bor på ett ankomstboende får möjlighet att på grundval av bättre, mer samlad information, göra ett väl övervägt val mellan olika boendalternativ för den fortsatta tid under vilken asylärendet prövas. Det är viktigt att se förslaget om ankomstboende i perspektiv av utredningens

övriga förslag, i första hand det om bättre kartläggning och dokumentation av den asylsökandes kompetens och det om skyldighet för Migrationsverket att ge varje asylsökande ett i möjligaste mån individanpassat förslag till ordnat boende (jfr nedan, avsnitt 5.5.2). Den samlade effekten av förslagen bör kunna bli att fler asylsökande bosätter sig där det finns rimliga boendeförhållanden och bättre förutsättningar för meningsfull sysselsättning under tiden i väntan på beslut. Även för den som väljer eget boende efter tiden på ett ankomstboende bör denna tid kunna ha betydelse. Individen får möjlighet att undersöka olika boendalternativ och kan förhoppningsvis ordna ett boende som i så stor utsträckning som möjligt svarar mot hans eller hennes önskemål.

Ett generellt av Migrationsverket ordnat ankomstboende för asylsökande efter ankomsten till Sverige skapar också bättre planeringsförutsättningar för kommunerna. Effekterna för kommunerna av en stor ökning av antalet asylsökande till Sverige blir inte lika omedelbara. Ankomstboendena kommer att fylla en buffertfunktion och Migrationsverket får större möjligheter att med viss framförhållning hålla kommunerna informerade om hur många och vilka asylsökande som kommer att flytta in i kommunen.

I sammanhanget bör framhållas att det är mycket svårt att bedöma i vilken mån införande av ankomstboenden kan förväntas påverka asylsökandes val av eget respektive av Migrationsverket ordnat boende (jfr avsnitt 14.1). Å ena sidan utgör utredningens förslag att den som väljer eget boende under ankomsttiden inte ska ha rätt till grundersättning (se vidare avsnitt 6.3.2) ett kraftigt incitament för individen att välja ordnat ankomstboende. Å andra sidan visar erfarenheten att krafterna som verkar för eget boende är starka. Många av de asylsökande har redan hunnit bosätta sig hos släkt, vänner eller bekanta när de söker asyl. Detta bidrar sannolikt till att en relativt stor del av de asylsökande kommer att välja eget boende redan under ankomsttiden även vid ett införande av ankomstboenden.

I ett följande avsnitt redogörs samlat för erfarenheterna från 1980-talets försök med "slussboenden". En särskild aspekt bör dock lyftas i detta sammanhang. Det handlar om utmaningen att säkerställa ett "utflöde" från ankomstboendena. I samband med att inströmningen av asylsökande från krigets Balkan ökade dramatiskt var det just bristen på "utflöde" som fick systemet med slussboenden att kollapsa. En viktig faktor som talar för att hållbarheten för ett system i dag med ankomstboenden är större, är att möjligheten



finns till eget boende, efter tiden i ankomstboende. Denna möjlighet bör kunna spela en roll som "ventil" och säkerställa ett kontinuerligt utflöde av boende från ankomstboendet. Vidare föreslår utredningen att den nya mottagandelagen bör utformas så att en flexibilitet skapas. För det första har Migrationsverket möjlighet att under perioder med en kraftig ökning av antalet asylsökande och stor belastning på ankomstboendena sänka ambitionsnivån när det gäller de åtgärder av olika slag som normalt vidtas under den tid den asylsökande bor i ankomstboende. För det andra kan Migrationsverket om särskilda skäl föreligger frångå skyldigheten att inom fyra veckor erbjuda individen ett ordnat boende efter tiden i ankomstboende (jfr nedan, avsnitt 5.5.2). Sådana särskilda skäl kan t.ex. föreligga om en mycket stor ökning av antalet asylsökande gör att Migrationsverket behöver mer tid.

Undantagsbestämmelsen ska vidare kunna tillämpas på s.k. Dublinärenden och ärenden enligt 8 kap. 6 § utlänningslagen. I dessa fall bör det inte alls bli aktuellt med något ordnat boende med hänsyn till den korta handläggningstiden. Inte heller behöver erbjudande om ordnat boende lämnas i de fall utlänningsen på grund av ålder, funktionshinder eller liknade bedöms ha rätt till boende inom socialtjänsten.

### *Asylprövningen*

**Utredningens bedömning:** Ett huvudsyfte med förslaget om ankomstboenden är att stödja pågående arbete inom Migrationsverket för att effektivisera asylutredningarna och förkorta myndighetens handläggningstider. Enkla ärenden bör kunna avgöras under den tid den asylsökande bor i ett ankomstboende. I ärenden av mer normal svårighetsgrad bör utredningen kunna slutföras inom samma tidsram. En förutsättning för detta är dock att Migrationsverket förändrar sin organisation och sitt arbetssätt inom asylprövningen i enlighet med den inriktning med vilket det interna arbetet inom myndigheten har bedrivits under hösten 2008. Utredningen bedömer att handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd i så fall sammantaget bör kunna förkortas med upp till två månader.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Efter Asylmottagningsutredningens slutsammanträde den 2 februari 2009 fattade Migrationsverket, den 6 februari, beslut om ett nytt mål för att korta väntetiderna för asylsökande. Målet är att asylsökande vid utgången av 2010 ska få besked inom tre månader

En mer eller mindre ständig utmaning för Migrationsverket är att effektivisera asylutredningarna och förkorta myndighetens handläggningstider. I detta finns stora vinster att göra, både ekonomiskt och rent mänskligt. Statens kostnader för asylsökandes boende minskar liksom också kostnaderna för ekonomiskt bistånd och olika typer av välfärdstjänster. Samtidigt förbättras de asylsökandes psykosociala situation genom att tiden av väntan och osäkerhet förkortas. Förutsättningarna för antingen framgångsrik framtida integration i det svenska samhället eller ett snabbt återvändande utan allvarliga komplikationer förbättras också därmed.

Under hösten 2008 har Migrationsverket bedrivit ett intensivt arbete för att ta fram förslag på nya rutiner för den utredande verksamheten i asylärenden. Myndigheten har i detta arbete bl.a. tagit hjälp av extern konsulter. Huvudinriktningen för arbetet har varit att göra utredningsverksamheten mer ”framtung”. Med detta avses enkelt uttryckt att koncentrera Migrationsverkets insatser, resurser och kompetens till tiden direkt efter det att individen lämnat in sin asylansökan.

Som utredningen tolkar detta innebär det att Migrationsverkets utredningsverksamhet rör sig i riktning tillbaka mot det system med grundutredningar som tillämpades fram till 2006. Systemet innebar att Migrationsverket initialt gjorde den grundläggande asylutredningen, i vilken den asylsökandes berättelse mer extensivt återgavs jämte åberopade asylskäl och relevant landinformation. Grundutredningen hänsköts därefter till den asylsökandes juridiska ombud för granskning och eventuella kompletteringar. Efter 2006 har den asylsökandes ombud kommit att få ta ett större ansvar för att på ett tidigare stadium i asylutredningen få fram grundläggande information. Migrationsverket har sedan kompletterat den information som den asylsökande och dennes ombud gett in till myndigheten.

Utredningen menar att ett system med ankomstboenden allmänt sett skulle främja effektiviteten i arbetet med asylutred-

---

på sina ansökningar. Till grund för beslutet ligger rapporten *Med sikte på en snabbare asylprocess – i ett Sverige som med öppenhet tar till vara den globala migrationens möjligheter*, Migrationsverket, december 2008. I rapporten beskrivs utförligt olika åtgärder som bör vidtas för att effektivisera handläggningen av asylärenden. Det lyfts vidare fram att en ordning med ankomstboenden enligt vad som diskuteras inom Asylmottagningsutredningen, rimmar väl med de förslag till koncentration av prövningsverksamheten som lämnas. Det föreslås därför också att Migrationsverket bör ställa sig bakom ett förslag från Asylmottagningsutredningen om ankomstboenden.

ningarna. Det skapar förutsättningar för Migrationsverket att få bättre initial kontroll i asylprocessen, bl.a. genom att den initiala kontakten med den enskilde underlättas. Det är dock för utredningen tydligt att vinsterna i utredningshänseende, av etablerande av ankomstboenden, bör bli betydligt större om utredningsverksamheten förändras i enlighet med vad som skisseras ovan. Enklare ärenden bör i så fall kunna avgöras under den tid den asylsökande bor i ankomstboendet. I ärenden av mer normal svårighetsgrad bör utredningen kunna slutföras inom samma tidsram. När den asylsökande lämnar ankomstboendet för ett s.k. ordnat boende (jfr nedan) ska det således i princip inte längre kvarstå något behov av kontakt med individen vad gäller själva utredningen av asylärendet. Väntetiden i nästa led blir då endast en fråga om när Migrationsverk eller, vid ett överklagande, domstol kan fatta ett beslut i ärendet. Utredningen bedömer att handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd med dessa reformer sammantaget bör kunna förkortas med upp till två månader (jfr fotnoten 4 ovan).

Som framgått inledningsvis i detta avsnitt kan det finnas anledning att pröva den tidsgräns som föreslås för ankomstboendet, i perspektiv av bl.a. resultatet av pågående reformarbete inom Migrationsverket vad gäller asylutredning och asylprövning.

#### *Information och kartläggningsinsatser m.m.*

**Utredningens bedömning:** Förutsättningarna för att lämna god information, inklusive hälsorelaterad information, genomföra relevanta kartläggningsinsatser samt identifiera den asylsökandes eventuella särskilda behov förbättras genom etablerande av ankomstboenden.

Utredningen har redan i avsnitt 4.3.2 behandlat vissa, primärt innehållsliga, aspekter av den information som Migrationsverket lämnar till asylsökande, liksom de insatser som bör göras för att kartlägga och dokumentera de asylsökandes utbildning och yrkesbakgrund samt identifiera eventuella särskilda behov. Också avsnittet 5.5.2 nedan om individuellt erbjudande om ett ordnat boende har en nära koppling till frågorna om information och kartläggning. I detta sammanhang kan dock sägas följande.

Under tiden i ankomstboendet ska samlad för den asylsökande behövlig information lämnas och kartläggning och dokumentation av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter göras. Eventuella särskilda behov hos individen ska också identifieras. Utredningen bedömer att förutsättningarna för att nå så många asylsökande som möjligt med god information förbättras väsentligt genom etablerande av ankomstboenden. Också förutsättningarna att genomföra kartlägningsinsatser och liknande torde förbättras genom etablerande av ankomstboenden. I arbetet med att lämna såväl allmän samhällsinformation som mer specifik information om boende och möjligheterna till sysselsättning och egen försörjning bör frivilligorganisationer nyttjas i större utsträckning (se vidare avsnitt 13.4.2).

Vid sidan av kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter är det viktigt att Migrationsverket under tiden i ankomstboende får en god bild av individens – i förekommande fall familjens – sociala situation och levnadsomständigheter i övrigt. Som utredningen förstått det görs en sådan "social utredning" i dag separat av mottagningsenheterna. Huruvida detta bör göras i särskild ordning, kopplat till kartlägningsinsatserna i fråga om utbildning och yrkeserfarenhet eller om det kan utgöra en del av faktainsamlingen i asylärendet låter utredningen vara osagt. Det viktiga är att det görs.

Enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. bör en hälsoundersökning erbjudas först när den asylsökande etablerat ett boende. Det är dock angeläget att de informations-, kartlägnings- och socialt utredande insatser som görs under tiden i ankomstboende har en tydlig hälsodimension. Härigenom kan den asylsökandes eventuella vårdbehov eller behov av särskilda insatser uppmärksammas. Vederbörliga hänsyn kan då också tas vid upprättandet av en handlingsplan och erbjudandet om ordnat boende (jfr avsnitt 5.2.2).

En stort problem i dag är att alltför få asylsökande – mindre än hälften – utnyttjar erbjudandet om att genomgå en hälsoundersökning. Det är i det perspektivet viktigt att den asylsökande tidigt får information om möjligheten till hälsoundersökning och i förekommande fall så snart som möjligt hänvisas till hälso- och sjukvården. Utredningen menar att det kan finnas behov av att utveckla och förbättra den hälsorelaterade information som ges till asylsökande inom ramen för övrig gruppbase information i asylprocessens initialskede. Stockholms läns landsting driver för närva-

rande tillsammans med Karolinska institutet och Migrationsverkets mottagningsenhet i Solna ett projekt med denna inriktning. Viktiga preliminära slutsatser av verksamheten är att kompetensen hos Migrationsverkets personal vad gäller att identifiera eventuella vårdbehov eller särskilda insatser för den asylsökande bör förbättras och att det bör övervägas hur informationen om hälso- och sjukvården i större utsträckning kan "professionaliseras" genom medverkan av personal från berört landsting.

#### *Särskilt om barn och barns skolgång*

**Utredningens bedömning:** Barnfamiljer ska prioriteras när det gäller erbjudande om ordnat boende. Det är viktigt att det enskilda barnets förutsättningar och behov klarläggs under tiden i ankomstboende. Det gäller särskilt i perspektiv av barnets kommande skolstart. Berörd kommun bör snarast möjligt av Migrationsverket få relevant information om barnet i fråga.

Ett särskilt problem för utredningen att ta ställning till har varit effekterna på barns skolgång av införande av ett av Migrationsverket ordnat ankomstboende för asylsökande. Enligt gällande reglering ska asylsökande barn tas emot i det offentliga skolväsendet så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten till Sverige. Ett generellt av Migrationsverket ordnat ankomst boende för asylsökande under högst fyra veckor innebär att tiden innan ett asylsökande barn kan börja skolan i en kommun *kan* bli något längre än så.

I syfte att motverka en sådan effekt föreslår utredningen att barnfamiljer ska prioriteras när det gäller erbjudande om ordnat boende. Att en sådan prioritering ska göras bör anges i lagens förarbeten.

Det vore dessutom enligt utredningens uppfattning väl motiverat att i ankomstboendet både "kartlägga"/utreda det enskilda barnets allmänna behov och, till barn i skolåldern, lämna information och allmän psykosocial vägledning inför skolstarten i en kommun. Kommuner vittnar om att asylsökande barn i dag kan dyka upp i skolan med en väldigt oklar bild av vad det innebär att gå i svensk skola. Skolan har för sin del ofta fått mycket begränsad

information om vilka barn det är som man ska ta emot. En kartläggning enligt ovan skulle fokusera på det mest grundläggande; hur barnet mår, vilka upplevelser barnet har bakom sig, vad barnet kan, hur barnet känner inför att börja i svensk skola etc. och kombineras med information om hur det fungerar i en svensk skola. Utredningen bedömer att Migrationsverket med sitt nuvarande uppdrag och den särskilda barnkompetens som finns inom myndigheten bör kunna ansvara för denna uppgift. Utredningen menar alltså inte att Migrationsverket för detta ska behöva bygga upp någon ny särskild pedagogisk kompetens i anslutning till ankomstboendena. När det gäller praktisk och pedagogisk information om skolan är det viktigt att den lämnas till både barnet och föräldrarna, för att därmed göra föräldrarna delaktiga i det som ska bli barnets vardag. En poäng med en process som den ovan beskrivna, förutom att förbättra förutsättningarna för en bra och snabb skolstart för barnet, kan vara att barnen får en "egen" aktivitet under tiden i ankomstboende och förhoppningsvis också något att se fram emot och fästa tankarna på.

Även om det skulle kunna uppstå situationer där barns skolstart fördröjs något genom etablerandet av ankomstboenden, menar utredningen att denna negativa konsekvens uppvägs av de sammantagna positiva effekterna av förslaget. Om handläggningstiderna i asylärendena kan förkortas och om asylsökandes boendevillkor kan förbättras är det något som är positivt för alla asylsökande. Det som är bra för familjen är också, som en erfaren kommunal tjänsteman uttryckte det vid ett av utredningens kommunbesök, bra för barnen.

*Vad ska gälla för dem som väljer eget boende under ankomsttiden?*

**Utredningens förslag:** En utlänning ska inte ha rätt till grundersättning om han eller hon avböjer ett erbjudande om ankomstboende.

Som utredningen fastslår på flera ställen i betänkandet är det viktigt att det nya mottagandesystemet för asylsökande understödjer rättssäkerheten och effektiviteten i asylprocessen.

Som framgått är utredningens tanke att det inte ska finnas något formellt tvång för individen att acceptera ett anvisat ankomst-

boende. Den som emellertid väljer att under ankomsttiden ordna sitt boende på egen hand ska dock inte ha rätt till grundersättning enligt den nya mottagandelagen (se vidare avsnitt 6.3.2). I en sådan situation förutsätts individen själv kunna svara för sin försörjning. Klarar inte individen detta har han eller hon alltid möjlighet att ångra sig och flytta till ett ankomstboende. Detta innebär att det aldrig kan bli fråga om att den asylsökande har rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, då vederbörande alltid har möjlighet att få sin försörjning tryggad genom att följa villkoren i den nya mottagandelagen.

I förhållande till dem som ändå väljer ett eget boende redan från början är det viktigt att Migrationsverket säkerställer att asylutredningen ändå kan genomföras i nära anslutning till att individen lämnat sin ansökan. Det är också viktigt att vissa grundläggande moment i mottagandet, som normalt ska ske i ankomstboendet, genomförs. Det gäller i första hand lämnande av samhällsinformation och information om asylprocessen samt kartläggning och dokumentation av utbildning och yrkeserfarenheter.

#### *Erfarenheter av 1980-talets slussboende*

Under slutet av 1980-talet prövades ett system med slussboenden, vars bakgrund var tankar liknande de utredningen nu lägger till grund för sitt förslag till initiala av Migrationsverket ordnade boenden.

Erfarenheterna av 1980-talets system är enligt Migrationsverket i många stycken problematiska. Det dåtida systemet byggde på förlägningsboende med helpension, de asylsökande behövde alltså själva inte laga sin mat. Dessa förhållandena bidrog till otrivsel och betydande friktion mellan de boende. Systemet med helpension var inte bara påfrestande för de boende utan enligt Migrationsverket även dyrt. Vidare var sysslösheten på slussboendena ett problem. Den tid som upptogs av information om tiden i Sverige, grundutredning i asylärendet och hälsoundersökning var inte särskilt lång. Den fritidsverksamhet som anordnades var ofta undermålig. Just dessa problem bidrog till att det så småningom i LMA infördes en skyldighet för den sökande att delta i organiserad sysselsättning. Sysslösheten och den frustration som följde i dess spår skapade också problem i kontakten med det omgivande lokalsamhället.

Något som förstärkte ovan nämnda problem var att de asylsökande skulle bo i slussboende i upp till tre månader. Ganska snabbt ”bodde man in” sig och det var sedan svårt att motivera människor att flytta vidare. Det var särskilt påtagligt i fråga om barnfamiljer. I samband med att inströmningen av asylsökande från krigets Balkan ökade dramatiskt var det också just bristen på ”utflöde” som fick systemet med slussboenden att kollapsa.

Hur just slussboendena påverkade handläggningstiderna är svårt att uttala sig om. Systemet infördes vid en tidpunkt då antalet sökande, som sagt, kraftigt ökade. Arbetsmetoder och organisatorisk struktur skiljer sig dessutom i hög grad från i dag.

Utredningen har, som framgått av utformningen av förslaget till ankomstboende, tagit intryck av erfarenheterna från 1980-talet. Vad gäller ”hållbarheten” för ett system med ankomstboende bör understrykas att det i dag finns en möjlighet till eget boende, efter tiden i ankomstboende. Härigenom skulle det finnas betydligt bättre förutsättningar att upprätthålla ett kontinuerligt utflöde av boende från ankomstboendena.

#### *Internationella erfarenheter*

System som bygger på initiala transitenheter finns i flera andra länder, t.ex. Norge och Belgien.

I Belgien trädde i maj 2007 en ny lag om asylmottagning i kraft. Lagen innebar bl.a. att Belgien gick över till en två-stegsmodell vad gäller mottagandet av asylsökande – först boende vid förläggning och sedan möjlighet till mer individuellt boende. I samband med att en person lämnat in sin asylansökan anvisas han eller hon en, utifrån individuella omständigheter, lämplig plats på en förläggning. En asylsökande är inte tvingad att bo vid anvisad förläggning utan kan välja att ordna sitt boende själv. Om individen väljer att ordna sitt boende själv ersätts endast medicinska kostnader. En stor majoritet väljer att bo på förläggning.

Förläggningar finns såväl på landsbygden som i storstäderna. Det finns miniminormer för vad en förläggning ska tillhandahålla i olika avseenden. En hälsoundersökning av den asylsökande görs så snart som möjligt efter ankomst till en förläggning. Hänsyn tas särskilt till familjesituation och barns skolgång. Alla barn (6–18 år) går under tiden vid förläggningen i en skola i närheten. Barn mellan 3 och 5 år går i stor utsträckning i förskola, även om detta inte är



obligatoriskt. För vuxna finns möjligheter till utbildning (språk, IT, teknik, matlagning m.m.) i varierande omfattning. Om den asylsökande efter fyra månader önskar bli förflyttad till ett individuellt boende kan denne ansöka om detta.

En utvärdering den nya lagen har inletts. Preliminärt beräknas reformen inte ha inneburit ökade kostnader. Dock har andelen outnyttjade platser, p.g.a. av svårigheter att matcha lediga rum med ansökandes familjesituation, språkkunskaper etc. ökat från tidigare i snitt 5–6 procent till 7–8 procent av den totala kapaciteten. Platsbrist har också lett till vissa svårigheter att slussa personer vidare till individuellt boende. Detta kan delvis förklaras med att man fortfarande parallellt arbetar med det gamla systemet.

Som vanligt när det gäller internationella jämförelser bör viss försiktighet iaktas när det gäller att dra konkreta lärdomar. Såväl Norge som Belgien har tidigare haft system med obligatoriskt förlägnings-/anläggningsboende. Införandet av ankomstboenden, med efterföljande möjlighet för individen att välja eller påverka sitt boende, har i dessa länder varit ett steg mot större frihet för individen. Den svenska bakgrunden till utredningens förslag om ankomstboende är således väsentligen annorlunda.

### 5.5.2 Erbjudande om ordnat boende efter tiden i ankomstboende

**Utredningens förslag:** Migrationsverket ska inom fyra veckor från det att ansökan om uppehållstillstånd gavs in erbjuda asylsökande ett ordnat boende om inte särskilda skäl föreligger. Ordnat boende ska erbjudas i en kommun där den enskilde har goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället.

Det har i avsnitt 5.3.2 lyfts fram att ett skäl till att asylsökande väljer eget boende synes vara frånvaron av alternativ som framstår som tillräckligt attraktiva. Frågan är om staten kan göra något åt en sådan (upplevd) brist på alternativ.

Behovet av god information lyfts ofta fram som ett instrument för att få asylsökande att välja att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för bostäder, arbete och utbildning. Allmän information ges också i dag och insatser görs för att förbättra den.

Utredningen menar dock att sådan mer allmän information till de asylsökande knappast kan förväntas ha mer än rent marginella effekter på asylsökandes bosättningsmönster. Information syftande till att få individen att välja ett ordnat boende måste vara konkret och ha formen av ett specifikt förslag. Förslaget bör dessutom i möjligaste mån vara anpassat till individen och individens förutsättningar att hitta meningsfull sysselsättning. När Boverket i sin rapport till utredningen pekar på fyra faktorer som skulle kunna få asylsökande att acceptera erbjudanden om anläggningsboende – och alltså i större utsträckning välja anläggningsboende framför eget boende – är det bl.a. just dessa båda som lyfts fram; konkretion i förslaget samt inslag av matchning mot arbetsmarknaden.

Till grund för sådana förslag måste ligga god kunskap om individens utbildning, yrkeserfarenhet och förhållanden i övrigt. Även eventuella övriga familjemedlemmars situation måste beaktas.

Utredningen föreslår att Migrationsverket inom fyra veckor från det att ansökan om uppehållstillstånd givits in ska erbjuda asylsökande ett ordnat boende.

I normalfallet kommer detta erbjudande att lämnas till individen under den tid han eller hon bor i ett sådant ankomstboende som föreslagits i avsnitt 5.5.1. Även en asylsökande som från början, direkt efter inlämnad asylansökan valt ett eget boende, ska emellertid få ett sådant erbjudande. Ett ordnat boende ska erbjudas på en ort där det utifrån den enskildes förutsättningar finns goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället. Erbjudandet ska i möjligaste mån baseras på dels dittills inhämtad relevant information om individen, dels information från länsstyrelserna om respektive regions kapacitet när det gäller att erbjuda asylsökande meningsfull sysselsättning (jfr avsnitt 4.3.4). I idealfallet bör erbjudandet vara så konkret att individen får klart för sig hur han eller hon ska bo, var undervisning i svenska äger rum, om och i så fall vilken typ av praktik eller annan sysselsättning som kan erbjudas, var eventuella barn kan gå i skola och förutsättningarna för en mer långsiktig social integration i perspektiv av i första hand hur arbetsmarknad och utbildningsväsende ser ut på orten i fråga. Om den asylsökande accepterar Migrationsverkets erbjudande ska denna avflytta från ankomstboendet snarast möjligt. Om den asylsökande inte accepterar erbjudandet måste denne i stället ordna boende på egen hand.

Frågan om tidsgränsen, att erbjudandet om ordnat boende ska ges inom fyra veckor efter det att en ansökan om uppehållstillstånd

lämnats in, hänger direkt ihop med frågan om längden på tiden i ankomstboende. Saken bör därför regleras i förordning av de skäl som redan angivits i avsnitt 5.5.1.

En förutsättning för att ett system med individuellt anpassade erbjudanden om boende ska fungera är databaserade system för informationsöverföring mellan Migrationsverket och berörda kommuner, alternativt en gemensam informationsportal. Arbetsförmedlingens erfarenhet av matchning ur ett nationellt perspektiv måste tas till vara i detta sammanhang.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att systemet måste vara flexibelt. Gruppen asylsökande är heterogen. Många har svåra upplevelser bakom sig och är märkta fysiskt eller psykiskt. En relativt stor grupp har mycket begränsad utbildning. Det torde därför vara långt ifrån alla vuxna asylsökande vars utbildnings- och yrkesbakgrund som det finns behov eller möjlighet att i ett så tidigt skede kartlägga särskilt ingående. Ambitionsnivån för vad som kan åstadkommas i matchningshänseende måste vidare också vara rimlig. I normalfallet blir det säkert fråga om en ganska grov, gruppvis styrning av asylsökande som har en viss utbildningsinriktning eller yrkeserfarenhet mot vissa orter eller regioner. För detta talar inte minst det förhållande att Migrationsverket inte har en sådan mängd boendeplatser tillgängliga, att det i varje ögonblick finns några större valmöjligheter. Etablerandet av ankomstboenden öppnar dock större möjligheter än vad som finns i dag för individuella hänsyn vid erbjudande om plats i ordnat boende. Ett exempel på vad som bör kunna uppnås gäller ev. asylsökande med läkarutbildning. För det fall inte särskilda skäl talar emot det kan det vara lämpligt att erbjuda dessa personer ordnat boende i kommuner inom pendlingsavstånd från de högskolor som har i uppdrag att erbjuda relevant kompletterande utbildning för invandrare.

För att ett system som det ovan beskrivna – med ett inslag av individuell matchning – ska fungera väl kan det finnas ett behov för Migrationsverket att något öka sin ”överkapacitet” när det gäller platser i ordnat boende. Att säga exakt hur stor ökning som krävs är svårt. Det får ge sig efter hand och är ytterst en prioriteringsfråga. Utredningen har dock räknat med vissa ökade kostnader för ändamålet (jfr *bilaga 2*).

Inslaget av matchning får förstås inte leda till inlåsningseffekter och omfattande behov av överkapacitet på boendeplatser i ordnat boende. Migrationsverket lyckas normalt sett väl anpassa antalet boendeplatser i anläggningsboende till antalet asylsökande i motta-

gandesystemet. I dagsläget är beläggningen hög. En förutsättning för att i en ordning som den utredningen föreslår undvika behov av omfattande överkapacitet är att det finns en genomströmning i systemet och att de som beviljats uppehållstillstånd eller fått avslag på sin asylsökanden flyttar ut från det ordnade boendet.

*Vad ska gälla för dem som väljer eget boende i stället för ordnat boende?*

**Utredningens förslag:** En utlänning ska endast ha rätt till halv grundersättning om han eller hon väljer ett eget boende i stället för ordnat boende.

Det har ovan framgått att utredningen menar att den som väljer att under ankomsttiden ordna sitt boende på egen hand inte ska ha rätt till grundersättning enligt den nya mottagandelagen. Med samma motiv föreslår utredningen att den som tackar nej till ett erbjudande om ordnat boende och i stället väljer ett eget boende, endast ska ha rätt till halv grundersättning. Detta ska också gälla för den som väljer att flytta från ett ordnat boende till ett eget boende (se vidare avsnitt 6.3.2). Även i dessa fall ska den enskilde ha möjlighet att ångra sig och i ett senare skede (igen) flytta till ett ordnat boende för att på så sätt kunna få sin försörjning tryggad genom att följa villkoren i den nya mottagandelagen. Därmed undviks att rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen skulle föreligga.

De som får boende med särskild service inom socialtjänsten och därför inte erbjudits ordnat boende har rätt till hel grundersättning.

### 5.5.3 Strategi för asylsökandes boende

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket bör uppdras att utveckla en strategi för asylsökandes boende. Strategin bör bl.a. omfatta anskaffningen av ankomstboenden och hur ordnade boendens lokalisering, strukturen och kvaliteten på dessa kan användas för att bidra till att få asylsökande att välja boende som främjar möjligheterna till meningsfull aktivitet och sysselsättning.

Frihet för individen att välja boende ställer stora krav på ett aktivt förhållningssätt från statens sida. Möjligheten att erbjuda asylsökande ett av verket ordnat boende är det mest konkreta instrument som Migrationsverket har till sitt förfogande för att söka påverka asylsökande att välja att bosätta sig på en viss ort. Det är angeläget att detta instrument används på ett sätt som främjar möjligheterna till meningsfull aktivitet, sysselsättning och egenförsörjning, men också bidrar till att avlasta de kommuner i storstadsregioner som under perioder av stort inflöde av asylsökande får ta emot en oproportionerligt stor andel av dessa.

Migrationsverkets organisation sätts återkommande på svåra prov när det gäller att hantera stora och plötsliga fluktuationer i antalet asylsökande som kommer till Sverige. Ofta har myndigheten, givet de komplicerade förutsättningarna, klarat sådana utmaningar på ett bra sätt. Men vid sidan av förmåga att lösa denna typ av mer akuta uppgifter, menar utredningen, att det inom Migrationsverket behövs ett sammanhållet strategiskt tänkande kring just hur verkets bestånd av ordnade boenden kan användas som ett instrument för att påverka asylsökandes bosättningsmönster. Utredningen menar att ett sådant tänkande i dag ofta saknas. Strukturen på Migrationsverkets samlade bestånd av anläggningsboenden har vidare under lång tid varit relativt statisk. Situationen har delvis varit en följd av förhållanden på bostadsmarknaden. Utredningen menar dock att Migrationsverket bör kunna ha en mer proaktiv hållning. Ovan har beskrivits den ordning som gäller för verkets pågående omställningsarbete när det gäller anläggningsboenden. Denna torde skapa nya förutsättningar för myndighetens arbete med att utveckla sitt bestånd av anläggningsboenden.

Utredningen föreslår att Migrationsverket uppdras att utveckla en tydlig strategi för anskaffning av anläggningsboende. Strategin bör omfatta hur anläggningsboendenas lokalisering, struktur och kvalitet kan användas för att bidra till att få asylsökande att välja boende som främjar möjligheterna till arbete och annan meningsfull sysselsättning och motverkar stor koncentration av asylsökande till ett fåtal kommuner. Strategin bör utgå från asylsökandes och nyanländas hittillsvarande bosättningsmönster och från prognoser avseende

- antalet asylsökande och gruppens sammansättning i olika avseenden,

- arbetsmarknadsmarknadsutsikterna och utbildningsväsendet i olika delar av landet, samt
- tillgången till bostäder i olika delar av landet.

En viktig grund för strategin bör naturligtvis vara Migrationsverkets fortlöpande kontakter med länsstyrelserna och de uppgifter om olika regioners samlade kapacitet när det gäller insatser inom ramen för mottagandet av asylsökande. Som framhållits bör länsstyrelserna i detta sammanhang kunna spela en konkret roll också i Migrationsverkets arbete för att fortlöpande anpassa verkets bestånd av anläggningsboenden efter befintliga och förutsedda behov (jfr avsnitt 4.3.4.). Också andra förslag som utredningen lämnar innebär nya förutsättningar för Migrationsverkets arbete med asylsökande och måste beaktas i utformningen av strategin. Det gäller i första hand förslaget om ankomstboenden samt förslaget om ny konstruktion av det ekonomiska biståndet till individen.

Ett inslag i strategin kan vara en utvecklad dialog med kommunerna som kan fungera som ett system för "early warning". Migrationsverket och enskilda kommuner bör gemensamt tidigt kunna konstatera om inflödet av asylsökande och deras bosättningsmönster på kort eller medellång sikt riskerar att skapa förhållanden lokalt som är ohållbara.

Ett ytterligare inslag i strategin kan vara riktlinjer för hur Migrationsverket mer systematiskt skulle kunna stödja olika typer av samverkansprojekt syftande till att påverka asylsökandes bosättnings- och flyttningsmönster eller på andra sätt underlätta för enskilda kommuner. Det kan t.ex. handla om att mer aktivt stödja olika typer av samverkan syftande till interkommunal rörlighet. Det kan också handla om insatser för fördjupad kartläggning av asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet samt mer aktiv och omsorgsfull "matchning" mellan individ och orter med goda sysselsättningsmöjligheter. När det gäller denna del av strategin är Flyktingfonden ett strategiskt instrument som måste utnyttjas optimalt inom de ramar som det nationella programmet för fonden utgör. Ett bra exempel på hur flyktingfonden kan nyttjas är två olika projekt som Södertälje kommun har fått sammanlagt 38 miljoner kronor för. För projektet "Vägar till hela Sverige" har kommunen beviljats drygt 12 miljoner kronor. Projektet går ut på att erbjuda alternativa bostadsorter till nyanlända flyktingar utanför Södertälje. Dessa orter ska kunna erbjuda ett bra boende och introduktion till

arbetsmarknaden. För det andra projektet, ”Svea – Södertälje verksamhet för asylsökande”, har Södertälje fått drygt 26 miljoner kronor. Detta projekt syftar till att ge förutsättningar för de asylsökande att så tidigt som möjligt få en individuell introduktion för att möjliggöra ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Ett stöd för Migrationsverket vid utvecklandet av en strategi på området kan vara den rapport som Boverket tagit fram åt utredningen. I rapporten sammanfattas på ett bra sätt den kunskap som finns kring asylsökandes val av och situation i eget boende. Rapporten ger också vissa nya viktiga insikter och kan vara utgångspunkt för ytterligare studier kring asylsökandes bosättningsmönster.

#### 5.5.4 Fler platser i ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket bör ges resurser för att i ökad omfattning erbjuda ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna.

Som redovisats dominerar i dag det egna boendet totalt i storstadsregionerna. I Stockholmsområdet finns för närvarande inte någon enda plats i anläggningsboende. Samtidigt är, som tidigare redovisats, den bostadssociala situationen för många asylsökande bekymmersam och belastningen på den kommunala servicen tung, i ett antal kommuner i storstadsområdena.

Ett led i Migrationsverkets strategi för anläggningsboende bör därför vara att öka kapaciteten av ordnat boende i storstadsregionerna, inom pendlingsavstånd från de storstadsområden i vilka många asylsökande väljer att bo. För detta talar inte minst Boverkets rapport, i vilken lokaliseringen av anläggningsboendena, till i första hand mindre orter långt från storstadsområdena, lyfts fram som den kanske viktigaste påverkbara faktorn bakom förhållandet att en så stor andel asylsökande väljer eget boende.

Syftet är att söka komma till rätta med de mest påtagliga psykosociala problem och påfrestningar som följer i trångboddhetens spår genom att, som alternativ till eget boende, erbjuda boende av acceptabel standard åt i första hand barnfamiljer som har nära anknytning till ifrågavarande orter. Migrationsverkets erbjuda

danden måste utformas på ett sådant sätt att effekten inte blir att totalt sett fler asylsökande än i dag bosätter sig i aktuella områden. En tanke är att barnfamiljer som har en synnerlig stark anknytning till en viss kommun ska kunna komma i fråga för ett erbjudande om ordnat boende i regionen.

Utredningen är medveten om att det finns svårigheter förknippade med förslaget. Bostadsmarknaden i aktuella regioner är ansträngd. Det kan därför vara svårt att över huvud taget lyckas uppbringa ordnade boenden. Det gäller särskilt för en aktör som Migrationsverket. Och skulle Migrationsverket lyckas, är det troligt att det blir till högre kostnader än vad som gäller för många av dagens anläggningsboenden i övriga delar av landet.

Icke desto mindre menar utredningen att Migrationsverket måste göra seriösa försök att etablera ordnade boenden i storstadsregionerna. Det måste accepteras att ordnade boenden i dessa regioner kommer att vara dyrare än ett genomsnittligt ordnat boende. Utredningen menar att en rimlig målsättning när det gäller volym skulle kunna vara totalt 750 boendeplatser fördelade på de tre storstadsregionerna. Det är således inte fråga om att på något sätt i grunden förändra balansen i aktuella regioner mellan eget boende och av Migrationsverket ordnade boenden. Insatsen bör vara selektiv och primärt socialt motiverad.

#### 5.5.5 Eventuella åtgärder med koppling till trångboddhet i anläggningsboendena

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket bör närmare undersöka hur vanligt förekommande det är att barnfamiljer som bor i anläggningsboende får dela lägenhet med andra familjer/personer. Migrationsverket bör vidare se över den information som ges till asylsökande när det gäller förhållandena i anläggningsboende. I samband med att regeringen tar ställning till utredningens samlade förslag bör den väga in eventuella behov av åtgärder när det gäller den trångboddhetsproblematik som är förknippad med anläggningsboende.

Befintlig forskning liksom utredningens kontakter med tjänstemän inom Migrationsverket och kommunerna tyder på att asylsökandes val av eget boende ofta är en konsekvens av att alternativet anlägg-



ningsboende inte framstår som tillräckligt attraktivt. Boverket har i detta sammanhang eftertryckligt lyft fram att det finns en trångboddhetsproblematik förknippad med anläggningsboende. Enligt Boverket delar ofta barnfamiljer lägenhet med andra familjer och ensamstående delar i regel rum. Lite tillspetsat uttryckt menar Boverket att individens val av boendeform i slutändan handlar om att bo trångt antingen med människor man har släktband till eller känner väl, eller med främlingar. Migrationsverket ger, delvis, en annan bild av i varje fall familjers boendeförhållanden. Samtidigt anges, som tidigare nämnts, i den information om anläggningsboende som Migrationsverket initialt ger till de asylsökande att familjer måste räkna med att dela lägenhet med andra.

Utredningen konstaterar mot bakgrund av ovanstående att det är svårt att dra någon säker slutsats om hur vanligt förekommande det är att familjer måste dela lägenhet. Det är samtidigt inte en oviktig fråga, i perspektiv av önskemålet att få fler asylsökande, inte minst barnfamiljer, att välja ett ordnat boende utanför vissa överetablerade storstadskommuner. Det finns därför anledning för Migrationsverket att närmare undersöka de faktiska förhållandena.

Utredningen konstaterar också att det är angeläget att den information som ges till asylsökande är korrekt. Skrivningen att barnfamiljer ”måste räkna med” att dela lägenhet med andra synes vara ett uttryck för att Migrationsverket inte kan garantera en familj en egen lägenhet. Att Migrationsverket i och för sig inte vill binda sig vid principen en familj en lägenhet är inte något konstigt med tanke på de akuta situationer som Migrationsverket måste ha beredskap för att hantera. Men om det nu är så att barnfamiljer, i ett normaltillstånd, så gott som alltid kan räkna med en egen lägenhet bör detta framgå av informationen. Undantaget – delad lägenhet – bör i så fall presenteras just som ett undantag.

Skulle det emellertid vara så att det finns grund för den bild som ges i Boverkets rapport – och som stöds av vissa mottagningsenheter inom Migrationsverket – finns det enligt utredningens uppfattning anledning att överväga åtgärder som syftar till att påverka gällande praxis när det gäller barnfamiljers boende i anläggningsboende/ordnat boende. Eventuella åtgärder med denna inriktning skulle rimligen kräva en ökad volym av ordnade boenden och därmed också medföra ytterligare kostnader.

Utredningen menar att regeringen när den tar ställning till utredningens samlade förslag bör väga in det eventuella behovet av att vidta åtgärder i aktuellt hänseende.

### 5.5.6 Behov av förändrad ordning i samband med beslut om uppehållstillstånd

**Utredningens bedömning:** Vissa förändringar i dagens ordning för bosättning av tidigare asylsökande som har beviljats uppehållstillstånd bör övervägas.

Asylmottagningsutredningens uppdrag begränsas till perioden före uppehållstillstånd. Samtidigt finns en nära koppling mellan utredningens uppdrag och förhållandena efter uppehållstillstånd. En insikt om denna koppling präglar också utredningens direktiv.

Den ordning som gäller för hur personer i Migrationsverkets mottagandesystem som beviljats uppehållstillstånd får stöd vid bosättning är något som det återkommande har riktats kritik mot. Utredningen vill mot bakgrund av det ovan anförda kort diskutera denna fråga utan att för den skull lämna några skarpa förslag.

I dag är det enbart asylsökande som bor i anläggningsboende som får erbjudande om en kommunplacering i samband med beslut om uppehållstillstånd. De förblir inskrivna hos Migrationsverket till dess att de har anvisats en kommunplats och accepterat eller förkastat denna. Detta innebär att de hinner överväga och ta ställning till erbjudandet i lugn och ro. Asylsökande som bor i eget boende tillfrågas i samband med beslut om uppehållstillstånd om de har behov av att få hjälp med bosättning i en kommun. De som anmäler att de önskar få sådan hjälp är tvungna att flytta från sitt egna boende till ett anläggningsboende i väntan på att Migrationsverket ska få fram en konkret anvisning till en kommun. Denna ordning – som ju innebär att man lämnar en invand boendemiljö för ett anläggningsboende utan att veta var man sedan kan komma att hamna – torde inte främja rörligheten bland de asylsökande i eget boende som beviljas uppehållstillstånd.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar utredningen följande. För det första är det angeläget att Migrationsverket, när kontakt tas med en asylsökande i eget boende som har beviljats uppehållstillstånd, är mycket tydligt med vad myndigheten kan göra för den enskilde. Det är viktigt att för den asylsökande då också tydliggöra eventuella fördelar med en kommunplacering i en annan kommun i relation till hur individens (eller familjens) boende och liv ser ut i det enskilda fallet.

För det andra finns det anledning att överväga att den asylsökande i eget boende som förklarar sig vilja ha hjälp med en placering i en annan kommun, ska ges möjligheten att bo kvar i avvaktan på en kommunanvisning. Det skulle alltså inte finnas något krav att flytta till ett anläggningsboende/ordnat boende, utan den asylsökande skulle ändå få hjälp på motsvarande vis som i dag gäller för asylsökande som bor i anläggningsboende.

## 6 Ekonomiskt bistånd till den enskilde

I detta kapitel behandlas reglerna om ekonomiskt bistånd till asylsökande. Nedan ges först en översikt över gällande regler på området. Därefter beskrivs problemen med nuvarande ordning. Sist i kapitlet lämnas förslag till en ny reglering om ekonomisk ersättning till den enskilde.

### 6.1 Gällande ordning

#### 6.1.1 Allmänt

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, och i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. finns bestämmelser om bistånd till asylsökande.

Ekonomiskt bistånd lämnas i form av bostadsersättning, dagsättning och särskilt bidrag.

Bistånd lämnas till asylsökande under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

#### 6.1.2 Bostadsersättning

Asylsökande som på egen hand ordnar bostad har i särskilda fall rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning).

Bostadsersättning får beviljas utlänning som

1. har beviljats arbetstillstånd eller undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd,
2. har fått eller erbjudits en anställning om minst tre månader, och

3. för att kunna påbörja anställningen måste flytta till en ort där Migrationsverket saknar möjlighet att erbjuda anläggningsboende.

Bostadsersättning lämnas endast så länge anställningsförhållandet består.

Bostadsersättning lämnas med 350 kronor per månad. För det fall utlänningens familj flyttar med till anställningsorten lämnas bostadsersättning med 850 kronor per månad sammanlagt för familjen.

Under år 2007 betalade Migrationsverket ut 41 000 kronor i bostadsersättning.

### 6.1.3 Dagersättning

En utlänning som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

Nivån på dagersättningen fastställs i kronor. Tidigare beräknades det dåvarande dagbidraget i procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Innan fanns också en koppling mellan Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag och nivån på dagbidraget. Reglerna fick sin nuvarande utformning år 1994. Som skäl angavs i propositionen<sup>1</sup> att det kan vara rimligt att asylsökande under utredningstiden ges en lägre ekonomisk standard än vad som tillkommer dem som är stadigvarande bosatta i landet. Det förhållandet att asylsökande mer sällan är bundna av ekonomiska åtaganden på längre sikt och som regel inte har så stora ekonomiska förpliktelser jämfört med dem som bor här stadigvarande talade enligt propositionen för att Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag inte borde vara utgångspunkt när dagersättning för asylsökande fastställs. I samband med nu nämnda förändringar sänktes också dagbidraget till barnfamiljer eftersom det bedömdes att det fanns utrymme för detta och att det därför var rimligt. Sänkningen motiverades också med de stora ekonomiska påfrestningarna som drabbat samhällsekonomin.

Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

---

<sup>1</sup> Se prop. 1993/94:94 s. 47.

Dagersättningen ska även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagsättning.

Dagersättning per person lämnas med följande belopp.

	Dagersättning inkl. egen mathållning	Dagersättning exkl. egen mathållning
Ensamstående	71 kr	24 kr
Sammanboende	61 kr	19 kr
Barn 0–3 år	37 kr	12 kr
Barn 4–10 år	43 kr	12 kr
Barn 11–17 år	50 kr	12 kr
Hemmavarande vuxen	61 kr	19 kr

För familjer som har fler än två barn lämnas hel dagsättning endast för de två äldsta barnen. För vart och ett av de yngre barnen lämnas dagsättning med hälften av det belopp som gäller för barnet enligt tabellen.

Under år 2007 utbetalade Migrationsverket sammanlagt 658 miljoner kronor i dagsättning.

#### 6.1.4 Särskilt bistånd

Föreligger annat angeläget behov har en utlänning rätt till särskilt bistånd för det (särskilt bidrag).

Särskilt bidrag lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning.

Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Under år 2007 utbetalade Migrationsverket sammanlagt 18 miljoner kronor i särskilt bistånd.

### 6.1.5 Ansökan och utbetalning

Den som vill få bostadsersättning, dag ersättning eller särskilt bidrag ska göra en skriftlig ansökan.

Ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen ska vara underskriven av den sökande.

Bostadsersättning och dag ersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

### 6.1.6 Nedsättning av dag ersättning

Dag ersättningen får sättas ned delvis om utläningen

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i anordnad verksamhet,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Dag ersättningen får under vissa förutsättningar sättas ned helt.

År 2007 fick 5 570 utlänningar sin dag ersättning nedsatt.

### 6.1.7 Upphörande av bistånd

Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Rätten till bistånd enligt LMA upphör när utläningen lämnar landet. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte heller rätt till bistånd enligt LMA.

## 6.2 Närmare om problemen med gällande ordning

Flera problem finns med dagens biståndsregler. Ett problem är att nivåerna för dagersättningen har varit oförändrade sedan år 1994. De får i dagens läge anses låga i förhållande till de kostnader som ersättningen är avsedd att täcka. Såväl Migrationsverket som Delegationen mot felaktiga utbetalningar har uppmärksammat behovet av en översyn av dagersättningen. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har bl.a. uttalat att det inte är möjligt att leva på maximalt 71 kronor per person och dygn.<sup>2</sup> När ersättningsnivåerna är så låga är det rimligt att anta att de också får svårt att fungera som effektiva styrmedel.<sup>3</sup>

Ett annat problem med dagersättningen är att det saknas en bestämmelse om att föräldrarnas ekonomiska situation ska beaktas vid bedömningen av barns behov.

Ytterligare ett problem rörande ekonomiskt bistånd gäller nedsättningsreglerna i 10 § LMA. Dessa bestämmelser är svåra att tillämpa. Enligt bestämmelserna får Migrationsverket göra en delvis nedsättning (steg 1) om någon av nedsättningsgrunderna föreligger. Om utlänningen ändå inte medverkar till den åtgärd som medfört nedsättningen får dagersättningen nedsättas helt (steg 2) om utlänningen erbjuds plats på en mottagningsenhet och fri kost ingår i inkvarteringen. Ett problem är att nedsättningsgrunderna konkurrerar med varandra. Migrationsverket har beskrivit följande fall som exempel. Migrationsverket sätter delvis ned dagersättningen på grund av att en utlänning försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Därefter övergår utlänningen till att i stället vägra att delta i organiserad sysselsättning, vilket innebär att det finns en ny grund för att sätta ned dagersättningen. Den senare grunden kan dock inte leda till beslut om delvis nedsättning eftersom nedsättningsmöjligheten redan är förbrukad genom det tidigare beslutet om att sätta ned dagersättningen på grund av bristande medverkan att klargöra identiteten. Den nya nedsättningsgrunden kan inte heller ligga till grund för att sätta ned dagersättningen helt efter-

---

<sup>2</sup> Se rapporten Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier, s. 175.

<sup>3</sup> I Norge ligger ersättningsnivåerna högre. Som exempel kan nämnas att basersättningen för en ensamstående person med självhushåll omräknat i svenska kronor uppgår till ca 3 500 kronor i månaden. I Sverige får samma person 2 130 kronor i månaden (71 kr per dag × 30 dagar). Även ersättningen för sammanboende är på motsvarande sätt högre i Norge. Vid en jämförelse mellan länder måste givetvis beaktas att det kan finnas skillnader i kostnadsläget.



som avsikten med bestämmelsen är att grunden för hel nedsättning ska vara densamma som låg till grund för det tidigare beslutet om delvis nedsättning av dagersättningen. Eftersom Migrationsverket nästan helt avvecklat förläggningar där mat serveras har bestämmelsen om hel nedsättning av dagersättningen också enligt verket blivit svårare att tillämpa i praktiken. Ett annat problem gäller själva tillämpningen av reglerna om nedsättning. Trots att det stora flertalet asylsökande saknar identitetshandlingar har Migrationsverket endast sänkt dagersättningen för ett mindre antal asylsökande.

Ett annat problem gäller bristande kontroll av utbetalningar av bistånd. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har uppmärksammat frågan om felaktiga utbetalningar till asylsökande och pekat på behovet av åtgärder som förbättrar kontrollen. En av de främsta orsakerna till att felaktiga utbetalningar förekommer är enligt Migrationsverket att verket inte känner till att en del av de asylsökande har fått egen inkomst av arbete.

## 6.3 Överväganden och förslag

### 6.3.1 Ett nytt ersättningsystem införs

**Utredningens förslag:** Ett nytt ersättningsystem införs som består av *grundersättning*, *aktivitetsbonus* och *särskild ersättning*.

I kapitel 4 och 5 har utredningen lämnat förslag som syftar till att öka sysselsättningen bland asylsökande och att styra boendet. För att det nya mottagandesystemet ska få önskad effekt – och i förlängningen stödja asylprocessen – är det viktigt att det understöds av reglerna om ersättning till den enskilde. För att uppnå att fler asylsökande kommer i sysselsättning och fler asylsökande fattar välöverlagda beslut om boendeort bör det därför finnas tydliga ekonomiska incitament. En asylsökande som själv är aktiv och som gör ett boendeval som främjar meningsfull sysselsättning bör kunna kvalificera sig för högre ersättning än den som avböjer erbjudanden om boende och sysselsättning.

Mot bakgrund av vad som nu sagts behöver systemet för bistånd till den enskilde få en ny utformning. Vid konstruktionen av ett nytt ersättningsystem måste också vissa problem som finns i det nuvarande systemet få en lösning.

Utredningen anser att ett nytt ersättningssystem bör bestå av tre ersättningar. Till asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning bör det utgå en *grundersättning*. Dessutom bör det vara möjligt att få en *aktivitetsbonus* om man utöver svenskundervisningen är aktiv och t.ex. praktiserar. Även i ett framtida system bör *särskild ersättning* kunna utgå för vissa utgifter. I det följande behandlas det nya ersättningssystemet närmare.

### 6.3.2 Grundersättning

**Utredningens förslag:** Asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning ska få grundersättning. Ersättningsnivåerna höjs i förhållande till den nuvarande dagersättningen.

Den som avböjer ett erbjudande om ankomstboende och bor i eget boende ska inte ha rätt till grundersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ordnat boende och bor i eget boende ska ha rätt till halv grundersättning.

#### *Allmänt*

Till asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning bör det utgå en *grundersättning*. Ersättningen bör alltså enbart utgå till den som har behov av ekonomiskt stöd. Asylsökande som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva ska inte ha rätt till grundersättning. Syftet med den nya ersättningen är därmed detsamma som med den nuvarande dagersättningen.

Grundersättningen bör få en enklare konstruktion än dagersättningen samtidigt som vissa problem med dagens system bör lösas. Mot denna bakgrund bör färre ersättningsnivåer fastställas för grundersättningen än för dagersättningen.

En annan förändring i förhållande till i dag bör vara att varje barn ska få samma ersättning oavsett antalet barn i en familj.

Vid prövningen av grundersättning till ett barn bör föräldrarnas ekonomiska villkor beaktas. Detta innebär att grundersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet.

*Höjda ersättningsnivåer*

En viktig fråga gäller storleken på grundersättningen. Som framgått av problembeskrivningen har storleken på dagersättningen varit oförändrade sedan år 1994. Dagersättningen för en ensamstående person med egen mathållning är enligt gällande bestämmelser 71 kronor per dag (2 130 kronor per månad). Som framförts från flera håll får ersättningen anses låg i förhållande till vad ersättningen är avsedd att täcka och svår att leva på. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga en höjning av grundersättningen jämfört med dagersättningen. Detta framstår som särskilt angeläget när det gäller barnfamiljer.

Som framgått ovan föreslår utredningen ett nytt ersättnings-system med differentierad ersättning där grundersättningen är tänkt att utgöra en bas som sedan kan byggas på med ytterligare daglig ersättning beroende på asylsökandens egen aktivitet, aktivitetsbonus. Detta innebär att utredningen, innan den föreslår storleken på grundersättningen, bör ta ställning till vad den totala dagliga ersättningen bör kunna uppgå till.

När en höjning av den dagliga ersättningen till asylsökande diskuteras bör flera olika omständigheter beaktas. Det gäller t.ex. förändringar av prisbasbeloppet och försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen eftersom ersättningen till asylsökande före år 1994 hade kopplingar till båda.

Prisbasbeloppet har stigit med 16 procent sedan år 1994. Om dagersättningen för ensamstående räknas upp i motsvarande mån skulle det ge en ersättning på 82 kronor.

Riksnormen för ensamstående vuxen uppgår till 123 kronor per dag år 2009 (2 800 kronor i personliga kostnader + 880 kronor i hushållskostnader per månad/30 dagar). En jämförelse i kronor mellan dagersättningen och riksnormen är dock missvisande eftersom ersättningarna inte ska täcka exakt samma behov.<sup>4</sup> Om man ur riksnormen tar bort utgifter som inte täcks av dagersättningen, dvs. TV-licens, dagstidning och telefon, blir riksnormen 97 kronor per dag för en ensamstående vuxen.

En annan omständighet som bör beaktas när den nya ersättningen till asylsökande ska bestämmas är ersättningen till personer med uppehållstillstånd. Ersättningen till nyanlända bestäms enligt

---

<sup>4</sup> Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Riksnormen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien, förbrukningsvaror och dagstidning, telefon och TV-licens.

nuvarande ordning av kommunerna. Det är vanligt att ersättningen ligger på samma nivå som det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen men det förekommer också stora skillnader mellan ersättningarna.

Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering har lämnat förslag på ett nytt system för ersättning till nyanlända.<sup>5</sup> Enligt förslaget ska en utlänning som deltar i ett introduktionsprogram och som följer en upprättad utvecklingsplan ha rätt till introduktionsersättning. En utlänning har vidare enligt förslaget rätt till bostadsersättning och barnersättning. Introduktionsersättningen föreslås bli något högre än riksnormen bl.a. eftersom den ska täcka individens försörjning under än längre period (minst ett år och ibland flera) än vad försörjningsstöd är tänkt att göra.

När ersättningsnivåerna ska fastställas i det nya systemet för asylsökande bör man som fastslagits ovan börja med att bestämma den totala ersättningen som ska kunna utgå per dag. Utredningen anser inte att det bör finnas någon direkt koppling mellan denna ersättning och riksnormen för försörjningsstöd. Skälet är att ersättningarna inte avser att täcka exakt samma behov och grundersättningen dessutom ska utgå till personer med en osäker längd på vistelsen i Sverige och inte så stora ekonomiska förpliktelser. Däremot är det rimligt att asylsökande som inte enbart läser svenska, vilket bör krävas för att undgå nedsättning av grundersättningen, utan även är aktiva på annat sätt, vid behov ska ha rätt till en ekonomisk ersättning som ligger en bra bit över den daggersättning som utgår enligt gällande regler. Utredningen föreslår därför att den totala dagliga ersättningen i det nya systemet (summan av grundersättningen och aktivitetsbonusen) bör uppgå till 120 kronor för en ensamstående asylsökande.

Eftersom utredningens förslag till nytt mottagningssystem är inriktat på ökad sysselsättning för asylsökande anser utredningen att aktivitetsbonusen bör utgöra en relativt stor del av den totala dagliga ersättningen. Aktivitetsbonusen bör bestämmas till 40 kronor. Grundersättningen för ensamstående blir då 80 kronor. Konstruktionen innebär att det blir en märkbar ekonomisk skillnad mellan den som är sysselsatt och den som inte är det.

Grundersättningen för sammanboende bör bestämmas till 70 kronor och för barn till 50 kronor.

---

<sup>5</sup> Se betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58) s. 120 ff.

Nivåerna på grundersättningen bör regleras i förordning. Regeringen bör varje år bedöma behovet av en uppräknig av nivåerna.

### *Personer som inte bör ha rätt till hel grundersättning*

Utgångspunkten är att alla som behöver grundersättning för sin försörjning ska ha rätt till det. Det finns dock anledning att undanta vissa personer.

Som konstaterats tidigare i betänkandet behövs mer struktur och styrning i processen för asylsökandes val av boende. I dag tar ett fåtal kommuner i storstadsregionerna ett oproportionerligt stort ansvar i mottagandet av asylsökande. Det egna boendet för också med sig en rad negativa effekter för de enskilda inte minst för barnen. Utredningen har därför i kapitel 5 lämnat förslag på nya boendeformer – ankomstboende och ordnat boende. Det föreslagna systemet med ankomstboenden har också en nära koppling till möjligheterna att genomföra en snabbare asylutredning.

För att förslagen om boende ska få de styrande effekter som eftersträvas bedömer utredningen att det krävs ekonomiska incitament. Information och mer konkreta och individanpassade erbjudanden om boende till individen räcker inte för att påverka asylsökandes val av boende. Sådana åtgärder måste kombineras med kraftiga ekonomiska påtryckningsmedel. Att detta är nödvändigt visar bl.a. förändringen av den särskilda bostadsersättningen för asylsökande i eget boende år 2005. Möjligheten att få bostadsersättning togs i princip bort. Syftet med denna förändring var just att fler skulle välja anläggningsboende så att man kunde komma tillrätta med de negativa effekterna med det egna boendet.<sup>6</sup> När bostadsersättningen avskaffades gav det emellertid inga synliga effekter på benägenheten att välja eget boende.

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att personer som avböjer ett erbjudande om ankomstboende eller ordnat boende och i stället väljer eget boende inte ska ha rätt till hel grundersättning. Utredningen bedömer att det är av central betydelse att så många asylsökande som möjligt väljer att bo i ankomstboende. Det handlar både om asylprocessens effektivitet och om möjligheterna att få till stånd en strukturerad process för de asylsökandes boende, somagnar såväl individ som samhälle. Den som

---

<sup>6</sup> Se prop. 2004/05:28 s. 13 f. och 2004/05:SFU7.

avböjer ett erbjudande om ankomstboende bör därför inte ha rätt till någon grundersättning alls. Den som avböjer ett erbjudande om ordnat boende bör endast ha rätt till halv grundersättning. Utredningen bedömer att denna konstruktion bör få fler att välja ett av Migrationsverket ordnat boende. Därmed motverkas effektivt ytterligare överetablering i vissa storstadskommuner.

Mot utredningens förslag om begränsningar av rätten till grundersättning kan invändas att asylsökande som, trots allt, väljer eget boende riskerar att hamna i en mycket ansträngd ekonomisk situation. Utredningen har noga övervägt denna konsekvens, men kommit till slutsatsen att de skäl som talar för förslagen väger över. Utredningen har härvid också vägt in att förslaget om en aktivitetsbonus (jfr följande avsnitt) skapar möjligheter för den individ som bor i eget boende och därmed inte får hel grundersättning, att väsentligt förbättra sin ekonomiska situation genom att tacka ja till en praktikplats eller motsvarande som eventuellt erbjuds, eller genom att själv ordna sådan sysselsättning. Utredningen har också beaktat att det generellt sett torde vara så att de asylsökande som väljer eget boende – i regel i storstadsområdena – är i behov av mindre stöd från det allmänna i olika avseenden.

Asylsökande som pga. ålder eller funktionsnedsättning eller liknande får boende med särskild service enligt socialtjänstlagen och därför inte erbjudits ordnat boende har rätt till hel grundersättning.

### 6.3.3 Aktivitetsbonus

**Utredningens förslag:** Asylsökande som utöver svenskundervisning är aktiva inom kommunalt anordnad sysselsättning ska få aktivitetsbonus.

Utredningen anser att det måste löna sig för individen att vara aktiv och ta egna initiativ för att – på kort eller lång sikt – uppnå egenförsörjning. Som framgått ovan föreslår utredningen en särskild ersättning för den som utöver att studera svenska är aktiv inom kommunalt anordnad sysselsättning, *aktivitetsbonus*. Det kan t.ex. handla om att praktisera. Aktivitetsbonusen är tänkt som ett viktigt positivt incitament för att få fler asylsökande i sysselsättning.

Storleken på aktivitetsbonusen har behandlats i föregående avsnitt. För att den nya ersättningen ska få effekt har utredningen

där föreslagit att aktivitetsbonusen ska uppgå till 40 kronor per dag. Storleken på aktivitetsbonusen bör vara densamma för ensamstående och sammanboende. Den bör utgå oavsett ekonomisk situation i övrigt och oavsett om man bor i ordnat boende eller eget boende.

Aktivitet i form av kommunalt anordnad sysselsättning bedöms vara av betydelse för individens fysiska och psykiska välbefinnande, och därmed för asylprocessen i dess helhet. Det kan dessutom vara ett steg mot en anställning. Aktivitetsbonusen bör därför inte vara behovsprövad utan utgå som en stimulans till alla som är aktiva.

Med denna utformning av aktivitetsbonusen skapas goda ekonomiska incitament för både kvinnor och män att delta i av kommunen anordnad sysselsättning. Detta kan på sikt medföra att fler utländska kvinnor etablerar sig på arbetsmarknaden.

Det är viktigt att kommunalt anordnad sysselsättning i lämplig form också kan erbjudas äldre personer och personer med funktionsnedsättning så att även dessa har möjlighet att komma i åtnjutande av aktivitetsbonus.

Aktivitetsbonusen bör utgå i efterskott, t.ex. per månad. Den bör inte påverka rätten till grundersättning.

I syfte att stödja individens drivkraft och stimulera denne att etablera sig i regioner där det finns goda förutsättningar till sysselsättning och egenförsörjning har utredningen övervägt att föreslå en "etableringsersättning". Enligt det förslag som utredningen övervägde skulle en etableringsersättning ges till den asylsökande som accepterar ett erbjudande om boende från Migrationsverket eller som på egen hand flyttar till en ort som Migrationsverket bedömer lämplig med hänsyn till möjligheterna till sysselsättning/arbete och boendeförhållandena. Utredningen anser dock att en etableringsersättning av detta slag är förknippad med stora svårigheter. Det är exempelvis svårt att reglera hur länge en individ eller familj bör stanna kvar på orten i fråga för att en etableringsersättning ska utgå. Fasta tidsperioder kan få oönskade inläsnings-effekter. Effekterna av en etableringsersättning är dessutom mycket osäkra och kostnaderna bedöms som betydande. Det är svårt att undvika omfattande dödviktseffekter. Mot bakgrund av ovanstående har utredningen valt att inte lägga fram ett förslag om etableringsersättning.

### 6.3.4 Särskild ersättning

**Utredningens förslag:** Möjligheten till särskild ersättning ska finnas kvar i det nya ersättningssystemet.

Precis som i dag bör det i ett nytt ersättningssystem för asylsökande finnas möjlighet att få ersättning för annat angeläget behov. Samma behov som ersätts i dag bör ersättas även i framtiden. Ersättningen som utgår bör benämnas *särskild ersättning*.

### 6.3.5 Nedsättning

**Utredningens förslag:** Nedsättningsregler ska finnas när det gäller grundersättningen. Nedsättning ska få ske om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att delta i svenskundervisning, försvårar utredningen genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller försvårar utredningen genom att hålla sig undan.

Nedsättningsregler bör finnas som påtryckningsmedel också i ett nytt ersättningssystem när det gäller grundersättningen. Vissa förändringar och förtydliganden bör dock göras för att undvika problem som finns i dag.

Nedsättning bör få ske om man utan giltigt skäl vägrar att delta i svenskundervisning, försvårar utredningen genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller försvårar utredningen genom att hålla sig undan. Giltigt skäl att inte delta i svenskundervisning kan exempelvis vara hög ålder, sjukdom eller svårighet att få barnomsorg. Det bör inte krävas att nedsättning ska ske i steg utan ersättningen bör kunna sättas ned maximalt direkt i allvarliga fall. Ett sådant fall kan t.ex. vara att den enskilde tydligt markerar att han eller hon kommer att försvåra utredningen av identiteten. Nedsättning bör vidare få ske av mer än ett skäl för en och samma tidsperiod. Ersättningen bör också få sättas ned vid flera tillfällen och nedsättningsgrunderna få skifta över tid.



### 6.3.6 Förbättrad kontroll

**Utredningens förslag:** En uttrycklig skyldighet för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden införs.

Vid utbetalning av medel från det allmänna finns berättigade krav på uppföljning och kontroll från samhällets sida. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har uppmärksammat frågan om felaktiga utbetalningar till asylsökande och har pekat på behovet av åtgärder. De framtida ersättningsreglerna bör mot denna bakgrund möjliggöra bättre kontroll av utbetalningarna än i dag.

En av de främsta orsakerna till att felaktiga utbetalningar förekommer i dag är som framgått av problembeskrivningen att en del av de asylsökande som fått egen inkomst av arbete inte har anmält ändrade förhållanden. För att komma till rätta med detta problem bör det införas en uttrycklig skyldighet för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden. Anmälningsskyldigheten bör omfatta förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till ersättning och storleken av denna.

Ett nytt regelsystem om ekonomiskt bistånd till asylsökande bör också innehålla bestämmelser om återkrav och återbetalning av bistånd för situationer där felaktig ersättning har utbetalats. Frågan behandlas av Utredningen om enhetligare regler och återkrav (Fi 2007:15). Mot denna bakgrund lämnar inte Asylmottagningsutredningen något förslag på en särskild återkravsbestämmelse i det nya regelverket om asylsökande.

## 7 Sociala insatser

I detta kapitel behandlas frågor som rör asylsökande med särskilda behov. Först ges en översikt över gällande regler på området. Därefter beskrivs de problem som finns i dag och som gäller oklara ansvarsförhållanden. Sist i detta kapitel lämnas förslag om ansvaret för sociala insatser för personer med särskilda behov i ett framtida mottagandesystem.

### 7.1 Gällande ordning

#### 7.1.1 Gränsdragningen mellan LMA och socialtjänsten

När det gäller gränsdragningen mellan lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, och socialtjänstlagen (2001:453) är följande bestämmelser av intresse.

I 2 kap. 2 § socialtjänstlagen föreskrivs att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Vidare sägs att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I bestämmelsen konstateras också att i fråga om den som omfattas av LMA finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I LMA finns bestämmelser om att Migrationsverket ska lämna bistånd i form av logi och ekonomisk ersättning till asylsökande.

I 1 § andra stycket LMA föreskrivs att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader. I övrigt gäller socialtjänstlagen för asylsökande.

I propositionen till LMA finns några olika uttalanden som tar sikte på sociala insatser.

I samband med att frågan om boendet behandlas uttalas att asylsökande som bor på en förläggning har tillgång till ett omfattande

socialt stöd och särskild kompetens för arbete med den problematik som själva asylsituationen medför.<sup>1</sup> Vidare konstateras att de asylsökande som väljer att bo utanför förläggningssystemet inte regelmässigt kommer att kunna erbjudas motsvarande stöd. Om det finns en förläggning i närheten bör de emellertid enligt propositionen vid behov kunna vända sig dit för att få stöd. Samtidigt konstateras att den asylsökande också kan ha rätt att få vissa hjälpinsatser av vistelsekommunen med stöd av socialtjänstlagen.

Ett exempel på när vistelsekommunen enligt propositionen<sup>2</sup> har skyldigheter enligt socialtjänstlagen gäller skydd för asylsökande barn- och ungdomar. Det gäller oavsett om man bor på förläggning eller har eget boende. Det innebär enligt propositionen att de har samma skydd mot t.ex. vanvård som barn som är bosatta här i landet och att den kommun de vistas i har det yttersta ansvaret.<sup>3</sup>

I propositionens författningskommentar till 1 § LMA konstateras att det bistånd enligt socialtjänstlagen som avses i 1 § endast är bistånd enligt 4 kap. 1 § som utfyllnad till vad en asylsökande kan erhålla enligt LMA. Andra former av bistånd enligt socialtjänstlagen bör självfallet enligt propositionen gälla även för asylsökande m.fl. Förtydligandet om bostadskostnader infördes år 2005.

För vissa kommunala insatser rörande barn och ungdomar utgår statlig ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.<sup>4</sup> En närmare redogörelse av förordningen finns i kapitel 10.

### 7.1.2 Ansvaret för ensamkommande barn

När det gäller gruppen ensamkommande barn är Migrationsverkets sociala ansvar numera begränsat. Sedan år 2006 gäller särskilda bestämmelser om mottagande av asylsökande ensamkommande barn.

Migrationsverket ska enligt 3 § andra stycket LMA anvisa en kommun som ska anordna boende för barnet. Verket ska anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mot-

---

<sup>1</sup> Se prop. 1993/94:94 s. 35 f.

<sup>2</sup> Se prop. 1993/94:94 s. 36.

<sup>3</sup> Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Migrationsverket omfattas av denna anmälningskyldighet.

<sup>4</sup> Se prop. 1993/94:94 s. 94.

tagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. Den anvisade kommunen blir vistelsekommun och ansvarar för utredning och åtgärder enligt socialtjänstlagen beträffande barnet.

I förarbetena framhålls att skälet till den nya ansvarsfördelningen rörande ensamkommande barn är att socialtjänsten på grund av lång erfarenhet av vård och omsorg om barn har förvärvat stor grundläggande kompetens inom detta område och därför är bättre skickad än Migrationsverket att ta ansvaret för omhändertagandet av asylsökande ensamkommande barn.

För insatser rörande ensamkommande barn erhåller kommunerna statlig ersättning enligt den ovan nämnda ersättningsförordningen.

### **7.1.3 Gränsdragningen mellan LMA och hälso- och sjukvården**

LMA innehåller inga regler om hälso- och sjukvård för asylsökande. Denna fråga behandlas i en särskild lag.

Den 1 juli 2008 trädde lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. i kraft som reglerar landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande m.fl. hälso- och sjukvård samt tandvård. Lagen innebär en kodifiering av den ordning som tidigare gällde enligt särskilda överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård samt tandvård som barn som är bosatta i landet. Även barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning erbjuds vård på samma villkor som bosatta barn och ungdomar inom landstinget.

Vuxna asylsökande ska erbjudas vård samt tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

Statlig ersättning utgår enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

#### 7.1.4 Kartläggning av insatser

För att kartlägga vilka sociala insatser Migrationsverket, kommuner och landsting i dag genomför för asylsökande och särskilt för asylsökande med särskilda behov har utredningen efterfrågat uppgifter från Migrationsverket och SKL.

Såväl Migrationsverket som SKL har uppgivit att det i dag finns olika problem i mottagandet av asylsökande med särskilda behov. Gränsdragningsproblem uppstår i och med att Migrationsverket har huvudansvaret för de asylsökande. Frågan är vilka insatser Migrationsverket inte kan tillhandahålla och vilka kommunerna därmed blir skyldiga att stå för. Oklarheterna gäller i princip vuxna asylsökande.

Varken Migrationsverket eller SKL har någon fullständig överblick över vilka insatser som ges till asylsökande med särskilda behov i dag. Det går därför inte heller att ange omfattningen. Till stor del handlar det dock om stöd i boendet. Det finns asylsökande som inte klarar ett traditionellt boende i lägenheter med självushåll t.ex. på grund av funktionsnedsättning, ålder eller sjukdom. En del behöver därför ett boende med möjlighet till stöd och omvårdnad dygnet runt. Andra kan bo kvar i vanligt boende om de får stöd och hjälp där. Förutom stöd i boendet finns behov av flera andra sociala insatser rörande asylsökande såsom insatser vid missbruk och våld i nära relationer.

När det gäller frågan om vem som står för insatserna kan generellt sägas att Migrationsverket tillgodoser behovet för dem som bor i anläggningsboende medan kommunerna – och ibland landstingen – genomför stödinsatserna för dem som bor i eget boende utan inblandning från Migrationsverkets sida.

I de fall Migrationsverket står för stödet kan det ske genom att verket på egen hand utför insatserna. Mottagningsenheterna har dock inte alltid egen kompetens att utreda eller ge omvårdnad och stöd utan måste hitta andra lösningar. Det kan handla om att köpa tjänster av kommuner, landsting eller privata vårdgivare. Det förekommer också att verket tar hjälp av andra asylsökande eller tillfälligt anställer personal.

Migrationsverkets erfarenhet av nuvarande ordning är att kommunernas beredvillighet att utreda behovet av stödinsatser och sätta in åtgärder beträffande asylsökande varierar över landet på grund av att innebörden av Migrationsverkets huvudansvar anses oklart i relation till socialtjänstlagens bestämmelser. Samma

erfarenhet gäller beträffande landstingen. Asylsökande som har varit inlagda på landstingens vårdinrättningar och bedöms som medicinskt färdigbehandlade lämnas ofta över till Migrationsverket som får ansvara för vårdplaneringen. Landstingen jämför ofta Migrationsverket med kommunerna när det gäller ansvar att göra vårdplanering för personer som är boende inom landstingsområdet.

Även SKL:s erfarenhet av nuvarande ordning är att rättsläget upplevs som oklart i kommunerna när det gäller ansvaret för sociala insatser till vuxna asylsökande eftersom Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet. Ett annat problem är att de kommuner som tolkar rättsläget så att de ansvarar för insatser enligt socialtjänstlagen även för vuxna asylsökande inte har rätt till statlig ersättning enligt den tidigare nämnda ersättningsförordningen. Detta innebär att i de fall en kommun gör bedömningen att en vuxen asylsökande har rätt till stöd, t.ex. hemtjänst, bostadsanpassning eller kommunala hjälpmedel, föreligger inte rätt till statlig ersättning. För en del kommuner kan kostnaderna bli omfattande. Om Migrationsverket däremot bedömer att det finns behov av en insats och köper tjänsten av kommunen får kommunen ersättning för kostnaderna. Kommunerna får vidare en årlig ersättning om 50 miljoner kronor för stödinsatser till barn av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen.

## 7.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande förtydligas.

### *Behovet av ett tydligt ansvar*

Som framgått ovan finns i dag problem avseende ansvaret för sociala insatser för vuxna asylsökande, och särskilt avseende asylsökande med särskilda behov. Den nuvarande lagregleringen är tydlig i det avseendet att det framgår att socialtjänstlagen gäller samtliga asylsökande med undantag för rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen när förmåner av motsvarande karaktär kan utgå enligt LMA och för bostadskostnader. Ett problem är emellertid att innebörden av Migrationsverkets huvudansvar för asylsökande har kommit att medföra tolkningsproblem för Migra-

tionsverket och kommunerna respektive landstingen om vad som gäller i de enskilda fallen. Diskussionerna mellan Migrationsverket, kommunerna och landstingen om olika tolkningar rörande ansvaret drabbar i förlängning den enskilde.

Ett annat problem gäller bestämmelserna om statliga ersättning. I dag ersätts kommunerna endast i de fall Migrationsverket bedömer att en insats bör göras och köper tjänsterna av kommunerna.

Härtill kommer praktiska problem. Migrationsverket saknar i många fall kompetens för att identifiera behovet av omvårdnad och kan därför inte föra information vidare till kommunerna om vilka behov av stödåtgärder som kan finnas.

Sammantaget leder de problem som finns i dag till att stödet till asylsökande med särskilda behov ser olika ut runt om i landet. Dessutom skiljer sig stödet åt för dem som bor i anläggningsboende i förhållande till dem som bor i eget boende.

Frågan om ansvaret för sociala insatser för asylsökande är viktig eftersom detta generellt sett är en utsatt grupp på grund av svåra upplevelser i hemlandet. Det är därför angeläget att det inte råder någon oklarhet om vem som har ansvaret för olika insatser. Det är vidare av stor betydelse att de asylsökande som behöver sociala insatser får ett professionellt bemötande och stöd.

#### *Skälen för ett förtydligat kommunalt ansvar*

LMA och dess förarbeten tillkom medan det fortfarande fanns förläggingsboenden där det fanns personal som kunde ge socialt stöd till de boende. Även asylsökande med eget boende kunde vända sig dit för att få hjälp. Numera finns i princip inte längre några koncentrerade förläggingsboenden och därmed är förutsättningarna för socialt stöd också annorlunda. Frågan är då hur asylsökandes behov av olika sociala insatser bäst tillgodoses i ett modernt mottagandesystem där de asylsökande bor i vanliga lägenheter ute i samhället.

En rimlig utgångspunkt är att asylsökande i princip bör ha samma rätt till socialt stöd som i Sverige bosatta personer. Av denna anledning omfattas asylsökande av socialtjänstlagen med de undantag som redovisats ovan. Samtidigt sätter självfallet den osäkra längden på vistelsen i landet vissa faktiska gränser.

För ett tydligare kommunalt ansvar talar att utvecklingen av asylmottagandet när det gäller andra delar har gått mot "normalise-

ring”. Till exempel har asylsökande fått tillgång till grundläggande reguljära kommunala och landstingskommunala samhällstjänster som förskola, skola och sjukvård. Att lyfta fram kommunernas ansvar för sociala insatser beträffande vuxna asylsökande ligger i linje med vad som redan gäller för barn och ungdomar. Ett tydliggörande av det kommunala ansvaret skapar också bättre förutsättningar för asylsökande med särskilda behov att komma i åtnjutande av adekvata stödinsatser.

Ytterligare ett argument för ett tydligare kommunalt ansvar är frågan om tillsyn. En tydligare reglering av kommunernas ansvar för sociala insatser rörande asylsökande kommer att innebära att de insatser som Migrationsverket gör i dag i stället kommer att utföras av kommunerna. Därmed kommer insatserna att omfattas av reglerna om tillsyn i 13 kap. socialtjänstlagen, dvs. att Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska utöva tillsyn på området (se 13 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen).

Kommunerna bör ersättas för de sociala insatser de vidtar för asylsökande. Frågan om statlig ersättning behandlas vidare i kapitel 10.

#### *Närmare om kommunernas ansvar*

I det nya systemet bör det ankomma på vistelsekommunen att vid behov utreda behovet av sociala insatser och att göra sådana insatser. Det är naturligt att det i första hand är vistelsekommunen under tiden i ordnat boende som står för de insatser som behövs. Under ankomsttiden bör endast mer akuta sociala insatser göras.

Det handlar om insatser enligt tre lagar på socialtjänstens område: socialtjänstlagen, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

När en kommun överväger vilka insatser som är lämpliga beträffande en asylsökande måste givetvis hänsyn tas till den osäkerhet som råder kring längden på individens vistelse i Sverige. Det är inte möjligt att planera långsiktigt på samma sätt som beträffande en i Sverige bosatt person.

Av denna anledning bör inte insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bli aktuella för asylsökande. Insatserna enligt den lagen är av varaktig och långsiktig natur och därför inte lämpliga att sätta in under den osäkra prövningstiden. I den mån insatser av LSS-karaktär behövs i förhållande



till asylsökande får insatser i stället göras inom ramen för socialtjänstlagen.

När det gäller insatser enligt socialtjänstlagen bör det inte föreligga någon rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § i de fall motsvarande förmån kan utgå enligt den nya mottagandelagen. Inte heller bör rätt till bistånd föreligga för bostadskostnader.

## 8 Återvändande

Asylmottagningsutredningen har i uppdrag att överväga vilka incitament som kan användas inom mottagandesystemet för att stärka förutsättningarna för ett snabbt återvändande efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Nedan ges först en allmän bakgrund om återvändande. Därefter lämnas förslag på incitament inom mottagandesystemet som syftar till att påskynda återvändandet.

### 8.1 Allmänt om återvändande

*Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet*

Asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd förväntas acceptera avslagsbeslutet och inom några veckor efter det att beslutet vann laga kraft lämna landet frivilligt. Så sker dock inte alltid.

Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Detta innebär i praktiken att verket kallar den enskilde till ett s.k. återvändandesamtal för att tala om hemresan. Genomförandet av återvändandesamtal ställer stora krav på Migrationsverkets personal eftersom individens önskan i regel är att stanna i Sverige.

Migrationsverket arbetar också med att ordna id- och resehandlingar. Verket har en särskild funktion som har kontakt med utländska beskickningar för att skaffa fram handlingar åt dem som inte själva kan eller vill göra det. Av dem som sökte asyl år 2007 uppvisade 93,9 procent ingen passhandling vid ansökningstillfället. Arbetet med att reda ut oklara identiteter och ta fram resehandlingar tar mycket tid i anspråk.

Migrationsverket får under vissa förutsättningar lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till en polismyndighet. Det gäller om den som ska avvisas eller utvisas håller

sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

#### *Återvändandearbetet prioriteras*

Migrationsverket prioriterade inte återvändandearbetet under huvuddelen av år 2007. Verkets ansträngningar koncentrerades i stället till asylprövningen i syfte att minska handläggningstiderna samt till arbetet med att bosätta personer som beviljats uppehållstillstånd. Sedan slutet av år 2007 har också återvändandearbetet getts hög prioritet inom Migrationsverket.

Våren 2008 antog verket en ny handlingsplan för att utveckla arbetet med ett värdigt och humant återvändande. Visionen är att den som återvänder ska ha använt tiden i Sverige på ett meningsfullt sätt och ha med sig något av värde vid hemkomsten. Ett långsiktigt mål är att fler ska välja att återvända självmant. Handlingsplanen omfattar initiativ inom en rad områden. Bättre muntlig och skriftlig information till den asylsökande, ökad tydlighet om asylprocessen och bättre motivationsarbete vid ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. En viktig målsättning med handlingsplanen är att personer med avslagsbeslut ska återvända självmant inom två månader.

#### *Återetableringsstöd vid självmant återvändande*

Migrationsverket får besluta om återetableringsstöd till en utlänning som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen och som avser att självmant återvända.<sup>1</sup> Förutsättningen är att återvändande sker till ett land eller en del av ett land som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering av återvändande.

Återetableringsstödet höjdes den 1 november 2008. Återetableringsstöd får nu betalas ut med 30 000 kronor för den som har fyllt 18 år och med 15 000 kronor för den som inte har fyllt 18 år, dock med högst 75 000 kronor per familj.

---

<sup>1</sup> Se förordningen (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar.

## 8.2 Överväganden och förslag

Som utredningen fastslår på flera ställen i betänkandet är det viktigt att det nya mottagandesystemet för asylsökande understödjer rättssäkerheten och effektiviteten i asylprocessen. Mottagandet bör även vara utformat på ett sätt som underlättar och främjar ett återvändande. En viktig del i detta är tydliga signaler inom mottagandesystemet efter ett avslag. Det är rimligt att en asylsökande inte har tillgång till samma förmåner enligt mottagandelagen efter ett avslag som i väntan på beslut. I det följande föreslås därför begränsningar i rätten till sysselsättning och rätten till ekonomiskt bistånd.

### 8.2.1 Begränsningar i rätten till sysselsättning

**Utredningens förslag:** En asylsökande ska inte erbjudas sådan sysselsättning som regleras i mottagandelagen efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Utredningen har behandlat frågan om begränsningar i möjligheten till sysselsättning i kapitel 4. Utredningen har där föreslagit att det inte bör föreligga någon möjlighet till sådan sysselsättning som regleras i mottagandelagen efter ett avslagsbeslut som vunnit laga kraft. Efter denna tidpunkt bör i stället tid och insatser ägnas åt återvändandet.

### 8.2.2 Begränsningar i rätten till ekonomiskt bistånd

**Utredningens förslag:** Nedsättning av grundersättningen får ske om en utlänning med ett avlägsnandebeslut utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige.

Enligt LMA upphör rätten till bistånd när utlänningen lämnat landet. Dagersättningen får dock sättas ned i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Det kan t.ex. gälla den som vägrar att medverka till att söka en passhandling. Hel nedsättning får ske endast om utlänningen erbjuds plats på förläggning med fri kost. Vidare föreskrivs i LMA att en

utlänning som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte har rätt till något bistånd.

I propositionen avseende LMA<sup>2</sup> såg författningsförslaget ut på ett annat sätt. Regeringen föreslog i propositionen att rätten till bistånd skulle upphöra när en ansökan om uppehållstillstånd hade avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skulle verkställas. Rätten till bistånd skulle dock kvarstå för den tid som skäli- gen behövdes för verkställigheten. Bestämmelsen motsvarade i huvudsak regleringen i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl.

Socialförsäkringsutskottet delade inte regeringens syn på frågan om bistånd efter avslag.<sup>3</sup> Utskottet konstaterade att det hade upp- märksammat att den då gällande bestämmelsen om rätten till bistånd på verkställighetsstadiet hade föranlett problem. Anled- ningen var att tillämpningen av bestämmelsen hade lett till att kommuner hade fått ta försörjningsansvaret för avvisade eller utvi- sade personer. Utskottet ansåg att en sådan ordning inte är till- fredsställande utan menade att det är rimligt att staten har ansvar för utlänningar som tidigare omfattats av statens kostnadsansvar även när en verkställighet drar ut på tiden. Utskottet föreslog där- för att bestämmelsen skulle få en sådan lydelse att det klargjordes att statens kostnadsansvar omfattar även tiden för verkställighet. Utskottet uttalade vidare att det förutsatte att i den mån ekono- miska sanktionsmöjligheter erfordras gentemot utlänningar som försvårar verkställigheten regeringen skulle återkomma med förslag härom. Så skedde också vilket framgår av nuvarande lydelse av LMA som beskrivits ovan.

När utredningen nu överväger begränsningar i det ekonomiska biståndet efter avslag finns det alltså två intressen att beakta. Dels intresset av en tydlig signal till den enskilde att ärendet är avgjort och att vederbörande ska lämna Sverige, dels intresset av att kom- munerna inte ska behöva ta något försörjningsansvar.

En rimlig avvägning mellan nämnda intressen skulle kunna vara att staten har kvar ett försörjningsansvar i grunden men att det begränsas något mer än i dag.

Utredningen föreslår att nedsättning av grundersättningen ska få ske om en utlänning med ett avlägsnandebeslut utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige. Nedsättning får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egna mathållning.

---

<sup>2</sup> Se prop. 1993/94:94.

<sup>3</sup> Se 1993/94:SfU11.

Skillnaden mellan den nuvarande bestämmelsen och den föreslagna är att det med den nya regleringen inte krävs att man vägrar medverka till en särskild åtgärd. Det räcker att Migrationsverket gör bedömningen att den enskilde har haft en rimlig förberedelse-tid och att hinder för verkställighet inte föreligger för att nedsättning ska få ske. Samtidigt garanteras den enskilde medel till mat och kommunernas yttersta ansvar behöver därmed inte aktualiseras.

Liksom i dag bör en utlänning som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte ha rätt till något bistånd.

### 8.2.3 Särskilda boenden

Utredningen har övervägt ytterligare ett incitament. Det gäller möjligheten att inrätta särskilda boenden för utlänningar med avlägsnandebeslut.

En fördel med en sådan boendeform skulle vara att det blev lättare för Migrationsverket att planera och förbereda hemresan tillsammans med den enskilde. En annan fördel skulle vara att utlänningar med avlägsnandebeslut inte skulle blandas med asylsökande i områden med ordnade boenden.

Det finns dock flera nackdelar med särskilda boenden för återvändare. En stor nackdel skulle vara att många utlänningar måste flytta ytterligare en gång inom ramen för mottagningssystemet. Det finns också en risk för att asylsökande som vet att deras beslut snart kommer att meddelas flyttar ut från ordnat boende för att hålla sig undan vid ett eventuellt avslag. Slutligen skulle Migrationsverket behöva anskaffa ytterligare boenden med ökade kostnader som följd.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att behovet av särskilda återvändandeboenden inte är så stort att det uppväger nackdelarna. En bra planering av återresan bör kunna ske ändå med Migrationsverkets nya arbetsrutiner. Utredningen lägger därför inte fram något förslag om särskilda boenden för utlänningar med avlägsnandebeslut.

## 9 Mottagandevillkoren vid tidsbegränsat uppehållstillstånd

Asylmottagningsutredningen har i uppdrag att se över mottagandevillkoren för utlänningar som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sådana uppehållstillstånd kan ges både till asylsökande och andra som ansöker om uppehållstillstånd. Utredningen behandlar villkoren för personer som har omfattats av LMA under ansökningstiden och som sedan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. När tiden för uppehållstillståndet går ut och den enskilde ansöker om förnyat uppehållstillstånd kan det uppstå problem av ekonomisk art såväl för den enskilde som för kommuner och landsting.

Nedan beskrivs först vilka mottagandevillkor som gäller i dag för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd och vilka problem som uppstår till följd av statusbytet vid en ny ansökan. Kapitlet avslutas med förslag om hur kostnadsansvaret för olika insatser för de nu aktuella personerna bör se ut i framtiden.

### 9.1 Gällande ordning

#### 9.1.1 Mottagandevillkoren under tillståndstiden

##### Upphållstillstånd som gäller i minst 12 månader

Personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst 12 månader skrivs enligt gällande regelverk ut från mottagandeprocessen av Migrationsverket. Därefter folkbokförs de eftersom de har uppehållstillstånd och regelmässigt kan antas tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år.

Dessa utlänningar betraktas som bosatta och de omfattas därför av det sociala och ekonomiska trygghetssystemet när de tas emot

av en kommun. Det handlar om socialförsäkringsskyddets bosättningsbaserade förmåner<sup>1</sup>, fullständig hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), fullständig tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125) och stöd enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Utlänningar som har rätt att arbeta och som har ett arbete omfattas även av socialförsäkringsskyddets arbetsbaserade förmåner.

Utlänningar med uppehållstillstånd i minst ett år har också rätt att delta i introduktion i sin kommun. I de fall kommunen betalar ut introduktionsersättning till dem som deltar i introduktion omfattas även personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd av detta.

Migrationsverket betalar ut ersättning till kommuner för flyktingmottagande. Förutsättningarna för ersättning regleras i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

### Upphållstillstånd som gäller kortare tid än 12 månader

Utlänningar som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger ett år och som vistas på en mottagningsenhet anvisas normalt inte en plats i en kommun eftersom de inte ska folkbokföras. Inte heller har de rätt till introduktion i en kommun.

Det finns dock inget som hindrar dessa utlänningar från att ordna egen bostad. De blir då utskrivna från verket liksom de som sedan tidigare bor i eget boende. De har då inte rätt till förmånerna enligt LMA utan blir i stället kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453). De har inte rätt till bosättningsbaserade förmåner.

I fråga om sjukvård ska de enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen endast erbjudas omedelbar hälso- och sjukvård. Landstingen behöver inte erbjuda hälso- och sjukvård till ett särskilt lågt pris. Ingen får dock nekas vård på grund av bristande betalningsförmåga.

Utlänningar som har rätt att arbeta och som har ett arbete omfattas av socialförsäkringsskyddets arbetsbaserade förmåner.

Med undantag för ett par fall (se nedan) utgår ingen statlig ersättning till kommuner och landsting för de kostnader de har för

---

<sup>1</sup> Vid tillämpning av socialförsäkringslagen (1999:799) ska den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här *under längre tid* än ett år anses vara bosatt här.



utlänningar som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år.

## Några särskilda fall

### *Bevispersoner*

Enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) får efter ansökan från förundersökningsledaren ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som vistas här om det behövs för att kunna genomföra förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Sådana utlänningar kallas bevispersoner. Bevispersoner beviljas inte arbetstillstånd.

En bevisperson omfattas inte av LMA även om han eller hon har ansökt om asyl. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett tillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen är under prövning.

Bevispersoner ska erbjudas tillgång till hälso- och sjukvård på samma villkor som i landet bosatta samt bistånd enligt socialtjänstlagen. Bosättningsbaserade förmåner beror på tillståndets längd (se ovan). Kommuner och landsting har rätt till statlig ersättning för kostnaderna för bevispersoner.

### *Upppehållstillstånd av medicinska skäl*

Utlänningar kan av medicinska skäl beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen.

Om uppehållstillståndet gäller minst ett år ska utlänningen folkbokföras och betraktas då som bosatt och får därmed rätt till de sociala och ekonomiska förmåner som beskrivits ovan.

För de utlänningar som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år och som inte vistas på en mottagningsenhet upphör rätten till bistånd enligt LMA efter en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. De blir i stället kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen.

Kommuner och landsting har rätt till statlig ersättning för kostnader för dessa utlänningar.

### *Verkställighetsbinder*

Även utlänningar som har beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft får i vissa fall beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd om det finns ett tillfälligt hinder mot verkställighet, se 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Tillstånden kan vara i minst 12 månader eller kortare tid. Mottagandevillkoren varierar därför (se ovan).

De flesta av dem som beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd till följd av den tillfälliga lagen (2005:762) om ändring i utlänningslagen (1989:529) hade lagakraftvunna avlägsnandebeslut som inte upphävdes vid beslutet om tidsbegränsat uppehållstillstånd.

## **9.1.2 Mottagandevillkoren under tid då ny ansökan prövas**

### **Personer som inte har lagakraftvunna avlägsnandebeslut**

En utlänning som efter en asylansökan beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och som inte har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, kan ansöka om asyl på nytt när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut. Han eller hon omfattas då ånyo av 1 § första stycket 1 LMA. Enligt 3 § tredje stycket LMA ska utlänningen registreras vid en mottagningsenhet. Av 8 § första stycket LMA framgår att registreringen medför att bistånd ska lämnas enligt förmånsbestämmelserna i 13–19 §§.

För en utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har gällt i minst ett år kan återregistreringen få stora konsekvenser. Utlänningen förlorar rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsskyddet så länge LMA är tillämplig. En utlänning som mottagits i en kommun kan ha fått en egen bostad i en hyreslägenhet och beviljats bostadsbidrag. Utlänningens rätt till bostadsbidrag upphör vid återregistreringen, vilket kan medföra att han eller hon inte längre har ekonomiska möjligheter att bo kvar. Utlänningen kan tvingas att säga upp hyresavtalet och kan då få en skuld för obetald hyra för den avtalade uppsägningsperioden.

En utlänning som efter en asylansökan beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som kommunplacerats återregistreras dock inte alltid av Migrationsverket vid en mottagningsenhet när han eller hon ansöker om förlängt uppehållstillstånd. Anledningen är att om utlänningen beviljas

förlängt uppehållstillstånd skulle registreringen medföra att statlig ersättning (schablonersättning) enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. skulle utbetalas på nytt till den kommun som tar emot utlänningen. För att undvika detta gör Migrationsverket undantag från bestämmelsen om registrering.

### Personer som har lagakraftvunna avlägsnandebeslut

Om en utlänning sedan tidigare har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut behandlar Migrationsverket en ny ansökan om uppehållstillstånd som ett ärende om hinder mot verkställighet. Ansökan ses således inte som en asylansökan utan som en begäran om prövning av om det finns några hinder mot att verkställa det tidigare fattade avlägsnandebeslutet. Därmed är personen inte asylsökande och omfattas inte av LMA. Utgångspunkten är att avlägsnandebeslutet ska verkställas men utlänningen kan fortfarande beviljas permanent uppehållstillstånd, se 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. I de fall frågan om uppehållstillstånd tas upp till ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen omfattas utlänningen av LMA.

Konsekvensen av detta är att kommunerna kan få ta ansvar för de nu aktuella personernas försörjning enligt socialtjänstlagen med anledning av kommunernas yttersta ansvar för samtliga personer som vistas i kommunen. Kommunerna kan få försörja dessa personer under lång tid. Det har t.ex. blivit fallet med många av dem som fick tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av den ovan nämnda tillfälliga lagen.

En del kommuner har valt att fortsätta att betala ut introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. En del kommuner har beslutat att inte låta de aktuella personerna få fortsätta i introduktionen eftersom de saknar uppehållstillstånd. Det är oftast samma kommuner som har beslutat att betala bistånd enligt s.k. nödprövning. Det innebär att dessa kommuner ger avslag på ansökningar om introduktionsersättning och försörjningsstöd till full norm. Efter nödprövning kan kommunerna i stället bevilja ekonomiskt bistånd till mat och eventuell hyra fram till att den enskilde ordnat återresa till hemlandet.

När det gäller personer som beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd till följd av den ovan nämnda tillfälliga lagen har kommunerna fått viss kostnadstäckning av staten. Integrations-

verket beslutade att kommunerna skulle få schablonersättning, dock maximalt i två års tid. Efter att Integrationsverket lades ner fortsatte Migrationsverket att betala ut ersättning. Det är dock inte säkert att Migrationsverket skulle fatta ett sådant beslut om en liknande situation skulle uppstå på nytt eftersom utbetalning av schablonersättning egentligen förutsätter att individen har ett uppehållstillstånd.

Landstingen har kostnader för vård åt personer med utgångna tidsbegränsade uppehållstillstånd och lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Landstingen får ingen ersättning för dessa kostnader.

### **Anknytningsökande**

Utlänningar som är föremål för s.k. uppskjuten invandringsprövning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år (uppehållstillstånd på grund av äktenskap eller samboförhållande med en i Sverige bosatt person). Dessa utlänningar folkbokförs och betraktas som bosatta i landet.

Anknytningsökande som av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas omfattas av LMA och har därmed rätt till bistånd enligt den lagen. När de ansöker om förlängning av det tidigare tillståndet på i övrigt oförändrade villkor omfattas de emellertid inte av LMA, se 9 § andra meningen. De blir alltså inte återinskrivna hos Migrationsverket. Därmed omfattas de fortfarande av det sociala och ekonomiska trygghetssystemet och deras förändrade status får inte några ekonomiska konsekvenser i detta avseende.

#### **9.1.3 Återvändarna – utresta personer som söker asyl på nytt**

Det förekommer att personer som har rest hem efter att ha fått avslag på en asylansökan återkommer till Sverige för att söka asyl på nytt. Det första avslagsbeslutet gäller i fyra år och kan verkställas om igen.

De som ansöker om asyl inom fyraårsperioden skrivs inte in i mottagandesystemet och deras nya ansökningar behandlas inte som

asylansökningar utan som ansökningar om prövning av verkställighetshinder.<sup>2</sup>

Migrationsverket betalar inte ut någon ersättning till de nu aktuella personerna. De blir därmed en fråga för kommunerna.

Kommuner och landsting erhåller ingen ersättning för sina kostnader för denna grupp.

#### 9.1.4 Utlänningar som har uppehållsrätt

Innan det var möjligt för tredjelandsmedborgare att få uppehållsrätt på grund av familjeanknytning till EES-medborgare beviljades de uppehållstillstånd på grund av anknytning. Numera behöver nämnda utlänningar inte längre ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige.

År 2006 fattade Migrationsverket ett vägledande beslut i ett enskilt ärende om bistånd till en asylsökande som bytte status när denne uppfyllde villkoren för uppehållsrätt på grund av anknytning till en EES-medborgare som hade uppehållsrätt. Verket angav i beslutet att uppehållsrätt i biståndshänseende får anses jämförbart med uppehållstillstånd och att utlänningens rätt till bistånd därför upphört enligt LMA.

## 9.2 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Asylsökande som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år och som ansöker om nytt tillstånd ska inte omfattas av mottagandelagen utan vara ett kommunalt ansvar. Statlig ersättning ska utgå.

Asylsökande som beviljas kortare uppehållstillstånd än ett år ska omfattas av mottagandelagen såväl under tillståndstiden som under tiden för ny ansökan om tillstånd. Migrationsverket svarar därmed vid behov för försörjning och andra insatser.

Motsvarande principer ska tillämpas på utlänningar som sedan tidigare har ett avlägsnandebeslut och som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

<sup>2</sup> Det finns dock två undantag när ersättning enligt LMA utgår. Det ena är när en utlänning efter återkomsten tas i förvar enligt utlänningslagen. Det andra undantaget är när Migrationsverket tar upp frågan om utlänningens uppehållstillstånd till ny prövning.

Som framgått ovan finns i dag flera problem när det gäller personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som sedan är föremål för förnyad prövning. Utlänningens statusbyte vållar problem såväl för den enskilde som för kommuner och landsting.

Nuvarande system är svåröverskådligt och därmed krångligt att tillämpa. Utlänningar som haft längre tidsbegränsade uppehållstillstånd kan vidare drabbas hårt i samband med att de ansöker om nytt tillstånd eftersom de genom återregistreringen förlorar rätten till sociala och ekonomiska förmåner under tiden den nya ansökan prövas. Nuvarande ordning innebär också att kommuner och landsting i flera fall saknar möjlighet att få ersättning för sina insatser trots att det handlar om personer som saknar uppehållstillstånd.

Utredningen anser att det är rimligt att det ekonomiska ansvaret för de personer som nu diskuteras i större utsträckning än i dag ligger på staten. Detta ställningstagande ligger i linje med den grundläggande principen om att staten har kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande.

Ett vidgat statligt ansvar kan utformas på olika sätt. Ett första alternativ är att den enskilde förblir inskriven hos Migrationsverket tills permanent uppehållstillstånd beviljas eller den enskilde lämnar landet. Detta skulle innebära att staten har ansvaret för försörjning m.m. för personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd såväl under tillståndstiden som under tiden de söker nytt tillstånd. Först om ett permanent uppehållstillstånd beviljas börjar den kommunala introduktionen.

Fördelen med detta alternativ är att det är en renodlad lösning med ett tydligt statligt ansvar. En nackdel är att utlänningar som beviljas ett längre uppehållstillstånd men som fortsätter att omfattas av mottagandelagen går miste om sociala och ekonomiska förmåner som i dag utgår enligt andra lagar. En annan nackdel är att utlänningarnas integration i landet försenas. Sammantaget ökar risken att det uppstår en situation med ett a- och ett b-lag i befolkningen, med legalt och i princip permanent bosatta individer, som har olika rättigheter och skyldigheter.

Ett andra alternativ är att man väljer olika lösningar för utlänningar som beviljats ett uppehållstillstånd i minst ett år och för utlänningar som beviljats ett kortare tillstånd.

För asylsökande som beviljats ett uppehållstillstånd i minst ett år skulle man kunna tillämpa samma princip som för de anknytningssökande som beskrivits ovan, dvs. att vid en ny ansökan skrivs personen inte in igen hos Migrationsverket och

omfattas därmed inte ånyo av mottagandelagen. I stället har kommunen kvar försörjningsansvaret i förhållande till den enskilde som fortfarande omfattas av det sociala och ekonomiska trygghetssystemet. I denna modell tar staten sitt yttersta ekonomiska ansvar genom att ersätta kommunerna för deras kostnader. Även landstingen bör få ersättning för sina kostnader.

Det handlar i första hand om ersättning för insatser under tiden ansökan prövas. Beviljas sedan uppehållstillstånd blir det kommunen som åter bär det ekonomiska ansvaret. Blir det ett avslag ska Migrationsverket inleda återvändandearbetet och eventuellt lämna över ärendet till polisen. För det bistånd som kommunen kan behöva ge under tiden fram till hemresan, t.ex. i form av nödbidrag, bör statlig ersättning utgå.

Asylsökande som har beviljats ett uppehållstillstånd för en kortare tid än ett år skulle däremot omfattas av mottagandelagen såväl under tillståndstiden som under en ny ansökningstid. Detta oavsett om de bor i av Migrationsverket ordnat boende eller i eget boende. Migrationsverket skulle därmed ha försörjningsansvaret för dessa utlänningar hela tiden. Landstingen skulle få ersättning för sina kostnader på samma sätt som för andra som omfattas av mottagandelagen.

En fördel med alternativ två är att utlänningar som en gång har fått rätt till det bosättningsbaserade trygghetssystemet inte behöver drabbas av ett ekonomiskt bakslag vid en ny ansökan. Inte heller försenas introduktionen för dessa personer. Samtidigt utgår statlig ersättning för kommunala kostnader. Fördelen för utlänningar som inte uppnått rätten till nu nämnda förmåner är att Migrationsverket får ett tydligt ansvar för dem. Alternativ nummer två framstår därför som den bästa lösningen.

För utlänningar som sedan tidigare har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut betyder alternativ nummer två följande. En utlänning som efter ett beslut om avvisning eller utvisning beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på minst ett år förblir kommunens ansvar vid en prövning om verkställighetshinder. Statlig ersättning utgår för de kommunala insatser som kan vara nödvändiga fram till beviljande av ett uppehållstillstånd eller fram till hemresan.

En utlänning som i motsvarande situation beviljas ett tillstånd för kortare tid blir däremot Migrationsverkets ansvar under tillståndstiden och tiden för prövning av hinder mot verkställighet.

Ett nytt statligt ersättningsansvar bör också omfatta utlänningar som lämnat landet efter ett avslag men som återvänder hit inom fyraårsperioden och blir föremål för prövning av verkställighetshinder. Utgångspunkten är att dessa personer åter ska lämna landet men innan så sker eller uppehållstillstånd beviljas vid prövningen av verkställighetshinder kan kommuner behöva betala ut i vart fall nödbidrag på grund av kommunernas yttersta ansvar för dem som vistas i kommunen. För detta bör kommunerna få statlig ersättning.

Frågan om ett nytt statligt ersättningssystem behandlas vidare i kapitel 10.



## 10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

Staten har kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande. För utförandet av vissa insatser inom mottagandet ansvarar kommuner och landsting. För sådana insatser lämnas statlig ersättning. Ersättningen regleras i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Den statliga ersättningen lämnas i vissa fall i form av schabloner. En enskild insats kan därmed innebära lägre eller högre utgifter än nivån på schablonen. I genomsnitt ska ersättningen motsvara de faktiska kostnaderna. I andra fall ersätts den faktiska kostnaden för enskilda insatser. Ersättning lämnas i flera fall efter särskilt ansökningsförfarande. En del ersättningsbeslut kan överklagas av berörd kommun eller berört landsting. Vissa ersättningsbeslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol medan andra kan överklagas till regeringen.

Asylmottagningsutredningen har i uppdrag att se över den nuvarande ordningen för hur statlig ersättning lämnas i syfte att effektivisera och förenkla systemet för ersättning till kommuner och landsting. Utredningen ska också se över nuvarande ordning för hur ersättningsbeslut överklagas.

Nedan beskrivs först översiktligt gällande ersättningsbestämmelser. Därefter redovisas förslag till en ny ersättningsmodell.

## 10.1 Gällande regler

### 10.1.1 Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

I förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ges bestämmelser om kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar. Ersättning beslutas och betalas av Migrationsverket. I de flesta fall krävs en ansökan.

Enligt förordningen kan ersättning utgå för en rad olika kostnader. Det rör sig främst om kostnader som kommuner har. Till exempel utgår ersättning för mottagande av ensamkommande barn och utbildning för barn och vård av barn i annat hem än barnets eget. I tabell 10.1 nedan beskrivs översiktligt olika poster som ersätts enligt förordningen och på vilket sätt de ersätts. I vissa fall ersätts den faktiska kostnaden och i vissa fall utgår en schablonersättning.

Migrationsverkets beslut om ersättning beträffande extraordinära kostnader får överklagas hos regeringen. Övriga beslut enligt förordningen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2007 uppgick den utbetalade ersättningen enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. detta år till 707 miljoner kronor.

**Tabell 10.1** Ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Insats	Ersättning
Överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn	Schablon
Bistånd enligt LMA till anknytningsökande m.fl.	Faktisk kostnad
Transporter	Faktisk kostnad
Utbildning för barn och unga	Schablon
Elever med särskilda behov m.m.	Faktisk kostnad
Allmän förskola (från 4 år)	Schablon
Vård av barn i annat hem än barnets eget	Faktisk kostnad
Utredning enligt socialtjänstlagen av ensamkommande barn	Schablon
God man för ensamkommande barn	Den som har förordnats till god man har rätt till ett skäligt arvode och ersättning för utgifter
Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd (medicinska skäl) < 1 år	Faktisk kostnad
Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen m.m. till personer där ansökan om uppehållstillstånd gjorts av förundersökningsledare	Faktisk kostnad
Betydande extraordinära kostnader	Prövas av Migrationsverket från fall till fall
Stödinsatser av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen till barn	Schablon (en fast och en rörlig del)

### 10.1.2 Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande innehåller bestämmelser om statlig ersättning till landsting, kommuner och apotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptförskrivna läkemedel som de har för vissa utlänningar. Ersättning beslutas och betalas av Migrationsverket. I vissa fall krävs en ansökan.

Enligt förordningen kan ersättning utgå för en rad olika kostnader. Till exempel utgår ersättning för omedelbar vård och vård som inte kan anstå för vuxna samt för hälso- och sjukvård för barn. I

tabell 10.2 nedan beskrivs översiktligt olika poster som ersätts enligt förordningen och på vilket sätt de ersätts.

Vissa av Migrationsverkets beslut om ersättning får överklagas hos regeringen. Andra ersättningsbeslut får inte överklagas.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2007 uppgick den utbetalade ersättningen enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande detta år till 674 miljoner kronor.

**Tabell 10.2 Ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande**

Insats	Ersättning
Vuxna: – omedelbar vård och vård som inte kan anstå – mödrahälsovård – förlossningsvård – preventivmedelsrådgivning – vård vid abort – vård och åtgärder enligt smittskyddslagen – omedelbar tandvård – tandvård som inte kan anstå	Schablon
Barn: – hälso- och sjukvård – tandvård	Schablon
Hälsoundersökning	Schablon
Vårdkontakt > 100 000 kr	Särskild ersättning beräknad enligt riksavtaltets bestämmelser
Hälso- och sjukvård samt tandvård till förvarstagna	Faktisk kostnad
Receptförskrivna läkemedel	Faktisk kostnad

## 10.2 Den norska modellen

I Norge har staten ansvar för att erbjuda asylsökande boende, *asylmottak*. Att vara värdkommun för ett asylmottak innebär både uppgifter och utgifter. Asylsökande är i princip likställda med kommunens övriga invånare när det gäller tjänster från kommunen. För att kompensera kommunerna för deras utgifter för asylsökande utgår en statlig ersättning.

De kommuner som är värdkommuner för ett asylmottak får en årlig ersättning av staten. Ersättningen avser kostnader för sjuk-

vård, insatser rörande barn, tolktjänster m.m. Ersättningen består av en grundersättning per kommun (392 000 norska kronor) och en särskild ersättning per mottagningsplats (4 200 norska kronor). Ersättningsnivåerna höjdes kraftigt år 2008.

### 10.3 Överväganden och förslag

**Utredningens förslag:** Ett nytt system för statlig ersättning till kommuner och landsting rörande asylsökande införs.

#### 10.3.1 Behovet av ett nytt ersättningsystem

Ett nytt system för statlig ersättning till kommuner och landsting rörande asylsökande behövs av flera skäl.

Som framgått ovan finns i dag ett antal olika bestämmelser om statlig ersättning till kommuner och landsting. De ersättningsbara posterna är många och de ersätts på olika sätt – ibland utifrån en schablon, ibland utifrån verklig kostnad. Ofta måste en ansökan om ersättning upprättas och skickas till Migrationsverket. Reglerna för överklagande varierar, vissa beslut ska överklagas till regeringen medan andra beslut ska överklagas till förvaltningsdomstol. Dagens bestämmelser utgör därmed en provkarta på flera olika principer för fastställande av ersättning, utbetalning och överklagande. Av denna anledning är regelverket svårt både att överblicka och att tillämpa. Flera kommuner har också framfört till utredningen att det kan vara mycket tidskrävande att upprätta ansökningar om ersättning till Migrationsverket. Nuvarande ersättningsystem behöver alltså förenklas och göras mer enhetligt.

Ett ytterligare skäl för ett nytt ersättningsystem är att kommunerna enligt utredningens förslag får ansvar för fler uppgifter rörande asylsökande. Det handlar om undervisning i svenska och anordnande av praktikplatser m.m. (se kapitel 4). För detta ska statlig ersättning utgå.

Enligt utredningens förslag förtydligas ansvaret för sociala insatser rörande asylsökande (se kapitel 7). Vidare utökas statens ekonomiska ansvar för vissa personer som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd (se kapitel 9).

Vad som nu sagts innebär att det behövs nya regler om statlig ersättning till kommuner och landsting. Utredningen beskriver i det följande hur ett sådant system bör se ut.

Utredningen vill inledningsvis understryka att utredningens materiella förslag i flera hänseenden innebär ambitionshöjningar inom mottagningssystemet. Detta avspeglar sig när det gäller ersättningsreglerna. I den utsträckning utredningens förslag innebär ökade kostnader får detta självklart betydelse för frågan om finansieringen av utredningens förslag. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 14.

Utredningen vill vidare kommentera underlaget för förslagen om nya ersättningsregler. Vid beräkningen av nya schabloner och andra ersättningar har utredningen försökt att utgå från nuvarande kostnader för olika insatser. Då det emellertid har visat sig svårt att få fram uppgifter på vissa områden om det faktiska kostnadsläget i dag är underlaget för beräkningen av nya schabloner och andra ersättningar inte fullständigt.<sup>1</sup> Detta gäller framför allt kostnaderna på det sociala området.<sup>2</sup> Varken Migrationsverket eller SKL har någon fullständig bild av de sociala insatser som görs för asylsökande inom ramen för nuvarande system eller kostnaderna för dessa insatser. Inte heller har utredningen haft fullständigt underlag för att kunna bedöma befintliga schabloner i förhållande till kommunernas faktiska kostnader. Detta har särskilt visat sig på skolområdet. Det sagda leder till att utredningen lämnar förslag till en principmodell för statlig ersättning, dvs. vilka insatser som staten bör ersätta och om det bör ske med schablon eller faktisk kostnad eller på annat sätt. Utredningen uttalar sig även om schablonernas storlek. Dessa bör dock bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen utifrån ett mer fylligt underlag. Mot denna bakgrund lämnar inte utredningen några författningsförslag i nu aktuell del.

I det följande behandlas först ersättningsreglerna i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser i den förordningen ersätts av helt nya som kan delas in i följande områden:

- Svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning
- Utbildning för barn och ungdomar

---

<sup>1</sup> Detta beror bl.a. på att Migrationsverket inte särredovisar vissa uppgifter som utredningen behövt t.ex. kostnader för stöd i boendet.

<sup>2</sup> Se närmare härom i kapitel 7.

- Sociala insatser
- Extra ersättning

Därefter behandlas ersättningsfrågor som rör de regler som finns i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Slutligen berörs frågan om asylsökandes vårdavgifter.

### **10.3.2 Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.**

#### **Svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning**

##### *Nuvarande ordning samt referenspunkter för förslag till ersättningar*

År 2007 var totalkostnaden för den av Migrationsverket anordnade s.k. organiserade sysselsättningen 205 miljoner kronor. I genomsnitt under året deltog 7 000 asylsökande i aktiviteterna. Antalet årsarbetskrafter inom Migrationsverket som var sysselsatta med den organiserade sysselsättningen var samtidigt 90 stycken. Under 2008 har förhållandet mellan antal deltagare och antal årsarbetskrafter förändrats. I dag torde det gå cirka 100 deltagare per årsarbetskraft.

Utredningen uppskattar att cirka 160 miljoner kronor av den totala kostnaden för den organiserade sysselsättningen hänförde sig till svenskundervisningen (inklusive resor i samband med denna). Kostnaden för en undervisningsplats i svenska, beräknad per deltagare och år, uppskattas till cirka 32 000 kronor. Till grund för denna beräkning ligger en uppskattning om ett genomsnittligt antal deltagare under året på cirka 5 000 individer. Kostnaden för praktik och sådan ”övrig” sysselsättning som i ett framtida system som det utredningen föreslår bör kunna organiseras i form av praktik eller liknande, har inte kunnat särskiljas från övriga kostnader avseende den organiserade sysselsättningen.

Kommunerna har i dag en lagstadgad skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare svenska för invandrare (sfi). Den genomsnittliga kostnaden per heltidsstuderande och år är enligt Skolverkets statistik 30 600 kronor. Den normala omfattningen på sfi-studier uppskattas av ansvariga handläggare på Utbildningsdepartementet till 15 timmar per vecka i cirka 40 veckor (att jämföra med

undervisningen i svenska för asylsökande som enligt Migrationsverkets interna riktlinjer ska omfatta minst 10 timmar per vecka).

En referenspunkt för beräkning av storleken på ersättningen till kommunerna vad avser praktik/annan sysselsättning är totalkostnaden per dag för en arbetsförmedlare. Denna beräknas till cirka 2 500 kronor, motsvarande cirka 600 000 kronor per år. Tidsåtgången för anskaffning av en praktikplats uppskattas av Arbetsförmedlingen till en halv till en dag.

#### *Förslag – undervisning i svenska*

Utredningen föreslår att vistelsekommunen efter ankomsttiden ska erbjuda den asylsökande svenskundervisning minst 10 timmar i veckan under minst 4 månader eller till dess att den asylsökande uppnått erforderliga kunskaper i svenska (motsvarande sfi-nivå D). Kostnaden för att anordna sådan undervisning beräknas till 10 000 kronor per individ.

Utredningen har övervägt en konstruktion av ersättningen till kommunerna som bygger på en schablonersättning per individ som genomgår svenskundervisning. Ur ett budgetärt perspektiv är det emellertid principiellt inte önskvärt med utgiftsposter utan ett fixerat kostnadstak. Utredningen föreslår därför att regeringen årligen får bestämma den totala ersättningen till kommunerna för anordnande av undervisning i svenska för asylsökande med utgångspunkt från ovan angivna styckkostnader samt önskad ambitionsnivå när det gäller deltagande.

Utredningen bedömer för sin del, mot bakgrund av nuvarande förhållanden och totalt sett tillgängliga resurser, att en rimlig ambitionsnivå är att hälften av alla asylsökande 18–64 år ska/kommer att läsa svenska (cirka 12 000 individer vid 30 000 registrerade i mottagandesystemet). Det skulle innebära att kommunerna ersattes med totalt 120 miljoner kronor (12 000 x 10 000). Kostnadskonsekvenserna av förslaget utvecklas närmare i kapitel 14 samt i *bilaga 2*.

De resurser som riksdagen anslår för undervisning i svenska för asylsökande bör tillföras Migrationsverket som bör ges i uppdrag att fördela medlen till kommunerna. Utgångspunkten vid medelsfördelningen bör vara antalet asylsökande i åldern 18–64 år i respektive kommun. Det bör dock övervägas om Migrationsverket bör ha möjlighet att i viss mån beakta andra faktorer som kan ha



betydelse för den enskilda kommunens kostnader för att erbjuda undervisning av aktuellt slag. Det kan t.ex. vara kommunens storlek och befintliga kapacitet i fråga om administrativa och pedagogiska resurser samt kollektivtrafik.

Som framgår av avsnitt 4.3.4 finns i en situation där statlig finansiering saknas inte någon skyldighet för kommunen att erbjuda svenskundervisning. Anslag i den storleksordningen som utredningen lägger till grund för sina beräkningar, bör dock kunna innebära att alla asylsökande som vill läsa svenska får möjlighet att göra det. Utredningen grundar denna bedömning på inte minst förhållandena i dag.

Migrationsverket bör ges ett tydligt uppdrag att tillsammans med Skolverket följa upp omfattning av och kvalitet i den undervisning som kommunerna anordnar.

#### *Förslag – praktik och annan sysselsättning*

Utredningen föreslår att vistelsekommunen efter ankomsttiden i den utsträckning det är möjligt ska erbjuda asylsökande praktik eller annan sysselsättning. Kostnaden för att anskaffa och administrera en praktikplats eller motsvarande beräknas till mellan 1 500 och 2 500 kronor. Då det för vissa individer bör kunna bli aktuellt med mer än en "placering" bör schablonersättningen per deltagande individ ligga på den högre nivån, 2 500 kronor.

Utredningen föreslår också i fråga om praktik och annan sysselsättning att regeringen årligen bestämmer den totala ersättningen till kommunerna för anordnande av praktik och annan sysselsättning för asylsökande med utgångspunkt från ovan uppskattade "styckkostnad" samt önskad ambitionsnivå när det gäller asylsökandes aktivitet.

Utredningen bedömer att en rimlig ambitionsnivå är att hälften av alla asylsökande 18–64 år bör delta i praktik eller annan sysselsättning under någon del av sin väntan på besked i asylärendet (det motsvarar 12 000 vid 30 000 registrerade i mottagningssystemet). Det skulle innebära att kommunerna ersattes med totalt 30 miljoner kronor (12 000 x 2 500). Kostnadskonsekvenserna av förslaget utvecklas närmare i kapitel 14 samt i *bilaga 2*.

Medlen bör tillföras Migrationsverket som fördelar dem enligt samma principer som föreslås i fråga om medlen för undervisning i svenska för asylsökande.

Utredningen har övervägt möjligheten att föreslå ett ersättningsystem som innebär att Migrationsverket i efterhand, efter ansökan av kommunen, utbetalar en schablonersättning per individ som praktiserat eller har haft annan sysselsättning under viss tid. Migrationsverket skulle i ett sådant system öronmärka medel för respektive mottagarkommun, som verket sedan skulle kunna ”ropa av” utförda tjänster gentemot. Poängen med ett sådant system skulle vara att det skapades tydliga incitament för kommunen, som s.a.s. skulle få betalt för prestation. Det skulle också skapas större flexibilitet i den meningen att Migrationsverket skulle kunna styra över resurser till de kommuner som presterar bra och därmed säkerställa att så mycket som möjligt av de resurser regeringen anslår verkligen kommer till produktiv användning.

Mot bakgrund av att strävan är att skapa ett enklare och tydligare system för den statliga ersättningen till kommunerna, vill emellertid inte utredningen här förorda ett system som det ovan skisserade. Det finns en poäng med att ersättningssystemet för svenska respektive praktik/sysselsättning är konstruerat på samma sätt. I samband med att regeringen tar slutlig ställning till de olika delarna i ett nytt system för statlig ersättning till kommunerna – och en helhetsbild framträder – kan det dock finnas anledning till förnyat övervägande i nu aktualiserade fråga.

Också när det gäller praktik och annan sysselsättning bör det ges ett tydligt uppdrag åt Migrationsverket att följa upp omfattning av och kvalitet i de kommunala insatserna. Migrationsverket bör härvid samråda med Arbetsförmedlingen.

## Utbildning för barn och ungdomar

### *Nuvarande ersättning*

En kommun har i dag rätt till ersättning för kostnader för utbildning för asylsökande barn m.fl. med följande schabloner per år och elev:

Förskoleklass	29 000 kr
Grundskola, obligatorisk särskola, specialskola och sameskola	56 700 kr
Gymnasieskola och gymnasiesärskola.	64 300 kr

Ersättning enligt ovan utgår efter ansökan.

Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning till en kommun för extra kostnader för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet.

En kommun har vidare rätt till ersättning för kostnader för plats i allmän förskola. Ersättning betalas med 35 300 kronor per barn och år. Ersättning utgår efter ansökan.

### *Problem i dag*

Vid utredningens kontakter med kommuner och SKL framgår att nivån på schablonen för allmän förskola förefaller någorlunda rimlig men att det finns problem med övriga schabloner på utbildningsområdet. Ett problem är att det i schablonerna inte ingår ersättning för lokaler. Anledningen till detta är enligt förarbetena att man inte trodde att det skulle uppstå särskilda lokalkostnader. I propositionen *Asylsökande barns skolgång m.m.* (prop. 2000/01:115)<sup>3</sup> uttalas följande:

Regeringen grundar sina bedömningar om schablonersättningar på marginalkostnadsberäkningar. Antalet asylsökande barn och ungdomar m.fl. utgör en relativt liten grupp av det totala antalet barn i skolan och kan därmed förväntas medföra endast mindre volymökningar som beräknas inrymmas inom befintliga lokaler. De föreslagna schablonbeloppen förväntas täcka de totala kostnaderna med undantag av kostnader för skollokaler.

Av propositionen framgår inte närmare hur de ursprungliga schablonerna räknades fram. De anges i propositionen bara till beloppen.

Av utredningens kontakter med kommuner och SKL framgår att vissa kommuner har merkostnader för lokaler för asylsökande elever; en del genom att särskilda lokaler hyrs in och andra genom att de planerar sina ordinarie lokaler så att de rymmer de asylsökanden barnen. Denna lägesbild vinner stöd av Statskontorets rapport *Asylsökande barns skolgång*, 2004:12.

Enligt statistik från Skolverket utgör lokalkostnaden 15–20 procent av den totala kostnaden för en elev. För dessa kostnader får kommunerna alltså ingen ersättning när det gäller asylsökande barn och ungdomar.

---

<sup>3</sup> Se s. 24.

Även om nuvarande schabloner skulle räknas upp med 15–20 procent motsvarande lokalkostnaderna skulle det enligt SKL inte räcka för att kommunerna skulle få ersättning för sina faktiska kostnader för asylsökande elever. Dagens utbildningsschabloner är nämligen betydligt lägre än kommunernas faktiska kostnader. Detta gäller särskilt elever i särskola och specialskola. Skillnaderna framgår om man jämför schablonerna för asylsökande barn med de genomsnittliga kostnaderna för samtliga skolbarn. Enligt uppgift från Skolverket uppgick de genomsnittliga kostnaderna (inklusive lokalkostnader) per elev år 2007 till följande:

---

Förskoleklass	44 600 kr
Grundskola	79 200 kr
Obligatorisk särskola	304 200 kr
Specialskola	787 700 kr
Gymnasieskola	88 900 kr
Gymnasiesärskola	237 700 kr

---

SKL och flera kommuner som utredningen varit i kontakt med bedömer att kostnaden för en asylsökande elev ofta är större än genomsnittskostnaden räknat på alla elever. Bakgrunden är att de asylsökande eleverna behöver kvalificerat stöd och hög lärartäthet. Till detta kommer tolkkostnader.

Även om antalet asylsökande elever i specialskola och särskola är litet (uppskattningsvis runt 2 procent eller 80 barn utifrån Skolverkets statistisk rörande samtliga elever) kan mottagandet av sådana elever få stora ekonomiska konsekvenser för en enskild kommun. Möjligheten att få ersättning för extra kostnader på skolområdet fungerar enligt många kommuner inte bra.

Sedan förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. infördes och fram till och med 2007 har schablonerna för asylsökande elever höjts med cirka 12 procent.<sup>4</sup> Under samma period har genomsnittskostnaderna för samtliga elever ökat med cirka 20 procent.

---

<sup>4</sup> Senaste höjningen trädde i kraft den 1 januari 2009.

*Förslag*

För att säkerställa kvalitet i undervisningen och övriga insatser inom skolans ram för asylsökande elever, måste kommunerna få fullgod ersättning. Utgångspunkten måste vara att dessa elevers behov måste tillgodoses, på samma sätt som i Sverige bosatta elevers.

Utbildningsschablonerna för asylsökande elever ligger som framgår ovan betydligt under genomsnittskostnaderna för samtliga elever. Det finns anledning att anta att kostnaderna för asylsökande elever inte understiger dessa genomsnittskostnader. En uppräknig av schablonerna bör därför ske. Utredningen föreslår en höjning med 30 procent utifrån det underlag som varit möjligt för utredningen att få fram.

För kommuner som kan påvisa att asylsökande barns skolgång medför påtagligt ökade lokalkostnader finns också möjligheten att utöver schablonersättning få särskild ersättning (se nedan). Det kan i vissa fall finnas fog för ett marginalkostnadsresonemang i fråga om lokalkostnader, av det slag som regeringen förde i proposition 2000/01:115. Så är dock, enligt utredningens uppfattning, inte alltid fallet.

Schablonerna för förskoleklass, grundskola och gymnasieskola blir med utredningens förslag följande:

---

Förskoleklass	37 700 kr
Grundskola	73 700 kr
Gymnasieskola	83 600 kr

---

Dessa schabloner bör som i dag utgå efter ansökan och inte automatiskt eftersom utnyttjandegraden av ersättningen ligger långt under 100 procent. Anledningen torde vara att alla kommuner inte begär ersättning och att alla asylsökande barn inte går i skolan.

För asylsökande elever som behöver gå i obligatorisk särskola, specialskola eller gymnasiesärskola kan kostnaderna bli betydande. För dessa fall är det inte lämpligt med en schablon utan berörda kommuner bör få ansöka om ersättning för faktisk kostnad.

## Sociala insatser

Ersättningen på det sociala området bör i ett framtida system delas in i tre underområden: Ersättning för sociala insatser i allmänhet, ersättning för insatser rörande ensamkommande barn och ersättning för insatser rörande vissa grupper av personer som har eller har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd m.fl. (angående sistnämnda kategori se kapitel 9).

### *Ersättning för sociala insatser*

Som framgår av kapitel 7 finns det behov av att tydliggöra ansvaret för sociala insatser för vuxna asylsökande. Kostnadsansvaret för dessa insatser bör vila på staten. En sådan ordning ställer krav på nya ersättningsregler på det sociala området.

En ny ersättning till kommunerna bör täcka de flesta sociala insatser som blir aktuella för asylsökande. Även i framtiden handlar det främst om insatser för asylsökande barn och ungdomar med särskilda behov. Vid betydande extrakostnader bör finnas möjlighet till särskild ersättning (se nedan).

År 2007 betalade Migrationsverket drygt 500 miljoner kronor enligt ersättningsförordningen till kommunerna för sociala insatser rörande barn och ungdomar. Några ersättningsregler rörande insatser för vuxna finns inte. För de insatser som kommunerna gör för vuxna finns därför inte någon möjlighet att få ersättning enligt nämnda förordning. I vissa fall får dock kommunerna ersättning av staten inom ramen för avtal mellan Migrationsverket och berörd kommun.

Utredningen har gjort stora ansträngningar för att få fram underlag för förslag till nya ersättningsregler för sociala insatser. Både Migrationsverket och SKL har dock haft mycket svårt att presentera relevant information. Det har bland annat berott på att aktuella kostnader inte särredovisas, varken hos Migrationsverket eller enskilda kommuner.

Utredningen konstaterar mot denna bakgrund att det inte finns underlag för att lägga fram ett utvecklat förslag om statlig ersättning för sociala insatser. För att det ska kunna göras krävs först och främst en fördjupad undersökning och analys av både Migrationsverkets och kommunernas kostnader för sociala insatser för vuxna.

Utgångspunkten för ett förslag till nytt system för statlig ersättning måste emellertid vara den kommunala finansieringsprincipen. Ersättningen till kommunerna ska motsvara deras faktiska kostnader. Detta innebär i princip att summan av de medel som Migrationsverket och kommunerna i dag tillsammans lägger på sociala insatser för asylsökande, ska tillföras kommunerna och fördelas mellan dem. För framtiden finns det en osäkerhet huruvida ett förtydligt kommunalt ansvar i enlighet med utredningens förslag, kommer att leda till att fler asylsökande i praktiken kommer att komma ifråga för insatser.

Utredningen har i sitt arbete kunnat konstatera att gällande system för schablonersättningar för ensamkommande barn fungerar bra. Dessa bör därför i princip finnas kvar. Utredningen föreslår vidare ytterligare schablonisering av vissa insatser rörande ensamkommande barn (se nedan).

I övrigt bör emellertid ersättning för insatser på det sociala området utges inom ramen för ett mer generellt utformat ersättningsystem. Självfallet bör i ett sådant system hänsyn tas till antalet asylsökande i respektive kommun. Liksom i fråga om hälso- och sjukvård kan emellertid den *faktiska* individkostnaden för sociala insatser antas variera kraftigt beroende på framför allt individens ålder – ett barn eller en mycket gammal person är normalt förknippade med större kostnader för sociala insatser än andra. Detta bör också beaktas. Den närmare utformningen av ett nytt ersättningsystem får anstå till dess att en mer fullständig bild av kostnaderna (se ovan) föreligger.

#### *Ensamkommande barn*

- Migrationsverket ska enligt nuvarande regler träffa överenskommelse med kommuner om mottagande av ensamkommande barn. Till en sådan kommun utgår i dag en årlig ersättning på 500 000 kronor. Härutöver utgår 1 600 kronor per dygn för varje överenskommen plats och ytterligare 300 kronor per dygn för varje utnyttjad plats. Detta system fungerar enligt berörda parter bra. Det finns därför inget behov av att ändra dessa schabloner utan de bör finnas kvar också i ett nytt system.
- Om det finns särskilda skäl får Migrationsverket anvisa ett ensamkommande barn till en kommun som verket inte har någon överenskommelse med. Sådana särskilda skäl kan vara att

barnet har önskemål om att få komma till en viss kommun t.ex. för att bosätta sig hos en släkting eller någon annan närstående person. Detta sker då ofta genom en familjehemsplacering. I dag utgår i ett sådant fall statlig ersättning till kommunen för faktisk kostnad. Utredningen anser att denna ersättning bör schabloniseras. Vårddygnskostnaden för familjehemsvård uppgick år 2007 till cirka 900 kronor i mediankommunen.<sup>5</sup> Enligt SKL betalar kommuner sinsemellan minst 1 200–1 400 kronor per dygn vid köp av en plats. De faktiska kostnaderna för placering av ensamkommande barn och ungdomar varierar men är oftast högre än genomsnittskostnaden. Enligt SKL innebär inte en placering hos släktingar att kostnaderna blir lägre än vid annan placering.

*Förslag:* 1 200 kr/vårddygn efter ansökan

- I dag utgår ersättning för utredning enligt socialtjänstlagen till kommuner som anvisats ensamkommande barn. Ersättning betalas efter ansökan med 39 000 kronor vid placering i familjehem och med 31 000 kronor vid placering i hem för vård eller boende eller i boende som avses i 2 § andra stycket LMA. Eftersom de ensamkommande barnen regelmässigt utreds anser utredningen att ersättningen bör bestämmas till ett enhetligt belopp per barn som utgår automatiskt vid ett tillfälle.

*Förslag:* 35 000 kr

- För ensamkommande barn förordnas god man. Kommunerna får statlig ersättning för kostnaderna för god man. Ersättning utgår för faktisk kostnad efter ansökan. Utredningen anser att denna ersättning bör schabloniseras och utgå automatiskt i form av ett engångsbelopp. Schablonen bör motsvara statens genomsnittskostnad (åren 2006 och 2007) för en god man för ett ensamkommande barn.

*Förslag:* 7 000 kronor

#### *Personer som har eller har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd m.fl.*

Statlig ersättning utgår inte enbart för utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd. Enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. utgår viss ersättning även för följande grupper med uppehållstillstånd:

---

<sup>5</sup> Se *Jämförelsetal för socialtjänsten 2007*, Socialstyrelsen.



- Utlänningar som av medicinska skäl beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen och
- bevispersoner som ansöker om eller som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen.

Ersättningen avser vissa sociala insatser och hälso- och sjukvård. Den betalas efter ansökan. Faktisk kostnad ersätts.

Utredningen föreslår i kapitel 9 att staten i ett framtida system ska ersätta kommuner och landsting för ytterligare grupper, bl.a. asylsökande som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år och som ansöker om nytt tillstånd.

*Förslag:* Kommunersättningen avseende samtliga grupper ovan avseende bistånd enligt socialtjänstlagen bör schabloniseras. För de utlänningar som har uppehållstillstånd kan ersättning behöva utgå för en längre period medan det rör sig om kortare tider för dem som ansöker om nytt tillstånd – här avser ersättningen i första hand själva ansökningstiden. Schablonen bör motsvara de faktiska kostnaderna. Utifrån tillgängligt underlag rörande sociala insatser bedömer utredningen att kommunernas kostnader för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl, bevispersoner och utlänningar som efter ett uppehållstillstånd på minst ett år ansöker om nytt tillstånd i stort motsvarar kostnaderna för nyanlända (angående de mottagandevillkor som gäller dessa grupper se kapitel 9). Beträffande utlänningar med verkställbara avlägsnandebeslut bedöms kostnaderna bli betydligt lägre (se även här kapitel 9).

Vid en samlad bedömning anser utredningen att schablonen bör bygga på en av de statliga ersättningar kommunerna kan få för nyanlända. Den ersättning som avses är den schabloniserade ersättning som en kommun får för varje nyanländ och som avser att täcka ökade kostnader. Utslaget per år uppgår ersättningen till drygt 50 000 kronor och per månad till drygt 4 000 kronor (för utlänningar i åldern 16–65 år).<sup>6</sup> Schablonen bör utgå efter ansökan.

Ersättningen för hälso- och sjukvård bör inte schabloniseras. Ersättning bör här utgå för faktisk kostnad efter ansökan.

---

<sup>6</sup> Se förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

## Extra ersättning

Enligt nuvarande regelsystem kan en kommun som får betydande extraordinära kostnader för en asylsökande ansöka om ersättning hos Migrationsverket.

Bestämmelsen om statlig ersättning för betydande extraordinära kostnader fanns ursprungligen i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Regeringen har i prop. 1989/90:105<sup>7</sup> om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m. uttalat att ersättning för betydande extraordinära kostnader i flyktingmottagandet huvudsakligen bör lämnas för betydande strukturella merkostnader. Vidare angav regeringen att ersättning bör kunna lämnas till kommuner som har betydande merkostnader till följd av att man tagit emot flyktingfamiljer med många minderåriga barn eller särskilt resurskrävande flyktinggrupper. I propositionen framhöll regeringen att tillämpningen ska vara restriktiv. När det gäller asylsökande finns i propositionen ett allmänt uttalande om att eventuella extraordinära kostnader för mottagande av asylsökande också bör kunna ersättas.

År 2007 betalade Migrationsverket ut 1 690 000 kronor i ersättning för betydande extraordinära kostnader. Ersättningen avsåg enligt uppgift från Migrationsverket i samtliga fall kostnader rörande ensamkommande barn.

Migrationsverkets beslut får överklagas till regeringen som endast i ett fåtal fall har beviljat ersättning. I de fall regeringen avslagit yrkandet om ersättning är det av besluten svårt att dra några slutsatser om det varit typen av kostnad eller beloppets storlek som avgjort utgången.

Flera kommuner har framfört till utredningen att nuvarande ersättningsordning för extra kostnader inte fungerar bra eftersom det framstår som oklart vad som kan ersättas och att väntetiderna på besked kan vara långa.

*Förslag:* Även om det nya ersättningssystemet som skissats ovan på ett bättre sätt än i dag kommer att motsvara kommunernas faktiska kostnader behövs det en ventil i systemet som ger möjlighet till ersättning för extraordinära kostnader. För att ersättning ska utgå bör krävas att den aktuella kostnaden är hög. Ersättning bör inte komma i fråga för kostnader under 250 000–300 000 kronor. Härutöver bör krävas att det rör sig om kostnader som ligger

---

<sup>7</sup> Se s. 26 f.

utanför det normala, t.ex. ett barn eller en ungdom som behöver ovanligt omfattande stödinsatser.

### Frågan om överklagande

I förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ersätts i många fall den faktiska kostnaden. Med ett sådant system kan det finnas behov av att kunna överklaga Migrationsverkets beslut och få ytterligare prövning till stånd.

I den nya modellen för statlig ersättning som skissats ovan är de flesta ersättningarna schabloniserade. Detta innebär att det inte alls finns samma behov av att kunna överklaga verkets beslut som i dagens system. Frågan om det bör vara möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut i utredningens modellförslag blir i praktiken endast intressant i samband med beslut rörande betydande extraordinära kostnader.

Mot bakgrund av att endast ett fåtal ärenden har överklagats till regeringen är det i stor utsträckning Migrationsverket som utvecklat den praxis som finns rörande ersättning för betydande extraordinära kostnader. Överklagandemöjligheten verkar alltså inte spela så stor roll i praktiken. Detta talar för att möjligheten att överklaga beslut om ersättning för extraordinära kostnader bör tas bort. På så sätt skulle också kommunerna snabbare få ett slutgiltigt besked i ersättningsfrågan. För att överklagandemöjligheten bör tas bort talar också att Migrationsverkets beslut om ersättning till kommuner och landsting för betydande extraordinära kostnader för flyktingmottagande inte får överklagas, se förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

*Förslag:* Migrationsverkets beslut om ersättning ska inte få överklagas.

### 10.3.3 Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

#### *Kostnadstäckning råder*

Landstingen får enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande en schablonersättning för varje asylsökande som vistas i landstinget. SKL har sedan år 1996 följt upp kostnaderna. Först under år 2006 närmade sig den statliga ersätt-

ningen landstingens kostnader. Under år 2007 täckte ersättningen kostnaderna för det året och gav dessutom ett litet överskott.

#### *Vårdkontakter innebärande kostnader över 100 000 kronor*

Enligt 6 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande framgår att hälso- och sjukvård som ges till asylsökande ersätts i form av ett schablonbelopp som lämnas per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget eller kommunen och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet. Kostnader för tolk, hjälpmedel och transport eller sjukresa i samband med vård som ger rätt till ersättning inkluderas i schablonersättningen.

Enligt 7 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande får Migrationsverket betala ut särskild ersättning om kostnaden för en vårdkontakt uppgår till mer än 100 000 kronor beräknad enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård. Den särskilda ersättningen ska motsvara den kostnad som överstiger 100 000 kronor. Särskild ersättning betalas ut efter ansökan till Migrationsverket efter avslutad vårdkontakt.

Regeringen har i beslut från den 10 september 1989 (UD98/85/MP) uttalat att utgångspunkten är att schablonersättningen enligt 6 § ska täcka all vård som en utlänning normalt sett kan förväntas behöva vid sin vistelse i landet under den tid denne omfattas av bestämmelserna i förordningen. För att en särskild ersättning enligt 7 § över huvud taget ska komma i fråga måste det därför enligt regeringen vara fråga om speciella fall.

År 2007 betalade Migrationsverket ut totalt 99 miljoner kronor för kostnadskrävande vård till drygt 500 personer.

SKL har till utredningen framfört att tillämpningen av 7 § inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Bakgrunden är följande.

Landstingen får avsätta omfattande både medicinska och administrativa resurser för att kunna påvisa och dokumentera förekomsten av ett medicinskt samband mellan olika vårdinsatser som ges inom ramen för en vårdkontakt. Migrationsverket kräver också att läkarintyg bifogas vilket är tidskrävande att få fram. Landstingen vittnar om att även i de fall landstingen tycker sig kunna påvisa ett medicinskt samband mellan insatser gör Migrationsverket ofta en annan tolkning och avslår ansökan. Konsekvensen av

Migrationsverkets nuvarande praxis är att landstingen ofta inte får någon ersättning alls för vårdkrävande personer.

*Förslag:* 7 § ändras så att särskild ersättning får utgå om kostnaden för en persons vårdkontakter uppgår till mer än ett visst angivet belopp. Förslaget innebär att landstingen får särskild ersättning för vård av en asylsökande i de fall kostnaden för vården överstiger det i bestämmelsen angivna beloppet. Något samband ska inte behöva visas mellan olika insatser. Inte heller bör läkarintyg krävas. Förslaget bör medföra administrativa förenklingar. Den nya konstruktionen torde medföra en viss kostnadsökning för staten. Det är därför rimligt att beloppet i bestämmelsen höjs. Utifrån underlag från SKL uppskattar utredningen att beloppet bör höjas till 125 000 kronor.

#### *Frågan om överklagande*

Vissa av Migrationsverkets ersättningsbeslut enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande får överklagas hos regeringen. Det handlar om beslut enligt följande paragrafer:

- 6 a §: schablonersättning för hälsoundersökning
- 7 §: ersättning för vårdkontakt över 100 000 kronor
- 8 §: ersättning för hälsoundersökningar som görs av smittskyddsskäl
- 8 a §: ersättning för hälso- och sjukvård samt hälsoundersökning rörande förvarstagna
- 9 §: ersättning till apotek för receptförskrivna läkemedel

Andra beslut av verket enligt den aktuella förordningen får inte överklagas.

Frågan är om det finns ett behov av att kunna överklaga Migrationsverkets beslut. Ersättningarna enligt 6 a, 8, 8 a och 9 §§ kan inte sägas vara av den karaktären att det finns behov av att få en överprövning. Med den förändring som utredningen föreslagit av 7 § finns inte heller behov av överprövning av besluten enligt den bestämmelsen.

*Förslag:* Migrationsverkets beslut om ersättning ska inte få överklagas.

### 10.3.4 Asylsökandes vårdavgifter

I förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar ges bestämmelser om den avgift som asylsökande själva ska betala (vårdavgift). Dessa bestämmelser innebär bl.a. följande.

Asylsökande ska betala vårdavgift med 50 kronor för besök hos läkare inom den offentliga primärvården och för läkarvård som ges efter remiss av sådana läkare.

Asylsökande ska inte betala avgift för

- förebyggande barna- och mödravård som ges av en vårdgivare inom den offentliga primärvården,
- förlossningsvård, och
- vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168).

För receptförskrivna läkemedel ska asylsökande betala avgift med högst 50 kronor.

Asylsökande ska betala avgift med 50 kronor för behandling hos en tandläkare inom folktandvården. Tandvård hos en tandläkare inom folktandvården är kostnadsfri för barn som inte fyllt 18 år.

Migrationsverket får under vissa förutsättningar betala särskilt bidrag för vårdavgifter.

Utredningen har i uppdrag att se över regleringen rörande asylsökandes vårdavgifter.

SKL har till utredningen framfört att man efter samråd med landstingen kommit fram till att man inte vill ha någon förändring till stånd när det gäller asylsökandes vårdavgifter. En förändring skulle vara till nackdel såväl för utlänningarna som för landstingen menar SKL. Nuvarande avgiftsbestämmelser är sedan lång tid väletablerade och kända i landstingen. Att ändra regleringen skulle ge upphov till administrativa problem. Ett slopande av vårdavgifterna skulle också innebära ökade kostnader, och därmed en ekonomiskt påfrestning, för de asylsökande.

Mot bakgrund av vad SKL framfört föreslår utredningen ingen förändring av asylsökandes vårdavgifter.

## 11 Uppgiftsskyldighet m.m.

Som en följd av att utredningen föreslår att ansvaret för flera uppgifter rörande asylsökande ska läggas på kommunerna behöver frågan om informationsöverföring lösas. I detta kapitel lämnas därför förslag på en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot kommunerna. Frågan är nära kopplad till sekretessregleringen rörande asylsökande. Denna fråga berörs därför också. Sist tas frågan om samordningsnummer upp.

### 11.1 Gällande sekretessregler

I 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser till skydd för utlänningar. I första stycket föreskrivs att sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit (presumtion för offentlighet) och tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utlänningar oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Ett exempel på fall där sekretess bör gälla är då röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet skulle leda till repressalier mot flyktingen eller hans nära anhöriga i hemlandet.

I 7 kap. 14 § andra stycket första meningen föreskrivs att utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses t.ex. ärenden om uppehållstillstånd. Bestämmelsen avser uppgifter om enskildas personliga förhållan-

den. Den innehåller ett omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess). Uppgifter som kan skyddas med stöd av bestämmelsen är uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning.

I Migrationsverkets hantering av ärenden om bistånd åt asylsökande gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, se 7 kap. 4 § sekretesslagen. Även här gäller ett omvänt skaderekvisit.

## 11.2 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

**Utredningens förslag:** En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot kommunerna införs.

Sedan den 1 juli 2008 finns en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot landstingen. Enligt förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska Migrationsverket till berört landsting lämna uppgifter om utlänningar som omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och som har etablerat boende inom landstinget eller som i annat fall vistas inom landstinget.

På motsvarande sätt behövs en uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna så att de kan utföra sina uppgifter enligt utredningens förslag, t.ex. anordna undervisning i svenska. Vilka uppgifter som avses framgår av 4 och 5 kapitel. Uppgiftsskyldigheten tas lämpligen in i den nya förordningen om asylsökande. Med en författningsstadgad uppgiftsskyldighet är sekretessen inte ett hinder för att lämna ut uppgifter till kommunerna (se 14 kap. 1 § sekretesslagen).

Vissa av de uppgifter som Migrationsverket ska lämna till kommunerna får normalt sett anses vara av harmlös natur (namn, ålder och adress). Typiskt sett finns därför inte behov av sekretess för denna typ av uppgifter hos kommunen. Bland asylsökande m.fl. finns självfallet personer som har skyddsbehov på grund av risk för förföljelse och tortyr. För dem gäller att känsliga uppgifter kan skyddas av sekretessbestämmelser som rör socialtjänsten (se 7 kap. 4 § sekretesslagen) och utbildningsväsendet (7 kap. 9 § sekretesslagen). Inom socialtjänsten råder presumtion för sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Inom utbildningsväsendet är skyddet för alla uppgifter inte lika starkt. Just för de uppgifter



som är aktuella i detta sammanhang – uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden – har dock ett förstärkt sekretesskydd införts för att kunna skydda förföljda personer. Sekretess gäller numera för sådana uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

### 11.3 Samordningsnummer

**Utredningens bedömning:** Folkbokföringsutredningens förslag rörande samordningsnummer bör genomföras.

#### *Nuvarande ordning*

Ett personnummer kunde före år 2000 ges även till personer som inte var eller hade varit folkbokförda. Den 1 januari 2000 infördes samordningsnummer och sedan dess kan personnummer fastställas bara för personer som ska folkbokföras. Ett samordningsnummer kan efter begäran från en myndighet tilldelas personer som inte är eller har varit folkbokförda. Samordningsnumret är i princip konstruerat som ett personnummer, men siffrorna för dag ska adderas med 60.

Samordningsnumren infördes för att vissa myndigheter behövde en personbeteckning även för personer som inte ska folkbokföras, för att undvika personförväxling och för att kunna föra över information mellan myndigheter. Det är i dag enbart vissa myndigheter som för vissa ändamål har rätt att begära samordningsnummer. Samordningsnummer används framför allt för personer som ska registreras i beskattningsdatabasen och för personer som misstänks för brott eller har begått brott och som ska registreras i rättsväsendets informationssystem.

#### *Förslag från Folkbokföringsutredningen*

Folkbokföringsutredningen har i delbetänkandet *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) föreslagit att samordningsnumren ska finnas kvar och att alla statliga myndigheter (t.ex. Migrationsverket) ska få möjlighet att begära ett samordnings-

nummer för en person. Personbeteckningen kan herefter användas av såväl kommunala myndigheter som privata företag och andra organisationer.

Enligt förslaget ska personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. kunna tilldelas ett samordningsnummer även om identiteten inte är styrkt.

#### *Kopplingen till Asylmottagningsutredningens förslag*

Asylmottagningsutredningens förslag innebär att kommunerna i ökad utsträckning kommer att ansvara för uppgifter i förhållande till asylsökande. Det gäller svenskundervisning, annan sysselsättning och sociala insatser. Landstingen har redan ansvaret för hälso- och sjukvård åt asylsökande.

När ansvaret för uppgifter rörande asylsökande sprids på flera aktörer är det viktigt att alla dessa kan använda en gemensam personbeteckning för en och samma person. På så sätt blir informationsutbytet mellan aktörerna enklare och risken för en sammanblandning av personer med felaktiga beslut som följd minimeras.

Mot denna bakgrund ser Asylmottagningsutredningen stora fördelar med Folkbokföringsutredningens förslag rörande samordningsnummer. Förslaget innebär att Migrationsverket kan begära samordningsnummer för asylsökande. Detta nummer kan sedan följa personen i samband med informationsutbyte och användas också av kommuner och landsting. På så sätt underlättas hanteringen av personuppgifter i det nya mottagandesystem som Asylmottagningsutredningen föreslår. Det praktiska genomförandet av utredningens förslag om sysselsättning (kapitel 4), boende (kapitel 5), sociala insatser (kapitel 7) och tidsbegränsade uppehållstillstånd (kapitel 9) skulle underlättas väsentligt om asylsökande hade samordningsnummer. För landstingens del skulle patientsäkerheten öka och det administrativa arbetet i ärenden om ersättning för kostnadskrävande vård avsevärt förenklas.

Det är därför angeläget att Folkbokföringsutredningens förslag genomförs.

## 12 Värdegrund och förhållningssätt inom mottagandet av asylsökande

Enligt direktiven är en övergripande utgångspunkt för utredningens uppdrag att asylmottagandet ska vara utformat så att det bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess med korta handläggningstider. En förutsättning för att rättssäkerhet och humanitet ska kunna säkerställas i Migrationsverkets verksamhet är tydlighet och en levande diskussion i frågor som rör värdegrund och förhållningssätt till den enskilde. Detta är inget unikt för Migrationsverket, utan gäller alla verksamheter som innebär myndighetsutövning mot enskild. Frågor av detta slag fokuseras närmare i detta kapitel. Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka insatser Migrationsverket gör i sammanhanget. Därefter följer utredningens överväganden.

### 12.1 Vad gör Migrationsverket?

Migrationsverket arbetar kontinuerligt med att säkerställa att organisationen och dess enskilda tjänstemän verkar i enlighet med de rättsliga och etiska principer som ska gälla för myndighetens verksamhet. Migrationsverket arbetar också med att utveckla servicen i förhållande till den enskilde.

Det huvudsakliga redskapet för detta är en intern utbildning som kallas "Migrationsprogrammet". Programmet innehåller ett antal olika delar/moment. Utbildningens innehåll och sammansättning varierar efter den anställdes befattning. Obligatoriskt är dock momentet "Förvaltningskunskap 1 med etik och förhållningssätt". Utbildningsmomentet ska ge grundläggande kunskaper om de

förvaltningsrättsliga reglerna, verkets interna regler och de grundläggande principer som styr myndighetens verksamhet.

Frågor som rör förhållningssätt och värderingar lyfts också fram i olika interna styrdokument för Migrationsverket. I Migrationsverkets förvaltningshandbok uppmärksammas bl.a. vikten av att

- sätta den enskilda människan i centrum,
- respektera människors förutsättningar, gränser och okränkbarhet,
- arbeta med empati,
- stödja den sökande att ta till vara sin rätt, samt
- ge likvärdig behandling och fatta förutsägbara beslut.

I den ”produktionsplan” som finns för mottagningsverksamheten 2008–2010 understryks att mottagningssystemet ska vara ”humant och värdigt under hela asylprocessen”. I sammanhanget markeras bl.a. vikten av respekt och integritet och att den sökande vet var man kan vända sig för att lämna synpunkter, klagomål och förslag till förbättringar.

Varje mottagningsenhet inom Migrationsverket har regelbundna möten vid vilka diskussioner förs kring etik och förhållningssätt. Detta är enligt verket ett sätt att hålla tankarna om värderingar och förhållningssätt levande inom organisationen.

Inom Migrationsverket finns två mer oberoende organ av intresse i sammanhanget. Dessa är sökandeombudsmannen och Etiska rådet.

Sökandeombudsmannen inrättades 2006 och har som uppgift att ta emot och utreda synpunkter och klagomål från sökande, eller sökandes representanter, avseende anställda vid Migrationsverket. Sökandeombudsmannen ska också medverka i Migrationsverkets kontinuerliga arbete med frågor som rör bemötande och har en etisk dimension. Inom ramen för sin verksamhet medverkar Sökandeombudsmannen vid personalmöten, utbildningsdagar m.m. Sökandeombudsmannen har kontinuerlig kontakt med frivilligorganisationer och andra representanter för de sökande.

I sin årsrapport för 2007 bedömer sökandeombudsmannen att den egna verksamhet har haft effekt.<sup>1</sup> En grund för denna bedöm-

---

<sup>1</sup> Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007, april 2008 (Dnr 111-2008-21630).

ning är förhållandet att antalet hänvändelser till ombudsmannen inte ökat trots den aktiva utåtriktade verksamhet som bedrivits i relation till bl.a. frivilligorganisationer och andra representanter för de sökande. Av detta drar ombudsmannen slutsatsen att den etiska medvetenheten inom Migrationsverket torde ha ökat.

Det etiska rådet utses av regeringen. Rådet ska på generaldirektörens/myndighetens begäran avge yttranden i frågor som rör utformningen av myndighetens verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Rådet ska bestå av högst sju ledamöter. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter i rådet för en bestämd tid.<sup>2</sup> Etiska rådet sammanträder på kallelse av ordföranden. Rådet kan på eget initiativ ta upp frågor och bjuda in medarbetare från verket till sammanträden för att belysa olika frågor. Det är dock generaldirektören som kan begära att få yttranden från rådet.

Regeringen har under de senaste åren återkommande, i Migrationsverkets regleringsbrev och i särskild ordning, givit myndigheten uppdrag med bäring på mänskliga rättigheter och bemötande. Huvudsakligen synes uppdragen ha inriktats på kompetensfrågor och varit kopplade till införandet av den nya instans- och processordningen. Frågor som rör barn och jämställdhet/kön har fått särskild uppmärksamhet, men även frågor som rör sexuell läggning och transpersoner har uppmärksammats. Av Migrationsverkets återrappporter framgår bl.a. att kompetensfrågorna i mycket stor utsträckning kopplats till den utredande och prövande verksamheten, att målet om att alla medarbetare ska ha genomgått migrationsprogrammet (jfr ovan) inte alltid har kunnat nås samt att Barnombudsmannen och frivilligorganisationer som bl.a. Barnens rätt i samhället (BRIS) och Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) involverats i myndighetens utbildningsverksamhet på området.

## 12.2 Överväganden

Den asylsökande individen befinner sig i en mycket utsatt position. Hans eller hennes framtid ligger, tillspetsat uttryckt, i Migrationsverkets händer. Också under vistelsen i Sverige är individen i många avseenden beroende av Migrationsverket. Den asylsökande kan dessutom ha svåra traumatiska upplevelser bakom sig, vilket

---

<sup>2</sup> SFS 2004:294 10 a §.

förstås präglar individen. Migrationsverket har samtidigt – såsom ansvarig myndighet för både prövningen av frågan om uppehållstillstånd och mottagandet av den asylsökande – en svår dubbel roll. Sammantaget innebär dessa förhållanden att den enskilda tjänstemannen vid Migrationsverket har en mycket komplex och grannlaga uppgift.

Det är mot denna bakgrund inte överraskande att det förekommer klagomål och kritik mot Migrationsverket. Snarare vore motsatsen mer uppseendeväckande. Men just på grund av svårigheterna och komplexiteten i Migrationsverkets uppdrag är det oerhört angeläget att myndigheten prioriterar frågor som rör individens rättssäkerhet och förhållningssättet till och bemötandet av den enskilde. Som alla myndigheter som möter människor i utsatta situationer måste Migrationsverket göra allt vad myndigheten kan för att förebygga att individer känner sig kränkta och illa behandlade vid kontakter med verkets personal. Och, om något går fel, också effektivt kunna utreda vad som har skett och ge den enskilde någon form av upprättelse. Detta är för Migrationsverket inte bara en fråga om att värna den enskildes asylsökandes rättssäkerhet, integritet och välbefinnande. I förlängningen handlar det om asylsystemets trovärdighet i relation både till hela gruppen asylsökande och till den breda allmänheten. Det finns också en personalsocial dimension. Den anställda inom Migrationsverket har sitt många gånger svåra uppdrag från regering och riksdag och måste ges den kunskap och det stöd han eller hon behöver för att klara av det på bästa sätt.

Migrationsverket utsattes för kritik för ett antal händelser under 2005 och 2006 avseende bemötandet av asylsökande. Den massmediala uppmärksamheten var stor. En rad initiativ har sedan dess tagits för att förstärka arbetet i relevanta avseenden. Regeringen har i sin styrning tydligare än tidigare uppmärksammat frågor kopplade till kompetens, förhållningssätt och bemötande. Migrationsverket har också vidtagit åtgärder på eget initiativ. Förutom att inrätta en sökandeombudsman så har verket genomfört en rad utbildningsinsatser.

Utredningen välkomnar dessa initiativ. Det är i ljuset av dem rimligt att anta att det i dag finns en medvetenhet och kunskap inom Migrationsverkets organisation när det gäller frågor som rör individens rättssäkerhet och förhållningssättet till och bemötandet av den asylsökande. Utredningen vill samtidigt betona vikten av kontinuitet i arbetet på detta område. Ett värdegrundsrelaterat

utvecklingsarbete har inte något realistiskt slutmål utan måste ständigt drivas vidare. Det måste fortgå oavsett budgetläge och oavsett det intresse som omvärlden, t.ex. i form av massmedia, visar det för stunden.

### 12.2.1 Behovet av ändamålsenlig kompetens inom mottagandet av asylsökande

**Utredningens bedömning:** Det bör säkerställas att insatser för att ge Migrationsverkets personal ändamålsenliga kunskaper om de asylsökandes rättigheter och höja medvetenheten i frågor som rör förhållningssätt och bemötande, i nödvändig utsträckning också när den personal som ansvarar för mottagandet.

Som framgått ovan har Migrationsverket, på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen, vidtagit en rad åtgärder på senare år när det gäller frågor kopplade till kompetens, förhållningssätt och bemötande. Många insatser gjordes i samband med införandet av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden 2006. Även i övrigt synes i förhållandevis stor utsträckning fokus i insatserna ha legat på de delar av organisationen som ansvarar för asylutredning och prövning.

Det är naturligtvis nödvändigt att asylhandläggare och beslutsfattare har ändamålsenlig kunskap för sina respektive uppdrag. Endast så kan rättssäkerheten i asylprocessen säkerställas. Utredningen ser emellertid – också på detta område – en risk att mottagningsverksamheten inte ges vederbörlig prioritet. De anställda som arbetar med mottagningsverksamhet har omfattande kontakter med individerna. Svåra frågor kopplade till boende, hälsa, familjesituation och den sociala situationen i övrigt kan aktualiseras i dessa kontakter. Också dessa yrkesgrupper måste ges de kunskaper och det stöd de behöver. Det är därför enligt utredningens uppfattning angeläget att säkerställa att det utvecklingsarbete som bedrivs inom Migrationsverket på det aktuella området, i nödvändig utsträckning omfattar även den personal som ansvarar för mottagandet av asylsökande.

### 12.2.2 Hur tillgodose behoven hos vissa särskilda grupper av asylsökande?

**Utredningens bedömning:** Migrationsverkets förmåga att i mottagandet identifiera och tillgodose behov hos grupper av asylsökande med särskilda behov behöver i vissa avseenden utvecklas.

Det är angeläget att Migrationsverket i den utredning av individen som görs kan identifiera samtliga för mottagandet av den asylsökande relevanta omständigheter. Det handlar bl.a. om sociala och hälsorelaterade omständigheter. Verket måste därför ha en bred allmän kompetens. Detta innebär emellertid inte att det är Migrationsverkets sak att i alla delar utreda och vidta åtgärder för att säkerställa att individens behov tillgodoses. I många fall handlar det i stället om att samverka med andra myndigheter, så som kommun och landsting, för att utreda och säkra att relevanta åtgärder sätts in (jfr avsnitt 4.3.3).

Utredningen bedömer att Migrationsverket i vissa avseenden behöver utveckla sin organisation och verksamhet för att i mottagandet bättre kunna identifiera och tillgodose behov hos grupper av asylsökande med särskilda behov.

Det finns bl.a. behov av rutiner för att i större utsträckning koncentrera asylsökande med likartade särskilda behov till en eller ett fåtal orter. För individen kan det psykosocialt vara av stor betydelse att hamna bland asylsökande med vilka man delar livssituation eller en specifik problematik. Det är även viktigt att det finns en kritisk massa av erfarenhet och kunskap för att individen ska kunna ges ett bra stöd i mottagandet. Det gäller både den egna organisationen och andra berörda instanser, som kommuner och landsting. Men det handlar inte bara om det. Det torde också i högsta grad vara rationellt ekonomiskt och gagna effektiviteten i verksamheten med en större samordning av hur grupper av asylsökande med särskilda behov hanteras.

Ett exempel på detta är gruppen döva asylsökande. Det är en grupp med mycket specifika särskilda behov som trots detta i stor utsträckning har spridits ut över mottagningsenheterna i landet. De 40 döva asylsökande som i mars 2008 var inskrivna i mottagnings-systemet, var placerade på 17 olika orter. Följden har blivit isolering för individen och brister i mottagandet.



Migrationsverket har nyligen fattat beslut om att bevilja Västanviks folkhögskola och Sveriges Dövas Riksförbund projektmedel från flyktingfonden. Det aktuella projektet syftar just till att förbättra mottagandet och – i förekommande fall – introduktionen av döva och hörselskadade asylsökande. Projektet bygger bl.a. på att erbjuda alla döva asylsökande boende antingen vid Västanviks folkhögskola eller, vad gäller barnfamiljer, på någon av de orter där det finns specialskolor för döva och hörselskadade barn. Västanviks folkhögskola har Sveriges Dövas Riksförbund som huvudman och erbjuder normalt utbildning av olika slag för döva. Utredningen vill understryka vikten av att följa upp projektet och att i sinom tid ta till vara goda erfarenheter i den reguljära verksamheten.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att det kan finnas ekonomiska begränsningar för att i den reguljära verksamheten införliva erfarenheter av projekt av aktuellt slag. Även om så är fallet är det angeläget att Migrationsverket verkar för att hitta organisatoriska eller andra lösningar som gör att grupper av asylsökande med särskilda behov kan få ett bra bemötande och stöd och som också underlättar för kommuner och landsting att göra nödvändiga insatser.

En möjlighet kan vara att på varje mottagningsenhet eller motsvarande utse en tjänsteman med särskilt ansvar att stödja, samordna, följa och utveckla enhetens arbete i vissa specifika avseenden. Det skulle t.ex. kunna handla om frågor som rör jämställdhetsaspekter i mottagandet samt bemötande av och stöd till barn, äldre, personer med funktionsnedsättningar och homo- och bisexuella och transpersoner. Att utveckla denna typ av organisatoriska lösningar kan vara ett viktigt komplement till de utbildningssatser som görs inom Migrationsverket, men som inte omfattar alla anställda inom mottagandet.

### 12.2.3 Värdet av extern oberoende uppföljning och granskning

**Utredningens bedömning:** Det finns skäl att låta externa aktörer bidra i arbetet för att utveckla Migrationsverkets verksamhet när det gäller förhållningssätt till och bemötande av den asylsökande.

Det finns alltid en risk att en organisation blir ”hemmablind” och – i reaktion mot en komplicerad verklighet eller kanske kritisk omvärld – sluter sig. I förlängningen kan då utvecklas attityder, språkbruk och beteenden som inte är förenliga med de krav som måste ställas i offentlig verksamhet.

Liknande resonemang i fråga om Migrationsverket har förts i såväl forskningsstudier och i den granskning som Statskontoret genomförde av Migrationsverket 2004.<sup>3</sup> I Statskontorets granskning av Migrationsverket påpekas bl.a. att ”... organisationen är sluten gentemot omvärlden” och att ”... transparens inte varit ett utmärkande drag för verksamheten”. Statskontoret konstaterar vidare i sin rapport att extern tillsyn och granskning bör medföra större öppenhet och i förlängningen också ge de asylsökande större möjligheter att hävda sina rättigheter. Migrationsverket rekommenderas i anslutning till detta att anlita utomstående expertis för att granska olika delar av sin verksamhet.

Utredningen delar uppfattningen att utomstående expertis i olika avseenden kan tillföra Migrationsverkets verksamhet mycket. Myndigheten har själv under hösten 2008 utnyttjat extern konsult hjälp för att se över och utveckla asylprocessen och förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Migrationsverket har också samverkat med frivilligorganisationer. Exempelvis har Röda Korset utvärderat hur Migrationsverket hanterar könsrelaterad förföljelse både utifrån ett prövnings- och ett mottagandeperspektiv. Röda Korset presenterar också i dagarna en utvärdering av hur Migrationsverket och landstingen beaktar asylsökandes behov ur ett hälsoperspektiv. Utredningen menar att det kan finnas väl så goda skäl att ta extern hjälp och låta en utomstående oberoende aktör ”lysa igenom” verksamheten när det gäller frågor som rör förhållningssätt till och bemötande av den enskilde asylsökande.

Erfarenheter av externa granskningar syftande till att kvalitetssäkra asylmottagandet i olika hänseenden finns internationellt. Exempelvis har det finska Arbetsministeriet i samarbete med kommunen Oravais flyktingmottagning i Österbotten genomfört ett projekt, LATU, för kvalitetssäkring av asylmottagandet i Finland.<sup>4</sup> Projektet har finansierats av den

<sup>3</sup> Se Eva Norström: *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*. Avhandling i etnografi, Lunds universitet, 2004 samt *Tydligare styrning av Migrationsverket*, Statskontorets rapport 2004:20.

<sup>4</sup> För en kortfattad redovisning av studien, se: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=588>.

Europeiska flyktingfonden. Utgångspunkt har varit en gedigen forskningsstudie, som beskriver och analyserar det finska asylmottagandet ur en rad olika perspektiv.

## 13 Särskilt om frivilligorganisationernas roll

Utredningen har i uppdrag att utreda möjligheterna att tillvarata, bredda och fördjupa de ideella organisationernas engagemang inom mottagandet samt lämna förslag på hur staten kan stimulera dessa organisationer att i större omfattning få en roll och delta i mottagandet av asylsökande. Kapitlet inleds med en redovisning av Migrationsverkets erfarenheter av samverkan med frivilligorganisationer. Därefter beskrivs aktuella initiativ på central nivå rörande samverkan mellan staten och frivilligorganisationerna. Det ges också några exempel på frivilligorganisationer som är aktiva på asylmottagandets område och på specifika verksamheter och initiativ av särskilt intresse. Avslutningsvis redovisar utredningen sina överväganden.

### 13.1 Erfarenheter inom Migrationsverket av samverkan med frivilligorganisationer

Migrationsverket har en lång tradition av att samverka med frivilligorganisationer. Det mest utvecklade samarbetet inleddes i början av 1980-talet och pågick fram till 1994. Då drev Röda Korset ett antal anläggningsboenden på uppdrag av Migrationsverket. I samband med att situationen på Balkan stabiliserades och inströmningen av asylsökande gick ned, började Migrationsverket att avveckla mottagningsenheter runtom i Sverige. I första hand avvecklades externa enheter. Orsaken var primärt att de fackliga organisationerna drev detta gentemot verksledningen. Under perioden avvecklades också många enheter som Migrationsverket drev i egen regi.

Omfattningen av i dag förekommande samverkan mellan Migrationsverket och frivilligorganisationer varierar mycket mellan olika

enheter inom myndigheten. Det finns enheter som inte har någon samverkan alls med frivilligsektorn. Samtidigt finns det enheter med en väl utvecklad samverkan med frivilligorganisationer av olika slag. De verksamheter som bedrivs kan t.ex. vara inriktade mot information, psykosocialt stöd eller praktisk sysselsättning och aktivitet. Förhållandevis vanlig är olika verksamheter för barn eller verksamhet särskilt inriktad mot kvinnor.

Initiativet till samverkan kan antingen komma från frivilligorganisationerna själva eller från Migrationsverket. Hur formerna för samverkan ser ut lokalt är i hög grad beroende av de enskilda människor som är aktiva i organisationerna på lokalplanet. Oftast är det ett fåtal individers engagemang som håller igång en verksamhet. Det innebär att verksamheten blir sårbar och att kontinuiteten inte alltid är den bästa.

Det tyngsta skälet för Migrationsverket att involvera frivilligsektorn i mottagandet av asylsökande har varit att det ger de asylsökande möjlighet att få stöd av någon som inte representerar en myndighet och som inte heller är inblandad i prövningen av individens asylärende. Migrationsverket bedömer att frivilligorganisationerna på många håll ger ett värdefullt stöd till de sökande och ger möjligheter till asylsökande att komma i kontakt med det svenska samhället och i Sverige bosatta. Problem som uppstår beror, enligt Migrationsverket, ofta på att organisationerna eller dess aktiva medlemmar inte förstår Migrationsverkets uppdrag. Man har synpunkter på de beslut som fattas och det har också hänt att man har förhindrat verkställigheter av utvisningsbeslut.

Huvuddelen av i dag förekommande samverkan mellan frivilligorganisationer och Migrationsverket bedrivs inom ramen för Europeiska flyktingfonden (ERF). Flyktingfonden och dess systerfond Återvändandefonden ska medfinansiera angeläget utvecklingsarbete, som bedrivs av bl.a. Migrationsverket, kommuner/landsting, organisationer, forskningsinstitutioner, företag, stiftelser. Innevarande programperiod för de båda fonderna sträcker sig mellan 2008 och 2013. Som ett led i arbetet med att ta fram nationella fleråriga program för Flyktingfonden och Återvändandefonden genomfördes under försommaren 2007 ett NGO-Forum i samverkan mellan UNHCR:s Stockholmskontor, Migrationsverkets fondsekretariat och Röda Korset. Vid de gruppdiskussioner som fördes kring mottagande framkom bl.a. behov av att utveckla dels informationen till de asylsökande, både

vad gäller innehåll och form, dels bosättningsarbetet. Vad gällde bosättningsarbetet efterlystes bl.a. en ökad regional samverkan.<sup>1</sup>

Något särskilt uppdrag till Migrationsverket från regeringen, att samverka med frivilligsektorn finns i dag inte. Det finns inte heller några särskilda riktlinjer inom myndigheten – vid sidan om det som gäller för flyktingfonden – för om, hur, när, i vilken omfattning och i vilka avseenden som samverkan med frivilligorganisationer ska eller bör äga rum.

### **13.2 Samverkan mellan staten och frivilligorganisationerna – aktuella initiativ**

Organisationer inom det sociala området, regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting har under hösten 2008 avslutat en dialog på det sociala området. Dialogen har resulterat i en överenskommelse i form av en ömsesidig avsiktsförklaring<sup>2</sup>. Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Överenskommelsen ska tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verksamma på området.

En ytterligare viktig fråga i överenskommelsen är hur organisationerna parallellt med att vara utförare ska kunna fungera i rollen som röstbärare och opinionsbildare, inte minst för människor som befinner sig i utanförskap.

Regeringens inbjudan till dialogen har haft flera motiv. Bland annat har dialogen under en följd av år efterfrågats av representanter för de idéburna organisationerna inom det sociala området. Genom dialogen har regeringen också velat ta till vara de idéburna organisationernas kunskap och engagemang och lyfta fram att organisationerna fyller en viktig funktion när det gäller att göra det möjligt för människor att påverka såväl sin egen vardag som samhället i stort. Under arbetets gång har Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet informerats om dialogen och en

---

<sup>1</sup> Rapport från NGO-Forum II. Europeiska flyktingfonden 12–13 juni 2007 (Migrationsverket).

<sup>2</sup> Protokoll vid regeringssammanträde 2008-10-23, IJ2008/2120UF (delvis).

diskussion har förts kring överenskommelsens innehåll. Kring de centrala delarna av överenskommelsen finns därmed en bred politisk uppslutning.

I överenskommelsen formuleras utgångspunkter, en vision och principer för det framtida samspelet mellan parterna. De gemensamma principerna har tagits fram med beaktande av de problem och hinder som har identifierats under dialogen mellan regeringen och de idéburna organisationerna. De föreslagna principerna syftar till att bidra till långsiktighet och förutsägbarhet i relationerna mellan de olika aktörerna. Principerna är vägledande för ett antal övergripande åtaganden från parterna som kan följas av konkreta åtgärder – till överenskommelsen fogas åtgärdsplaner för respektive part. Varje part ansvarar för sin egen åtgärdsplan medan principerna ägs gemensamt.

De principer som formuleras tar sikte på:

- självständighet och oberoende
- dialog
- kvalitet
- långsiktighet
- öppenhet och insyn, samt
- mångfald (som i sammanhanget avser att samhället välkomnar idéburna organisationer och utförare inom det sociala området med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter).

I överenskommelsen anges slutligen också att regeringen avser att genomföra en dialog för att också stärka de idéburna organisationernas möjligheter att bidra till introduktionen av nyanlända till Sverige. Förslag om att etablera en sådan dialog hade tidigare lämnats av Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering i betänkandet SOU 2008:58.

Den 18 december 2008 beslutade regeringen<sup>3</sup> i enlighet med ovanstående. I beslutet inbjuder regeringen idéburna organisationer som är verksamma på integrationsområdet till en dialog. Dialogen ska enligt beslutet även omfatta organisationer som arbetar med mottagande av asylsökande.

---

<sup>3</sup> Protokoll vid regeringssammanträde 2008-12-18, IJ2008/60/UF.

### 13.3 Organisationer och verksamheter inom frivilligsektorn – några exempel

#### 13.3.1 Svenska Röda Korset

Svenska Röda Korset är den frivilligorganisation som har den mest omfattande och mångsidiga verksamheten relaterade till asylsökande. Organisationen erbjuder bl.a. information om asylprocessen, rådgivning och stöd i asylärenden och hjälp vid återvändande.

Något som Röda Korset erbjuder på många platser i Sverige är också medmänskligt stöd till de asylsökande. Denna verksamhet har olika inriktning beroende på lokala behov och resurser. Det kan t.ex. handla om besöksverksamhet på Migrationsverkets förläggningar och förvarsenheter, samtalsgrupper, läxhjälp, språkträning, simskola och barnverksamhet. Migrationsverkets förvar och förläggningar besöks inte minst också för att bevaka de asylsökandes rättigheter och bryta deras isolering.

Asylsökande är välkomna att delta som frivilliga medarbetare i alla Röda Korsets olika verksamheter. En enskild lokal verksamhet som kan utgöra exempel är Flyktingcentrum Boden. Det övergripande syftet med centret är att ge asylsökande i Bodens kommun stöd så att de ska kunna förbättra sin livssituation och sitt välbefinnande. Röda Korset samverkar lokalt med berörda myndigheter och organisationer. Navet i centret är en särskild lokal, "Träffpunkten". Där kan asylsökande få psykosocialt stöd av olika slag. Barn kan få läxhjälp. Undervisning i vardagssvenska och simskola är andra aktiviteter som erbjuds med koppling till centret.

Röda Korset bedriver vidare en utvecklad verksamhet för återvändande till Norra Irak, Serbien och Kosovo. Syftet är att asylsökande som fått avslag på sin asylansökan ska ha möjlighet att återvända till sitt ursprungsland under säkra och värdiga former. En viktig aspekt av detta är att förbättra förutsättningarna för social reintegration för dem som återvänder.

En viktig del av Röda Korsets engagemang inom mottagandet av asylsökande är också de behandlingscenter (RKC) för krigsskadade och torterade som finns på sex olika platser i Sverige: Stockholm, Malmö, Skövde, Uppsala, Falun och Skellefteå. Målet för verksamheten är att människor som utsatts för krigstrauma och tortyr får den vård de behöver för att i möjligaste mån återfå psykisk och fysisk hälsa. Behandlingen vid RKC utgår från patientens totala livssituation. Såväl medicinska, psykologiska som



sociala behov vävs in i en helhetsbedömning. Både vuxna och barn och ungdomar är välkomna. På RKC arbetar behandlingsteam med läkare, psykologer, psykoterapeuter, socionomer, sjukgymnaster och tolkar för att ge en så bra rehabilitering som möjligt. RKC är knutna till övrig verksamhet inom Röda Korset såsom rådgivning, efterforskning av anhöriga och medmänskligt stöd från flyktingguider. Ett hundratal frivilliga medarbetare arbetar direkt eller indirekt med att ge socialt och medmänskligt stöd till dem som är i behandling.

### 13.3.2 Sveriges Kristna Råd m.fl.

Under hösten 2007 och våren 2008 anordnade Sveriges Kristna Råd fyra tvådagarskurser på temat introduktion och integration med fokus på samverkan. Kurserna var en fortsättning på ett samarbete som kommit till stånd året innan mellan Sveriges Kristna Råd, Sveriges Muslimska Råd, Judiska Centralrådet, Integrationsverket och Migrationsverket där man gemensamt konstaterade att det behövs mer kunskapsutbyte och samverkan framför allt på lokalplanet.

I rapporten *Lärdomar om samverkan* (Svenska Kyrkans kansli, avdelningen för kyrkoliv och samhällsansvar) sammanfattas vad som framkom vid kurserna. I rapporten lyfts fram att frivilligorganisationernas styrka är det personliga mötet och att skapa en känsla av delaktighet i det civila samhället. Frivilligorganisationerna, inte minst trossamfunden, arbetar utifrån ett individ- och familjeperspektiv. Uppdraget är samlat och inte uppdelat på olika myndighetsuppdrag och innebär helhetssyn. Det lyfts också fram att trossamfund erbjuder ett sammanhang där de andliga perspektiven i livet får utrymme och att många som invandrar till Sverige bär med sig en stark gudstro. Flyktingsituationen i sig innebär också att de existentiella frågorna aktualiseras.

I rapporten diskuteras också ingående olika utmaningar och problem vid frivilligsektorns samverkan med det offentliga. Problem som berörs är att frivilligorganisationer kan ha svårt att hantera omfattande administration, olika rättssäkerhetsaspekter som överklagbarhet, offentlighet och sekretess samt att det är svårt för aktörer inom frivilligsektorn att vinna offentliga upphandlingar. I detta sammanhang uppmärksammas att det enligt nuvarande upphandlingsregler inte finns mycket utrymme för att ta hänsyn till

sociala aspekter och kvaliteter. I rapporten lyfts också fram att det finns en risk med att frivilligsektorn åtar sig uppdrag från Migrationsverket. Rollfördelningen kan bli förvirrande och kyrkornas trovärdighet i arbetet för människor som söker asyl kan ta skada.

Mot bakgrund av resonemang som dessa konstateras i rapporten att det är önskvärt att det offentliga hittar former för samverkan med frivilligsektorn som inte handlar om att lägga ut hela uppdrag på den, utan om att just *samverka*. Det formuleras också ett antal nyckelfaktorer för lyckad samverkan. Nedan lyfts ett antal av dessa nyckelfaktorer upp i punktform.

- Låt alla som ska vara med vara med från början!
- Låt målgruppen bli delaktig!
- Bygg upp en förståelse för varandras uppdrag och särart!
- Bygg upp en förståelse för varandras förutsättningar!
- Hitta gemensamma utgångspunkter!
- Definiera nyttan av samverkan och sätt upp tydliga ramar!
- Dokumentera och utvärdera!

### 13.3.3 Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden (AEASS)

Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden (AEASS) drev mellan 2003 och 2005 projektet *Av egen kraft – asylsökande organiserar sig*. Verksamhetens grundidé var att mer etablerade och resursstarka eritreanska asylsökande arbetade med att ge juridiskt och socialt stöd och rådgivning till sina nyanlända landsmän, men också med en alternativ organiserad verksamhet. Verksamheten bedrevs inom ramen för gemenskapsinitiativet Equal och med stöd av Studieförbundet och den Nationella temagruppen asyl & integration.

Många av de eritreanska asylsökande som kom till Sverige i början av 2000-talet fick först efter en mycket lång process och efter överklaganden till Utlänningsnämnden uppehållstillstånd.

Ett viktigt inslag i AEASS verksamhet var stöd och rådgivning till medlemmarna vad gäller själva asylprövningen. Vid sidan om detta erbjöd dock föreningen också socialt stöd och anordnade aktiviteter och utbildning som kom att fungera som ett alternativ och komplement till Migrationsverkets organiserade sysselsättning.

Det fanns från medlemmarnas sida ett missnöje med den organiserade sysselsättning som erbjöds av Migrationsverket, både vad gäller verksamhetens innehåll och begränsningar i tid.

Genom Studieförbundet i Sundbyberg fick föreningen tillgång till en lokal och viss utrustning som gav den möjlighet att anordna utbildningar i svenska och datorkunskap, syverkstäder och fritids- och sociala aktiviteter. Aktiviteterna var knappast i sig annorlunda mot dem som erbjöds i Migrationsverkets organiserade sysselsättning, det unika var snarare att de organiserades och beslutades av målgruppen själv och att lärare/handledare i stor utsträckning var redan etablerade eller mer resursstarka landsmän. Detta innebar bl.a. att relationen mellan lärare/handledare/rådgivare och de asylsökande kom att präglas av tillit och förtroende och att de redan etablerade, tidigare asylsökande kom att fungera som mediatörer/mentor/coacher för de asylsökande i relation till det omgivande, nya samhället.

Föreningen gav också stöd i den fortsatta introduktionen i svenskt samhälle och arbetsliv till de individer som beviljades uppehållstillstånd.

AEASS har på uppdrag av NTG-asyl & integration i skrift sammanställt erfarenheterna av föreningens arbete.<sup>4</sup>

#### 13.3.4 Swera

Mellan 2006 och 2008 drev Svensk flyktinghjälp (Swera) projektet *Frivilligkraft* tillsammans med elva kommuner i Gävleborg, Stockholm och Uppsala län: Bollnäs, Botkyrka, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Huddinge, Ljusdal, Ovanåker, Sandviken, Söderhamn och Älvkarleby. Projektet syftade till att låta flyktingar och ”vanliga svenskar” mötas och stöddes av Europeiska Flyktingfonden. Projektet var alltså inriktat mot flyktingar men har ändå intresse i sammanhanget.

Genom projektet gavs såväl flyktingar som deltagande volontärer möjligheter att utveckla relationer som annars inte hade kommit till stånd och därmed vidga sina perspektiv. Inte minst innebar det personliga mötet möjligheter för nyanlända att på ett annat sätt komma in i det svenska samhället och förstå hur det

---

<sup>4</sup> *Av egen kraft. Asylsökande organiserar sig.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integrations skriftserie nr 1, 2006 samt *A Handbook for Asylum Seekers in Sweden.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integrations skriftserie nr 5, 2007.

fungerar. Inom ramen för projektet gavs möjligheter både till gruppaktiviteter och till, för den som ville, att bli ”matchad” mot en person eller en familj som man bedömdes passa ihop med. De ”ihopmatchade” personerna eller familjerna fick sedan själva bestämma vilka aktiviteter de ville bygga sin relation på, det kunde handla om idrott, gå och fika, ha läxhjälp eller något annat. Samtliga i projektet deltagande volontärer fick introduktion och utbildning av Swera.

### 13.4 Överväganden och förslag

Asylsökande som grupp befinner sig i en svag och utsatt position. Gruppen saknar samtidigt i princip egen röst i samhällsdebatten. Mottagandet av asylsökande – liksom förstås själva prövningen av asylärenden – är vidare en mycket komplex och grannlaga uppgift. Många olika behov hos individen ska tillgodoses och olika intressen måste balanseras mot varandra samtidigt som vissa grundläggande krav och värden måste levas upp till och värnas. Just dessa förhållanden gör att frivilligorganisationer har en utomordentlig viktig roll att spela på området. Frivilligorganisationernas unika roll är att erbjuda ett medmänskligt stöd till individen och att vara ”röstbärare”.

Utredningen kan konstatera att frivilligorganisationerna i Sverige, i ett internationellt jämförande perspektiv, spelar en relativt begränsad roll inom mottagandet av asylsökande. I länder som t.ex. Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Italien ansvarar ideella organisationer för driften av många förlägningsboenden, liksom inte sällan för huvuddelen av den service som är förknippad med asylmottagandet. Mot denna bakgrund kan det konstateras att det finns en stor potential för att utveckla frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet också i Sverige.

Samverkan mellan stat och frivilligsektor inom asylmottagandet är emellertid inte okomplicerad. Detta är något som blivit tydligt i exempelvis Danmark där Danska Röda Korset under flera år drivit huvuddelen av landets förlägningsboenden för asylsökande. Från och till har organisationens identitet som ideell organisation ifrågasatts och organisationen har fått klä skott för den danska regeringens politik. Erfarenheter av detta slag visar hur viktigt det är att initialt klargöra förutsättningarna och ramarna för samverkan mellan ideellt och offentligt. Vad som har lagts fast i den redan

nämnda överenskommelsen på det sociala området mellan frivilligorganisationerna, SKL och regeringen, är därför en viktig grund för utveckling av god och fungerande samverkan. Det är också de utgångspunkter för samverkan som formulerats av Sveriges Kristna Råd tillsammans med andra trossamfund och organisationer.

Något som framkom mycket tydligt vid den hearing för frivilligorganisationer som Asylmottagningsutredningen anordnade var att drivkraften för staten att ytterligare involvera de ideella organisationerna i mottagandet av asylsökande inte fick vara att spara pengar. Det underströks också att de ideella organisationerna normalt inte bör göra sådant som staten själv kan göra. Det frivilliga aktörer kan tillföra är vissa värden – mänsklighet och att sätta individen i centrum.

#### 13.4.1 Uppdrag till Migrationsverket att främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet

**Utredningens bedömning:** Migrationsverket ges i uppdrag att främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet. Bland annat bör Migrationsverket söka avtala med frivilligorganisationer om att dessa ska medverka i eller överta driften av ordnade boenden. Migrationsverket bör även inrätta en särskild funktion inom myndigheten som ska stödja frivilligorganisationer som vill ansöka om t.ex. EU-medel för verksamhet rörande mottagandet av asylsökande m.m.

Utredningen kan konstatera att frivilligorganisationernas medverkan inom asylmottagandet i Sverige, i ett EU-perspektiv, är relativt begränsad. Utredningen har samtidigt konstaterat att mottagandet av asylsökande är ett område där det kan finnas alldeles särskilda skäl att tillvarata den kompetens och det engagemang som finns inom frivilligorganisationerna. Utredningen föreslår att Migrationsverket ges ett uttryckligt uppdrag att på olika sätt främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet. Vissa områden bör härvid pekas ut som särskilt angelägna.

Driften av ordnade boenden är ett sådant område. I många EU-länder är det en normal ordning att frivilligorganisationer medverkar i

eller ansvarar för driften av förläggingsboenden för asylsökande. I Sverige förekommer detta inte i dag, även om möjligheterna finns juridiskt. Att involvera frivilligorganisationerna i driften av ordnade boenden är ett viktigt steg för att i större utsträckning kunna tillgodogöra sig frivilligsektorns kompetens och engagemang. Att öppna upp området för andra aktörer innebär också att förutsättningar skapas för att generellt utveckla verksamheten, genom att nya idéer och perspektiv får fäste. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket bör främja att frivilligorganisationer medverkar i eller övertar driften av ordnade boenden. I sammanhanget är det viktigt att beakta vad som tidigare sagts om förutsättningarna för samverkan mellan ideellt och offentligt. Förutsättningarna för samverkan, bl.a. de olika parternas uppdrag och särart, måste tydliggöras.

Ett annat angeläget område är frivilligorganisationernas möjligheter att finna finansiering för sin verksamhet. Det är väl känt att många frivilligorganisationer som arbetar med frågor som rör asylsökande lever under knappa ekonomiska omständigheter. Organisationerna är i regel beroende av projektfinansiering. Just bristen på administrativa resurser, i kombination med bristande kunskap och kompetens, kan dock göra att det är svårt för många organisationer att konkurrera om medel som i och för sig skulle kunna vara tillgängliga. Det gäller inte minst EU-medel, men det kan också handla om medel från t.ex. Allmänna arvsfonden. För att underlätta för framför allt mindre frivilligorganisationer föreslår utredningen att Migrationsverket inrättar en särskild stödfunktion för frivilligorganisationer. Denna stödfunktion ska erbjuda frivilligorganisationer som vill ansöka om EU-medel, administrativt och kunskapsmässigt stöd när det gäller att utforma projekt och projektansökningar på ett sätt som motsvarar de krav som ställs av olika finansiärer.

### 13.4.2 Medverkan i arbetet med att lämna information

**Utredningens bedömning:** Frivilligorganisationer bör av Migrationsverket användas mer systematiskt när det gäller att lämna information till asylsökande.

I arbetet med att lämna såväl allmän samhällsinformation som mer specifik information om boende och möjligheterna till sysselsättning och egen försörjning bör frivilligorganisationer nyttjas i större utsträckning. Inte minst bör invandrarorganisationer och sammanslutningar av tidigare asylsökande kunna vara en viktig kompletterande aktör.

Ett syfte med den information som lämnas är att individen ska kunna fatta väl överlagda beslut om sitt boende under den tid asylärendet prövas. Det är därför angeläget att den information som lämnas i fråga om för- och nackdelar med olika typer av boende i olika delar av landet uppfattas som trovärdig. Det finns alltid en risk att information från en myndighetsföreträdare misstros och inte upplevs som opartisk. Migrationsverket kan i detta avseende ha särskilda problem att brottas med, givet den dubbla roll myndigheten har som utredande och prövande och samtidigt ansvarig för mottagandet. Det är sannolikt att information från människor med egna erfarenheter av att vara asylsökande eller nyanlända i Sverige – om problem, möjligheter och utmaningar i mötet med det svenska samhället och om fördelar och nackdelar med olika val rörande boende och sysselsättning – har bättre förutsättningar att nå fram till asylsökande än ”opersonlig” myndighetsinformation.

Utredningen menar också att Migrationsverket när det gäller att lämna aktuell typ av information i större utsträckning bör kunna använda informationsteknologi och nya kanaler. En möjlighet skulle t.ex. kunna vara att på nätet lägga ut intervjuer med och berättelser av tidigare asylsökande eller företrädare för invandrarorganisationer som, utifrån egna erfarenheter, beskriver möjligheter och problem med olika typer av boende i olika delar av landet.

### 13.4.3 Lokalt stöd till asylsökande under vistelsen i Sverige

**Utredningens bedömning:** Frivilligorganisationer bör i större utsträckning än i dag mobiliseras i projekt som syftar till att ge asylsökande kontakt med en i Sverige redan etablerad person eller familj som kan fungera som ”mentor” åt vederbörande. ”Invandrarorganisationer” och sammanslutningar av tidigare asylsökande kan vara en resurs i detta sammanhang. Sådana organisationer bör dock också kunna ta ett mer långtgående operativt ansvar i mottagandet.

Utredningen har ovan beskrivit organisationen Sweras projekt *Frivilligkraft*. Detta projektet inriktades mot flyktingar som redan fått uppehållstillstånd. Grundidén – att föra samman individer och låta en i Sverige etablerad person i någon mening fungera som ”mentor” eller ”kodintroduktör” för en person med svag koppling till landet – är emellertid lika användbar när det gäller asylsökande. Utredningen är medveten om att liknande verksamheter har prövats tidigare och också pågår på andra platser runtom i landet. Det bör emellertid vara möjligt att på fler orter, med stöd av ideella krafter, initiera liknande projekt och verksamheter.

Att invandrarorganisationer och sammanslutningar av tidigare asylsökande kan spela en mer aktiv roll i mottagandet av asylsökande, har redan uppmärksammats. I vissa fall bör sådana organisationer kunna ta ett mer långtgående, operativt ansvar inom mottagandet. Empowerment, dvs. stärkande av inflytande och makt hos de individer som berörs av en verksamhet, har varit en central målsättning i gemenskapsinitiativet Equal. Den ovan beskrivna verksamheten inom Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden (AEASS) är en illustration av framgångsrikt ”målgruppsdrivet” arbete inom Equal. Modellen bör kunna vara överförbar till andra grupper av asylsökande och flyktingar.

### 13.4.4 De ideella organisationernas roll i sysselsättningen av asylsökande

**Utredningens bedömning:** Frivilligorganisationerna är en viktig samverkanspart för kommunerna i arbetet för att finna sysselsättning för asylsökande.



Frivilligorganisationerna har som redan nämnts sin viktigaste roll när det gäller det medmänskliga stödet till individen. Frivilligorganisationer kan emellertid bidra också i många andra avseenden. Inte sällan byggs för övrigt ett bra psykosocialt stöd på eller kring konkreta aktiviteter, som t.ex. studier eller praktik. Frivilligorganisationer är därför också en viktig samarbetspart för kommunerna när det gäller att skapa möjligheter till sysselsättning för asylsökande. Detta gäller inte minst i förhållande till grupper av asylsökande med särskilda behov som t.ex. funktionshindrade. Här kan frivilligorganisationer ha särskilda kunskaper samtidigt som deras icke vinstdrivande verksamhetsprofil skapar särskilda möjligheter.

Frivilligorganisationer kan också, i den mån de inte själva har möjligheter att exempelvis erbjuda praktikplatser åt asylsökande, ha nätverk som kan utnyttjas. Till exempel invandrarorganisationer kan ha möjligheter att förmedla kontakt med företag, med koppling till den egna gruppen, som kan tillhandahålla praktikplatser åt asylsökande. I sådana utgör inte heller den asylsökandes obefintliga eller bristande kunskaper i svenska språket något hinder.

Som nämnts tidigare bör också frivilligorganisationer i vissa fall kunna ta ett mer operativt ansvar för att erbjuda meningsfull sysselsättning av olika slag åt asylsökande. Det finns många goda exempel på frivilligorganisationer som agerat utförare av olika tjänster inom mottagandet och exempelvis organiserat svenskundervisning eller annan undervisning för asylsökande.

#### 13.4.5 Fortsatt dialog med frivilligsektorn om mottagandet av asylsökande

<p><b>Utredningens bedömning:</b> Utredningen välkomnar regeringens initiativ till en dialog med idéburna organisationer i frågor som rör asylmottagande m.m. Det är angeläget att dialogen resulterar i en överenskommelse.</p>
--

Regeringen har som nämnts ovan (avsnitt 13.2) beslutat initiera en dialog för att stärka de idéburna organisationernas möjligheter att bidra i mottagandet av asylsökande och introduktionen av nyanlända invandrare. Asylmottagningsutredningen välkomnar detta initiativ.

Det är angeläget att dialogen resulterar i en faktisk överenskommelse liknande den som slutits på det sociala området mellan regeringen och de idéburna organisationerna.

## 14 Kostnadsberäkningar, andra konsekvensanalyser m.m.

### 14.1 Kostnadsberäkningar och förslag till finansiering

**Utredningens bedömning:** Den totala ekonomiska nettoeffekten av utredningens förslag uppskattas bli en besparing på 165 miljoner kronor. Förslagen föreslås huvudsakligen finansieras genom de förkortningar av handläggningstiderna hos Migrationsverket som förväntas följa av bl.a. etablerande av ankomstboenden. Det är således angeläget att säkerställa att de besparingar som kan göras genom att effektivisera handläggningen i asylärenden realiserar, så att därigenom förutsättningar skapas för att genomföra de reformer av mottagningssystemet som utredningen ser som nödvändiga.

I tabell 14.1 nedan redovisas en sammanställning av utredningens beräkningar av den ekonomiska nettoeffekten av lämnade förslag. En utförligare redovisning av beräkningarna återfinns i *bilaga 2*. I bilagan jämförs också den uppskattade årliga kostnaden av utredningens förslag med, där så är möjligt, både den faktiska kostnaden 2007 för motsvarande verksamheter och den beräknade årliga kostnaden framöver med dagens system, allt annat lika.

Tabell 14.1 Samtliga förslag – uppskattad ekonomisk nettoeffekt

Förslag	Uppskattad ekonomisk nettoeffekt <sup>1</sup>
1. Generellt AT-UND för asylsökande	- 4 mnkr
2. Förbättrad kartläggning m.m.	+ 6 mnkr
3. Kommunalt ansvar för undervisning i svenska	- 8 mnkr
4. Kommunalt ansvar för praktik eller annan sysselsättning	+ 5 mnkr
5. Länsstyrelserna ges samordnande uppdrag	+ 5 mnkr
6a) Ankomstboenden	+ 45 mnkr
6b) Förkortning av handläggningstiderna	- 393 mnkr
7. Förbättrad allmän information	+ 5 mnkr
8. Individualiserat erbjudande om ordnat boende	+ 11 mnkr
9. MIV uppdras utveckla strategi för ordnade boenden	-
10. Fler platser i ordnat boende i storstadsregionerna	+ 29 mnkr
11. Grundersättning	- 27 mnkr
12. Aktivitetsbonus	+ 44 mnkr
13. Statligt ansvar för försörjning m.m. för vissa personer som har haft TUT m.fl.	+ 12 mnkr
14. Höjda schabloner för barn i skola och förskola	+ 17 mnkr
15. Ändrade regler för ersättning för kostnadskrävande vård	-
16. Förenklat system för statlig ersättning till kommunerna	- 5 mnkr
17. Samlad boendeeffekt av förslagen	+ 126 mnkr
18. Samlad återvändandeeffekt av förslagen	- 33 mnkr
<b>Summa</b>	<b>- 165 mnkr</b>

Som framgår uppskattas den totala ekonomiska nettoeffekten av utredningens förslag till -165 miljoner kronor, dvs. en kraftig besparing. Huvudförklaringen är att i första hand etablerandet av ankomstboenden, tillsammans med planerade åtgärder inom Migrationsverket för att utveckla och effektivisera den asylutredande verksamheten, bedöms bidra till att handläggningstiderna hos verket kan förkortas. Utredningen utvecklar detta närmare i avsnitt 5.5.1. Förkortade handläggningstider hos Migrationsverket

<sup>1</sup> Kostnadsberäkningarna baseras genomgående på 30 000 asylsökande i mottagnings-systemet och ett "inflöde" på 25 000. För enkelhetens skull antas 20 procent av vara under 18 år och 80 procent vara mellan 18 och 64 år samtidigt som de knappa 2 procenten asylsökande över 65 år bortses ifrån.

innebär att genomsnittstiderna i mottagningssystemet för asylsökande blir kortare och därmed att kostnaderna för i första hand asylsökandes boende sjunker. Utredningen bedömer att handläggningstiderna bör kunna förkortas med upp till två månader, vilket medför en direkt boenderelaterad besparing på 393 miljoner kronor. Förkortade handläggningstider påverkar också nettoeffekten av flera andra förslag, bl.a. förslaget till grundersättning och förslaget till kommunalt ansvar för sociala insatser (jfr tabell 14.2).

Som framgått av kapitel 5 (fotnot 4) har Migrationsverket, efter Asylnottagningsutredningens slutsammanträde, fattat beslut om ett nytt mål för att korta väntetiderna för asylsökande. Målet är att asylsökande vid utgången av 2010 ska få besked inom tre månader på sina ansökningar. Migrationsverkets beslut – och i än högre grad den rapport som ligger till grund för beslutet<sup>2</sup> – ger ett kraftfullt stöd åt de resonemang utredningen för i fråga om verkets asylutredande verksamhet och dess koppling till förslaget om ankomstboenden. Vad gäller utredningens förslag till finansiering kan i detta perspektiv konstateras följande. Den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden var 2008 knappt nio månader. Migrationsverkets nyligen beslutade mål innebär en förkortning av handläggningstiderna på närmare sex månader i relation till detta. Utredningen uppskattar att etablerande av ankomstboenden kan bidra till en förkortning av handläggningstiderna på två månader. Det är således endast den potentiella besparing som ligger i dessa två månader, som utredningen lägger till grund för sitt förslag till finansiering av utredningens samlade förslag till åtgärder.

Den tyngsta kostnadsposten i utredningens förslag, 126 miljoner kronor, hänför sig till det behov av att öka volymen av platser i av Migrationsverket ordnat boende som uppkommer som en konsekvens av utredningens samlade förslag. Utredningen uppskattar att andelen asylsökande som väljer ordnat boende kommer att öka med cirka 10 procent. Till detta ska läggas en mindre förskjutning från eget boende till ankomstboende som bedöms bli effekten av förslagen om etablerandet av ankomstboende och villkoren för ekonomiskt bistånd.

I tabell 14.2. nedan redovisas förslagets kostnadseffekter på ett något annorlunda vis; förslag som innebär besparingar för sig och förslag som innebär kostnader för sig. Det anges dessutom om uppskattade besparingar är direkta eller en följd av s.k. dynamiska

<sup>2</sup> *Med sikte på en snabbare asylprocess – i ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter*, Migrationsverket, 2008.

effekter. Härigenom tydliggörs dels den besparingspotential – som i flera olika avseenden – ligger i att förkorta Migrationsverkets handläggningstider, dels att utredningens finansieringsförslag till stor del bygger på just dynamiska effekter i detta avseende. Mot bakgrund härav är det angeläget att säkerställa att de besparingar som kan göras genom att effektivisera handläggningen av asylärenden realiserar, så att därigenom förutsättningar skapas för att genomföra de reformer av mottagningsystemet som utredningen ser som nödvändiga.

Tabell 14.2 Förslag redovisade efter ekonomisk konsekvens

Förslag som innebär besparingar	Ekonomisk konsekvens
Generellt AT-UND för asylsökande	- 4 mnkr (dynamisk)
Kommunalt ansvar för undervisning i svenska	- 8 mnkr
Förenklat system för statlig ersättning till kommunerna	- 5 mnkr
Samlad återvändandeeffekt av förslagen	- 33 mnkr
Etablerande av ankomstboenden bedöms kraftfullt stödja Migrationsverkets arbete för att förkorta handläggningstiderna och därmed minska verkets utgifter för:	
- boende	
- skola	- 393 mnkr (dynamisk)
- ekonomiskt bistånd	- 35 mnkr (dynamisk)
	- 105 mnkr (dynamisk)
<b>Summa besparingar</b>	<b>- 583 mnkr</b>
Förslag som innebär ökade utgifter	Ekonomisk konsekvens
Förbättrad kartläggning m.m.	+ 6 mnkr
Kommunalt ansvar för praktik eller annan sysselsättning	+ 5 mnkr
Länsstyrelserna ges samordnande uppdrag	+ 5 mnkr
Ankomstboenden	+ 45 mnkr
Individualiserat erbjudande om ordnat boende	+ 11 mnkr
Samlad boendeeffekt av förslagen	+ 126 mnkr
Fler platser i ordnat boende i storstadsregionerna	+ 29 mnkr
Förbättrad allmän information	+ 5 mnkr
Statligt ansvar för försörjning m.m. för vissa personer som har haft TUT m.fl.	+ 12 mnkr
Höjda schabloner för barn i skola och förskola	+ 52 mnkr
Grundersättning	+ 78 mnkr
Aktivitetsbonus	+ 44 mnkr
<b>Summa ökade utgifter</b>	<b>+ 418 mnkr</b>
<b>Summa besparingar – utgifter</b>	<b>- 165 mnkr i besparing</b>
<b>Finansiering exkl. dynamisk finansiering</b>	<b>+ 372 mnkr i ökade utgifter</b>

Utredningen vill i sammanhanget också framhålla följande. Antalet asylsökande som söker sig till Sverige har sedan början av 2008 fallit kraftigt. Prognoserna pekar på att antalet asylsökande under de närmast tre åren kommer att fortsätta minska och 2011 ligga på cirka 20 000. Detta innebär att de volymbaserade kostnaderna för mottagandet av asylsökande på ett par års sikt, allt annat lika,

kommer att minska. Förändringar i omvärlden, t.ex. nya konflikter eller konflikter som blossar upp på nytt, kan dock snabbt ändra denna bild. Det genomsnittliga antalet asylsökande per år har sedan år 2000 varit cirka 25 500. I Asylmottagningsutredningens direktiv anges att ett skäl till översynen är att systemet för mottagande av asylsökande i princip varit oförändrat sedan början av 1990-talet. I direktiven finns tydliga skrivningar som visar att regeringen vill se en ambitionshöjning inom mottagandet. Det gäller bl.a. i fråga om åtgärder som stimulerar sysselsättningen bland de asylsökande. Utredningen har också för sin del uppmärksammat bl.a. att nivåerna på dagersättningarna till asylsökande inte har höjts sedan 1994. Det framhålls också i direktiven att särskild vikt ska läggas vid att redovisa finansiering i de delar som förslagen innebär ökade kostnader för det allmänna.

#### **14.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser – särskilt fokus på utrymmet för och effekterna av bättre arbetsmarknadsintegration**

Utredningen bedömer att de förslag som läggs kommer att ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Förslagen bör ses i perspektiv av regeringens övergripande samhällsekonomiska målsättningar. Ett centralt element i regeringens politik är att minska utanförskapet och öka arbetskraftsdeltagandet. En särskild utmaning i detta sammanhang är att öka sysselsättningsgraden bland utrikes födda. Ett förbättrat mottagandet av asylsökande kan bidra till detta genom att påskynda etableringen på arbetsmarknaden av de personer som beviljas uppehållstillstånd.

Utrikes födda står för drygt en fjärdedel av det outnyttjade arbetskraftsutbudet i Sverige (4,4 miljoner timmar/vecka, motsvarande cirka 110 000 heltidsekvivalenter). Det outnyttjade arbetskraftsutbudet i befolkningen har minskat med cirka 10 procent på ett år, samtidigt har det ökat för utrikes födda med cirka 5 procent.

Mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för kommunmottagna vuxna flyktingar och anhöriga ligger på cirka 5,5 år för män. För kvinnor tar det över tio år att uppnå en sysselsättningsnivå på 50 procent. En förkortning av den genomsnittliga tiden från folkbokföring till sysselsättning för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga med 5 procent skulle grovt skattat ge ett tillskott av storleksordningen 5–7 miljoner arbetstimmar per år till



samhällsekonomin, 10 procent skulle ge 10–15 miljoner arbetstimmar och 20 procent skulle ge 20–30 miljoner arbetstimmar/år.<sup>3</sup>

I bilaga 6 till långtidsutredningen 2008 *Timmar, kapital och teknologi – Vad betyder mest?* (SOU 2008:14) analyseras förutsättningarna för tillväxt i det svenska näringslivet fram till år 2020. I bilagan redovisas ett basscenario som bygger på att arbetskraftsdeltagandet och produktiviteten i gruppen utrikes födda inte förändras jämfört med 2006. Därutöver redovisas två alternativa scenarier. Ett av dem benämns integrationsscenario och bygger på att skillnader i arbetskraftsdeltagande och produktivitet, mellan födda i Sverige och personer födda utanför Norden, fram till 2020 minskar till hälften av de skillnader som fanns 2006. För svenskfödda var sysselsättningsgraden i åldersgruppen 18–64 år cirka 78 procent 2006. För personer födda utanför Europa var den 57 procent, medan motsvarande siffra för personer födda i Europa utanför Norden var 66 procent. Samtidigt tjänade utlandsfödda personer i genomsnitt mindre än svenskfödda personer med samma utbildningsnivå och samma ålder. Detta kan bero på skillnader i produktivitet mellan grupperna, men det kan också bero på lönediskriminering.

En förbättrad integration på arbetsmarknaden av utlandsfödda kan ge en omedelbar positiv effekt på hur förädlingsvärdet i näringslivet utvecklas. Det ovan relaterade integrationsscenario – med en successiv halvering av skillnader i sysselsättningsgrad respektive lön, och därmed i antagen produktivitet, mellan personer födda utanför Norden och svenskfödda med samma utbildningsnivå och i samma ålder – innebär att förädlingsvärdet i näringslivet blir 2,9 procent högre 2020 än i basscenario. Detta motsvarar en BNP-ökning på cirka 60 miljarder kronor per år i 2007 års nivå. Antagandet bygger på att antalet arbetade timmar i näringslivet blir 2,1 procent högre 2020 och att produktiviteten i gruppen utrikes födda blir 0,8 procent högre i integrationsscenario än i basscenario. Vilka åtgärder och förändringar som krävs för att scenario ska förverkligas analyseras inte i denna studie, men om integrationen av utlandsfödda på arbetsmarknaden kan förbättras är de potentiella samhällsekonomiska vinsterna stora.

Ett snabbare arbetsmarknadsinträde för invandrare medför bl.a. omedelbara positiva kommunalekonomiska effekter i form av både ökade intäkter och minskade kostnader. Detta kan jämföras med

---

<sup>3</sup> Skattningsavdelningen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

att de kommunalekonomiska effekterna av t.ex. generellt höjd utbildningsnivå, på grund av höga initialkostnader och långvarigt inkomstbortfall, är negativa under 10–30 år framåt.<sup>4</sup>

När det gäller de asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd är den samhällsekonomiska konsekvensen av satsningar för att förbättra mottagandet av asylsökande dubbel. Å ena sidan gynnas den asylsökandes fysiska och psykiska hälsa av snabbare handläggning och kortare tid i osäkerhet liksom av rimliga boendeförhållanden och meningsfull sysselsättning. Sammantaget leder det till mindre offentliga utgifter för sociala insatser och hälso- och sjukvård och för insatser av olika slag i anslutning till att individen ska lämna Sverige. Å andra sidan innebär, ur ett annat perspektiv, många olika typer av satsningar på individer som senare måste lämna landet efter lagakraftvunnet avslagsbeslut en samhällsekonomisk suboptimering. Det kan i sammanhanget erinras om att den grupp asylsökande som får avslag på sina ansökningar över tid uppgår till cirka 50–60 procent av det totala antalet asylsökande.

## **14.2 Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen**

### **14.2.1 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen**

Utredningen bedömer att förslagen har liten betydelse för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna åläggs i och för sig vissa nya uppgifter genom utredningens förslag. För utförandet av dessa tillförs dock kommunerna medel av staten i enlighet med finansieringsprincipen.

### **14.2.2 Förslagets betydelse för brottligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Utredningens förslag bedöms kunna ha viss mindre betydelse för brottligheten och det brottsförebyggande arbetet. Många asylsökande lever i dag under mycket knappa ekonomiska omständigheter. Risken finns att denna situation för vissa individer kan utgöra en drivkraft att ägna sig åt olika typer av illegal verksamhet. Vad gäller den ekonomiska ersättning som lämnas till asylsökande

---

<sup>4</sup> *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till 2050*, SKL 2002.

innebär utredningens förslag att stora grupper av asylsökande kommer att få mer pengar i handen. Utredningen föreslår också att asylsökande generellt ska tillåtas att arbeta. Dessa båda förslag bidrar till att asylsökandes ekonomiska situation generellt kommer att förbättras. Härigenom bedöms att incitamenten för vissa typer av illegal verksamhet kommer att försvagas. En mycket konkret sådan effekt är att den del av de asylsökande som i dag arbetar illegalt kommer att kunna omvandla sitt arbete till lagligt arbete.

#### **14.2.3 Förslagets betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Förslagen bedöms kunna ha viss betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Migrationsverkets anläggningsboenden är till övervägande delen förlagda till små och medelstora orter. Utredningen uppskattar att de förslag som läggs, på ett par års sikt, kommer att ha den samlade effekten att andelen asylsökande som väljer av Migrationsverket ordnat boende ökar, uppskattningsvis med cirka 10 procent (jfr ovan). Lokalt kan effekten bli en ökad efterfrågan på i första hand hälso- och sjukvård samt viss kommunal service. En ökande efterfrågan innebär inte bara en utmaning att hantera – eller en belastning om man så vill – utan är också sysselsättningsstimulerande. Efterfrågan ökar inte bara på offentliga tjänster utan också på privat producerade varor och tjänster. Samtidigt breddas rekryteringsbasen vilket gagnar alla arbetsgivare.

#### **14.2.4 Förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar m.m.**

Förslagen bedöms ha marginell betydelse för små företags arbetsförutsättningar. Vissa av utredningens förslag kan emellertid som framhållits ovan skapa en bredare rekryteringsbas för vissa typer av företag på orter där många asylsökande bor. Det gäller inte minst förslagen om att generellt tillåta asylsökande att arbeta och att bättre styra asylsökande med viss kompetens till orter/regioner med ett motsvarande kompetensbehov. Också ambitionshöjningen när det gäller praktik och annan sysselsättning samt förslaget att låta kommunen ansvara för denna uppgift kan bidra till en sådan

effekt. Möjligheterna för företag att få tag på praktikanter som också är potentiell arbetskraft förväntas öka. En negativ administrativ bieffekt kan dock samtidigt vara fler ”oönskade” förfrågningar från och kontakter med kommunen när det gäller möjligheterna att erbjuda sysselsättning åt asylsökande.

#### 14.2.5 Förslagets betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslagen bedöms samlat ha positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Något som redan tidigare i betänkandet har lyfts fram särskilt i detta sammanhang är förslaget om ett individuellt sysselsättningsstöd. Sysselsättningsstödet utgör en relativt stor andel av den totala ekonomiska ersättning som en individ kan få. I en familj kommer därför både mannens och kvinnans arbetsmarknadsrelaterade aktivitet att ha påtaglig betydelse för familjens ekonomi.

En allmän förskjutning av asylsökandes boende från eget boende till av Migrationsverket ordnat boende kan också det vara positivt för kvinnors grad av aktivitet. Kvinnor som bor i anläggningsboende deltar relativt sett oftare i svenskundervisning och har relativt sett oftare praktik eller annan sysselsättning än kvinnor som bor i eget boende.

Också de föreslagna förbättringarna av kartläggning och dokumentation av individens utbildning och yrkesbakgrund kan ha betydelse i ett jämställdhetsperspektiv. Asylsökande kvinnor kan generellt förväntas ha mer begränsade utbildnings- och arbetslivserfarenheter än asylsökande män och de erfarenheter de har kan möjligen generellt vara sämre dokumenterade. Förbättringar av processen för kartläggning och dokumentation kan således relativt sett vara av större värde för kvinnor än för män.

Den tätare initiala kontakten med individen som kommer att bli följden av etablerandet av ankomstboenden bör för övrigt allmänt vara positiv ur ett jämställdhetsperspektiv. Förutsättningarna för Migrationsverket att tidigt uppmärksamma tecken på eller få kännedom om t.ex. förekomsten i en familj av könsrelaterat våld eller hedersproblematik förbättras. På motsvarande sätt, men än mer påtagligt, torde förtydligandet av kommunens ansvar vara betydelsefullt. Genom denna förändring minskar riskerna för att problem

av redan nämnt slag inte åtgärdas på grund av bristande erfarenhet och/eller kompetens eller att de hamnar mellan stolarna.

Ett problem som utredningen uppmärksammas på under sitt arbete är de begränsade möjligheterna till barnomsorg inom asylmottagandet. Erfarenhetsmässigt har många mödrar till små barn svårt att regelbundet delta i svenskundervisning eller annan anordnad aktivitet. Utredningen lämnar inte några skarpa förslag på detta område, men menar att kommunerna framöver bör sträva efter flexibla lösningar som kan underlätta också för mödrar till små barn att ta del av aktiviteter som erbjuds i det nya systemet för mottagande.

#### **14.2.6 Förslagets betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen**

Målet för integrationspolitiken är enligt budgetpropositionen för 2009 lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utredningen bedömer att de förslag som lämnas har stor betydelse för möjligheterna att nå detta mål. Utredningen har i enlighet med sina direktiv lämnat förslag som syftar till en effektiv och human asylprocess och ger fler asylsökande möjlighet till en meningsfull sysselsättning, helst med anknytning till arbetsmarknaden. Såväl handläggningstidernas längd som väntetidens innehåll bedöms ha stor betydelse för möjligheterna till framgångsrik integration för dem som beviljas uppehållstillstånd. Utredningen har med sina förslag strävat efter att det som görs under tiden som asylsökande ska kopplas till vad som sker efter ett beviljat uppehållstillstånd, inom ramen för den kommunala introduktionen. Också genom detta bedöms det bli lättare att nå det integrationspolitiska målet.

#### **14.2.7 Förslagets betydelse i ett regelgivningsperspektiv**

Utredningen föreslår ett antal nya regler respektive regeländringar. De närmare motiven för dessa förslag redogörs för i den beskrivande texten kopplad till respektive förslag. Där beskrivs problemet som ska lösas, vad utredningen vill uppnå, vilka som berörs av regelförslaget samt där så är möjligt och motiverat eventuella alternativa lösningar som utredningen övervägt. De kostnadmässiga

konsekvenserna av utredningens förslag till nya eller ändrade regler, liksom förslagets konsekvenser för företags arbetsförutsättningar etc. redogörs samlat för i särskilda avsnitt ovan.

### 14.3 Konsekvenser ur ett barnperspektiv

Förslagen bedöms samlat ha positiv effekt för barn i asylprocessen. Den allmänna inriktningen på förslagen är att de ska bidra till ett system för mottagandet av asylsökande som är effektivt och humant. Korta handläggningstider och därmed mindre av oviss väntan, möjlighet till meningsfull sysselsättning, bra boendeförhållanden samt rimliga ekonomiska villkor gynnar *alla* asylsökande, *men särskilt barn* och föräldrar.

I betänkandet har förslaget om ankomstboenden redan utförligt analyserats ur ett barnperspektiv. Förslaget om att öka kapaciteten av ordnat boende i storstadsområdena har – som också redan lyfts fram – det uttryckliga syftet att bidra till att mildra de mest påtagliga negativa psykosociala effekterna för barn av det egna boendet. Detta förslag och dess syfte stöds av förslagets allmänna inriktning mot mer av ordnat boende – utanför de mest utsatta storstadsområdena. Grunden för Migrationsverkets erbjudande till familjer om ordnat boende ska dessutom vara en analys av vad som kan vara lämpligt för alla medlemmar i familjen, dvs. också barnen.

Utredningen har också behandlat vikten av att vid initiala kartläggningsinsatser i ankomstboendet se barnet som den egna individ det är. Om Migrationsverket tidigt kan få en bild av barnet och barnets allmänna behov som sedan kan förmedlas till kommunen och den väntande skolan är mycket vunnet. Genom ett tydligt fokus på det enskilda barnets situation kan också tidigt upptäckas tecken på mer specifika problem eller missförhållanden som kan kräva åtgärder från samhällets sida.

Utredningen bedömer vidare att de föreslagna höjningarna av ersättningarna till kommunerna på skolområdet är viktiga ur ett barnperspektiv. Att kommunerna ges en bättre kostnadstäckning än tidigare skapar förutsättningar för att alla asylsökande barn erbjuds det stöd i skolan de har rätt till och behöver. Konkret kan det på kommunnivå handla om öka lärartätheten eller förstärka den specialpedagogiska kompetensen.

På motsvarande sätt som på jämställdhetsområdet är förtydligandet av kommunernas ansvar på det sociala området betydelse-

fullt ur ett barnperspektiv(jfr ovan). Ett tydligt ansvar för socialtjänsten för asylsökande barn och vuxna skapar bättre förutsättningar för ett bra omhändertagande.

När det gäller utredningens förslag om nytt system för ekonomiskt bistånd till asylsökande är effekterna ur ett barnperspektiv både positiva och negativa. Generellt höjs ersättningsnivåerna vilket gynnar såväl barn som vuxna och innebär en bättre ekonomi för många barnfamiljer. Denna positiva effekt förstärks av förslaget om rätt till hel grundersättning för varje barn oavsett antalet syskon i familjen. I dag utgår endast halv dagersättning fr.o.m. tredje barnet. Samtidigt föreslår emellertid utredningen dels att den som tackar nej till ankomstboende inte ska få någon grundersättning under ankomsttiden, dels att den som tackar nej till ordnat boende efter ankomsttiden endast ska få halv grundersättning. Båda dessa förslag kommer att innebära att familjer som i olika skeden under asylprocessen väljer att bo i eget boende hamnar i en sämre ekonomisk situation. Detta har rimligen konsekvenser också för barnen i familjerna. I någon mån kan denna försämring för familjer som väljer eget boende vägas upp av möjligheten att få sysselsättningsstöd utöver grundersättning.

#### **14.4 Förslagets förhållande till EU:s regelverk**

I avsnitt 2.3.3 har utredningen redogjort för EU:s regelverk rörande mottagandet av asylsökande.

Det dokument som utredningen främst haft att beakta under sitt arbete är EU-direktivet om miniminormer för mottagandevillkor för asylsökande. Direktivet reglerar olika aspekter av mottagandet, bl.a. tillträde till arbetsmarknaden, skolgång och utbildning för minderåriga, hälso- och sjukvård samt boende och försörjning under väntetiden.

Utredningens förslag bedöms stå i överensstämmelse med mottagandedirektivet.

#### **14.5 Ikraftträdande**

I samband med att den nya mottagandelagen träder i kraft ska LMA upphöra att gälla. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla beträffande utläningar som vid ikraftträdandet var registre-

rade vid en förläggning. Detta innebär alltså att det blir en successiv övergång till det nya mottagandesystemet.

#### **14.6 Förslagets förhållande till förslagen i SOU 2008:58**

I föreliggande betänkande har i flera avsnitt refererats till betänkandet *Egenansvar med professionellt stöd* (SOU 2008:58) från Utredningen om snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl. (IJ 2007:02). Detta betänkande innehåller bl.a. förslag om ett tydligt statligt ansvar för introduktionen av nyanlända invandrare. Det gäller både ekonomiskt i form av en ny statligt administrerad introduktionsersättning och rent praktiskt – en statlig aktör föreslås ansvara för att ett introduktionsprogram genomförs genom upphandling av tjänster från en s.k. introduktionslots. Samtidigt föreslås Arbetsförmedlingen få ansvaret för att administrera praktikplatser åt nyanlända. Förslaget innebär att kommunen fräntas det huvudansvar för introduktionen av nyanlända som man har i gällande ordning.

Asylmottagningsutredningen har strävat efter att lägga ett förslag till ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande. En tydlig inriktning i utredningens förslag är att ge kommunerna ett större ansvar i mottagandet. Skälen för detta har redovisats ingående.

Förslagen i SOU 2008:58 bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vid tidpunkten för Asylmottagningsutredningens sista sammanträde, den 2 februari 2009, hade regeringen fortfarande inte tagit ställning till dessa förslag.

Om regeringen väljer att begränsa kommunernas ansvar för nyanlända invandras introduktion påverkas delvis förutsättningarna för att lägga ytterligare uppgifter på kommunerna i enlighet med Asylmottagningsutredningens förslag. I första hand handlar det om förslaget om ett kommunalt operativt ansvar för att anordna praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. Regeringen bör beakta detta i den fortsatta hanteringen av såväl förslagen i SOU 2008:58 samt Asylmottagningsutredningens förslag.



## 15 Författningskommentar

Utredningen lämnar förslag till en ny mottagningslag, *lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige*. Lagen kommenteras i det följande.

De lagändringar utredningen föreslår i övrigt är enbart följdändringar och kommenteras därför inte särskilt.

### 15.1 Förslaget till lag om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige

#### 1 §

Paragrafen anger lagens innehåll. Uppräkningen har gjorts i avsikt att underlätta för läsaren.

#### 2 §

I paragrafen finns hänvisningar till andra lagar som rör asylsökande och andra utlänningar. Uppräkningen är inte uttömmande.

#### 3 §

Paragrafen innehåller lagens definition av vissa begrepp.

#### 4 §

Paragrafen anger vilka utlänningar som omfattas av lagen.

*Första stycket* motsvarar 1 § första stycket LMA.

*Andra stycket* motsvarar 1 § tredje stycket LMA.

*Tredje stycket* motsvarar 1 § fjärde stycket LMA.

*Fjärde stycket* motsvarar delvis 9 § andra meningen LMA.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 9.2.

**5 §**

I paragrafen fastslås att Migrationsverket ska driva ankomstboenden och vad syftet är med sådant boende. Ankomstboende är en ny form av boende som har behandlats ingående i avsnitt 5.5.1.

**6 §**

I *första stycket* fastslås Migrationsverkets skyldighet att erbjuda ankomstboende. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.5.1.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att utlänningar som tidigare avböjt ett erbjudande om ankomstboende kan ångra sig och få ett nytt erbjudande. Dessa utlänningar kan då också kvalificera sig för grundersättning.

**7 §**

I *första stycket* fastslås att Migrationsverket ska driva ordnade boenden och vad syftet är med sådant boende. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.5.2.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 2 § första stycket andra meningen LMA.

**8 §**

I *första stycket* fastslås Migrationsverkets skyldighet att erbjuda ordnat boende. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.5.2.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att utlänningar som tidigare avböjt ett erbjudande om ordnat boende kan ångra sig och få ett nytt erbjudande. Dessa utlänningar kan då också kvalificera sig för hel grundersättning.

**9 §**

Paragrafen motsvarar 15 § första meningen LMA.

**10 §**

*Första stycket* motsvarar 3 § andra stycket LMA.

*Andra stycket* motsvarar 2 § andra stycket LMA.

**11 §**

Paragrafen behandlar vistelsekommunens ansvar för svenskundervisning. Bestämmelsen har behandlats ingående i avsnitt 4.3.4.

**12 §**

Paragrafen behandlar vistelsekommunens ansvar för praktik m.m. Bestämmelsen har behandlats ingående i avsnitt 4.3.4.

**13 §**

Paragrafen motsvarar 5 § LMA.

**14 §**

Paragrafen reglerar begränsningar beträffande sysselsättning enligt mottagningslagen. Den har behandlats närmare i avsnitt 4.3.4.

**15 §**

I *första stycket* anges formerna för ekonomiskt bistånd enligt mottagningslagen.

I *andra stycket* anges att Migrationsverket beslutar om och betalar ut ersättning.

**16 §**

I *första stycket* fastslås att en utlänning som omfattas av den nya lagen och som saknar egna medel för sin försörjning har rätt till grundersättning. Asylsökande som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva har inte rätt till grunderättning. Syftet med den nya ersättningen är därmed detsamma som med den nuvarande dagersättningen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.2.

Vid bedömningen av ett barns behov ska föräldrarnas ekonomi beaktas. Detta innebär att grundersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter att barnet bor tillsammans med föräldrarna.

Enligt *andra stycket* har utlänningar som under ankomsttiden bor i eget boende inte rätt till grundersättning. Se mer härom i avsnitten 5.5.1 och 6.3.2.

Utlänningar som efter ankomsttiden bor i eget boende har enligt *tredje stycket* rätt till halv grundersättning. Se mer härom i avsnitten 5.5.2 och 6.3.2.

I *fjärde stycket* fastslås att aktivitetsbonus inte påverkar rätten till grundersättning.

**17 §**

I paragrafen regleras rätten till aktivitetsbonus. Denna ersättning har behandlats i avsnitt 6.3.3.

**18 §**

Paragrafen reglerar rätten till särskild ersättning. Denna ersättning har behandlats i avsnitt 6.3.4.

**19 §**

I paragrafen fastslås att en utlänning som beviljats ersättning enligt den nya mottagningslagen är skyldig att anmäla förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden till Migrationsverket. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.6.

**20 §**

I paragrafen regleras nedsättning av grundersättningen.

Enligt *första stycket* får grundersättningen sättas ned om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att delta i svenskundervisning eller försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Bestämmelsen har behandlats i 6.3.5.

Enligt *andra stycket* får nedsättning inte avse den del av grundersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Bestämmelserna om nedsättning av grundersättningen tillämpas också enligt *tredje stycket* om en utlänning med ett beslut om avvisning eller utvisning utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige. För nedsättning krävs inte att utlänningen vägrar medverka till en särskild åtgärd. Det räcker att Migrationsverket gör bedömningen att den enskilde har haft en rimlig förberedelsestid och att hinder för verkställighet inte föreligger för att nedsättning ska få göras. Beslutet måste vara verkställbart. Se mer härom i avsnitt 8.2.2.

**21 §**

Paragrafen reglerar när rätten till insatser enligt mottagningslagen, dvs. boende, sysselsättning och ekonomiskt bistånd, upphör.

*Första stycket* har sin motsvarighet i 11 § LMA. Upphållsrätt får, i enlighet med nuvarande praxis, anses jämställt med permanent uppehållstillstånd och ett längre tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det innebär att en utlänning som under tiden asylfrågan prövas uppfyller kraven för upphållsrätt inte längre är berättigad till insatser enligt mottagandelagen.

*Andra stycket* motsvarar 8 § andra stycket LMA. Med ordnat boende får här jämföras boende med särskild service enligt socialtjänstlagen.

*Tredje stycket* motsvarar 8 § tredje stycket LMA.

## 22 §

Paragrafen motsvarar 12 § LMA.

## 23 §

I *första stycket* konstateras att utlänningar som omfattas av mottagningslagen också omfattas av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.2.

*Andra stycket* motsvarar 1 § andra stycket LMA.

## 24 §

Paragrafen motsvarar 3 a § LMA.

## 25 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 22 § LMA. *Tredje stycket* har dock delvis fått en ny lydelse. Bestämmelsen har anpassats till tvåpartsprocessen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

## 26 §

Paragrafen motsvarar 20 § LMA.

## 27 §

Paragrafen motsvarar 21 § LMA.

## 28 §

Paragrafen motsvarar 24 § LMA.

## 29 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 23 § LMA och avser kommunernas rätt till ersättning för insatser vid massflyktsituationer. Statlig ersättning till kommuner och landsting för insatser rörande asylsökande regleras i förordning (se kap. 10).

**30 §**

Paragrafen motsvarar 25 § LMA. Bestämmelsen är avsedd att användas i situationer när den normala organisationen inte förmår möta exceptionellt stora strömmar av flyende till Sverige.<sup>1</sup>

**31 §**

Paragrafen motsvarar 19 § LMA.

---

<sup>1</sup> Se prop. 1994/95:7 s. 85.