

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnig Arjun Bakshi och expert Roy Melchert

Inom tre områden delar vi inte fullt ut utredarens slutsatser och förslag.

1 Ansvaret för sysselsättningsinsatser (kapitel 4)

Utredaren föreslår att kommunerna ska ges ett operativt ansvar för att anordna undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. Staten ska ersätta kommunerna ekonomiskt. Kommunernas skyldighet ska regleras i lag.

Vi anser att det vore bättre, både för de asylsökande och för kommunerna, om det blev frivilligt för kommunerna att åta sig detta uppdrag. Vid en frivillig lösning skulle de kommuner som anser sig ha möjlighet att uppnå samordningsvinster mellan sysselsättningsinsatser för asylsökande och flyktingintroduktionen kunna ta sig an uppdraget.

Vi bedömer också att fluktuationerna i asylmottagandet skulle göra det svårt för kommunerna att dimensionera verksamheten. Staten har, i egenskap av att vara en större ekonomi, bättre möjlighet att hantera betydande svängningar i asylmottagandets omfattning.

Därutöver har kommuner redan i dag svårt att hantera flyktingmottagandet, bland annat på grund av att statens ersättningar till kommuner inte täcker kostnaderna. Därför är det olämpligt att genom tvingande lag överföra ännu mer utföransvar till kommunerna inom asyl- och flyktingmottagande. Vi ser också en risk för att statliga myndigheter inte kommer att bistå kommunerna i den utsträckning som är tänkt. Den föreslagna ansvarfördelningen mellan kommuner och statliga myndigheter liknar den inom flyk-

tingmottagandet, ett system som i praktiken har inneburit ett i princip ensamt ansvar för kommunerna.

2 Ansvar för personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut (kapitel 9)

Vi uppskattar att utredaren har uppmärksammat problematiken med tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT). Brister i lagstiftningen har bl.a. inneburit att kommunerna har ansvaret för försörjning av personer vars uppehållstillstånd har gått ut.

Överlag innebär utredarens förslag en förbättring eftersom staten tar sitt kostnadsansvar för alla kategorier av personer med TUT och utgångna TUT. En del av förslaget innebär dock att kommunerna ska bevilja bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) till personer som har lagakraftvunna beslut om av- eller utvisning. Det gäller personer som har haft TUT i tolv månader men har avlägsnandebeslut som åter träder i kraft när TUT går ut. Det handlar också om personer som har redan av- eller utvisats men som återvänder till Sverige inom fyra år utan uppehållstillstånd. Även om kommunerna får statlig ersättning för insatserna ifrågasätter vi det principiellt riktiga i att kommunerna ska hantera personer som har lagakraftvunna beslut om av- eller utvisning. Det bör i alla lägen vara staten, genom Migrationsverket, som ansvarar för personer som ska av- eller utvisas.

3 Statens ersättningar till kommuner och landsting (kapitel 10)

Vi delar utredarens slutsats att ersättningarna till kommuner och landsting i vissa delar behöver förenklas och förbättras. Vi uppskattar samtidigt att utredaren har beaktat att delar av ersättningsystemen fungerar väl och inte bör förändras. Dock kommer inte finansieringsprincipen att efterlevas full ut med utredarens förslag. Det gäller t.ex. ersättningarna för utbildning av barn och unga. Den nödvändiga och välkomna höjning av schablonerna som utredaren föreslår är inte tillräcklig för att komma upp i kommunernas genomsnittliga kostnader för utbildningsplatser. De nya schablonerna som föreslås för vård av vissa ensamkommande barn samt för gode män är också för låga för att täcka kostnaderna.

Vi anser vidare att det måste finnas en möjlighet för kommuner och landsting att överklaga Migrationsverkets beslut om ersättning i de fall det kan uppstå olika bedömning av faktisk kostnad och rätt till ersättning. För kommunerna handlar det om extra ersättning för sociala insatser medan det för landstingen handlar om kostnader för vårdkontakter över 125 000 kronor.

Referenser

- Abraha, Ginbot, *Av egen kraft. Asylsökande organiserar sig*, NTG-asyl & integrations skriftserie, nr 1/ 2006.
- Abraha, Ginbot, *A Handbook for Asylum Seekers in Sweden*, NTG-asyl & integrations skriftserie, nr 5/2007.
- Bergström, Gunnar, *Kris i flyktingmottagandet – rapport om konsekvenserna av den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd och lagen om mottagande av asylsökande*, Malmö stad, stencil, 2006.
- Bevelander, Pieter, Emilsson, Henrik, Hagström, Mirjam, *Asylsökandes eget boende – EBO. En kartläggning*, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) Malmö Högskola, 2008.
- Brekke, Jan-Paul, *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*, Instituttt for samfunnsforskning, Report 2004:10.
- Delegationen mot felaktiga utbetalningar, *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier*, 2007.
- Lennartsson, Rebecca, *Mellan hopp och förtvivlan. Erfarenheter och strategier i väntan på asyl*, NTG-asyl & integrations skriftserie, nr 4/2007.
- Migrationsverket, *Med sikte på en snabbare asylprocess – i ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter*, 2008.
- Migrationsverket, *Rapport från NGO-Forum II. Europeiska flyktingfonden 12–13 juni 2007*.
- Migrationsverket, *Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007, 2008 (Dnr 111-2008-21630)*.
- Migrationsverket, *Årsredovisning 2004*.
- Migrationsverket, *Årsredovisning 2005*.
- Migrationsverket, *Årsredovisning 2006*.
- Migrationsverket, *Årsredovisning 2007*.

- Molina, Irene, *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*, Uppsala universitet, 1997.
- Norström, Eva, *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*, Lunds universitet, 2004.
- Europeiska kommissionen, *Förslag till direktiv om återvändande av tredjelandsmedborgare* (KOM(2005) 391 slutligt).
- Europeiska kommissionen, *Strategisk plan för asylpolitiken – Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU* (KOM(2008) 360 slutlig).
- Rakar, Fredrik, *Solrosen i Södertälje – ett utvecklingsprojekt: Metoder, lärdomar och erfarenheter*, Södertälje kommun, 2008.
- Riksrevisionen, *Statliga insatser för nyanlända invandrare* (RiR 2006:19).
- Riksrevisionsverket, *Hur mottas de asylsökande? Den organiserade verksamheten för asylsökande inom Migrationsverket*, 2002.
- Rådet för rättsliga och inrikes frågor, *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).
- Statskontoret, *Asylsökande barns skolgång*, rapport 2004:12.
- Statskontoret, *Tydligare styrning av Migrationsverket*, rapport 2004:20.
- Svenska ESF-rådet, *Erfarenheter, goda exempel och rekommendationer från utvecklingsprojekt och tematiska grupper i Equal och Europeiska flyktingfonden*, stencil, 2008.
- Svenska Kyrkans kansli, *Lärdomar om samverkan*, stencil, 2008.

Offentligt tryck

- Prop. 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m.
- Prop. 1994/95:7 Lag om civilt försvar.
- Prop. 1994/95:206 Ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
- Prop. 2000/01:115 Asylsökande barns skolgång.
- Prop. 2004/05:28 Bostadsersättning för asylsökande.
- Prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn.
- Prop. 2007/08:147 Nya regler för arbetskraftsinvandring.
- Prop. 2008/2009:1 Budgetpropositionen för 2009.
- Bet. 2004/05:SFU7 Bostadsersättning för asylsökande.

- SOU 1992:133 *Mottagandet av asylsökande och flyktingar.*
- SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle.*
- SOU 2003:89 *EG-rätten och mottagandet av asylsökande.*
- SOU 2006:87 *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.*
- SOU 2008:14 *Timmar, kapital och teknologi – Vad betyder mest?*
Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2008.
- SOU 2008:58 *Egenmakt – med professionellt stöd.*
- SOU 2008:65 *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden.*

Kommittédirektiv



Översyn av mottagandet av asylsökande

Dir.
2007:172

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över mottagandet av asylsökande och vid behov föreslå författningsändringar.

Utgångspunkten för översynen är att mottagandet ska vara utformat så att det bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess med kort handläggningstid, främja de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning såväl under tiden asylansökan prövas som vid ett beviljande av uppehållstillstånd samt vara utformat på ett sätt som möjliggör ett snabbt återvändande efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut med så korta vistelsetider i asylsystemet som möjligt.

Utredaren ska utreda och lämna förslag inom bl.a. följande områden

- boendet
- den organiserade sysselsättningen
- samverkan mellan Migrationsverket och kommuner, ideella organisationer och andra relevanta aktörer
- bosättning och återvändande
- det ekonomiska biståndet
- asylsökande med särskilda behov
- den statliga ersättningen till kommuner och landsting
- mottagningsvillkoren för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009.

Bakgrund

Mottagande av asylsökande

Migrationsverkets huvudansvar för mottagande av asylsökande framgår av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) som trädde i kraft den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1994/95:188). Mottagandet av asylsökande ska vara humant och värdigt. Särskild hänsyn ska tas till den enskildes behov. Barn och ungdomar ska särskilt uppmärksammas inom mottagandet. Verksamheten ska utföras som en del av en rätts-säker, effektiv och human asylprocess med korta handläggningstider och med en väl fungerande ordning för bosättning respektive återvändande. Insatserna inom mottagandet ska främja de asyl-sökandes framtid såväl om de beviljas uppehållstillstånd som vid ett eventuellt återvändande.

Av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att Migrationsverket ska ordna lämpligt boende för asylsökande och för utlänningar med behov av tillfälligt skydd som inte kan ordna boendet själva, pröva frågan om ekonomiskt bistånd samt erbjuda sysselsättning. En asylsökande omfattas av lagen från det att ansökan om asyl har lämnats in till dess att personen tagits emot i en kommun efter att uppehållstillstånd beviljats alternativt lämnat landet i det fall ett avslagsbeslut meddelats. Lagen gäller inte för personer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Kommuner och landsting ansvarar för vissa insatser inom mottagandet av asylsökande. Detta ansvar är främst reglerat i andra författningar än lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. eller i annan form. Exempelvis ansvarar kommunen för förskola, skola och skolbarnsomsorg enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till asylsökande barn m.fl. samt för vissa insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. vilket är reglerat i en särskild överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet, numera Sveriges Kommuner och Landsting. Det statliga huvudansvaret för mottagande av asylsökande innebär ett övergripande ekonomiskt ansvar gentemot

kommuner och landsting. Utöver myndigheternas uppgifter kan även ideella organisationer bidra med insatser inom mottagandet.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. omfattar förutom asylsökande även vissa andra grupper av utlänningar. Socialnämnden i vistelsekommunen ska enligt lagen lämna bistånd till utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Förändringar i mottagandet av asylsökande

Det är nu mer än 13 år sedan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft och mottagandet har i flera avseenden förändrats sedan dess. Det av Migrationsverket ordnade boendet för asylsökande var vid tidpunkten för lagens ikraftträdande samlat exempelvis i f.d. sjukhus, militärförläggningar och liknande institutioner eller i lägenheter inom ett geografiskt avgränsat område, s.k. förläggningsboende. Migrationsverket erbjöd då ett relativt omfattande socialt stöd till de asylsökande på förläggningarna och särskild kompetens fanns för arbete med de utmaningar som själva asylsituationen medför. Migrationsverket erbjöd såväl barn och ungdomar som vuxna olika slags fritidsaktiviteter. På förläggningarna fanns även s.k. förläggningssjukvård som i de flesta fall innebar att sjukvårdspersonal fanns tillgänglig på boendet under normal kontorstid och en läkare några timmar i veckan. År 1996 fördes huvudmannskapet för hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande över från staten till landstingen. Den tidigare förläggningssjukvården avvecklades därmed.

Tidigare anordnade Migrationsverket i anslutning till förläggningarna en form av organiserad barnverksamhet som närmast kunde liknas vid öppen förskola. Efter samråd med kommunen kunde Migrationsverket även ansvara för undervisning i skapande verksamhet och idrott för barn i grundskoleåldern. Migrationsverkets roll när det gäller pedagogisk verksamhet för barn upphörde den 1 januari 2002 då förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. trädde i kraft. Asylsökande barn har enligt förordningen tillgång till utbildning m.m. på i princip samma villkor som barn bosatta i Sverige. Den 1 juli 2006 trädde också ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. i kraft vilka innebär att kommunerna har tog över ansvaret från Migrationsverket när det gäller boende

för ensamkommande barn (prop. 2005/06:46, bet. 2005/06:SfU12, rskr. 2005/06:165).

I dag är Migrationsverkets boenden för asylsökande ofta utspridda mellan olika bostadsområden i kommunerna och anordnas i huvudsak i form av självhushåll i lägenheter. Knappt hälften av de asylsökande väljer ett boende som anvisats av Migrationsverket. Övriga bor hos t.ex. släkt och vänner i s.k. eget boende. Det egna boendet för asylsökande har debatterats och kritik framförts bl.a. för att bosättning sker i vistelsekommunerna.

Utvecklingen av boendet för de asylsökande har förändrat Migrationsverkets förutsättningar att kunna erbjuda olika former av socialt stöd, service och fritidsaktiviteter. Vidare har kommunerna fått ett ökat ansvar för barnens skolgång vilket bl.a. innebär att asylsökande barn vid behov har möjlighet till stöd och hjälp från bl.a. skolpsykolog, kurator och skolhälsovårdens personal. Den direkta kontakten mellan asylsökande och Migrationsverkets personal är mindre omfattande i dag jämfört med den tid när asylsökandes boende var koncentrerat till s.k. förläggningar.

Återvändande efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut

Migrationsverket och polisen har olika roller i arbetet med att verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslut. Huvudansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning flyttades år 1999 från polisen till Migrationsverket (prop. 1997/98:173 bet.1998/99:SfU4, rskr.1998/99:28). Polisen ska verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut i de ärenden som Migrationsverket lämnar över enligt 12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) och verkställer också en polismyndighets avvisningsbeslut, allmän domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott.

Behov av utredning

Mot bakgrund av de förändringar som ägt rum sedan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft finns anledning att se över mottagandet utifrån de förhållanden som nu råder och de förändringar som kan förutses framöver. I det följande lämnas en redogörelse för några delar i mottagandet som särskilt behöver uppmärksammas.

Ett mottagande inriktat på sysselsättning och egenförsörjning

Asylsökande har i dag möjlighet till ett boende som Migrationsverket anvisar, s.k. anläggningsboende, eller att ordna boendet på egen hand, s.k. eget boende. Erfarenheterna av det egna boendet har för många asylsökande varit positiva och bidragit till en större möjlighet att leva ett normalt liv. Det egna boende har också medfört vissa sociala problem, såsom trångboddhet och utsatthet på bostadsmarknaden. Barn är i detta sammanhang särskilt utsatta (Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle SOU 2003:75). I samma betänkande konstaterades även att introduktionsverksamheten inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet för dem som beviljats uppehållstillstånd i vissa fall försvårats eller förlängts samt att de som bor i eget boende kan ha större svårigheter att delta i den organiserade sysselsättningen än de som bor i anläggningsboende. Vidare konstaterade verkställighetsutredningen i betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25) att Migrationsverket har svårare att komma i kontakt med asylsökande i eget boende än de som bor på anläggning, något som kan försvåra Migrationsverkets myndighetsutövande uppgifter.

Det finns mot den nu angivna bakgrunden behov av att se över asylsökandes boendesituation i syfte att öka möjligheterna till sysselsättning och egenförsörjning samt för att stärka förutsättningarna för en effektiv och human asylprocess. Asylsökandes boende ska också ses över i syfte att skapa incitament för den enskilde att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för bostäder, arbete och utbildning.

Alla asylsökande ska erbjudas att delta i den organiserade sysselsättningen i lämplig form. Verksamheten består främst av svenskundervisning som i regel bedrivs av privata aktörer. För närvarande är deltagandet i den organiserade sysselsättningen lågt, framför allt bland asylsökande som bor i storstadsregionerna. Det är angeläget att de asylsökande har sysselsättning under tiden asylansökningarna prövas. Enligt nuvarande mål ska den organiserade sysselsättningen vara meningsfull och till nytta för den asylsökande såväl vid ett eventuellt beviljande av uppehållstillstånd som vid ett eventuellt återvändande. Detta övergripande mål ska även fortsättningsvis gälla. Den organiserade sysselsättningen saknar dock tydliga riktlinjer avseende omfattning och innehåll. Det finns därmed anledning att kartlägga och analysera den organiserade sysselsättningen

samt formulera tydliga mål för verksamheten. Särskild uppmärksamhet ska ägnas insatser inom den organiserade sysselsättningen som kan öka möjligheterna till egenförsörjning, exempelvis svenskundervisning och praktik. I detta sammanhang ska den enskildes särskilda behov, t.ex. på grund av funktionshinder eller ålder, uppmärksammas. Det är vidare väsentligt att asylsökande tidigt och kontinuerligt får samhällsinformation eftersom det underlättar kontakten med samhället och möjliggör för den enskilde att fatta beslut om bland annat boendet. Behovet av samhällsinformation ska därför särskilt uppmärksammas. Det finns även ett behov av att överväga om det är effektivt att anpassa den organiserade sysselsättningen efter asylärendets gång, på så sätt att hänsyn tas till de olika förutsättningar som finns under den initiala fasen och under ärendets gång samt efter ett lagakraftvunnet beslut, och bland annat överväga om det medverkar till att återvändandet, i de fall uppehållstillstånd inte beviljas, kan effektiviseras.

När asylsökande bodde inom ett avgränsat geografiskt område genomfördes en stor del av den organiserade sysselsättningen inom förläggingsområdet. Mot bakgrund av att en ökande andel asylsökande väljer eget boende finns det således anledning att se över hur den organiserade sysselsättningen kan anpassas så att den bli så konstruktiv som möjligt, såväl ur ett innehållsmässigt perspektiv som ur ett deltagandeperspektiv. I takt med att boendet har blivit mer utspritt har Migrationsverkets förutsättningar att erbjuda organiserad sysselsättning förändrats och den direkta kontakten mellan asylsökande och Migrationsverkets personal är mindre omfattande. Den organiserade sysselsättningen har också anpassats till det förhållande att mottagandet även inkluderar asylsökande vars asylansökan ska prövas av ett annat EU-land, personer som omedelbart ska avvisas eller utvisas samt utlänningar med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut.

I majoriteten av landets kommuner finns redan ett väletablerat mottagande av nyanlända personer som beviljats uppehållstillstånd. Kommunerna har bl.a. en skyldighet att tillhandahålla svenskundervisning för invandrare (sfi) för dem som saknar grundläggande kunskaper i det svenska språket. Kommunernas erfarenheter av att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd och erbjuda dem en ändamålsenlig introduktion i det svenska samhället bör i högre utsträckning än hittills tas tillvara i mottagandet av asylsökande. En samordning bör därför ske av insatserna för asylsökande respektive nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. Exempelvis bör svensk-

undervisning och kartläggning av tidigare studie- och arbetslivserfarenheter genomförs på ett sätt som innebär att dessa erfarenheter kan användas efter att ett uppehållstillstånd har beviljats. En ökad samordning mellan Migrationsverket och kommunerna kan även bidra till att öka möjligheten till sysselsättning och underlätta för den enskilde att etablera lokala kontakter. Migrationsverkets samverkan med andra relevanta aktörer bör också övervägas. Särskild uppmärksamhet ska ägnas samverkan med Arbetsförmedlingen.

Det statliga huvudansvaret för mottagande av asylsökande innebär ett övergripande ekonomiskt ansvar gentemot kommuner och landsting. Utöver myndigheternas uppgifter kan även ideella organisationer bidra med insatser inom mottagandet. Ideella organisationers deltagande i mottagandet är värdefullt och medverkar till att höja kvaliteten i mottagandet. Det finns därmed behov av att analysera möjligheterna att tillvarata, bredda och fördjupa de ideella organisationernas engagemang inom mottagandet samt analysera hur staten kan stimulera och medverka till att dessa organisationer i större omfattning än i dag kan spela en aktiv roll i mottagandet av asylsökande.

Ekonomiskt bistånd

En utlänning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring. De flesta asylsökande beviljas ekonomiskt bistånd i form av dagersättning. Det ekonomiska biståndet ska understödja en effektiv, human och tydlig asylprocess samt vara utformat i enlighet med de övergripande utgångspunkterna för översynen. Möjligheten att tidsbegränsa beslut om ekonomiskt bistånd bör analyseras liksom frågan om möjligheten att differentiera ersättningen till asylsökande kan bidra till att skapa incitament som stödjer asylprocessen. Därutöver bör bestämmelsen i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att en utlänning utan egna medel, oavsett ålder, har rätt till bistånd analyseras. En utgångspunkt är att vid prövningen av ersättning till ett barn bör föräldrarnas ekonomiska villkor beaktas. Därutöver finns det behov av att, i relevanta delar, beakta de förslag som Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, FUT-delegationen, (Fi

2005:03) har lämnat i rapporten Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, rapport 5, maj 2007.

Nivåerna för dagersättningen har varit oförändrade sedan år 1994. Migrationsverket har bl.a. i en skrivelse till regeringen den 7 november 2005 (dnr UD2005/62031/MAP) uppmärksammat behovet av översyn av dagersättningen m.m. Verket har i samma skrivelse även uppmärksammat ett behov av att se över lagens olika grunder för att sätta ned dagersättningen i syfte att tydliggöra vilken nedsättningsgrund som har företräde. Ersättningsnivåerna samt nedsättningsgrunderna bör mot bakgrund av detta ses över. Utgångspunkter för översynen är att prioriteringar som görs inom det ekonomiska biståndet ska stödja en effektiv, human och tydlig asylprocess. Vidare ska biståndet vara kostnadseffektivt och rådande ekonomiska ramar beaktas. I samband med översynen av det ekonomiska biståndet till asylsökande bör även nivåerna för asylsökandes vårdavgifter ses över. Dessa regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Särskilda behov och socialt stöd

Migrationsverket har i den tidigare nämnda skrivelsen även anfört att det finns oklarheter beträffande olika huvudmäns ansvar och skyldigheter samt att förhållandet mellan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och bl.a. socialtjänstlagen (2001:453) bör ses över. Det finns i detta sammanhang anledning att kartlägga vilka insatser Migrationsverket, kommuner och landsting genomför för asylsökande med särskilda behov samt att överväga förändringar och preciseringar av Migrationsverkets uppdrag. Ansvarsfördelningen för personer som är i behov av eftervård som inte kan anstå efter avslutad medicinsk behandling ska särskilt uppmärksammas. Vidare finns det behov av att utreda Migrationsverkets uppdrag att erbjuda logi som är anpassat till den enskildes behov t.ex. på grund av funktionshinder, ålder eller ett vårdbehov samt hur uppdraget kan förtydligas.

Migrationsverket har också i ovan nämnda skrivelse framfört till regeringen att det finns behov av att bedöma omfattning och innehåll i det sociala stöd som verket ska ge till asylsökande. Det finns därför anledning att kartlägga och analysera vilket ansvar Migra-

tionsverket har och bör ha för olika sociala insatser för asylsökande i förhållande till andra myndigheter och vistelsekommunerna.

Statlig ersättning till kommuner och landsting

Staten har kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande. Kommuner och landsting ansvarar för vissa insatser inom mottagandet. I syfte att skapa en effektiv administration lämnas den statliga ersättningen i huvudsak genom schabloner för vissa insatser. En enskild insats kan därmed innebära lägre eller högre utgifter än nivån på schablonen. Ersättning lämnas i vissa fall efter särskilt ansökningsförfarande. Vissa ersättningsbeslut kan överklagas av berörd kommun eller berört landsting. Ersättningsbeslut kan i vissa fall överklagas till allmän förvaltningsdomstol och i vissa fall till regeringen. Den nuvarande ordningen för hur ersättning lämnas bör ses över i syfte att effektivisera och förenkla systemet för hur staten ersätter kommuner och landsting. Det kan även finnas behov att se över nuvarande ordning för hur ersättningsbeslut överklagas. En utgångspunkt är att beslut som har meddelats av förvaltningsmyndighet ska överklagas till domstol.

Mottagningsvillkoren för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd

En asylsökande som beviljas uppehållstillstånd i Sverige beviljas i allmänhet ett permanent uppehållstillstånd. I vissa situationer tidsbegränsas uppehållstillståndet. När ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut och utlänningen väljer att åter ansöka om ett uppehållstillstånd prövas ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716). Utlänningen omfattas då återigen av lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. och den sökande återregistreras i mottagandesystemet. Personen kan då ha ett eget bostadskontrakt och beviljats ett hemutrustningslån. Om utlänningen däremot sedan tidigare har ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som inte upphävts prövas en ansökan om uppehållstillstånd i stället som ett ärende om hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 18 eller 19 § UtlL. Utlänningen omfattas då inte av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. utan det är kommunen där personen vistas som enligt socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för

att personen får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Kommunernas eventuella kostnader för detta ersätts inte enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Det finns ett behov av att se över de villkor som gäller för den enskilde såväl under den tid det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller som under den tid ansökan om nytt uppehållstillstånd prövas. De regler som gäller för personer med uppehållsrätt och som har omfattats av lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. bör också ses över.

Bosättning eller återvändande

Enligt lagen om mottagandet av asylsökande m.fl. har personer boende i anläggningsboende rätt till bistånd även efter att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Personer som ordnat boende på egen hand under tiden asylansökan prövats har rätt till ersättning under en månad efter det att uppehållstillstånd beviljats. Därefter omfattas inte längre personen av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och ansvaret övergår till kommunen där personen vistas. Det är angeläget att den som beviljas uppehållstillstånd har givits nödvändiga förutsättningar och incitament för att kunna tillgodogöra sig introduktionen och snabbt kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det bör därför utredas vilka förändringar inom mottagandet som kan bidra till att bosättning sker där det finns förutsättningar för en ändamålsenlig introduktion och möjlighet till egenförsörjning. I detta sammanhang ska bland annat behovet av ökade informationsinsatser om tillgång till bostäder, arbete och utbildning på olika orter och effekterna av sådana insatser analyseras med utgångspunkt från de uppdrag olika myndigheter har att lämna sådan information.

De som inte beviljas uppehållstillstånd förväntas acceptera ett sådant beslut och lämna landet. När så inte sker riskeras i förlängningen trovärdigheten och hållbarheten i asylsystemet. Tiden från ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut till utresa kan vara lång. Nuvarande ordning för mottagandet av asylsökande bör därför ses över i syfte att stärka förutsättningar för ett snabbt återvändande efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Särskilt bör orsaker, inklusive incitamentsstrukturer, till att återvändande dröjer långt efter lagakraftvunnet beslut belysas.

Författningsteknisk översyn

Mottagandet av asylsökande är reglerat i flera olika författningar som dessutom har ändrats vid ett flertal tillfällen. Det är svårt att få en samlad överblick över regleringen av mottagandet. En fullständig författningsteknisk och språklig översyn är därför nödvändig.

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen (dnr UD2005/62031/MAP) anfört att bestämmelsen i 22 § tredje stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte är anpassad till den i maj 1996 införda tvåpartsprocessen i allmän förvaltningsdomstol. Mot bakgrund av detta bör bestämmelsen ses över.

Uppdraget

Utredaren ska se över mottagandet av asylsökande och lämna förslag till de författningsändringar som behövs. En utgångspunkt för översynen är att mottagandet ska vara utformat så att det bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess med korta handläggningstider. Mottagandet ska även vara utformat på ett sätt som främjar samverkan med andra myndigheter och relevanta aktörer samt ger incitament för den enskilde att medverka till en effektiv asylprocess. Mottagandet ska därutöver främja de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning såväl under tiden asylansökan prövas som vid ett beviljande av uppehållstillstånd samt vara utformat på ett sätt som stödjer ett snabbt återvändande efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut med så korta vistelsetider i asylsystemet som möjligt.

Antalet asylsökande kan variera relativt kraftigt och mottagandet ska därför vara utformat på ett sätt som möjliggör anpassningar av verksamhetens omfattning.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma barns och ungas behov inom mottagandet samt där det är relevant analysera vilka konsekvenser förslagen får för barn och unga. I de förslag som lämnas ska ett jämställdhetsperspektiv beaktas.

Utredaren ska

- 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,
- kartlägga och analysera den organiserade sysselsättningen samt föreslå mål för verksamhetens innehåll och omfattning,
- överväga hur samverka med kommuner och andra relevanta aktörer kan öka i syfte att förbättra möjligheterna till sysselsättning och egenförsörjning,
- 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,
- undersöka och föreslå insatser samt förändringar inom mottagandet som kan bidra till att bosättning efter uppehållstillstånd sker där det finns förutsättningar för en ändamålsenlig introduktion och möjlighet till att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden,
- analysera om nuvarande ordning för mottagandet av asylsökande ger förutsättningar för ett snabbt återvändande efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut,
- se över det ekonomiska biståndet till asylsökande i syfte att stödja en effektiv, human och tydlig asylprocess samt nivåerna för dagersättningen, nedsättningsgrunderna och asylsökandes vårdavgifter,
- lämna förslag, i relevanta delar, till de åtgärder som lyfts fram av Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen,
- kartlägga vilka insatser som Migrationsverket, kommuner och landsting genomför för asylsökande med särskilda behov, klargöra gränsdragningen mellan lagen om mottagande av asylsökande m.fl., socialtjänstlagen och annan tillämplig lagstiftning samt vid behov klargöra Migrationsverkets uppdrag,

- kartlägga de övriga sociala insatser som Migrationsverket genomför för asylsökande samt klargöra gränsdragningen mellan Migrationsverkets respektive kommunernas ansvar för sociala insatser,
- se över och föreslå hur utformningen av den statliga ersättningen till kommuner och landsting för insatser inom mottagandet av asylsökande kan förändras i syfte att effektivisera och förenkla systemet samt vid behov se över systemet för överklagande av beslut i ersättningsärenden med utgångspunkten att överklagandeärenden ska hanteras i förvaltningsdomstol,
- kartlägga och föreslå åtgärder som undanröjer eller minskar de problem som uppstår inom mottagandet och angränsande områden när en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ansöker om nytt uppehållstillstånd samt se över de villkor som gäller för den enskilde under den tid det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller,
- se över författningsregleringen av mottagandet av asylsökande och lämna fullständigt författningsförslag till hur regleringen kan göras mer lättillgänglig och tydlig.

Översynen omfattar Migrationsverkets, kommunernas, Arbetsförmedlingens samt andra aktuella myndigheters och organisationers insatser vad avser de frågor översynen omfattar. Utredningen ska inte omfatta hälso- och sjukvård eller tandvård för asylsökande. Den ska heller inte omfatta asylsökande barns förskola, skola och skolbarnsomsorg m.m.

Ekonomiska konsekvenser

Förutom den redovisning som följer av 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska särskild vikt läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar där redovisade förslag eventuellt innebär ökade kostnader för det allmänna.

Övrigt

Utredaren ska i sitt arbete anpassa sina förslag så att de är förenliga med rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 6.2.2003, s. 18, Celex32003L0009). Utredaren ska även ta del av övrigt arbete som sker på området inom EU. Utredaren ska, i relevanta delar, inhämta erfarenheter från andra länders system för mottagande av asylsökande och vid behov redovisa detta.

Utredaren ska samråda med Migrationsverket, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen samt med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska vidare samråda med de organisationer som är engagerade i mottagandet och introduktionen av asylsökande och nyanlända. Om möjligt bör erfarenheter från personer som tidigare varit registrerade i mottagandesystemet tas tillvara i översynen.

Utredaren ska även samråda med Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering (IJ 2007:02), Delegationen för felaktiga utbetalningar (Fi 2005:52) samt den i budgetpropositionen aviserade utredningen om tydligare bestämmelser om återkrav.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 februari 2009.

(Justitiedepartementet)

Sammanställning av kostnadskonsekvenser

Förslag	Kommentarer och beräkningar	Uppskattad faktisk kostnad år 2007 (36 000 ¹)	Uppskattad kostnad/år gällande system (30 000/25 000 ²)	Uppskattad bruttokostnad/år utredningens förslag (30 000/25 000)	Uppskattad nettoeffekt/år utredningens förslag (30 000/25 000) ³
1. Asylsökande undantas i princip från kravet på arbets-tillstånd	Åtgärden bedöms något öka andelen asylsökande som arbetar vilket innebär en besparing för staten. Exempel: För närvarande förvärvsarbetar drygt 800 asylsökande. För varje månad som denna grupp kan försörja sig själv sparar staten ca 1,75 mnkr. Åtgärden bedöms också innebära viss administrativ förenkling.	-	-	-	- 4 mnkr
2. Förbättrad kartläggning och dokumentation av individens utbildning och yrkeserfarenheter	Åtgärden bedöms huvudsakligen rymmas inom Migrationsverkets (MIV:s) befintliga ekonomiska ram. Ambitionshöjningen motiverar dock ett visst resurstillskott. Två timmars fördjupad kartläggning samt dokumentation avseende 10 000 asylsökande per år (50 procent av ca 20 000 vuxna bedöms som meningsfullt att rikta intensifierade insatser mot) innebär behov av ytterligare ca 9 årsarbetskrafter till en merkostnad av ca 5,5 mnkr (2 x 10 000/1 800 ⁴ x 500 000 ⁵). <i>Vissa kostnader för IT-utveckling kan tillkomma.</i>	-	-	+ 6 mnkr	+ 6 mnkr
3. Vistelsekommunen ges ansvar att anordna svenskundervisning för asylsökande	Undervisningens omfattning: minst 10 timmar i veckan under minst 4 månader. Kostnad/individ: 10 000 kr Mål för antalet studerande: ca 12 000 (50 procent av de asylsökande 18–64 år i mottagningssystemet eller 60 procent av inflödet) Kostnad per undervisningsplats och år: 30 000 kronor Statens ersättning till kommunerna: 120 mnkr (30 000 x 12 000/3).	+160 mnkr	+ 128 mnkr	+ 120 mnkr	- 8 mnkr

¹ Siffran avser antalet asylsökande registrerade i mottagningssystemet. Genomgående vid kostnadsberäkningarna uppskattas, för enkelhetens skull, 20 procent av de asylsökande vara under 18 år och 80 procent vara mellan 18–64 år samtidigt som de knappa 2 procenten asylsökande över 65 år bortses ifrån.

² De båda siffrorna i kolumn 2–4 avser det uppskattade antalet asylsökande registrerade i mottagningssystemet (30 000) respektive till Sverige inresande asylsökande (25 000).

³ Beräkningarna i denna kolumn utgår från en förväntad förkortad handläggningstid inom Migrationsverket med i genomsnitt 2 månader (jfr förslag 6b).

⁴ Uppskattat antal arbetstimmar per årsarbetskraft.

⁵ Uppskattad kostnad per årsarbetskraft.

Förslag	Kommentarer och beräkningar	Uppskattad faktisk kostnad år 2007 (36 000)	Uppskattad kostnad/år gällande system (30 000/25 000)	Uppskattad bruttokostnad/år utredningens förslag (30 000/25 000)	Uppskattad nettoeffekt/år utredningens förslag (30 000/25 000)
4. Vistelsekommunen ges ansvar att anordna praktik och annan sysselsättning för asylsökande	Uppskattad omfattning: Omfattningen i det enskilda fallet bestäms av de möjligheter som erbjuds lokalt. Kostnad/deltagande individ: 1 500–2 500 kr Mål för antalet i praktik/annan sysselsättning: 12 000 (50 procent av de asylsökande 18–64 år i mottagningssystemet beräknas få en praktikplats). Statens ersättning till kommunerna: 30 mnkr (12 000 x 2 500).	+ 30 mnkr	+ 25 mnkr	+ 30 mnkr	+ 5 mnkr
5. Länsstyrelserna ges samordnande uppdrag	Länsstyrelserna bedöms ha behov av ett resurstillskott för tillkommande uppgifter. Behovet uppskattas till totalt 5 mnkr, dvs. i genomsnitt en fjärdedels tjänst per länsstyrelse.	-	-	+ 5 mnkr	+ 5 mnkr
6a) Ett särskilt ankomstboende för asylsökande införs under högst fyra veckor efter inlämnad ansökan	Av de asylsökande beräknas 75 procent komma att välja att bo i ankomstboende. Drygt 40 procent av de asylsökande bor redan i dag i "abo" under de första veckorna (och kostar därefter). Givet detta bedöms förslaget merkostnader vara: <ul style="list-style-type: none"> • kostnader för att löpande hårbärga en tolfedel – knappt 750 – av de ca 8 750 individer som <i>annars skulle ha valt eget boende</i> (25 000 x 0,35/12 x 42 000⁶ = 30 625 000). • kostnader för att upprätthålla en (särskilt) god standard i (hela) beståndet av ankomstboenden (ca 1 600 platser), samt • kostnader för tillkommande behov av "överkapacitet" av platser i ordnat boende som förslaget för med sig. Utredningen uppskattar den årliga kostnaden av förslaget till totalt 45 mnkr. <i>Vissa omställningskostnader kan tillkomma.</i>	-	-	+ 45 mnkr	+ 45 mnkr
6b) Förkortning av handläggningstiderna	Förslaget om ankomstboende bedöms stödja det pågående arbetet inom MIV för att effektivisera asylprocessen och korta handläggningstiderna i asylärendena. Utredningen bedömer att handläggningstiderna inom verket fr.o.m. 2010 bör kunna förkortas med, i genomsnitt, 2 månader. Det innebär en besparing på 393 mnkr (16 500 ⁷ x 270 ⁸ x 60 + 13 500 ⁹ x 155 ¹⁰ x 60 = 393).	-	-	-	- 393 mnkr

⁶ Skillnaden i kostnad per år för en plats i "anläggningsboende" jämfört med en plats i eget boende.

⁷ Antalet asylsökande i ordnat boende enligt utredningens förslag och uppskattning (jfr punkterna 6a och 18).

⁸ Kostnad per person och dygn i anläggningsboende.

⁹ Antalet asylsökande i eget boende enligt utredningens förslag och uppskattning (jfr punkterna 6a och 18).

¹⁰ Kostnad per person och dygn i eget boende.

Förslag	Kommentarer och beräkningar	Uppskattad faktisk kostnad år 2007 (36 000)	Uppskattad kostnad/år gällande system (30 000/25 000)	Uppskattad bruttokostnad/år utredningens förslag (30 000/25 000)	Uppskattad nettoeffekt/år utredningens förslag (30 000/25 000)
7. Förbättrad allmän information	Förslaget bör i allt väsentligt kunna genomföras inom MIV:s befintliga ekonomiska ram. Medel behöver dock tillföras för att frivilligorganisationer ska kunna nyttjas mer. Utredningen bedömer behovet av medel för detta till 5 mnkr.	-	-	+ 5 mnkr	+ 5 mnkr
8. Individualiserat erbjudande om ordnat boende efter tiden i ankomstboende	Uppgiften är i princip ny för MIV och torde kräva ett resurstillskott. Vissa för Arbetsförmedlingen tillkommande arbetsuppgifter bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ram. Fyra timmars "matchning" mot alternativ/t sysselesättning/boende för 10 000 asylsökande kräver ca 22 årsarbetskrafter till en merkostnad om ca 11 mnkr (4 x 10 000 / 1 800 x 500 000). <i>Vissa kostnader för uppbyggande av system och rutiner kan tillkomma.</i>	-	-	+ 11 mnkr	+ 11 mnkr
9. MIV uppdras utveckla strategi för ordnade boenden	Bör kunna genomföras inom MIV:s befintliga ekonomiska ram.	-	-	-	-
10. Fler platser i ordnat boende i storstadsregionerna	Åtgärden kräver att MIV tillförs resurser. I dag finns sammanlagt ca 1 400 asylsökande barn i Stockholm, Göteborg, Malmö, Botkyrka och Södertälje (motsvarar 1 162 vid 30 000 asylsökande). Kostnaden för anskaffning av platser i ordnat boende för en fjärdedel av dessa, utifrån en genomsnittlig familjestorlek om fyra personer, beräknas till ca 29 mnkr (1 162 / 4 x 2 x 50 000 ¹¹).	-	-	+ 29 mnkr	+ 29 mnkr
11. Grundersättning för asylsökande som saknar egna medel: • vuxna 80 kr/dag, • barn 50 kr/dag, • asylsökande i ebo halv grundersättning	Uppskattad kostnad för asylsökande i ordnat boende: 445 mnkr (13 200 x 80 x 365 = 385 mnkr + 3 300 x 50 x 365 = 60 mnkr) Uppskattad kostnad för asylsökande i eget boende: 183 mnkr (10 800 x 40 x 365 = 158 mnkr + 2 700 x 25 x 365 = 25 mnkr) Total årskostnad vid oförändrad handläggningstid: 628 mnkr. Kostnad vid 2 månaders förkortning av handläggningstiderna: 523 mnkr.	+ 660 mnkr	+ 550 mnkr	+ 628 mnkr	- 27 mnkr ¹²

¹¹ Kostnaden per boendeplats beräknas bli betydligt högre än genomsnittet beroende på läget på bostadsmarknaden i storstadsregionerna.

¹² 550-523 = 27 (jfr fotnot 3, s.1).

Förslag	Kommentarer och beräkningar	Uppskattad faktisk kostnad år 2007 (36 000)	Uppskattad kostnad/år gällande system (30 000/25 000)	Uppskattad bruttokostnad/år utredningens förslag (30 000/25 000)	Uppskattad nettoeffekt/år utredningens förslag (30 000/25 000)
12. Aktivitetsbonus om 40 kr/dag för den asylsökande som deltar i praktik eller annan sysselsättning	Uppskattat genomsnittligt antal med aktivitetsbonus under året: 3 000 (motsvarande 12 000 individer – hälften av 80 procent av 30 000 – i tre månader vardera). Beräknad kostnad 44 mnkr (3 000 x 40 x 365 dagar).	-	-	+ 44 mnkr	+ 44 mnkr
13. Staten ges ansvar för försörjning m.m. för vissa personer som har haft tillfälligt uppehållstillstånd m.fl.	Förslaget innebär att staten ges ett ansvar för vissa personer som har haft tillfälligt uppehållstillstånd. Kostnaden uppskattas – mycket preliminärt – till 13 mnkr (1 000 personer x 90 dagar x 140 kr). Samtidigt bedöms en ordning som den föreslagna kunna innebära viss, om än marginell, administrativ förenkling och därmed möjligheter till besparingar.	+ 1 mnkr	+ 1 mnkr	+ 13 mnkr	+ 12 mnkr
14. Schablonerna för barn i skola och förskola höjs med 30 procent. Vad gäller elever i särskola/ specialscola får kommunerna ansöka om ersättning för faktisk kostnad	Ny genomsnittsschablon för barn i skola/förskola: 57 600 kr. Kostnad: 302 mnkr (57 600 x 5 250 barn) Genomsnittskostnad för barn i särskola/specialskola: 443 000 Uppskattat antal barn i särskola/specialskola: 120 Uppskattad kostnad för barn i särskola/specialskola: 53 mnkr (443 000 x 120) Total årskostnad vid oförändrad handläggningstid: 355 mnkr (302 + 53) Kostnad vid 2 månaders förkortning av handläggningstiden: 296 mnkr. Ytterligare en faktor bör beaktas – det handlar om "utnyttjandegraden" av skolersättningen (alla elever går inte i skolan hela läsåret, alla kommuner begär inte ersättning osv). Kostnaden 2007 (190 mnkr) motsvarar en utnyttjandegrad på ca 60 procent. 60 procents utnyttjandegrad av 296 mnkr: 178 mnkr	+ 190 mnkr	+ 161 mnkr	+ 213 mnkr	+ 17 mnkr ¹³

¹³ 161-178 = -17 (jfr fotnot 3, s.1).

Förslag	Kommentarer och beräkningar	Uppskattad faktisk kostnad år 2007 (36 000)	Uppskattad kostnad/år gällande system (30 000/25 000)	Uppskattad bruttokostnad/år utredningens förslag (30 000/25 000)	Uppskattad nettoeffekt/år utredningens förslag (30 000/25 000)
15. Ändrade regler för ersättning för kostnadskrävande vård	Landstingen behöver inte längre visa något medicinskt samband mellan olika vårdkontakter. Gränsen för att få ersättning för kostnadskrävande vård höjs samtidigt från 100 000 kr till 125 000 kr. Antalet patienter som kommer i fråga för ersättning med den nya konstruktionen uppskattas öka. Då brytpunkten samtidigt höjs bedöms de totala kostnaderna inte påverkas.	-	-	-	-
16. Förenklat system för statlig ersättning	Förslaget bedöms medföra en besparing om 5 mnkr (500 000 kr x 10 handläggartjänster = 5 mnkr).	-	-	-	- 5 mnkr
17. Samlad boendeeffekt	Utredningens förslag syftar samlat till att öka andelen asylsökande som bosätter sig i av Migrationsverket ordnat boende, efter tiden i ankomstboende. Utredningen uppskattar att andelen asylsökande i sådant boende på ett par års sikt kommer att öka med 10 procent. Detta innebär en kostnadsökning om ca 126 mnkr (30 000 x 0,10 x 42 000).	-	-	+ 126 mnkr	+ 126 mnkr
18. Samlad återvändandeeffekt	Utredningens förslag till nytt asylmottagningsystem syftar samlat till att främja ett snabbare frivilligt återvändande. En försiktig uppskattning är att den samlade effekten av utredningens förslag i detta hänseende är att 5 000 personer återvänder en månad tidigare än i dagens system. Detta innebär en besparing på 33 mnkr (5 000 x 217 x 30).	-	-	-	- 33 mnkr
Summa					- 165 mnkr

Sammanräknad ekonomisk konsekvens, netto: -165 mnkr



Generaldirektören

2008-02-26

111-2008-4173

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Migrationsverket att bistå utredningen om mottagandet av asylsökande (Ju 2007:18)

(Ert dnr Ju 2008/393/SIM)

Regeringen har uppdragit åt Migrationsverket att bistå utredningen om mottagandet av asylsökande (Ju 2007:18).

Migrationsverket överlämnar härmed en redogörelse för utvecklingen inom mottagandet av asylsökande.

Migrationsverket har utgått från den redogörelse för utvecklingen av mottagande av asylsökande som Utredningen om flyktningmottagande och introduktion (N 2001:11) lämnade i 7 kap. i sitt betänkande *Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75).

I detta ärende har fem centrala experter Per Florell, Clas Lind, Tommie Sabelström, Anna Wessel och Anneli Westerling samt verksamhetschef Caroline Henjered deltagit.

Med vänlig hälsning

Dan Eliasson

Bilaga

Utvecklingen inom Mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum

Innehåll

Uppdraget.....	305
Genomförande	305
Boende och försörjning	306
Nytt flykting- och asylmottagande utreds i början av 1980-talet.....	306
Lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande.....	307
Genomförande med ändrade förutsättningar.....	307
Samordnat asylmottagande i Invandrarverkets regi.....	309
Asylbidrag och väntan på förläggningar	309
Långa väntetider kräver normalt boende.....	310
Eget boende förändrar situationen	311
Det ekonomiska ansvaret för asylsökande	312
Socialbidrag blir asylbidrag blir dagersättning	313
Verksamheten under asyltiden förändras	313
Lång väntan kräver meningsfull sysselsättning.....	314
Förläggningens verksamheten utvecklas	315
Meningsfull sysselsättning och arbetsmarknadsförberedelser	316
Förändrad syn på asyltidens betydelse	316
Aktiviteter med dubbla syften	318
Asyltidens utformning.....	319
Asyltidens innehåll och framtida integration.....	319
Oklara ambitionsnivåer	320
Central överenskommelse	321
Deltagande i organiserad verksamhet/sysselsättning	321
Orsaker till det låga deltagandet	322
Boendet under asyltiden.....	322
Införandet av Ebo-förhoppningar och farhågor besannas ..	323
Eget boende som ”fil” till attraktiva kommuner.....	324
Problem i eget boende	324
Mottagningens organisation och utformning	325

Ansvar för mottagande av asylsökande ensamkommande barn.....	326
Lagstiftning m.m.	328
1985–1988	328
1988–1994	329
1994–	331

Utvecklingen inom mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum

Uppdraget

Regeringen har i beslut den 17 januari 2008 uppdragit åt Migrationsverket att bistå utredningen om mottagande av asylsökande (Ju 2007:18) genom att redogöra för utvecklingen inom mottagandet av asylsökande. Enligt beslutet bör underlaget omfatta förändringar inom mottagandet avseende lagstiftning, huvudmannskap, organisation, verksamhet m.m. Redogörelsen ska omfatta perioden från 1985 fram till dagens datum.

Enligt regeringsbeslutet skulle uppdraget redovisats den 11 februari 2008. Migrationsverket har därefter meddelats anstånd med att redovisa uppdraget senast den 26 februari 2008.

Genomförande

Redogörelsen har sammanställts av en arbetsgrupp bestående av de fem centrala experterna Per Florell, Clas Lind, Tommie Sabelström, Anna Wessel och Anneli Westerling.

Med hänsyn till den korta tid som stått till Migrationsverkets förfogande för genomförande av uppdraget har arbetsgruppen valt att utgå från den redogörelse för utvecklingen av mottagande av asylsökande som Utredningen om flyktingmottagande och introduktion (N 2001:11) lämnade i 7 kap. i sitt betänkande *Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75).

Boende och försörjning

Ända från andra världskrigets slut fram till 1985 var det arbetsmarknadsstyrelsen, som ansvarade för mottagningen av flyktingar. Det mottagningsystem, som byggdes upp var i första hand avsett för organiserat överförda flyktingar medan spontant inresta asylsökande stannade i de kommuner där de reste in.

Eftersom polisen under denna tid var ansvarig för att ta emot asylansökningarna kunde det i princip ske i alla kommuner, men den överväldigande delen av de asylsökande valde att lämna in sina ansökningar i ett fåtal storstäder och större inreseorter.

Dessa kommuner fick ersättning från staten för sina kostnader för de asylsökandes uppehälle och akuta sjukvård. Utöver den hjälpen skulle kommunerna inte uppmuntras att göra några ytterligare insatser för de väntande, men i realiteten var det ofta nödvändigt för stora mottagningskommuner att exempelvis hjälpa till att skaffa de asylsökande bostad.

Nytt flykting- och asylmottagande utreds i början av 1980-talet

Hela systemet ifrågasattes i början av 1980-talet bl.a. mot bakgrund av att Statens invandrarverk hade inrättats 1969 och att flyktinginvandringen hade ändrat karaktär. Den bestod inte längre till största delen av organiserat överförda flyktingar, s.k. kvotflyktingar, som togs ut i samarbete med FN:s flyktingkommisariat i olika flyktingläger i världen. Det var istället de som kom spontant som dominerade flyktingmottagandet och som i ökande utsträckning kom att bli problem för de kommuner där de reste in och sökte asyl.

De kommuner, som mer eller mindre väl förberedda, fick ta emot vågor av asylsökande hade stora svårigheter att snabbt klara av att få fram lämpliga bostäder till de asylsökande. Det tvingade ibland fram dyra och dåliga nödlösningar i form av hotellrum och tillfälliga genomgångsbostäder, om de asylsökande inte kunde bo hos släkt eller vänner. Det var också ett asylmottagande, som avvek mycket från det organiserade och systematiska mottagande, som Arbetsmarknadsstyrelsen erbjöd de organiserat överförda flyktingarna på sina förläggningar.

Lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande

1980 fick en arbetsgrupp, tillsatt av Arbetsmarknadsdepartementet, i uppdrag att pröva huvudmannaskapet för överföring och omhändertagande av flyktingar i Sverige. Agfagruppern (Arbetsgruppen för flyktingansvaret) föreslog i sin rapport *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar* (Ds A 1981:11) att dåvarande Invandrarverket skulle överta ansvaret för flyktingmottagandet, både av de organiserat överförda s.k. kvotflyktingarna och de spontant inresta asylsökandena.

Utgångspunkten för utredningens förslag var att de 3 000–6 000 kvotflyktingar och asylsökande, som beräknades komma varje år, skulle tas emot på tre mottagningsförläggningar med 150–200 platser. På dessa mottagningsförläggningar skulle de bara stanna 2–4 veckor för utredning, hälsoundersökning m.m. och därefter skulle de placeras ut i ett antal (ca 60) väl förberedda kommuner. Att man då valde kommunplacering redan under asyltiden motiverades med att det var små skillnader i omhändertagandet mellan organiserat överförda flyktingar och spontant inresta asylsökande, att det var effektivare om samma personer stod för omhändertagandet under både asyltiden och introduktionstiden och att möjligheterna att styra de asylsökandena till lämpliga mottagningskommuner ökade.

Vid den här tiden var det mycket sannolikt att en asylsökande efter en tid skulle få permanent uppehållstillstånd, 70–80 procent beviljades uppehållstillstånd i början av 1980-talet. Därför menade utredarna att det var bäst om de asylsökande så snabbt som möjligt kom på plats där de sedan också kunde stanna kvar. Utredarna ville se det första omhändertagandet av asylsökande och den fortsatta inlussningen till ett fortsatt liv i Sverige som en helhet.

Genomförande med ändrade förutsättningar

Förändringen av huvudmannaskapet för flyktingmottagandet och införandet av det lokala omhändertagandet föregicks av ytterligare en utredning *Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen* (Ds A 1983:10).

I regeringens proposition (1983/84:124) om mottagande av flyktingar och asylsökande m.m. föreslogs att det statliga ansvaret för överföring och mottagande av flyktingar i Sverige skulle föras

över från Arbetsmarknadsstyrelsen till Invandrarverket. Vidare föreslogs ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande. Invandrarverket fick i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande och flyktingar mot statlig ersättning.

Organiserat överförda flyktingar skulle enligt förslaget tas emot 2–4 veckor på en statlig mottagningsföreläggning. Därefter skulle de erbjudas bostad i en kommun med vilken Invandrarverket träffat överenskommelse och där få svenskundervisning och annan introduktion i det svenska samhället.

Utlänningar som sökte asyl i samband med inresan till Sverige borde normalt tas emot i en statlig utredningsföreläggning i upp till fyra veckor medan utredning skedde i asylärendet. Därefter skulle bostad anvisas i en kommun som Invandrarverket träffat överenskommelse med.

Statens generella ersättning till kommunerna för ekonomiskt bistånd till flyktingar utsträcktes enligt förslaget med ett år. Det innebar att ersättning lämnades för det år tillstånd beviljas och ytterligare tre år. Kommuner som enligt överenskommelse med Invandrarverket tog emot asylsökande och flyktingar fick enligt förslaget utöver ersättning för ekonomiskt bistånd en schablonmässigt beräknad engångsersättning för varje flykting respektive asylsökande.

De föreslagna förändringarna genomfördes den 1 januari 1985 efter en försöksperiod andra halvåret 1984 med tolv mottagningskommuner. Invandrarverket övertog då de permanenta mottagningsföreläggningarna i Alvesta, Moheda och Hallstahammar och upprättade en permanent utredningsföreläggning i Flen.

Då hade redan förutsättningarna för den nya organisationen förändrats dramatiskt. Enligt övertagandeplanerna skulle Arbetsmarknadsstyrelsen vid årsskiftet 1984/85 ha överlämnat de tre permanenta föreläggningarna till Invandrarverket, men under Arbetsmarknadsstyrelsens sista tid som ansvarig för flyktingmottagandet hade det ökande antalet asylsökande lett till att Arbetsmarknadsstyrelsen drev 17 tillfälliga föreläggningar. Dessa föreläggningar skulle avvecklas av Arbetsmarknadsstyrelsen, men i föreläggningen fick dessa övertas av Invandrarverket.

Samordnat asylmottagande i Invandrarverkets regi

Man utgick från att förläggningstiden skulle vara kort och att de asylsökande snabbt skulle slussas ut till boende och "omhändertagande" i ett antal (ca 60) lämpliga kommuner under väntetiden. Ambitionen var också att väntetiden på beslut i asylärendet skulle kunna förkortas. Verkligheten följde emellertid inte de uppgjorda planerna och under andra hälften av 80-talet grusades många ambitioner av det ständigt ökande antalet asylsökande. Det ledde till att antalet förläggningar ökade samtidigt som allt fler kommuner engagerades i mottagandet av asylsökande och flyktingar.

Statens bidrag till kommunernas flyktingmottagande var vid denna tid konstruerat så att kommuner som hade avtal med Invandrarverket fick ett visst schablonbidrag för varje asylsökande som tilläts vänta i kommunen. Dessutom hade kommunerna rätt att i efterhand söka och få tillbaka de socialbidrag som den asylsökande fått under väntetiden. När och om den asylsökande fick permanent uppehållstillstånd utbetalades därefter ytterligare ett schablonbidrag för att täcka kommunens introduktionsinsatser, extra kostnader för skola och barnomsorg m.m.

Ett problem var att andelen sökande, som befanns ha asylskäl, sjönk och andelen avslag ökade. För kommunerna innebar detta planeringssvårigheter. Man byggde exempelvis ofta upp en mottagningskapacitet med inriktning på vissa nationaliteter, dvs. man anställde flyktingmottagningspersonal, tolkar m.fl. med bestämda språk- och kulturkunskaper, som inte alltid kom till användning. När mottagningskapaciteten byggdes upp kalkylerade kommunerna ofta med att ytterligare statsbidrag skulle betalas ut när de asylsökande senare beviljades uppehållstillstånd. När andelen asylansökningar som avlogs ökade, fick kommunerna istället nya problem, med asylsökande som fick avslag samtidigt som det förväntade statsbidraget uteblev.

Asylbidrag och väntan på förläggningar

1987 gjordes en utredning om stödet till de asylsökande, som resulterade betänkandet *Ett stödsystem för asylsökande* (Ds A 1987:1). I och med införandet av lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA) den 1 maj 1988, begränsades de asyl-

sökandes möjligheter att invänta asylbeslutet i kommunerna. De som var beroende av ekonomiskt bistånd – asylbidrag – skulle i princip invänta beskedet på sin asylansökan på någon av Invandrarverkets förläggningar. Om det fanns synnerliga skäl kunde emellertid kommuner acceptera att de bodde exempelvis hos släktingar under asyltiden. Kommunen ansvarade då för att bevilja och betala ut asylbidrag till de asylsökande som bodde i kommunen. Endast de asylsökande som var ekonomiskt oberoende kunde själva välja att bo på egen hand under väntetiden. Förändringen innebar att majoriteten av de asylsökande kom att stanna på förläggningarna. Det renodlade lokala omhändertagandet av asylsökande blev därigenom en parentes som avvecklades under 1988. Periodvis kom, emellertid förhållandevis många asylsökande att få kommunernas godkännande att avvakta asylprövningen ute i kommunerna.

1987–1988 gjordes en utredning av förläggningsverksamheten, som resulterade i delbetänkandet *Kortare väntetider i asylärenden* (Ds A 1987:3) och slutbetänkandet *Kortare väntan* (SOU 1988:2). 1989 gjordes med anledning av denna utredning en omfattande omorganisation av Invandrarverket (SIV 89) i ett försök att få ett bättre grepp om utvecklingen. Verket regionaliserades och fick fyra regioner med varsin utredningssluss där man fortfarande siktade på högst fyra veckor. Eftersom polisen vid denna tidpunkt ansvarade för att ta emot asylansökningarna och genomföra asylutredningarna, samlokaliseras polisen och Invandrarverkets personal på slussarna. De som fortfarande väntade på beslut hänvisades däremot till någon av verkets mottagningsförläggningar.

Långa väntetider kräver normalt boende

Tre år efter att regionaliseringen och förändringarna i förläggningssystemet genomförts hade Invandrarverket inte fyra utan fem slussar med närmare 90 slussannex. De planerade 18 förläggningarna hade utökats till 150 omväxlande fasta och tillfälliga förläggningar och de korta väntetiderna var knappast ens ett minne längre. Det var framförallt händelserna i Jugoslavien, som 1991–1993 tvingade rekordmånga människor på flykt. De allt längre väntetiderna på förläggningarna drev undan för undan fram en förändring av både utformningen av och innehållet i förläggningsverksamheten.

Invandrarverket strävade tidigt efter att skapa ett mera "normalt" boende, dvs. i stället för helinackordering i stora gemensamhetsanläggningar försökte verket anordna förläggingsboendet i vanliga lägenheter. Utvecklingen gynnades periodvis av att det fanns god tillgång på tomma lägenheter på många orter. Under sådana perioder kunde Invandrarverket hyra hela hus eller delar av bostadsområden men i tider av bostadsbrist tvingades verket acceptera alla tillgängliga alternativ inklusive gamla stora institutioner, vandrarhem och i allra värsta fall tält.

Eget boende förändrar situationen

Redan 1994 var tiden mogen för nya förändringar av förläggingsverksamheten. Under 1992 utredde Monika Werenfels-Röttorp de asylsökandes rätt att bo utanför Invandrarverkets förläggningssystem. Utredaren poängterade de asylsökandes eget ansvar som vuxna och mogna människor och underströk hur viktigt det var att undvika den s.k. "omhändertagandefällan" i asylmottagandet. Istället för att stärka de asylsökande kunde ett missriktat och alltför välvilligt omhändertagande bidra till att passivisera dem och beröva dem handlingsförmåga och självkänsla, menade hon.

Mot den bakgrunden förordade utredaren dels att förläggingsboendet så långt som möjligt skulle ordnas i vanliga lägenheter men också att de asylsökande, som ville och kunde, skulle få möjlighet att själva välja var de ville bo under den tid det tog att pröva deras asylansökan. De som så önskade och hade möjlighet kunde exempelvis hysa in sig hos vänner eller släktingar, som för detta kunde påräkna ett bidrag till hyran från den asylsökande. Personer i eget boende skulle beviljas en bostadsersättning på 500 kr per person eller 1 000 kr för en familj. Utredningen bedömde emellertid att det vara skulle vara ca 10 procent av de asylsökande som skulle kunna ordna ett eget boende och förläggingsboendet skulle även i fortsättningen vara den dominerande boendeformen.

Förslaget mottogs positivt och reformen genomfördes den 1 juli 1994. I sin proposition (1993/94:94) Mottagande av asylsökande m.m. angav regeringen att det fanns "anledning att uppmuntra eget boende för asylsökande" och att utgångspunkten för mottagandet skulle vara att det "så långt som möjligt främjar att asylsökande i första hand bor utanför förläggningssystemet". Regeringen blev

bönhörd när ca 60 procent av de asylsökande snart utnyttjade möjligheten till "eget boende" (EBO). För många innebar det att de hamnade i storstädernas redan tidigare invandrartäta bostadsområden, eftersom det i stor utsträckning var där släktingarna och vännerna fanns. Där blev de vanligtvis också kvar om de beviljades uppehållstillstånd, vilket kom att ge nytt bränsle åt diskussionerna om etniskt segregerade bostadsområden.

Det ekonomiska ansvaret för asylsökande

Det ekonomiska ansvaret för asylsökande har alltid varit en statlig angelägenhet, men formerna har varierat. Under den tid Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarade för flyktingmottagandet var förläggningsverksamheten finansierad över särskilda anslag till styrelsen. Kommuner som hyste spontant inresta asylsökande kunde i efterhand återsöka kostnaderna hos länsstyrelserna för de asylsökandes boende och uppehälle.

I och med att ett lokalt omhändertagande av flyktingar och asylsökande infördes 1985 förändrades det statliga bidraget till kommunerna. Det utgick dels som ett schablonbidrag per mottagen asylsökande, dels som en fortsatt rätt för kommunerna att återsöka det socialbidrag de sökande fått under väntetiden i kommunen. 1991 överfördes hanteringen av bidragen från länsstyrelserna till Invandrarverket.

Efter förändringarna 1991 blev kostnaderna för de asylsökandes boende och uppehälle till största delen en fråga för Invandrarverket. Kostnaderna för förläggningsverksamheten belastade verkets förläggningsanslag och asylbidraget till de sökande betalades ut direkt till de sökande på förläggningarna. För de asylsökande som tilläts att vänta i kommunerna ansvarade kommunerna emellertid fram till 1994 för beslut och utbetalning av asylbidragen. Detta förändrades med lagen om mottagande av asylsökande när Invandrarverket blev ansvarigt för den ekonomiska ersättningen till alla asylsökande, dvs. även till dem som bodde utanför förläggningssystemet. Också de i eget boende skulle vara inskrivna vid någon av verkets mottagningsenheter även om de bodde hos släktingar eller vänner. Kommunernas kostnader för asylsökande barns grundskoleundervisning skulle ersättas av Invandrarverket med schabloniserade belopp och verket kunde också ersätta andra extraordinära kommunala kostnader. Därmed renodlades det

statliga ansvaret för de asylsökande. Kommunernas ansvar för de asylsökande som bodde i eget boende inskränkte sig till att erbjuda de asylsökande barnen plats i den obligatoriska skolan samt att de hade det generella ansvaret för att ingripa om barn far illa.

Socialbidrag blir asylbidrag blir dagersättning ...

Under den tid då asylsökande var en rent kommunal angelägenhet var det kommunen som prövade deras försörjningsbehov och beviljade socialbidrag. För de asylsökande och flyktingar som var inskrivna på Invandrarverkets förläggningar mellan 1985–1988 beslutade Invandrarverket om vilket ekonomiskt och annat stöd som skulle utgå. Detta var inte författningsreglerat, men normen var 6 § socialtjänstlagen (1980:620) i relevanta delar. När Lagen om bistånd till asylsökande började tillämpas fullt ut 1989 blev det istället Invandrarverket som för det mesta prövade biståndsbehovet och beviljade asylbidrag. Kommunerna ansvarade bara för dem som tillåtits avvakta asylbeslutet utanför förläggningssystemet och med införandet av lagen om mottagande av asylsökande 1994 blev Invandrarverket ensamt ansvarigt för att bevilja ekonomiskt bistånd till alla asylsökande, oavsett var de bor. Med införandet av lagen ändrades också beteckningen på den ekonomiska ersättningen från asylbidrag till dagersättning. Bakom begreppsbytet låg en förändrad syn på det stöd som ges till asylsökande. Så långt som möjligt ska pengarna ses som ersättning för de arbets- och studieinsatser de asylsökande gör under väntetiden.

Bidraget var redan från början och är fortfarande lägre än socialbidraget och det nuvarande försörjningsstödet eftersom vissa kostnader, som ingår i försörjningsstödet, inte är aktuella för asylsökande, som exempelvis inköp av möbler och hemutrustning.

Verksamheten under asyltiden förändras

Parallellt med att de asylsökandes boende, liksom det ekonomiska biståndet, har förändrats har den förändrade verkligheten också tvingat fram ett annat innehåll i mottagningstiden. Utgångspunkten under Arbetsmarknadsstyrelsens tid var att det normala flyktingmottagandet skulle ske i organiserade former med flyktingar mottagna främst från olika flyktingläger och i samarbete

med UNHCR. De som reste in spontant betraktades som undantag från reglerna och för deras del var det klart utsagt från regering och riksdag att inga åtgärder – utöver att garantera dem mat och husrum under prövningstiden – skulle vidtas. Det var först när prövningen var avslutad och det var klart att de sökande beviljats asyl eller uppehållstillstånd av annat skäl, som introduktionsinsatser skulle göras. Inställningen avspeglades exempelvis i det faktum att kommunerna inte kunde påräkna några bidrag från statens sida för eventuella insatser för asylsökande utöver att förse dem med mat och husrum. Det var emellertid inte ovanligt att kommunerna erbjöd väntarna olika typer av insatser, ibland av samma slag som ordnades för flyktingarna med tillstånd.

Lång väntan kräver meningsfull sysselsättning

Frågan om innehållet i väntetiden diskuterades ingående inom ramen för den Invandrapolitiska kommitténs arbete i början av 1980-talet (SOU 1983:29). Där konstaterades att väntetidens längd måste vara avgörande för vilka samhällsåtgärder som bör sättas in. I första hand förordade kommittén att resurser och ansträngningar borde sättas in på att förhindra långa väntetider men om de ändå uppstod menade kommittén att det kunde vara rimligt att ge de väntande allmän orientering om förhållandena i landet samt aktiviteter för hela familjen. Även viss undervisning i svenska kunde tänkas, men däremot menade kommittén att sfi-utbildningen, som just då var under utredning, borde förbehållas dem som fått uppehållstillstånd. Och att tillåta arbete under asylden eller att sätta in direkt arbetsmarknadsförberedande åtgärder skulle strida mot den reglerade invandringens principer och den allmänna arbetsmarknadspolitiken i landet, menade utredningen. Meningsfull sysselsättning var vad utredningen förordade för de asylsökande om väntetiden blev lång.

Samma principiella inställning till spontant inresta asylsökande hade även AGFA-utredningen i sitt förslag till lokalt omhändertagande av flyktingar. ”Väntetiden för asylsökande bör inte utformas så att den i sig uppmuntrar till ökad invandring av personer som därför väljer att anföra politiska skäl för att söka uppehålls- och arbetstillstånd”, skrev AGFA-utredningen. I första hand menade emellertid utredningen att det var möjligheten att få uppehållstillstånd, som kunde uppmuntra personer utan asylskäl att

åberopa politiska skäl men också att villkoren under asyltiden kunde utgöra en ”uppmuntran” för presumtiva sökande. Eftersom AGFA-utredningen också förutsatte att vistelsetiden på förläggningarna skulle bli kort fanns det ingen anledning att påbörja någon omfattande verksamhet redan under förläggningstiden. Utöver information om praktiska frågor gavs i stort sett enbart information – med hjälp av tolk – om asylprocessen. Därutöver användes förläggningstiden till hälsoundersökning ant först och främst asylutredning.

I regeringens proposition (1983/84:124) Mottagande av flyktingar och asylsökande m.m., som följde på de båda utredningarna gav statsrådet uttryck för samma synsätt. En utgångspunkt var den av riksdagen fastslagna principen att tillståndssökande inte hade rätt att arbeta under väntetiden och därmed följde också att inga arbetsförberedande åtgärder borde vidtas förrän tillstånd hade beviljats. För övrigt menade statsrådet att: ”Omfattningen och formerna för biståndet till den som saknar tillstånd måste anpassas till det förhållandet att det är osäkert om den tillståndssökande kommer att få stanna i landet.” Detta blev också inriktningen i det lokala omhändertagandet av de asylsökande som sjösattes 1985.

Förläggningsverksamheten utvecklas

När mottagandet av asylsökande utreddes på nytt i slutet av 1980-talet och resulterade i att de asylsökande hänvisades till förläggningarna, var det framförallt den långa väntetiden på kommunplacering för dem som fått uppehållstillstånd som stod i fokus. Alltför många personer med klara uppehållstillstånd tvingades bo kvar på förläggningarna över ett år på grund av bostadsbristen i kommunerna, konstaterade statsrådet i propositionen (1989/90:105) om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m. Situationen var särskilt frustrerande eftersom det samtidigt fanns en stor efterfrågan på arbetskraft i många kommuner. Den helhetssyn på integrationen av flyktingar i det svenska samhället, som påbjöds i propositionen, siktade främst in sig på att samordna de berörda samhällsorganens insatser för dem som fått uppehållstillstånd antingen de hade kommunplacerats eller fortfarande fanns kvar på förläggningarna.

Meningsfull sysselsättning och arbetsmarknadsförberedelser

I takt med att förläggningstiden blev längre ändrades innehållet i verksamheten så att svenskundervisning påbörjades redan under förläggningstiden och de asylsökande deltog också i skötseln av förläggningarna. Invandrarverket byggde upp ett system för att undan för undan ge allt mer fördjupad samhällsinformation samtidigt som utbudet av fritidsaktiviteter och barnverksamhet ökade. Att skapa "meningsfull sysselsättning" blev ett mål för Invandrarverkets förändringsarbete. I detta ingick även att få in arbetsförmedlarna på förläggningarna. Deras insatser motiverades av att personer med permanenta uppehållstillstånd i stor omfattning tvingades bo kvar på förläggningarna på grund av den rådande bostadsbristen i kommunerna.

I det läget var det angeläget att ändå komma igång med arbetsmarknadsförberedelserna för de nykomna och där kom Invandrarverket och Arbetsmarknadsstyrelsen överens om ett samarbete. Inriktningen var att så snabbt som möjligt kartlägga de boendes utbildnings- och yrkesbakgrund och att registrera dem som arbetsförmedlarna bedömde vara arbetssökande i arbetsmarknadsverkets sökanderegister. Samarbetet mellan Invandrarverket och Arbetsmarknadsstyrelsen tog sig exempelvis formen av att särskilda arbetsförmedlare vissa dagar fanns tillgängliga på förläggningarna eller att de hade särskild tid avsatt på arbetsförmedlingarna för arbete med dem som bodde på förläggningarna. Invandrarverket gjorde även särskilda informationsinsatser riktade till kommunerna för att göra dem uppmärksamma på att det fanns arbetskraft på förläggningarna.

De arbetsmarknadsförberedande åtgärderna var emellertid enbart inriktade på de personer som fått uppehållstillstånd. För de asylsökande förutsattes att insatserna hölls på en annan nivå som främst syftade till att göra väntetiden så meningsfull som möjligt. I princip skulle de inte omfattas av introduktionsinsatser under väntetiden (se prop.1989/90:105 sidan 28).

Förändrad syn på asyltidens betydelse

En delvis förändrad syn på asyltidens betydelse och innehållet i verksamheten under asyltiden kom i början på 1990-talet. Den 1 juli 1992 ändrades utlänningsförordningen så att asylsökande

kunde befrias från kravet på arbetstillstånd om deras asylärende inte kunde avgöras inom fyra månader. Detta var slutpunkten på en segdragen diskussion, som pågått under många år, 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 den fick från början inte någon kvantitativ betydelse. Det var få av de asylsökande, som kunde hävda sig på en vikande arbetsmarknad där inte ens välutbildade svenskar alltid kunde få arbete.

I *Mottagandet av asylsökande och flyktingar* (SOU 1992:133) diskuteras asyltidens betydelse för den framtida integrationen. Utredaren finner att asyltidens utformning och innehåll har betydelse både för de asylsökandes framtida möjligheter att inlemmas i det svenska samhället och för svenskarnas syn på flyktingar och invandrare. Det var den ”iögonfallande sysslösheten” under asyltiden som utredaren menade kunde påverka den allmänna opinionen gentemot flyktingar i negativ riktning. Samtidigt bidrog den till att de asylsökande passiviserades och fick skeva föreställningar om levnadsvillkoren i landet. Sammantaget påverkade detta också de framtida integrationsmöjligheterna. Det föreslagna botemedlet var att fylla asyltiden med en principiell skyldighet för de sökande att så långt som möjligt försörja sig själva. Det kunde antingen ske genom arbete på den öppna marknaden eller genom att – inom förläggningssystemet – delta i arbete och studier åtta timmar per dag. För att sätta ekonomisk kraft bakom kravet knöts ett förslag till asyllån, som ”amorteras” genom arbete, till kravet på ”att göra rätt för sig”.

Utredaren ansåg samtidigt, i likhet med AGFA-utredningen tio år tidigare, att mottagningssystemets utformning spelar stor roll när personer väljer vilket land de vill söka asyl i. De delar i mottagningssystemet som kan ha ”pull-effekter” är, enligt utredarens bedömning, främst möjligheterna att arbeta, boendet, skolgången för barnen, sjukvården samt det ekonomiska bidragssystemet. I första hand borde emellertid dragningskraften i asylsystemet hanteras genom en snabb handläggning av asylärenden menade utredaren, inte genom att samhället avstod från att skapa arbete och sysselsättning under asyltiden.

Aktiviteter med dubbla syften

Något asyllån infördes aldrig men synen på asyltiden formulerades som: "Ett bra och effektivt mottagningssystem där de asylsökande själva får ta ansvar kan bidra till en snabbare framtida integration i det svenska samhället och för dem som inte får stanna kan det underlätta ett återvändande," (Regeringens skrivelse 1993/94:127, *Invandrar och flyktingpolitiken*). De aktiviteter som ska ingå i verksamheten under asyltiden ska alltså både förbereda för ett fortsatt liv i Sverige och för ett – bästa fall självmant – återvändande till hemlandet eller ett annat land.

När Migrationsverket 1999 tog över polisens ansvar att verkställa av- och utvisningsbeslut, blev det dubbla syftet med aktiviteterna under asyltiden än mer accentuerat. För handläggarna på mottagningsenheterna tillkom nu uppgiften att vid en serie samtal förbereda de asylsökandena på att återvända självmant om deras asylansökan slutligt avslogs av Utlänningsnämnden. Tanken var också att väntetiden mellan Migrationsverkets avslag och Utlänningsnämndens prövning skulle kunna användas för aktiviteter, som förberedde återvändandet; det kunde alltså bli frågan om att förändra innehållet i den organiserade verksamheten så att den skulle kunna vara till nytta för den avvisade efter hemkomsten.

Det dilemma som finns inbyggt i det dubbla uppdraget beskrivs i en översyn av mottagningssystemet, som genomfördes 1999 av Eva Norström på Migrationsverket uppdrag. Trots de uppenbara svårigheterna i det dubbla uppdraget visar erfarenheterna sedan förändringen infördes att Migrationsverkets handläggare i en stor del av avvisningsärendena lyckas ge ett sådant stöd att de avvisade väljer att självmant resa hem. Andelen som självmant återvänder till sina hemländer efter lagakraftvunnet beslut uppgick under 2007 till ca 40 % av verkställigheterna. 60 % avvek eller verkställdes genom polisens försorg sedan Migrationsverket uttömt sina resurser för att motivera den sökande att återvända självmant. Denna fördelning har varit relativt konstanta genom åren med en viss nedgång av procentandelen självmant återvändande . Vid övertagandet av arbetsuppgifterna från polisen beräknades arbetsåtgången med verkställigheter komma att uppgå till ca 10–20 % av mottagningshandläggarnas arbetstid. Denna beräkning av arbetstidsåtgång har i efterhand och i synnerhet vid tider av många verkställighetsbeslut visat sig vara helt i underkant. Vissa år under

Migrationsverkets senare historia (2001–2004) har den arbetstid som mottagningshandläggarna ägnat åt verkställighetsarbete snarare uppgått till 30–40 % av arbetstiden.

Asyltidens utformning

Medan ansträngningarna att korta asyltiden så mycket som möjligt aldrig har ifrågasatts så har däremot utformningen och innehållet i asyltiden diskuterats vid många tillfällen. Diskussionen har historiskt sett ofta gällt rimligheten i, och effekterna av, att sätta igång olika aktiviteter för asylsökande innan man vet om de kommer att få stanna i landet eller inte. Frågan har självklart en ekonomisk sida men diskussionen har också gällt hur de själva och deras förväntningar påverkas av de olika åtgärderna. Frågan och diskussionen har ytterst gällt om det är möjligt att ge asyltiden ett innehåll som kan utgöra en början på en introduktion i Sverige samtidigt som möjligheten för och förberedelsen för ett återvändande kan hållas levande. Ända fram till början av 90-talet var samhällets principiella inställning att asylsökande inte skulle bli föremål för samma ”omsorger” som de som beviljats uppehållstillstånd. Tiden därefter har präglats av ett synsätt som innebär att det skall anses som positivt att den sökande är förberedd för en vistelse i Sverige. Denna förberedelse är positiv för den sökande och ger effektivitetsvinster efter placering i kommun. när den sökande går från sökande till flykting.

Asyltidens innehåll och framtida integration

De båda utredningarna i början av 1990-talet – *Arbete åt asylsökande* och *Mottagande av asylansökande och flyktingar* – lyfter fram de ekonomiska och mänskliga aspekterna på asyltiden och även hur de asylsökandes sysslolöshet påverkade den allmänna opinionen. I regeringens proposition (1993/94:94) *Mottagande av asylsökande m.m.* påpekas att väntetiderna tyvärr och ofrånkomligt blivit långa. Regeringen skriver vidare ”att en lång och passiv väntan orsakar stora och onödiga kostnader för samhället. Sysslösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet. Asylsökande bör av dessa skäl ha möjlighet att genom arbete försörja sig och sin familj i de fall väntan på beslut blir lång”.

I och med denna proposition understryks vikten av att asyltiden upp till åtta timmar per dag fylls med arbete, studier och annan organiserad verksamhet. I den följande propositionen stannade regeringen för en dagersättning som skulle kunna sättas ned om den sökande inte deltog i den organiserade verksamheten. De asylsökande som skaffat sig arbete på den öppna marknaden skulle betala för bostad och eventuellt uppehälle på förläggning. Bakom förslagen fanns en mer långsiktig aspekt som regeringen formulerade i propositionen. ”Om asylsökande under väntetiden får leva i passivitet och bidragsberoende får detta allvarliga konsekvenser för deras framtid”.

För att inte minska de asylsökandes attraktivitet på den öppna arbetsmarknaden förordades en skyldighet för alla asylsökande att delta i svenskundervisning. Denna svenskundervisning skall vara av hög kvalitet men skiljd från regelrätt sfi-undervisning. Kvaliteten skall vara så god att den kan förkorta integrationstiden för dem som får uppehållstillstånd. För dem som avvisades konstaterades att språkkunskaper alltid var av värde. Övriga organiserade verksamheter som de sökande kunde anvisas att delta i var bland annat städning av förläggning, kaféverksamhet, barn och fritidsverksamhet samt deltagande i orientering om det svenska samhället, studiecirkel samt verksamhet utanför förläggning.

Oklara ambitionsnivåer

Den ordning som infördes i och med propositionen 1993/94:124 antogs och trädde i kraft 1 juli 1994 gäller i princip fortfarande.

Riksrevisionsverket (RRV), som under 2002, genomförde en granskning av den organiserade verksamheten är kritisk till att det saknas tydliga mål för operativa mål för aktiviteterna under asyltiden, liksom prioriteringar mellan migrationspolitiska och integrationspolitiska mål för asylsökande. RRV konstaterar vidare att lagen om mottagande av asylsökande inte är utformad så att den ger stöd för de integrationspolitiska aspekterna av den organiserade verksamheten. RRV ställer frågan hur den påbjudna balansgången mellan förberedelser för ett fortsatt liv i Sverige och ett återvändande skall hanteras. Denna osäkerhet speglades också i de intervjuer RRV gjort med handläggare inom Migrationsverket som arbetar med den organiserade verksamheten.

Central överenskommelse

År 2001 träffades en överenskommelse mellan Migrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet om att utveckla introduktionen för flyktingar och andra invandrare. I de delar som berör asyltiden skymtar en ambition att ytterligare förstärka de integrationsinriktade åtgärderna under asyltiden med det dubbla syftet – förberedelse för att integreras i Sverige eller återvända till hemlandet – finns fortfarande kvar. Bland annat förordas att de asylsökandes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet ska kartläggas under asyltiden. Dessutom skall arbetsförmedlingen vid behov medverka och erbjuda rådgivning åt dem med arbetslivserfarenhet. Genombrottet för denna och en än längre gående samverkan inkluderande Länsstyrelserna har inte kommit förrän under 2007 med olika utformning efter förutsättningarna lokalt och regionalt inom landet. Utvecklingen av denna samverkan är mycket ojämn inom landet.

Deltagande i organiserad verksamhet/sysselsättning

Deltagandet i organiserad sysselsättning har aldrig nått de åtta timmar per dag för alla som var ambitionen när den infördes. Migrationsverkets måluppfyllelse har inte nått i närheten av denna ambition. År 2007 deltog ca 50 % av de sökande i organiserad sysselsättning fyra timmar per dag. Övriga deltog inte alls eller med färre timmar. När det gäller arbetsmarknadsinriktade insatser konstaterade RRV år 2002 i sin rapport att Migrationsverkets handläggare i allmänhet inte arbetar aktivt för att de asylsökande ska få arbete på den öppna marknaden. Så är det med undantag än i dag, med undantag vid någon enstaka mottagningsenhet där intensivt arbete i denna riktning pågår. Arbete i denna riktning har inletts under 2007 och kommer under 2008 att intensifieras inom samtliga enheter inom verksamhetsområdena AM och Amof. Detta arbete omfattar utökad samverkan med lokala samverkansaktörer runt mottagningsenheterna som kommuner, arbetsgivare, handelsföreningar osv.

Under 2008 kommer också en handlingsplan för utveckling av den organiserade verksamheten att utarbetas avseende bland annat svenskundervisning, arbete/praktik och val av bosättningsort.

Orsaker till det låga deltagandet

RRV påpekade i sin utredning år 2002 att bakom det låga deltagandet fanns ett flertal orsaker. Bland de orsaker RRV framhåller finns bl.a. oklara mål och ambitionsnivåer, svårigheter att utvärdera insatserna, bristande resurser, dålig samverkan med andra myndigheter samt kvalitativa brister i verksamheten. Andra komplikationer som RRV påpekade är den stora variationen av nationaliteter, åldrar, bakgrund, hälsotillstånd och bostadsförhållanden. Till detta kommer, påpekar RRV, rent praktiska problem som tolkar och tolkanvändning, transportproblem för sökande vars boende är spritt över hela landet, lokaler. Resurserna har inte räckt till för att klara ambitionsnivån.

Boendet under asyltiden

Utredningen om mottagande av flyktingar och asylsökande misstrodde institutionernas möjligheter att bidra till en god framtida integration t.o.m. när de var utformade som vanligt lägenhetsboende. Istället förordades stöd för det egna boendet hos släkt och vänner av flera skäl, bl.a. att de asylsökandes fria val av boende borde accepteras och att det egna boendet var mindre passiviserande än förläggningsboendet. Stora koncentrationer av nyinflyttade på förläggningar kunde skapa normlöshet och vara ett irritationsmoment för kringboende, menade man. Det egna boendet kunde också motverka främlingsfientlighet eftersom flera kontakter mellan sökande och svenskar uppstod. Ytterligare en fördel var att den sökande var inneboende hos släktingar och vänner eftersom dessa då på ett effektivt sätt kunde lära ut samhällets skrivna och oskrivna regler. De farhågor som framfördes om trångboddhet och risk för accelererande boendesegregation bedömde utredningen som hanterbara. Trångboddhet är en så subjektiv känsla att bedömningen av denna bör överlåtas helt och hållet till den enskilde sökande och hans värdar. Eftersom dessutom bara tio procent av de sökande uppskattades komma att bo i eget boende så kunde de rimligen inte påverka boendesegregationen nämnvärt. Asylmottagandet skulle också om utredningens förslag genomfördes kunna innebära att de asylsökande spreds inom landets samtliga kommuner.

Införandet av Ebo-förhoppningar och farhågor besannas

Både förhoppningar och farhågor i anslutning till förändringarna 1994, när den nya lagen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes besannades snart. Ambitionen att få så många som möjligt som möjligt att ordna boendet på egen hand uppnåddes med råge när uppemot 60 % av de sökande snart valde eget boende. Samtidigt besannades också farhågorna för att det egna boendet skulle bidra till en ökad boendesegregation när majoriteten av de asylsökande i eget boende valde att bosätta sig i de tre storstadsregionerna och då företrädesvis i redan invandrartäta områden.

Alltsedan 1994 har andelen asylsökande i eget boende varierat inom en konstant hög nivå i storleksordningen mellan 45–60 % av de sökande. Andelen sökande i eget boende är i stor utsträckning beroende av vilka asylgrupper som kommer till landet under specifik tidsperiod. När asylsökande kommer från länder med stor andel flyktingar och invandrare i Sverige så ökar också andelen i eget boende. Koncentrationen av sökande i eget boende i storstadsregionerna har varit relativt konstant under åren.

Invandrapolitiska kommittén utvärderade 1996 mottagandet av asylsökande och fann att de negativa effekterna av det egna boendet översteg de positiva. Bland annat hade möjligheten som låg i lagstiftningen att de sökande spreds över landet omöjligtgjorts av den faktiska utvecklingen eftersom de sökande i eget boende automatiskt stannade kvar och bosatte sig i den kommun de vistades i när de fick uppehållstillstånd. Koncentrationen av flyktingar till storstadsområdena ökade på grund av den nya lagstiftningen vilket i sin tur kunde leda till ökad arbetslöshet och bidragsberoende bland de nyinvandrade. Utredningen förordade en återgång till tidigare lagstiftning.

Något återtag till förläggningarna blev det emellertid inte tal om i regeringens proposition om Sverige, framtiden och mångfalden. Individens rätt att själv välja sitt boende redan under asyltiden tillmättes så stort värde att inskränka de asylsökandes rätt till eget boende. Däremot skulle olika informationsinsatser inför bosättningen inriktas på att undvika bosättning i invandrartäta kommuner och bostadsområden. De informationsinsatser från Migrationsverkets sida som hittills gjort i detta avseende har inte haft avsedd effekt. Någon uppbromsning eller avmattning av

inflyttning av nyblivna flyktingar till invandrartäta kommuner och kommundelar har inte märkts.

Eget boende som "fil" till attraktiva kommuner

Ett skäl för asylsökande att välja eget boende under asyltiden är det framstår som det säkraste sättet att senare bli kommunmottagen där man vill bo. Det som troligtvis betyder mest för den sökande när det gäller boende och bosättning är närheten till släkt, vänner samt en språklig och kulturell kontext i vilken de känner sig hemma.

Avtalen om flyktingmottagande har minskat i kvantitativ betydelse i det att idag enbart är ca 25 % av dem som fått uppehållstillstånd som aktivt kommunplaceras genom Migrationsverkets försorg. Övriga folkbokförs enligt lag automatiskt till den kommun där de vistats som sökande en månad efter det att de fått uppehållstillstånd. I takt med den ökande bostadsbristen i storstadsområdena så hänvisas flyktingar i storstadsregionerna i huvudsak till att under längre tid bo kvar hos sina släktingar.

De berörda storstadskommunerna började också tidigt rapportera in problem med det egna boendet. Problemen som framfördes rörde trångboddhet, störningar, problem i värdfamiljen på grund av boendet. Det har också rapporterats in från kommunerna att det fanns speciella "ebo-adresser" som inte hade någon substans som boende i verkligheten.

Problem i eget boende

Vid problem i eget boende till exempel på grund av osämja mellan värdfamilj och sökande eller andra problem i samband med boendet erbjuds sökande plats på förläggning. Detta erbjudande avslår sökande väldigt ofta med hänvisning till att det egna boendet i sig uppvisar för den sökande sådana kvaliteter att Migrationsverkets enheter inte kan mätas med detta. De hänvisar då till att det egna boendet upplevs som kvalitativt bättre än förläggningsboende av dem som berörs. Att befinns sig bland släkt och vänner, kunna rå sig själv och att leva i en "normal" omgivning är kvaliteter som de sökande menar att ett statligt mottagningssystem inte kan erbjuda.

Mottagningens organisation och utformning

Migrationsverket hade fram till 1989 en centraliserad organisation med huvudkontor i Norrköping. Detta år regionaliserades myndigheten och indelades i fyra regioner med centrum i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Samtliga Migrationsverkets verksamhetsgrenar decentraliserades förutom medborgarskapsenheten. Regionerna leddes av en regiondirektör. Huvudkontoret inklusive vissa administrativa funktioner förblev kvar i Norrköping. År 2005 centraliserades åter Migrationsverket och mottagningen blev ett verksamhetsområde med en verksamhetsområdeschef. Verksamhetsområde Mottagning bestod 2005 av ca 40 enheter under en chef. Arbetsbördan blev väldigt stor och omfattande i denna organisation så år 2007 delades verksamhetsområdet upp i två verksamhetsområden – dels asylmottagning (AM) som innefattar samtliga mottagningsenheter som har boendeformerna anläggningsboende och eget boende och dels asylmottagning och förvar (AmoF) som innefattar samtliga mottagningsenheter med enbart eget boende samt förvarsverksamheten. Verksamhetsområde AM är ansvarigt för verksamheten vid 26 mottagningsenheter och verksamhetsområde AmoF är ansvarigt för verksamheten vid 10 mottagningsenheter.

Kvantitativt har antalet mottagningsenheter i landet under åren avspeglat den varierande inströmningen av asylsökande. Åren 1992–1994 fanns det ca 150 förläggningar och annex till förläggningar i samband med den stora asylinströmningen beroende på upplösningen av Jugoslavien.

Den form av förlägningsboende för asylsökande som nu dominerar inom södra och västra delen av Sverige benämns inom Migrationsverket som ett decentraliserat boende. Det innebär bl.a. att Migrationsverket har övergett principen om att hyra upp hela huskroppar med stora koncentrationer av sökande som följd. Migrationsverket hyr i stället via avtal med företrädesvis kommunala bolag upp enskilda lägenheter i det vanliga bostadsbeståndet. Denna princip används sedan på flera orter runt en kommuns eller regions centralort där enhetens kontor också är beläget. Det fanns flera skäl för att genomföra denna förändring i de södra och västra delarna i landet. I Skåne var det omöjligt kring år 2000 att få fram avtal med den ”traditionella” boendeformen. Kommunernas inställning och erfarenhet av tidigare traditionellt förlägningsboende var väldigt negativ och det fanns då i södra

Sverige inte heller praktiska möjligheter att förutom i någon enstaka kommun finna så många lediga lägenheter att en traditionell förläggning skulle kunna upprättas.

Grunden till förändringen låg i tanken att motverka isolering och utanförskap som ofta fanns och finns på traditionella förläggningar. De sökande skall genom en "normaliserad" boendeform och livsform inte uppleva asyltiden som ytterligare en tid av isolering och utanförskap. Tanken var också att de sökande vid ett eventuellt uppehållstillstånd skulle kunna ta till sig att det går att bo på en mindre ort, att lägenhet går att ordna och att barnens situation både skolmässigt och fritismässigt på en mindre ort i ett decentraliserat boende kan gynnas.

Problem med det decentraliserade boendet kan ligga i transporterna till och från verksamheterna i organiserad sysselsättning samt att de kan vara svårt att uppfylla omvårdnadskraven för särskilt utsatta sökande som till exempel fysiskt handikappade.

I de norra delarna av landet har förläggingsboendet fortsatt i traditionell form. I dessa delar av landet är inte de kommunala invändningarna mot förläggingsboende så frekventa utan det finns skäl att påstå att tills nu flera Norrlandskommuner sett positivt på etableringar av mottagningsenheter.

Ansvar för mottagande av asylsökande ensamkommande barn

Barn har i långa tider kommit till Sverige för att söka skydd ensamma utan medföljande förälder eller annan vårdnadshavare. Före och i början av andra världskriget kom judiska barn till Sverige från Tyskland och det annekterade Österrike genom svenska mosaiska församlingars försorg. De finska krigsbarnen är välkända av oss. Under och efter andra världskriget kom ensamma minderåriga barn från andra närliggande länder för att söka skydd i Sverige. Även under Ungernkrisen på 1950-talet kom ensamma barn till Sverige. Bland de vietnamesiska båtflyktingar som togs ut från flyktingläger fanns många barn som tagits om hand av personer som inte var deras vårdnadshavare, i flera fall till följd av att deras föräldrar omkommit under flykten från Vietnam.

Först under senare delen av 1980-talet uppmärksammades att ensamkommande barn behövde tas om hand på ett annat sätt än

vuxna asylsökande. Det blev då aktuellt att ordna ett särskilt mottagande av dessa barn. Statens invandrarverk startade särskilda grupphem för barnen. Det gjordes ingen utredning om det rättsliga ansvaret för omhändertagande av ensamkommande barn. Man utgick från att den gällande regelverket för mottagande asylsökande skulle tillämpas för mottagandet av barnen.

I början av 1990-talet ökade antalet asylsökande i Sverige dramatiskt. Även antalet ensamkommande barn som sökte asyl ökade. Invandrarverket öppnade flera grupphem för ensamkommande barn. Den 1 juli 1994 infördes en ny lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Under lagstiftningsarbetet beaktades dock inte frågorna om skydd och omvårdnad för de ensamkommande barnen.

Det var först när Invandrarverket tillsatte en arbetsgrupp för att se över hur verket implementerat Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, som det uppmärksammades att verket saknade ett uttryckligt uppdrag att i alla delar tillse att ensamkommande barn som söker asyl får det skydd och den omvårdnad i Sverige de har rätt till enligt konventionen. Arbetsgruppen konstaterade att de ensamkommande barnen rätteligen omfattades av bestämmelserna om skydd och omvårdnad i socialtjänstlagen. I LMA fanns inte motsvarande möjlighet att säkrade skydd och omvårdnad av en minderårig. Verket inledde därför en diskussion med Svenska Kommunförbundet för att se hur berörda myndigheter gemensamt kunde säkra att de ensamkommande barnen fick tillgång till det skydd och den omvårdnad de enligt verkets mening hade rätt till.

Regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att utreda rättförhållandena och lämna förslag som skulle säkra att ensamkommande barn fick tillgång till adekvat omvårdnad i Sverige. Arbetet skedde i samråd med Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Svenska Landstingsförbundet och Barnombudsmannen. Socialstyrelsens rapport utmynnade i ett förslag om att de ensamkommande barnen fortsättningsvis skulle tas om hand inom ramen för den kommunala socialtjänsten. Migrationsverket skulle emellertid bibehålla ett övergripande ansvar för mottagandet genom att avtala med ett begränsat antal kommuner om mottagande av ensamkommande barn.

Under den fortsatta beredningen av Socialstyrelsens rapport inom regeringskansliet konstaterades att det förslag som lämnats

förutsatte vissa författningsändringar för att inte inkräkta på den kommunala kompetensen (jmf kommunallagen 2 kap. 1 §). Efter vidare utredning inom regeringskansliet (DS 2004:54 och prop. 2005/06:46) beslutade riksdagen att ansvaret från och med den 1 juli 2006 skulle för boende och omvårdnad av ensamkommande asylsökande barn övergå till kommunerna. Migrationsverket skulle behålla det övergripande ansvaret genom att teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn. Migrationsverket behöll också ansvar för prövning av de ensamkommande barnens rätt till ekonomiskt bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och för sökandet efter barnens vårdnadshavare enligt 2 d § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA).

Den ökning av antalet asylsökande som Sverige erfor under 2006 innebar även att det kom fler ensamkommande asylsökande barn till Sverige än vad man tidigare räknat med. Vid tiden för de nya reglernas ikraftträdande fanns det därför inte tillräckligt med platser i de kommuner som åtagit sig ett mottagande. Några kommuner kom därför att belastas hårt av de nya bestämmelserna. Det var de fyra kommuner som inom sitt upptagningsområde hade någon av Migrationsverkets enheter som tog emot ansökan om asyl. Migrationsverket intensifierade sina ansträngningar att träffa överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn med fler kommuner. Ett och ett halvt år efter reformens genomförande finns ett stort antal kommuner som har ett mottagande av ensamkommande barn.

Lagstiftning m.m.

Nedan redovisas genomförda författningsreformer avseende mottagande av asylsökande m.fl. i kronologisk ordning.

1985–1988

Under perioden från och med den 1 januari 1985 fram till den 1 maj 1988 lämnades ekonomiskt bistånd till asylsökande med stöd bestämmelserna i socialtjänstlagen (1980:620).

Bestämmelser om bistånd till asylsökande som vistades på en förläggning fanns endast i Invandrarverkets interna förläggningsföreskrifter. Enligt dessa skulle principerna för biståndsgivningen följa 6 § socialtjänstlagen. Det ekonomiska biståndet beslutades och betalades av Invandrarverket. Under förläggningsvistelsen fick den asylsökande akut sjukvård och akut tandvård kostnadsfritt.

En asylsökande utlänning som var inkvarterad i en kommun fick hjälp till sitt uppehälle i form av socialbidrag, som beslutades och betalades av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistades. Socialbidraget utgick enligt samma normer som för andra kommuninnevånare och var individuellt behovsprövat.

Kommunernas kostnader för ekonomisk hjälp till utlänningar som väntade på beslut i fråga om uppehållstillstånd och flyktingar ersattes av staten enligt förordningen (1984:683) om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar. Ersättningen betalades ut av länsstyrelserna kalenderårsvis i efterskott. För kostnader för genomgångsbostäder kunde kommunerna få ersättning av Invandrarverket i stället för från länsstyrelserna, om bostads- och utrustningskostnaderna inte redovisades som socialbidrag individuellt för varje asylsökande.

Asylsökande hade rätt till akut sjukvård när de vistades i en kommun. Det ankom på vederbörande sjukvårdshuvudman, dvs. landstingskommun eller kommun som inte ingick i någon landstingskommun, att erbjuda denna vård. Kostnaderna beräknade enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård ersattes av staten enligt förordningen om statlig ersättning för mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar.

1988–1994

Den 1 maj 1988 infördes en särskild lag (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA). Lagen omfattade asylsökande som var inkvarterade på förläggning eller vistades i en anvisad kommun. Bistånd skulle även kunna lämnas till andra utlänningar än asylsökande som vistades i landet i avvaktan på att deras ansökan om uppehållstillstånd behandlades.

Genom LBA kopplades stödet till de asylsökande i princip bort från socialtjänstlagen för att i stället ges enligt andra, mera generella regler. De stödformer som reglerades i lagen var kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag. Den asylsökande skulle ha

rätt att gratis logi antingen på en statlig förläggning eller i en av Invandrarverket anvisad kommun. Dagbidraget, som utformades med utgångspunkt från då gällande socialbidrag, skulle tillförsäkra den asylsökande en skäligen levnadsnivå. Det särskilda bidraget skulle lämnas, om det uppstod akuta behov som var nödvändiga för utlänningens livsföring. Särskilt bidrag kunde även lämnas för att täcka utlänningens kostnader för resor i vissa fall. Det ekonomiska biståndet till asylsökande som vistades på en statlig förläggning beslutades och lämnades av Invandrarverket. För andra utlänningar beslutades och lämnades biståndet av socialnämnden i den kommun där han eller hon vistades.

Beslut i ärenden om bistånd enligt LBA skulle överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I förarbetena framhölls att ”instansordningen bör vara densamma för Invandrarverkets och socialnämndens beslut” (se prop. 1987/88:80 sid. 32 f). Föredragande statsråd ansåg att en ordning där ensartade ärenden skulle komma att överklagas till olika instanser vore mindre lämplig. Invandrarverkets beslut skulle överklagas hos länsrätten i det län där utlänningen vistades på förläggning när beslutet fattades. Eftersom det bistånd som kunde lämnas enligt LBA i regel var av den arten att det skulle täcka akuta behov, ansåg lagstiftaren att beslut om bistånd borde kunna verkställas omedelbart. Detta gällde såväl beslut som fattades av Invandrarverket eller socialnämnden som de som fattades av domstol (se prop. 1987/88:80 sid. 33).

I LBA delegerades till regeringen eller den myndighet regeringen bestämde att fastställa grunderna för de belopp som dagbidrag och särskilda bidrag skulle utgå med. I förordningen (1988:156) om bistånd åt asylsökande m.fl. bestämde regeringen att dagbidrag skulle beräknas per år i procent av det basbelopp som enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställts för året. För att beräkna det dagbidrag som skulle lämnas för januari månad var dock utgångspunkten det basbelopp som gällde för det föregående året. När fri mat ingick i inkvarteringen lämnades ett reducerat dagbidrag.

Genom förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ErsF), som trädde i kraft den 1 januari 1991, infördes ett nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet. Även ersättningen av kommunala kostnader för asylsökande ändrades. Ersättning skulle enligt samma principer som förut gällt lämnas för kommunernas kostnader för bistånd enligt LBA samt för vissa kostnader för vård av barn och

transporter. Tidigare system med schablonersättning till kommunerna för asylsökande togs bort. Ersättningsadministrationen överfördes i sin helhet till Invandrarverket.

Regeringen beslutade i maj 1992 att med verkan från den 1 juli 1992 ändra utlänningsförordningen (1989:547) på så sätt att asylsökande undantas från skyldigheten att ha arbetsstillstånd i de fall Invandrarverket bedömde att dess beslut i ärendet om uppehållstillstånd skulle komma att dröja mer än fyra månader från ansökan. Syftet med reformen var att motverka att en lång passiv väntan för asylsökande ska orsaka stora och onödiga kostnader för samhället. Vidare ansåg regeringen att sysslösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet. Asylsökande fick därför möjlighet att genom arbete på den öppna arbetsmarknaden försörja sig och sin familj i de fall väntan på beslut blir lång. Se regeringens förordningsmotiv 1991:8.

Från höstterminen 1993 fick asylsökande barn i grundskoleåldern möjlighet till undervisning i det offentliga skolväsendet. Rätten till undervisning reglerades i 6 kap. 2 § grundskoleförordningen (1988:655) och förordningen om undervisning för asylsökande barn (SKOLFS 1993:21). Kommunen, i vilken asylsökande vistas, är huvudman för skolverksamheten. Invandrarverket fick efter samråd med kommunen svara för undervisning i skapande verksamhet och idrott. För kostnaderna för undervisning för asylsökande barn fick kommunen rätt till ersättning av staten enligt en ny bestämmelse i ErsF (28 a §).

1994–

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande m.fl. infördes den 1 juli 1994 genom lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) ska även i fortsättningen vara huvudman för mottagandet av asylsökande och se till att det finns förläggningar, som även ska kunna drivas på entreprenad.

Genom LMA har asylsökande fått rätt till bistånd oberoende av om de vistas på en förläggning eller bor på egen hand. Ansvaret för det ekonomiska biståndet till asylsökande som ordnat egen bostad har överförts till Migrationsverket.

Vidare fick Invandrarverket i den nya lagen en uttrycklig skyldighet att erbjuda asylsökande någon form av sysselsättning under väntetiden.

Liksom tidigare har asylsökande möjlighet att få bistånd i form av logi, dagersättning och särskilt bidrag. Den som ordnade bostad på egen hand fick ett månatligt bidrag till bostadskostnaden (bostadsersättning). Till skillnad från det tidigare gällande dagbidraget får dagersättningen till en utlänning som fyllt 18 år i särskilt uppräknade fall sättas ned. En viss sänkning av dagersättningen genomfördes. Rätten till särskilt bidrag inskränktes genom att möjligheten till särskilt bidrag utlänningens kostnader för resor i vissa inte överfördes till den nya lagen.

Dagersättningen fick delvis eller helt sättas ned och bostadsersättningen dras in om en utlänning som fyllt 18 år vägrade delta i sådan verksamhet som avses i 4 § LMA, inte var tillgänglig för utredningen i ärendet om uppehållstillstånd eller vägrade medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Möjlighet gavs även till delvis nedsättning av dagersättningen för en ensamstående utlänning mellan 16 och 18 år.

Instansordningen för överprövning av biståndsbeslut enligt LMA är densamma som gällde enligt äldre lagstiftning.

Genom LMA har utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet (s.k. massflyktingar) fått rätt till samma biståndsförmåner som asylsökande utlänningar.

I den nya förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) fastställde regeringen nivån på dagersättningen i kronor. Beloppen har inte ändrats sedan förordningens ikraftträdande den 1 juli 1994.

Riksdagen beslutade att i enlighet med regeringens proposition 1993/94:94 om mottagande av asylsökande m.m. att på sikt överföra ansvaret för asylsökandes sjukvård till landstingen, oavsett om den asylsökande vistas på en förläggning eller har eget boende i en kommun.

Vuxna asylsökandes begränsade rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård ändrades inte. De asylsökande barnen har i princip fått tillgång till samma hälso- och sjukvård som de barn som är bosatta i Sverige. Bestämmelserna om statlig ersättning i ErsF anpassades till gällande praxis och den nya principen i fråga om asylsökande barn.

Från och med den 1 juli 1994 ska asylsökande betala vårdavgifter för sjukvårds- och tandvårdsbesök och även betala en egenavgift för receptföreskriven medicin. Bestämmelser om avgifterna utfärdades av regeringen i den nya förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Asylsökande som har ett mer omfattande behov av akut vård eller medicin kan beviljas särskilt bidrag enligt LMA.

Under 1995 gjordes två betydelsefulla ändringar i LMA. Den ena ändringen innebar att den tid under vilken Migrationsverket har ansvar för bistånd till utlänningar som ansökt om asyl och har eget boende sträcktes ut till att gälla även en månad efter det att uppehållstillstånd beviljats. Innan ändringen övergick ansvaret till vistelsekommunen samma dag som uppehållstillståndet beviljades. Genom den andra ändringen omfattar LMA inte längre barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd. Ändringarna trädde ikraft den 1 juli 1995.

Genom reformen om s.k. tvåpartsprocess i de allmänna förvaltningsdomstolarna, som trädde i kraft den 1 maj 1996, är Migrationsverket eller socialnämnden numera utlänningens motpart sedan handlingarna i ett överklagat biståndsärende enligt LMA överlämnats till domstolen.

Från och med den 1 januari 1997 övergick ansvaret att ge asylsökande utlänningar hälso- och sjukvård samt tandvård från staten till landstingen och de tre kommuner som då inte ingick i landsting. Övergången blev möjlig sedan staten (regeringen) träffat en överenskommelse med Landstingsförbundet. Staten ansvarar dock fortfarande för vårdkostnaderna. Bestämmelserna om den statliga ersättningen, som beslutas och betalas av Migrationsverket, infördes i den nya förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. I förordningen regleras även den statliga ersättningen till apotek för receptföreskrivna läkemedel för asylsökande m.fl. Motsvarande äldre bestämmelser i ErsF upphävdes.

Från och med den 1 oktober 1997 övergick ansvaret för de utlänningar som tas i förvar enligt utlänningslagen (1989:529) från polismyndigheterna till Migrationsverket. Genom en ny bestämmelse i utlänningslagen fick en utlänning som hålls i förvar rätt att få sådan dagersättning och särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ LMA. Bestämmelsen överfördes den 31 mars 2006 till 11 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716).

Samtidigt som Migrationsverket övertog ansvaret för utlänningar som tas i förvar enligt utlänningslagen började den överenskommelse om hälso- och sjukvård för förvarstagna utlänningar som staten och Landstingsförbundet den 28 augusti 1997 träffat att gälla. Nya bestämmelser om den statliga ersättningen till landstingen enligt överenskommelsen infördes i förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande. Ersättningen beslutas och betalas av Migrationsverket.

Den 1 januari 2002 utvidgades kommunernas ansvar att ta emot asylsökande barn och ungdomar m.fl. i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Genom reformen har de barn som omfattas av 1 § första stycket 1–3 LMA fått tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Rätten till utbildning inom grundskolan och motsvarande skolformer medför dock inte någon skolplikt. Syftet med reformen var att göra så att nämnda barns och ungdomars rätt till barnomsorg och utbildning bättre överensstämmer med intentionerna i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Reformen genomfördes

- dels genom ändringar i skollagen (1985:1100), grundskoleförordningen (1994:1194), särskoleförordningen (1995:206), specialskoleförordningen (1995:401), sameskoleförordningen (1995:205), gymnasieförordningen (1992:394), förordningen (1994:741) om gymnasiesärskolan samt ErsF
- dels genom upphävande av förordningen om undervisning för asylsökande barn (SKOLFS 1993:21)
- dels genom införande av en ny förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Den 1 januari 2003 överfördes bestämmelserna om statlig ersättning för asylsökande från ErsF till en ny förordning, förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen). Ändringen var en naturlig följd av att integrationsfrågorna 1998 överfördes till det nyinrättade Integrationsverket.

Genom ändring i LMA som trädde i kraft den 1 juli 2004 infördes en möjlighet att sätta ned dagersättningen och bostadsersättningen för utlänningar som försvårar utredningen i ärenden om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Samtidigt togs möjligheten att sätta ned dagersättningen för en utlänning mellan 16 och 18 år bort.

Europeiska Unionens Rådets antog den 27 januari 2003 ett direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Regeringen tillkallade en särskild utredare med uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv skulle genomföras i Sverige. Utredningen som antog namnet Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande överlämnade i oktober 2003 sitt betänkande *EG-rätten och mottagande av asylsökande* (SOU 2003:89). Utredningen konstaterade att det svenska mottagandet rent faktiskt föreföll väl uppfylla de krav som ställs i direktivet men att författningsregleringen emellertid i vissa avseenden var bristfällig. Fyra av utredningens förslag föranledde regeringen att den 5 februari 2005 i FMA införa

- dels en ny bestämmelse om information om mottagandevillkoren (2 a §)
- dels en ny bestämmelse om dokumentation (2 b §)
- dels en ny bestämmelse om att familjer i största möjligaste utsträckning ska hållas samman när Migrationsverket erbjuder plats på en förläggning (2 c §)
- dels en ny bestämmelse om att Migrationsverket ska försöka spåra föräldrarna till asylsökande barn utan medföljande vuxen (2 d §).

I prop. 2004/05:28 föreslog regeringen att bestämmelsen om bostadsersättning och bestämmelserna om nedsättning av sådan ersättning i LMA skulle upphävas. Riksdagen beslutade dock endast att ändra bestämmelserna om bostadsersättning (se betänkandet 2004/05:SfU7). Däremot godkändes förslaget om att upphäva bestämmelserna om nedsättning av bostadsersättningen. De väsentligt ändrade bestämmelserna om bostadsersättning i 16 § LMA och 4 § FMA, som trädde ikraft den 1 mars 2005, innebar ett upphävande av den tidigare formen av bostadsersättning som lämnades i förhållande till utlänningens ekonomiska behov. I stället har en ny typ av bostadsersättning införts för asylsökande och s.k. massflyktingar som i vissa fall p.g.a. arbete behöver ordna egen

bostad, oavsett arbetsinkomstens storlek eller innehav av egna medel. Det är alltså numera behovet av bostad som är avgörande för rätten till ersättningen. Den ekonomiska behovsprövningen är med andra ord upphävd.

Den 1 januari 2006 förlängdes tiden för undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd för vissa utlänningar som ansökt om asyl. Ändringen i 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) innebär att undantaget gäller fram till dess att utlänningen lämnar landet, om ett beslut om avvisning eller utvisning inte bedöms kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet. Bestämmelsen om asylsökandes undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd överfördes den 31 mars 2006 till 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97).

Med giltighet från och med år 2006 får vissa kommuner utan anmaning en årlig schablonersättning från staten för stödinsatser av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen (2001:453) till barn under 18 år som är asylsökande eller s.k. massflyktingar. Ersättningsbestämmelsen infördes den 1 april 2006 i 11 a § asylersättningsförordningen.

Den 1 juli 2006 infördes särskilda bestämmelser om mottagande av asylsökande ensamkommande barn i LMA. Enligt de nya bestämmelserna bör ensamkommande barn som söker asyl eller som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd 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 och ska även i fortsättningen besluta om och betala ut ekonomiskt bistånd till dem. Verket ska anvisa en kommun som ska anordna boende för barnet. Den anvisade kommunen blir vistelsekommun och ansvarar för utredning och åtgärder enligt socialtjänstlagen (2001:453) beträffande barnet. Kommunerna får anordna särskilda boenden för asylsökande ensamkommande barn. Kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket har rätt till en fast ersättning. Särskild ersättning lämnas även för de boenden som drivs med stöd av LMA. Dessa ersättningar regleras i nyinförda bestämmelser i asylersättningsförordningen.

Boverket

Datum
2008-12-11

Till regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Regeringen har enligt regeringsbeslut 2008-08-21 givit Boverket i uppdrag att göra en lägesbeskrivning avseende bostadssociala och därtill kopplade psykosociala effekter av möjligheterna för asylsökandes till s.k. eget boende. I uppdraget ingick att särskilt uppmärksamma barnens situation. Översiktligt skulle också det egna boendets effekter för den kommunala servicen i berörda kommuner belysas.

Uppdraget redovisas härmed i rapporten "Asylsökandes eget boende – EBO. En kartläggning" författad av Pieter Bevelander, Henrik Emilsson och Mirjam Hagström vid Malmö Institute for studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) vid Malmö Högskola.

Beslut i detta ärende har fattats av Janna Valik. Föredragande har varit Micael Nilsson, analysenheten.

Med vänlig hälsningar

Kajsa Palo
Divisionschef, Boverket



Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning

Förord

Regeringen gav i september 2008 Boverket i uppdrag att göra en lägesbeskrivning avseende bostadssociala och därtill kopplade psykosociala effekter av möjligheter för asylsökande till s.k. eget boende (EBO). Barnens situation skulle särskilt beaktas.

Sedan en tid tillbaka är den svenska asylmottagningen och introduktionen av nyanlända flyktingar i samhället under omprövning. Boverket har i tidigare rapporter pekat på ökande problem med trångboddhet bland vissa grupper, svårigheter att etablera sig på den svenska bostadsmarknaden, liksom problem med segregation. Boendeförhållanden för asylsökande är här en viktig bakgrundsfaktor.

Den rapport som här presenteras har utförts av Pieter Bevelander, Henrik Emilsson och Mirjam Hagström vid Malmö Institute for studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM) vid Malmö Högskola. Ansvarig expert på Boverket har varit Micael Nilsson vid Boverkets analysenhet. Rapporten ger en kunskapsöversikt kring EBO och alternativet anläggningsboende (ABO) som inte tidigare funnits, trots en mångårig debatt.

Karlskrona i december 2008

Martin Hedenmo

enhetschef för Boverkets analysenhet

Innehåll

Förord.....	339
Sammanfattning.....	343
Introduktion.....	346
Uppdraget.....	346
Metod	346
Bakgrund	347
Effekterna av EBO – en litteraturöversikt.....	353
Etablering i Sverige möjligheter för individ och samhälle	353
Nyare forskning om effekter av eget boende.....	355
Trångboddhet	358
Kommunalt perspektiv: Exempel från Malmö och Södertälje	359
Malmö.....	359
Södertälje	361
Intervjuer	362
Bostadssociala effekter.....	363
EBO = IBO!	364
Inneboende efter uppehållstillstånd.....	365
Trångboddhet	367
Bara en adress	368
Handel med adresser.....	369
Ständiga flyttningar.....	370
Skolan och barnomsorgen	371
Att välja EBO eller att välja bort ABO.....	372
Vad är ABO?	372
Vad kan verka avskräckande med ABO?.....	373

Frihet att välja.....	375
EBO och effekter på integration	376
Data och metod	376
Analys	379
Avslutning.....	383
Referenser	387
Lagar	388
Intervjuer.....	388
Bilaga I.....	390
Bilaga II	393
Begrepp och förkortningar	393

Sammanfattning

Rapportens uppdrag är att presentera en lägesbeskrivning avseende bostadssociala och därtill kopplade psykosociala effekter av möjligheten för asylsökande till s.k. eget boende. Förhoppningen är vidare att rapporten ska ge en översiktlig bild av effekterna av eget boende på den kommunala servicen och att slutsatser skall kunna dras om omfattningen på konstaterade problem.

Möjligheten till eget boende för asylsökande infördes i Sverige i mitten på 1990-talet genom Lag (1994) *om mottagande av asylsökande*. I SOU (1992:133) *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*, där förslaget först lades fram, tog utredaren upp det positiva med att uppmuntra asylsökande att bosätta sig utanför flyktingförläggningen. Snabbt stod det klart att möjligheten till eget boende var mer attraktiv än vad man förutsett i utredningen. Rättigheten att välja eget boende, s.k. EBO, har utretts ett antal gånger sedan införandet. Många kommuner har varit missnöjda och pekat på de problem som uppstår såväl för de asylsökande som för de mottagande kommunerna. I mars 2005 togs bostadsersättningen bort i ett försök att minska antalet asylsökande som väljer EBO men dock utan resultat.

Statistiken från Migrationsverket redovisar att EBO inte enbart är ett storstadsfenomen. Asylsökande bor i EBO i de allra flesta städer i Sverige. Högst andel i förhållande till övriga befolkningen har kommunerna Södertälje och Botkyrka. Andelen asylsökande som valt EBO har varit relativt konstant under de senaste åren och avskaffandet av bostadsersättningen 2005 har inte fått någon synlig effekt.

Resultaten från de intervjuer som genomförts i kommuner och med handläggare på Migrationsverket bekräftar de bostads- och psykosociala effekter av eget boende som kommit upp i tidigare utredningar och framför allt resultaten i SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle* som använts som utgångspunkt för rapporten. De problem som uppmärksammas är trångboddhet och allmänt osäkra boendeförhållanden för asylsökande i EBO. Alla som bor i EBO är inneboende och både värdfamiljen och de inneboende drabbas av trångboddhet. Många asylsökande flyttar runt till olika värdfamiljer för att inte vara i vägen. Migrationsverket har bara en adress där den asylsökande kan bli nådd så det finns ingen kontroll av standarden på boendet.

Det framkommer också att kommunerna inte berörs av EBO-systemet i så stor utsträckning under asyltiden utan att svårigheterna för kommunen i regel börjar efter att asylsökande fått uppehållstillstånd. Asylsökande barn har rätt till skola, barnomsorg och hälsovård under asyltiden. Migrationsverket står för kostnaden och också ofta för kontakter med den asylsökande familjen. Det är när personer får uppehållstillstånd som de har rätt till introduktion och behöver bostad och har lika rätt till kommunal service som andra folkbokförda i kommunen.

Många informanter menar att det är barnen till asylsökande som drabbas värst av den osäkra boendesituationen under asyltiden. Det kan dröja flera år innan familjen får en egen bostad och ofta krävs det att familjen flyttar runt mycket. I flera kommuner finns en oro för att barn i denna situation växer upp under vitt skilda förutsättningar jämfört med andra barn och för vad detta i framtiden kan innebära.

I alla kommuner som besökts inom ramen för denna rapport rapporteras om ökad bostadsbrist under de senaste åren. Det gör att det finns belägg för misstanken att problemen har ökat i omfattning sedan tidigare utredningar. Det tar längre tid att få en etablering på bostadsmarknaden vilket innebär att asylsökande fortsätter att bo i osäkra boendelösningar också en lång tid efter uppehållstillstånd. En av de slutsatser som dragits i denna rapport är att det är viktigt att ha med ett bostadsmarknadsperspektiv i diskussioner kring EBO-systemet.

Rapporten redovisar också en statistisk analys med uppgifter från STATIV, SCB:s longitudinella integrationsdatabas. Analysen visar att personer som under sin asyltid var i EBO har en bättre integration, större chans att ha eget hem eller bostadsrätt och arbete, i jämförelse med personer som under asyltiden har bott i anläggningsboende, ABO.

I flertalet av de intervjuer som genomförts för denna rapport, och när EBO diskuterats i tidigare utredningar, har fokus till slut hamnat på problemen med ABO. Även när en asylsökande väljer att få hjälp med boende från Migrationsverket så innebär det trångboddhet. I ABO delar barnfamiljer ofta lägenhet med andra familjer och ensamstående delar rum. De lägenheter som Migrationsverket får hyra ligger ofta på avflyttningsorter där det finns ett intresse bland hyresvärdar att hyra ut till Migrationsverket. Flera av informanterna har kommenterat den trångboddhet och isolering som ABO skapar. Huvudparten av informanterna tror att många

fler asylsökande själva skulle välja ABO om detta alternativ förbättrades och om matchning mot arbetsmarknaden kom in tidigare i processen. Tidigare utredningar, och våra resultat, visar att prioriteten för många asylsökande är att välja bort ABO och inte i första hand att välja EBO.

Introduktion¹

Uppdraget

Justitiedepartementet gav den 21 augusti genom regeringsbeslut uppdrag åt Boverket avseende asylsökandes boende. Uppdraget är att ta fram ett underlag till den utredning som ska se över mottagandet av asylsökande, Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18), som regeringen tillsatte i december 2007. Boverket har i sin tur gett institutet MIM på Malmö Högskola uppdraget.

Uppdraget är att göra en lägesbeskrivning avseende bostads-sociala och därtill kopplade psykosociala effekter av möjligheterna för asylsökande till s.k. eget boende. Barnens situation bör särskilt uppmärksammas. Översiktligt bör också det s.k. egna boendets effekter för den kommunala servicen i berörda kommuner belysas. Det är önskvärt om en sammanfattande bedömning kan göras av omfattningen på konstaterade problem.

Lägesbeskrivningen ska bygga på befintliga utredningar och forskning samt om tiden för uppdraget medger det, på information som inhämtats genom kommunbesök, egna enkätundersökningar eller liknande. En viktig utgångspunkt för arbetet ska vara betänkandet *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75). Tyngdpunkten i beskrivningen ska ligga på utvecklingen efter det att detta betänkande lades fram.

Metod

Rapporten innehåller flera metodiska angreppssätt. Tillgänglig statistik har studerats. Tidigare rapporter på området har granskats och sammanfattats. Slutligen har materialet kompletterats med intervjuer. Insamlingen av material underlättades av att den sammanföll med arbetet på en annan rapport som utreder nyanlända flyktingars möjligheter att få bostad i Sverige.

Intervjuer har genomförts med handläggare på mottagningsenheterna på Migrationsverket i Malmö, Solna och Västerås², med tjänstemän på olika funktioner i kommunerna Malmö, Södertälje,

¹ Ett stort tack till de informanter som har ställt upp på intervjuer. Ert bidrag är ovärderligt för sammanställningen av denna rapport. Vi tackar även Migrationsverket för de statistiska uppgifterna som redovisas i rapporten. Slutligen tackar vi Benny Carlsson och Margareta Popoola för värdefulla kommentarer på tidigare manus.

² På Migrationsverket i Malmö var två handläggare med vid samma intervju tillfälle.

Västerås och Örebro samt tjänstemän på kommunala bostadsföretag i Örebro, Malmö och Västerås. Detta material har kompletterats med intervjuer med samordnare i flyktingmottagningsfrågor i Stockholm stad och Botkyrka kommun i och med att det i relation till folkmängden bodde ett stort antal asylsökande personer i dessa kommuner under 2007³.

Bakgrund

Ansvarsfördelning

Staten har via Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande (LMA 1994:137). Ansvaret innebär att betala dagsättning till de asylsökande och erbjuda lämpligt boende för dem som inte kan ordna ett boende på egen hand. Personer som har sökt asyl i Sverige och väntar på beslut får alltså välja om de vill bo hos släkt och vänner (Eget boende = EBO) eller i någon av Migrationsverkets hyrda lägenheter (Anläggningsboende = ABO). Migrationsverkets boende består av vanliga lägenheter, där de asylsökande själva sköter sitt hushåll. Ensamstående måste dela rum. En familj kan få ett eget rum men får då räkna med att dela lägenhet med andra personer.

Under väntetiden ska alla asylsökande (även de som ordnat eget boende) delta i organiserad sysselsättning av olika slag. Det kan till exempel handla om svenskundervisning och praktik eller om att hjälpa landsmän tillrätta. De som har egna pengar ska betala för sitt uppehälle medan den som saknar pengar kan få bidrag, så kallad dagsättning.

Kommunernas ansvar för asylsökande är att ordna skolgång och skolbarnomsorg för barn och eventuella insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) om man misstänker att barn far illa. Detta ansvar gäller också vid anläggningsboende. Asylsökande har rätt till akut sjuk- och tandvård. Asylsökande barn har samma rätt till kostnadsfri sjuk- och tandvård som de barn som är bosatta i Sverige.

³ I Södertälje och Botkyrka bor det flest asylsökande i förhållande till folkmängden. Stockholm är den kommun som har störst *antal* asylsökande. *Andelen* är lägre än i Södertälje och Botkyrka men högre än i de flesta andra kommuner. Statistik på detta presenteras mer ingående i nästa avsnitt.

Politisk utveckling

Boende för asylsökande regleras i Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande efter rekommendationer från utredningen Mottagande av asylsökande och flyktingar (SOU 1992:133). Lagen innebar att asylsökande fick samma rätt till dagersättning oavsett om de vistas i Migrationsverkets boende eller på egen hand ordnade bostad. För att ytterligare stimulera till eget boende infördes en bostadsersättning för den som ordnade boendet på egen hand. Från början var ersättningen 500 kronor för ensamstående och 1 000 kronor för en familj. Ersättningen sänktes den 1 juni 2003 till 350 respektive 850 kronor per månad.

Syftet med den nya lagen var att betona de asylsökandes eget ansvar och att undvika ett omhändertagandeperspektiv. Några fördelar som utredningen ansåg finnas med EBO var:

- minskad främlingsfientlighet eftersom EBO ger mer kontaktytor mellan asylsökande och svenskar.
- Lättare att hitta jobb.
- Släktingar och vänner kan lära ut om samhällets skrivna och oskrivna regler.

Farhågorna om trångboddhet, konflikter med värdfamilj och ökad boendesegregation bedömdes som hanterbara.

Bedömningen var att cirka 10 procent av de asylsökande skulle välja eget boende. Proposition (1993/94:94) Mottagande av asylsökande m.m. skrev att det fanns anledning till att uppmuntra eget boende för asylsökande och att utgångspunkten ska vara att så många som möjligt bor utanför förläggningssystemet.

Den invandrapolitiska kommittén utvärderade 1996 (SOU 1996:55) mottagandet av asylsökande och fann att de negativa effekterna av EBO översteg de positiva. Möjligheten att sprida boendet omintetgjordes vilket ledde till inflyttning till storstäderna, vilket antogs leda till ökning av arbetslöshet och socialbidragsberoende bland de nyinvandrade. De bodde också ofta i redan segregerade områden vilket försvårar kontakter mellan invandrare och svenskar. Utredningen föreslog en återgång till tidigare reglering. Regeringen tillmätte dock rätten att välja boende så stort värde att man inte ville begränsa rätten till EBO.

År 2003 presenterades betänkandet Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75). En del av

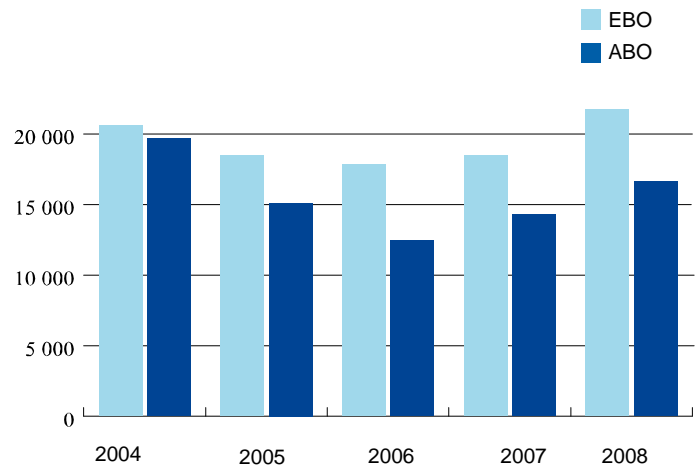
utredningen handlade om boendet under asyltiden. Asylsökande bör, menade utredningen, även fortsättningsvis ha möjlighet att välja om de vill bo i Migrationsverkets anläggningar eller hos släkt och vänner. Däremot föreslog utredningen att bostadsersättningen skulle tas bort. I oktober 2004 beslutade riksdagen (S och M) att stödja regeringens proposition Bostadsersättning för asylsökande (2004/05:28) vilket innebar att bostadsersättningen för asylsökande togs bort från och med 1 mars 2005. Övriga partier motsatte sig förslaget att avskaffa den särskilda bostadsersättningen för asylsökande. De ansåg att det alternativ som finns till eget boende, Migrationsverkets anläggningsboende, inte är tillräckligt bra för att tillgodose merparten av de asylsökandes behov. Även denna form av boende har stora problem med t.ex. trångboddhet (Betänkande 2004/05:SFU7).

Hur många och var?

I detta avsnitt redovisas statistik från Migrationsverket om antalet asylsökande som bor i EBO respektive ABO samt information om i vilken kommun de bor. Uppgifterna täcker perioden juni 2004–juni 2008.

År 2008 var 38 371 personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Antalet inskrivna har ökat de senaste två åren men har på några års sikt legat relativt stabilt mellan 30 000 och 40 000. Fördelningen mellan de som bor i respektive boendeform har varit anmärkningsvärt konstant. Andelen i EBO har i stort sett varit stabil 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). Migrationsverkets uppgifter visar att andelen i EBO har ökat något de senaste åren från 51 procent år 2005 till 55 procent 2006. De senaste två åren har andelen varit drygt 56 procent.

Figur 1 Antal asylsökande i anläggningsboende (ABO) och eget boende (EBO), 2004–2008



Källa: Migrationsverket.

I mars 2005 avskaffades som nämnts bostadsersättningen på 350 respektive 850 kronor per månad (ensamstående och familj) för personer i eget boende. Det har inte fått någon synlig effekt utan antalet i EBO har snarast ökat något. Visserligen har antalet asylsökande i eget boende ökat mellan 30 juni 2007 och 30 juni 2008 men ökningen är inte så omfattande som man skulle ha kunnat befara i samband med det ökande antalet asylsökande som har kommit till Sverige under senare år.

Tabell 1 Antalet asylsökande i eget boende 2004–2008

	2004-06-30	2005-06-30	2006-06-30	2007-06-30	2008-06-30
Stockholm	4 804	4 593	5 213	5 069	5 094
Göteborg	2 196	2 017	1 567	1 466	1 948
Malmö	1 742	1 502	1 289	1 484	1 600
Södertälje	693	710	687	831	1 254
Botkyrka	1 288	1 053	1 265	1 017	1 111
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
Västerås	284	282	201	226	374
Helsingborg	311	287	320	327	373
Örebro	443	344	231	256	321
Jönköping	179	202	113	161	295
Nacka	253	228	307	274	268
Norrköping	269	210	137	140	267
Sundbyberg	183	178	165	199	244
Järfälla	160	159	175	201	227
Gävle	184	127	96	142	221
Borlänge	120	131	103	134	214
Landskrona	239	177	150	193	205
Kristianstad	127	93	72	105	201
Sollentuna	176	145	224	176	197
Borås	177	171	135	131	174
Solna	192	170	172	178	163
Upplands-					
Väsby	138	138	149	130	139
Sigtuna	132	111	122	127	127
Halmstad	134	90	40	71	109
Karlstad	68	106	74	77	107
Lund	68	75	89	102	106
Trollhättan	117	75	60	89	104
Växjö	97	83	68	90	102
Skövde	41	26	29	54	101

Källa: Migrationsverket.

Tabell 1 visar antalet asylsökande i eget boende i kommuner med fler än 100 asylsökande i eget boende 2008. Några konstateranden:

- De allra flesta städer i Sverige har ett stort antal asylsökande i eget boende. 33 kommuner hade 30 juni 2008 mer än 100 EBOs. De flesta kommuner har under hela perioden haft ungefär samma volym av EBOs.
- Det egna boendet är ett fenomen som gäller i hela landet, inte bara i några få kommuner. 61,4 procent av dem i EBO är koncentrerade till tio kommuner.
- Stockholm är den kommun som har överlägset flest EBOs: Mellan 2004 och 2008 har ungefär en fjärdedel av alla EBOs funnits i Stockholm.
- De fyra andra kommunerna med fler än tusen EBOs 2008 är Göteborg, Malmö, Södertälje och Botkyrka.
- Ser vi på antalet EBOs i förhållande till kommunernas folkmängd blir bilden annorlunda. I Södertälje och Botkyrka utgör de asylsökande i EBO 1,5 procent av befolkningen i kommunen. Andra kommuner med i förhållande till befolkningen stort antal EBOs är Stockholm, Huddinge och Sundbyberg (cirka 0,7 procent) samt Malmö, Eskilstuna, Haninge och Landskrona (drygt 0,5 procent). I Sverige är genomsnittet 0,23 procent och räknas anläggningsboende in blir det 0,42 procent.

Sammanfattningsvis visar Migrationsverkets statistik att antalet EBO har varit relativt konstant under de senaste åren men ökat något under det senaste året. Samtidigt är EBO inte bara ett storstadfenomen. I förhållande till folkmängden bor det flest asylsökanden i Södertälje och Botkyrka följt av Stockholm, Sundbyberg och Huddinge. Men asylsökande som bor i eget boende är också utspridda i många av landets övriga kommuner.

Effekterna av EBO – en litteraturöversikt

Etablering i Sverige möjligheter för individ och samhälle

Utredningen Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle (SOU 2003:75) undersökte bland annat konsekvenserna av eget boende för de asylsökande. Undersökningen bygger framförallt på kommunernas synpunkter, men också Migrationsverket och Landstingen har tillfrågats av utredningen. Utredningen lyfter fram två nackdelar med det egna boendet:

1. de asylsökande – och framför allt deras barn – far illa under asyltiden och värdfamiljernas integration försenas och försvåras.
2. de som bor i eget boende stannar, sedan de fått uppehållstillstånd, i den kommun som de bodde i under asyltiden och bidrar där på ett olyckligt sätt till sitt eget utanförskap och den ökande etniska segregationen som också utgör ett samhällsproblem.
(SOU 2003:75, s. 41)

Utredningen sammanfattar det egna boendet för asylsökande som en kortvarig plåga (trångboddhet och konflikter med värdfamiljer, flyttningar och skolproblem) och ett långsiktigt integrationshinder (segregerat boende i områden och kommuner utan arbete).

De berörda kommunerna började också tidigt rapportera problem med det egna boendet. Det rörde sig om både trångboddhet, störningar från grannar och husägare som klagade över onormalt slitage och fuktskador, när bad- och duschrum användes av så många att de aldrig hann torka upp.
(SOU 2003:75, s. 188)

Det har hänt att värdfamiljer blivit vräkta för att de stör grannar eller för att det har blivit skador på lägenheten. Konflikter med värdfamiljer är vanliga vilket leder till att de asylsökande tvingades flytta runt. De många flyttningarna är problematiska, framförallt för barnen, som exempelvis tvingas byta skola eller får lång väg till skolan. En annan sorts problem handlar om fingerade adresser, som uppges för att undvika nedsättning av försörjningsstöd, oseriös uthyrning till asylsökande och kriminell ”försäljning” av EBO-adresser.

Ambitionen är att alla asylsökande ska delta i Migrationsverkets organiserade sysselsättning åtta timmar per dag. Det har aldrig

uppnåtts utan det vanliga är att ungefär hälften deltar regelbundet några timmar per dag (SOU 2003:75, s.182). Asylsökande i EBO deltar betydligt mer sällan. Det beror delvis på att det är svårt att nå de asylsökande i eget boende, vilket också enligt kommuner och landsting försvårar möjligheten att erbjuda skolgång och hälsoundersökningar.

Utredningen menar också att vissa problem med boendet är annorlunda för asylsökande än för andra. De berörda myndigheterna och vårdarna behandlar asylsökande annorlunda och drar sig för att sätta igång utredningar.

Även om kommunens ansvar för EBOs sträcker sig till barnens skolgång så menar man att systemet försvårar integrationsarbetet. Inneboende försvårar också värdfamiljernas introduktion. Värdfamiljens påbörjade integration försenas när de konfronteras med de asylsökandes oro under provningstiden. Ett annat bekymmer som kommunerna tar upp är att de får lösa bostadsfrågan när personen får uppehållstillstånd.

Utredningen är noga med att lyfta fram att det inte finns några systematiska redovisningar av hur EBO påverkar asylsökande och kommuner (SOU 2003:75, s 191–192). Utredningen konstaterar att varken brevförfrågan till kommunerna eller enkätundersökningen har gett något underlag för att dra slutsatsen att de problem som beskrivits är av stor eller alarmerande omfattning (SOU 2003:75, s. 45). Utredningen menar också att det inte finns belägg för att den långsiktiga segregationen nämnvärt går att hejda med tvångsåtgärder riktade mot asylsökande.

Utredningen ledde till att riksdagen året efter godkände Proposition 2004/05:28 Bostadsersättning för asylsökande. Propositionen innebar ett avskaffande av den särskilda bostadsersättningen för asylsökande som väljer eget boende. Lagen trädde i kraft 1 mars 2005. I propositionen lyfter regeringen fram en rad icke önskvärda effekter av att de asylsökande kan välja att ordna sitt boende själva och att bostadsersättning utbetalas vid sådant boende. Bland annat anges trångboddhet, konflikter mellan värdfamilj och inneboende, vräkningar av värdfamiljer för att de stör grannar eller för att det har blivit skador på lägenheten. Att bo trångt under en längre tid kan enligt regeringen vara psykiskt påfrestande för både värdfamilj och inneboende. Särskilt besvärligt kan det bli för barnen. Barnens skolgång påverkas av svårigheter att få lugn och ro. Det finns även en risk att värdfamiljens integration försenas och försvåras. Enligt propositionen förekommer det också att asylsökandes svaga ställning

på bostadsmarknaden utnyttjas genom att personer hyr ut tvivelaktigt boende. Dessutom menar regeringen att asylprocessen blir kortare och mer effektiv om de asylsökande bor i anläggningsboende.

Regeringen gör bedömningen att möjligheterna att utnyttja asylsökandes svaga ställning på bostadsmarknaden minskar om bostadsersättning inte längre lämnas. Vidare menar regeringen att bruket av felaktiga adresser i avsikten att till exempel undvika nedsättning av eventuellt försörjningsstöd kommer att upphöra. Därutöver är regeringen av den uppfattningen att förslaget om att avskaffa bostadsersättningen skulle kunna underlätta för en värdfamilj att hänvisa till ett anläggningsboende i de fall en sådan lösning framstår som ett bättre alternativ för värdfamiljen. Sammantaget måste det även antas att flera personer kommer att välja anläggningsboende om rätten till bostadsersättning avskaffas. Detta bör i sin tur innebära att de brister i eget boende som förekommer minskar i omfattning. Vidare bör en ökad andel asylsökande i anläggningsboende till viss del kunna bidra till att asylprocessen ytterligare effektiviseras och att väntetiderna i mottagandesystemet blir kortare för den asylsökande. (Prop. 2004/05:28, s.13)

Nyare forskning om effekter av eget boende

Sedan den statliga utredningen kom 2003 har det publicerats några större intervjuundersökningar med asylsökande i eget boende (Brekke 2004; Hadodo och Åkerlund 2004; Lennartsson 2007).

Jan-Paul Brekke har intervjuat asylsökande i rapporten *While we are waiting* (2004). Undersökningens huvudfråga är hur väntan på besked påverkar de asylsökande. Frågan om EBO eller ABO aktualiseras i ett särskilt avsnitt (Brekke 2004, s. 34-35). Brekke tar upp några problem han uppmärksammat bland asylsökande i eget boende, bland annat risken för att de asylsökande exploateras av hus- eller lägenhetsinnehavaren. En av informanterna beskriver hur hon kontrollerades av dem hon bodde hos. Hon fick inte gå ut för att träffa vänner eller lära sig språket. Ett annat problem som informanterna tog upp var brist på kontinuitet i boendet. Många av de asylsökande har brist på pengar och flyttar därför runt bland vänner för att inte ligga för mycket till last. För ensamstående män är det i stort sett regel med ständigt nya boendeförhållanden. Informanterna berättar att de känner det som att de behöver flytta

efter ett tag för att behålla balansen mellan sig själva och värden och inte hamna i ett beroendeförhållande (Brekke 2004)

Hadodo och Åkerlund (2004) har undersökt asylsökande barn och föräldrars erfarenheter av bland annat boende och skola i Södertälje. Den bild de ger har med all sannolikhet förvärrats något i kvantitet eftersom situationen när det gäller antalet EBOs eskalerat sedan rapporten skrevs. De 14 skolbarn och 7 föräldrar som intervjuades har samtliga bott eller var inneboende hos släkt eller nätverk. Någon hade tidigare haft boende genom Migrationsverket.

Valet av boendeform stod mellan boende i Migrationsverkets regi eller ett delat boende med släkt och vänner. Komplexiteten infann sig genom att inneboende kunde kompensera för slitningar inom familjen samtidigt som det åstadkom påfrestningar i relationerna till de närstående som upplät delar av sin bostad till asylfamiljerna. Familjerna i undersökningen föredrog dock inneboendeformen framför boende i Migrationsverkets regi.

(Hadodo och Åkerlund 2004, s. 4)

Många har flyttat från en släkting till en annan. Orsakerna till att man flyttat var bland annat trängsel och hänsyn till värdfamiljerna: ”Vi bor hos någon ett tag och när vi ser att det blir för jobbigt flyttar vi på oss. Vi bor på en och samma adress i högst två månader. Man måste anpassa sig till värdfamiljerna” (Hadodo och Åkerlund 2004, s. 24) Författarna menar att barnen drabbas hårdare än föräldrarna. Ett problem för barnen är de många flyttarna vilket medför att de hela tiden möter nya barn på gårdarna. Det gör det svårt att få lekkamrater och många barn stannar inomhus istället. Det är också svårt att ta hem lekkamrater eftersom familjen bor inneboende och ofta trångt.

Precis som i de flesta andra undersökningar som intervjuat asylsökande framkommer en bild av att inneboendet främst beror på att man väljer bort ABO. Att bo hos släkt är det näst bästa alternativet efter att ha eget boende. Även i Migrationsverkets boende delar man ofta utrymme och då med främmande personer med annan bakgrund vilket leder till konflikter. Kraven på anpassning från forna hemlandet kunde följa med in i förläggingsboendet. Ett exempel i rapporten är fallet med kristna flyktingar som tvingades att anpassa sig efter muslimska normer om kläder och mat.

Rebecka Lennartssons intervjustudie är mer direkt inriktad på frågor kring eget boende för asylsökande. Hon har intervjuat 58 vuxna asylsökande, 17 barn och genomfört 16 djupintervjuer – alla i

eget boende – samt 10 intervjuer med tjänstemän som kommer i kontakt med de asylsökande i Uppsala och Västmanland (Västerås). De asylsökande framhåller nästan utan undantag två fördelar med EBO:

1. Eget boende ger en större känsla av kontroll över sitt eget liv. Genom eget boende kommer de asylsökande närmare det normala samhället och har därmed större möjligheter att få arbete, bli självförsörjande och integreras. De upplever också att eget boende ger mer frihet, självständighet och mindre övervakning. EBO banar väg för fler möten med andra människor och skapar en mer normaliserad tillvaro utan att ständigt påminnas om asyltillvaron. Närheten till släkt och vänner ses som positivt, men att bo inneboende hos dem är mest ett praktiskt val för att nå andra fördelar.
2. Det vanligaste skälet till att asylsökande väljer EBO är dock att de aktivt väljer bort anläggningsboende. ABO förknippas med enslighet, tristess, stagnation och samhälleligt utanförskap. Både bland dem som bott i anläggningsboende och dem som inte gjort det finns negativa föreställningar. De mindre orter där anläggningsboendet ofta finns anses leda till ett mer samhälleligt utanförskap. I städerna lockar servicen och närheten till andra människor. Många vittnar också om konflikter mellan människor och flyktinggrupper på anläggningsboende och en del har känt sig hotade av andra asylsökande.

Samtidigt nämner de intervjuade i Lennartssons undersökning likartade boendeförhållanden för dem i EBO som i Brekkes studie (Lennartsson 2007, s. 48ff). Det egna boendet karaktäriseras med få undantag av trångboddhet, frekventa flyttar och provisoriska lösningar. De flesta anger att ett hushåll på mellan fem och åtta personer bor i lägenheter med två och fyra rum och kök. Nästan inga barn har eget rum. Barnen säger att de inte har plats att i lugn och ro leka och göra läxor. Trångboddheten leder till slitage på lägenheterna, men också slitningar på förhållanden. Tacksamhets-skuld eller problem leder till flyttningar. De som är EBO i mindre kommuner bor ofta bättre.

Lennartsson har också intervjuat informanter som kommer i kontakt med asylsökande. De menar bland annat att asylsökande i EBO utnyttjar vården i mindre utsträckning. Myndigheternas kontroll över de asylsökande minskar också. En del har adress på ett ställe och bor på ett annat. Kennet Fröberg från bostadsbolaget Uppsalahem menar att illegal andrahandsuthyrning är mycket vanlig i Gottsunda. Samtidigt som kommunerna klagat på EBO,

konstaterar Lennartsson att det inte finns några vetenskapliga belegg för den kritik som framförs som faktum i debatten (Lennartsson 2007, s. 84).

Trångboddhet

Effekterna av trångboddhet är, jämfört med andra effekter som inneboende kan tänkas medföra för asylsökande, relativt väl utredda. Boverket konstaterar i sin rapport Finns det rum för våra barn (Boverket 2006) att en högre andel hushåll med utländsk bakgrund är trångbodda i relation till hushåll med svensk bakgrund (Boverket 2006, s. 38). Bland gruppen utrikes födda har trångboddheten ökat sedan mitten på 1980-talet.

Boverket delar upp konsekvenserna av trångboddhet i praktiska konsekvenser, materiell förslitning och psykiska och fysiska hälsoproblem. De praktiska problemen beror framförallt på utrymmesbrist och trängsel. Det riskerar i sin tur till att leda till en rad problem. Det gör det svårt att upprätthålla bostadens hygien med dålig inomhusmiljö som följd. Trångboddheten gör det svårt för barn att hitta en plats för skolarbete och läxläsning. Boverket konstaterar att skolprestationerna i Sverige ofta hänger samman med möjlighet till läxläsning utanför skoltid. Man vet också att barn utan eget rum ägnar mindre tid till läxläsning. Trångboddhet kan alltså få stora konsekvenser på barns möjlighet till en framgångsrik utbildningskarriär. Trängsel kan också göra att barn spenderar mycket av sin fritid utanför hemmet vilket minskar den sociala kontrollen från föräldrar, släkt och vänner (Boverket 2006, s. 18). Trångboddhet medför också större slitage på lägenheten. Särskilt våtutrymmen utsätts för hög belastning vilket kan leda till fukt, mögel och svampangrepp med åtföljande hälsoproblem. Kostnaderna för förslitningen kan även skapa konflikter med grannar eller fastighetsägare med vräkning som följd.

Boverket menar att den personliga integriteten blir drabbad när man är trångbodd: ”Trångboddhet innebär en stressfaktor för individen i situationer där kontakt mellan hushållsmedlemmar är oundviklig och där personer inte kan kontrollera närvaron av andra” (Boverket 2006, s. 18). Särskilt ett ”hushåll med inneboende släktingar eller vänner kan betyda komplexa relationer mellan personer och lättare leda till invasion av den personliga integriteten” (ibid). Det kan vara särskilt krävande för kvinnor som

ofta tillbringar mer tid i hemmet och på grund av könsroller känner större sociala krav på interaktion. Allt detta bidrar till psykiska problem, "sannolikt är trångbodda hushåll ofta besvärade av svår ångslan, oro eller ångest jämfört med andra hushåll" (Boverket 2006, s.19). Trångboddhet kan också ge fysiska besvär på grund av praktiska problem att upprätthålla bostadshygien. Det finns samband mellan dåliga boendeförhållanden såsom trångboddhet och hälsoproblem som luftvägsproblem, tuberkulos, magcancer och minskad livslängd. Trångboddheten drabbar barn extra mycket. Den försämrar kontakten med föräldrarna och leder till konflikter med föräldrar och syskon. Sovförhållanden kan vara dåliga vilket leder till sömnsvårigheter och trötthet vilket försämrar prestationerna i skolan.

Kommunalt perspektiv: Exempel från Malmö och Södertälje

Efter att ha tagit kontakt med de fyra största EBO-kommunerna för att få ytterligare källor till kunskap, visar det sig att kommunerna inte har så mycket samlad dokumenterad information. Malmö har lämnat över en underlagsrapport och Södertälje en utvärdering av kommunal projektverksamhet för asylsökande.

Malmö

Gunnar Bergström har för Malmös räkning skrivit Kris i flyktmottagandet – rapport om konsekvenserna av den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd och lagen om mottagande av asylsökande daterad 18 december 2006. De flesta asylsökande i eget boende bor i stadsdelarna Rosengård och Fosie. I rapporten konstateras en hel del problem med eget boende, främst sammanhängande med volymen av asylsökande och nyanlända invandrare i Malmö. Det egna boendet påverkar volymen som väljer att stanna i Malmö efter PUT. De flesta av dem som får asyl och blir kommunplacerade bor inneboende. Trångboddheten kommer att öka ytterligare då många återförenas med sina familjer.

Det största problemet för asylsökande som fått uppehållstillstånd är boendefrågan. Nästan alla flyktingar har icke godkänt andrahandskontrakt eller bor som inneboende. Deras anhöriga söker uppehållstillstånd i

hemlandet eller befinner sig i tredje land och väntas komma till Malmö inom kort. Många oroar sig för sin boendesituation. Utsikten för denna grupp att få egen bostad är ytterst liten med dagens bostadssituation. (Bergström 2006, s. 5)

Andelen flyktingar som kontaktar socialtjänsten med anledning av bostadsproblem ökar i Malmö. Från Hyllie rapporteras att socialtjänsten under 2006 har träffat 13 hushåll, varav tio barnfamiljer, med allvarliga bostadsproblem.

Flera av dessa familjer har bott inneboende hos släktingar eller vänner under asyltiden i stället för det boende som erbjudits genom Migrationsverket. De har då ofta varit mycket trångbodda och i samband med att de får uppehållstillstånd kontaktar de socialtjänsten och uppger att de inte kan bo kvar hos släktingarna/vännerna och därför behöver hjälp med ett annat boende. (Bergström 2006, s. 6)

Från Rosengård, där hälften av Malmös EBOs bor, hade 35 hushåll, som beviljades uppehållstillstånd i Sverige under 2006, vänt sig till vuxenheten för att de varit bostadslösa. Antalsmässigt omfattar dessa familjer 51 vuxna och 50 barn. Merparten av dessa människor har varit inneboende hos någon på Rosengård, antingen bekanta eller släktingar.

Stadsdelen påpekar flera negativa effekter av det egna boendet för asylsökande:

- Det kan vara förödande ur ett barnperspektiv, att inte ha en vrå som man kan kalla sin egen.
- Det är otryggt eftersom barnen inte vet hur länge de får bo kvar och vart de ska ta vägen sedan.

I stadsdelen har det också framkommit att det finns en svart hyresmarknad där människor hyr ut lägenheter eller rum i andra hand utan att detta är godkänt av hyresvärderna. Ett annat problem är att det inte går att få bostad efter uppehållstillstånd så tiden som inneboende kan bli mycket lång. Vuxenheten på socialtjänsten i Rosengård tvingas använda temporära lösningar som hotell, vandrarhem och även i värsta fall campingplatser för att lösa den akuta situation som uppstår för många barnfamiljer. Situationen är mycket frustrerande för både klienterna som förväntar sig att få en lägenhet och för socialtjänsten som inte har möjlighet att påverka

eftersom det är ett problem som i grunden handlar om bristen på bostäder.

Trångboddheten påverkar enligt kommunen integrationen negativt. Man menar att trångboddheten påverkar hälsan och därmed kan ha en negativ inverkan på introduktionsutbildningen. Kommunen har fått flera negativa rapporter från utbildningsanordnarna av SFI som menar att de oacceptabla bostadsförhållandena gör att "språkinlärning näst intill är omöjlig" (Bergström 2006, s. 8). Stadsdelarnas introduktionsenheter bekräftar denna situation och säger att deltagarna har "koncentrationssvårigheter, frånvaro och familjeproblem" och att detta kan härledas till deras boendesituation (Bergström 2006, s. 8).

Södertälje

Södertälje kommun har bedrivit verksamhet för asylsökande-gruppen långt utöver vad dess formella ansvar kräver. Bland annat har man tillsammans med Migrationsverket bedrivit en gemensam öppen mottagning för asylsökande. Mottagningen Näckrosen, som senare övergick till Solrosen, startades efter en utredning kring boendet och den sociala miljön för asylsökande i området 2004. Det bakomliggande syftet var de asylsökandes hälsa, särskilt barnens, som påverkades mycket negativt av en oviss väntan och en oacceptabel boendestandard med framför allt trångboddhet.

Det fanns stora behov hos målgruppen, som saknade tillgång till kommunens övriga verksamhet. I början låg fokus på att förbättra de asylsökande barnens situation och hälsa genom att ha en öppen verksamhet. Då de flesta barnfamiljerna i området är trångbodda skulle Solrosen fungera som en avlastande miljö där barnen kunde stimuleras och utvecklas. Under förmiddagarna skulle de mindre barnen komma med föräldrar och under eftermiddagen de lite större barnen, som en organiserad fritidssysselsättning och som ett extra stöd i skolarbetet.

Verksamheten har startats upp och lagts ner i omgångar. Målet för senare års verksamhet har varit:

Att utveckla arbetssätt inom kommunen för att bättre kunna möta behoven hos asylsökande familjer, framför allt barnen. Arbetet ska ge möjlighet för de asylsökande att trots oviss framtid bibehålla hälsa och använda asyltiden på ett konstruktivt och meningsfullt sätt.

(Rakar 2008, s. 13)

Förutom Näckrosen/Solrosen öppnade kommunen våren 2006 också en öppen förskola för asylsökande barn, men Solrosen fortsatte att ta emot en mindre barngrupp. Solrosen fick också senare uppdrag av Migrationsverket att genomföra organiserad sysselsättning (OS) som asylsökande har rätt till i Sverige. Eftersom de asylsökande nu kunde delta i OS utan att behöva ta sig från Södertälje till Solna underlättades målgruppens situation avsevärt. Solrosen har, menar Rakar, bidragit till en smidigare övergång från Migrationsverkets ansvar under asyltiden till kommunens ansvar för de nyanländas introduktion.

I slutrapporten från Solrosen (2008) går det att, mellan raderna, få en bild av situationen för de asylsökande och för kommunen. Ett problem för verksamheten vid Solrosen var t.ex. att asylsökande uppgav en adress som de inte bodde på vilket resulterade i att man förlorade kontakten. Det framgår också att asylsökande skolbarn integrerats i ordinarie fritidsverksamhet på respektive hemskola.

Precis som i Malmö har en del av problemen mer med volymen av asylsökande än med boendeform att göra. Volymproblem märktes inom sjukvården och inom den organiserade sysselsättningen. Vårdcentralen har fått anställa en extra sköterska för att minska kön dit och väntetiderna för asylsökande att påbörja svenskundervisning och annan organiserad sysselsättning har varit uppemot 5 månader. Också andra kommunala verksamheter som t.ex. skolor, förskolor, SFI och bostäder har enligt slutrapporten från Solrosen varit "överhettade" under hösten 2007 och våren 2008, vilket försvårat möjligheterna att möta, stödja och hjälpa de asylsökande med olika behov (Solrosen 2008).

Intervjuer

De studier som presenterats ovan har främst haft fokus på asylsökandes uppfattning om boendet under asyltiden. I följande avsnitt är det istället personer som arbetar med asylsökande som får ge sin syn på eget boende av asylsökande.

Bostadssociala effekter

Flertalet av de intervjuade, både på Migrationsverket och i de besökta kommunerna, menar att de asylsökande inte påverkar den kommunala servicen i någon större utsträckning under asyltiden. Det är staten, genom Migrationsverket, som ansvarar för servicen till asylsökande under asyltiden. Staten uppdrar åt kommunen att se till att asylsökande barn får skolgång och barnomsorg och åt landstinget att tillgodose barnens hälsobehov på samma sätt som för andra barn i Sverige. Asylsökande vuxna har endast rätt till akutsjukvård. Kommunerna och landstingen återsöker utgifterna från Migrationsverket. Uppstår det problem i exempelvis skolan kontaktas i regel handläggarna på Migrationsverket i första hand. De i sin tur tar kontakt med familjen.

Alla asylsökande har ett så kallat PUT-samtal i samband med de att får ett positivt besked rörande sin asylansökan. I PUT-samtalet får de information om möjligheten att välja en kommunplacering. Om en person väljer att inte anta erbjudandet så blir han eller hon automatiskt folkbokförd på sin EBO-adress en månad efter uppehållstillstånd. Det är först nu som en person får tillgång till den kommunala servicen. Det är alltså först nu som den kommunala servicen påverkas av EBO-systemet. Handläggaren på integrationsenheten i Södertälje beskrev det så här:

Det är systemet med eget boende under asyltiden som skapar situationen som sedan uppstår i kommunen. Det är under asyltiden som personer etablerar sig som inneboende under så osäkra förhållanden. En situation som sedan fortsätter när en asylsökande får uppehållstillstånd.⁴

(Intervju, Integrationsenheten i Södertälje)

Kommuner som har tagit emot många asylsökande de senaste åren och där många har fått uppehållstillstånd har svårt att få den kommunala servicen att räcka till för alla nyanlända flyktingar.

I avsnitten som följer diskuteras ett urval av de bostads- och psykosociala effekter som i intervjuerna med de utvalda kommunerna och Migrationsverket har härletts till EBO-systemet. Kapitlet avslutas med en kortfattad redogörelse om alternativet till EBO, det vill säga ABO, anläggningsboende, som ofta framhålls som det bättre alternativet för en asylsökande, men som är ett fenomen som det råder delade meningar om.

⁴ Citaten från intervjuerna har redigerats för att språkligt passa in i skriven text.

EBO = IBO!

I princip alla asylsökande som är registrerade som EBO bor inneboende. Handläggarna på Migrationsverket i Malmö beskrev asylsökandes boende så här:

I Malmö har vi cirka 1 800 asylsökande och alla dessa bor inneboende. Ungefär 10 000–15 000 asylsökande bor inneboende i Sverige idag. (Intervju, Migrationsverket Malmö)

Denna situation bekräftas av alla informanterna som har intervjuats inom ramen för denna rapport.

Det finns ingen information om hur de asylsökande bor utöver vad de själva berättar för sina handläggare på Migrationsverket. Det troligaste är att de flesta bor hos släkt eller vänner som sedan tidigare är bosatta i Sverige. I många fall handlar det om ett mycket osäkert boende. Handläggaren på Migrationsverket i Solna berättar följande:

Vi har hört från personer vi träffar att de går hemifrån tidigt på morgonen för att lämna barnen till skolan. Föräldrarna går sen till centrum eller till biblioteket för att vänta på att barnen slutar skolan. När de hämtat barnen i skolan så går de med dem till centrum eller till biblioteket till dess att det är dags att gå hem för att sova. Familjen kan inte vara hemma eftersom de inte vill eller kan störa värdfamiljen. (Intervju, Migrationsverket Solna)

Situationen är påfrestande både för familjen som är inneboende och för värdfamiljerna. I intervjuerna med integrationsenheterna framkommer det att asylsökande personer ofta bor hos personer som precis har fått uppehållstillstånd och som nyligen har fått egen bostad efter att själva ha bott inneboende under en lång tid.

Det kan också finnas positiva sidor med att bo inneboende hos familj eller vänner under asyltiden. Det är en trygghet att komma till personer som känner till hur samhället fungerar och som kan språket. På Migrationsverket i Malmö målade handläggarna upp ett scenario om en ensamstående mamma till tre barn som flyttar in till sin bror:

Visst är det trångt men då har de ju hennes bror och dennes fru och kanske något äldre syskon som tar hand om varandra även om det kanske är trångt. Det är kanske bättre än att barnen bara har en mamma som brister i sitt omvårdnadsansvar, av olika skäl, i en lägenhet i småländska skogarna där ingen utomstående har kontroll över vad som sker.

(Intervju, Migrationsverket i Malmö)

Det är även en hjälp för handläggarna på Migrationsverket att de asylsökande har personer omkring sig som kan hjälpa dem. För barn kan det vara bra att ha vuxna i närheten som inte är så pressade av väntan på asylbeslutet. Men för de flesta som vi har intervjuat blir det positiva med inneboendet underordnat det att de anser att barnen får illa av att bo under så osäkra förhållanden. Viktigt att framhålla är dock att det är standarden på boendet som de intervjuade upplever som problemet och inte det faktum att de asylsökande bor inneboende.

Inneboende efter uppehållstillstånd

I många kommuner i Sverige idag är det stor bostadsbrist och det får som följd att flertalet av de asylsökande fortsätter att vara inneboende även efter att de får uppehållstillstånd, d.v.s. räknas som nyanlända flyktingar⁵. Detta avsnitt kommer att presentera situationen för nyanlända flyktingar i de utvalda kommunerna eftersom det är i detta skede i mottagningen av flyktingar som kommunernas ansvar börjar.

Enligt en uppskattning av Arbets- och integrationscenter (AIC) i Rosengård bor ungefär 50 procent av de registrerade deltagarna inneboende under introduktionen (Intervju, AIC Rosengård)⁶. I Södertälje tror integrationshandläggaren att en nyanländ flykting bor inneboende minst ett år efter uppehållstillstånd (Intervju, integrationsenheten Södertälje). I både Malmö stad och Södertälje kommun har förhållandevis många av de asylsökande som bott EBO i kommunen fått uppehållstillstånd de senaste åren. Intervjuer med integrationsenheterna i dessa två kommuner vittnar om svårigheter för kommunen att fylla det ansvar man har gentemot en nyanländ flykting. Kommunen ska se till att alla får svenskundervisning och det är först efter uppehållstillstånd som en person har möjlighet att få en egen bostad. Det är ett stort tryck på bostäder i kommunerna. Förutom personer som är asylsökande eller som har fått uppehållstillstånd tror handläggaren på AIC i

⁵ En person räknas som nyanländ flykting i cirka två till tre år efter att asylansökan har blivit godkänd och personen har fått uppehållstillstånd och blivit folkbokförd i Sverige.

⁶ Alla personer som har fått uppehållstillstånd som flykting eller av flyktingliknande skäl och som anhöriga till dessa, har möjlighet att delta i introduktionen. Introduktionen ska innehålla bland annat svenskundervisning och samhällsinformation. Det är kommunen som är ansvarig för att erbjuda introduktion och därför skiljer sig upplägget på programmet mellan kommunerna. Eftersom introduktionen är individuellt anpassad varierar tiden som en nyanländ deltar, men ofta är den två år.

Rosengård att en del papperslösa personer är inneboende i stadsdelen, men det finns av naturliga skäl inga siffror på omfattningen av detta (Intervju, AIC Rosengård).

I Stockholms stad berättade flyktingsamordnaren att ansvariga i stadsdelarna misstänker att inneboendemarknaden börjar bli mättad (Intervju, Flyktingsamordnare Stockholm stad). De tror att det delvis beror på att folk som får uppehållstillstånd har fått svårare att skaffa bostad. Cirka 85 procent av de nyanlända flyktingar som var inskrivna på introduktionen i Stockholm stad var inneboende förra året. En annan anledning som flyktingsamordnaren i Stockholm tog upp var att färre asylsökande fått uppehållstillstånd den senaste tiden. Asylsökande som fått avslag på sin asylansökan överklagar i regel och då blir de kvar i kommunen som inneboende samtidigt som nya asylsökande tillkommer hela tiden. Det blir ingen omsättning på inneboendemarknaden eftersom färre får möjlighet att söka bostad på den ordinarie marknaden.

Bostadssituationen för nyanlända flyktingar framstår som svårast i Botkyrka kommun. Samordnaren där sa att:

99 procent av de nyanlända flyktingar som är inskrivna på introduktionen är inneboende. I stort sett är de det under hela sin introduktion. Det är först när en person har arbete som det är möjligt att få en fast bostad här ute överhuvudtaget.

(Intervju, flyktingintroduktion i Botkyrka).

Detta beror på att det inte går att få en bostad via det kommunala bostadsföretaget Botkyrkabyggen utan egen försörjning.⁷ Situationen i Örebro påminner om den som beskrivits ovan men det verkar som om det går snabbare att få en etablering på bostadsmarknaden i Örebro än i storstadskommunerna.

I Västerås, får personer som varit asylsökande och bott i kommunen som EBO, sig tilldelad en bostad från integrationsenheten om och när de får uppehållstillstånd.⁸ På samma sätt som asylsökande som väljer att bli kommunplacerade, efter uppehållstillstånd, får hjälp med bostad i den kommunen där de blir placerade så hjälper Västerås kommun personer som bott i EBO i Västerås under asyltiden med bostad när de får uppehållstillstånd och blir folkbokförda i kommunen.

⁷ www.botkyrkabyggen.se – Uthyrningspolicy. Bekräftat i intervju med flyktingsamordnaren som inte hade varit med om någon deltagare som fått bostad under introduktionen.

⁸ Kommunen har gett i uppdrag till ett bolag som heter Bostad Västerås att genom samverkansavtal med fastighetsägarna i kommunen ordna fram bostäder till flyktingmottagningen och socialtjänsten. Samma system finns i många andra kommuner men då brukar det begränsas till bostäder till socialtjänsten.

I varierande grad är det på socialtjänsten som nyanlända flyktingar hamnar om deras boendesituation blir ohållbar efter att de har fått uppehållstillstånd. Kommunerna har det yttersta ansvaret för alla som är folkbokförda i kommunen och speciellt om det finns barn med i bilden. I princip är det barnfamiljer som får hjälp från socialtjänsten och det handlar då om temporära boendelösningar såsom vandrarhem eller hotell. Det är inte så att en person får hjälp bara för han eller hon är bostadslös utan socialtjänsten är tvungen att prioritera de svåraste fallen.

Trångboddhet

I litteraturöversikten ovan presenterades tidigare studier om trångboddhet och vilka effekter det kan ha på individen. Detta avsnitt kommer istället att försöka redogöra för vad som kommit upp i intervjuerna om omfattningen av trångboddhet i relation till möjligheten till eget boende.

En av de mest tydliga effekter av EBO som har framkommit i denna studie är den extrema trångboddhet som asylsökande och deras värdfamiljer ofta lever i. Migrationsverket i Malmö försöker att informera asylsökande om hur boendesituationen under asyltiden kan komma att påverka familjen i ett längre perspektiv. Tidigare konstaterades att den kommunala servicen inte påverkas i så stor utsträckning av möjligheten till eget boende under det att personer fortfarande är asylsökande. Den asylsökande å andra sidan bor inneboende och därmed i regel trångbott även innan han eller hon får uppehållstillstånd. På Migrationsverket i Malmö påpekade handläggaren att:

När det gäller barnfamiljer handlar det inte om situationen som kan uppstå efter ett eventuellt uppehållstillstånd utan om den situationen de lever i just nu. Det är just nu de lever tolv personer i en tvårumslägenhet.

(Intervju, Migrationsverket Malmö)

Handläggaren på Migrationsverket i Solna tror att problemet med trångboddhet är mer utbrett än vad vi idag vet om:

Jag tror att många inte vågar prata om trångboddhet med oss. De flesta tror att om de kommer till Migrationsverket och klagar så påverkar det ärendet negativt.

(Intervju, Migrationsverket Solna)

Barnfamiljer drabbas hårdast av trångboddheten och i intervjuer med handläggare på Migrationsverket framkom att barnfamiljer, oftare än ensamstående, ångrar sig efter några månader och vill ha hjälp att få komma till ett anläggningsboende. I de stora mottagningskommunerna framkom det i intervjuer att man hört talas om många barn som stannar kvar i skolan efter skoltid eftersom de inte vill eller kan gå hem. Det rör sig om både asylsökande barn och barn med uppehållstillstånd som bor trångbott. I många kommuner ser informanterna trångboddheten och vad det innebär för individen ur ett segregationsperspektiv. Barn växer upp med en standard som är långt sämre än barn i andra områden och detta påverkar deras skolgång och sociala liv. Eftersom många nyanlända flyktingar fortsätter att bo inneboende efter uppehållstillstånd så ändras inte deras situation.

Bostadsbolagen är ofta de som först upptäcker hur trångbott det är. De representanter som intervjuats för denna rapport berättade om klagomål från grannar rörande störningar eller om att det är många som rör sig in och ut i lägenheter. Handläggaren på MKB i Malmö berättade om situationer när husvärden kommer till lägenheter där golvet är täckt med madrasser. Telge Bostäder i Södertälje har infört en trångboddhetsregel som begränsar hur många personer som kan bo i deras lägenheter. Det är dock svårt, både av resurs- och integritetsskäl, att kontrollera att regeln efterföljs, men Telge Bostäder tror att regeln kan verka avskräckande för personer som riskerar att förlora sina kontrakt.

Bara en adress

Det som staten kräver i fråga om boendet när asylsökande väljer EBO under asyltiden är att de anger en adress där de kan bli nådda. De handläggare som tillfrågats för denna rapport hävdar att den adress som asylsökande uppger ofta inte stämmer med var personen i realiteten bor. En handläggare på Migrationsverket i Malmö berättade följande:

För ett tag sedan hade vi en adress där cirka 15–16 asylsökande var skrivna. Vi skickade då en kallelse till samtliga och frågade dem om var de egentligen bodde. I praktiken var det fyra av dem som bodde där och resten flyttade runt. De hade kvar adressen för att det var praktiskt att få sin post till ett ställe. Vi kan inte säga någonting eftersom det enda vi kräver är att de är anträffbara.

(Intervju, Migrationsverket Malmö)

På Migrationsverket i Malmö kontrollerar handläggarna den adress som en asylsökande barnfamilj uppger för att se att ingen annan familj bor på den adressen. Om det redan bor någon på den adress som familjen uppgett försöker handläggaren förmå dem att hitta någon annanstans att bo. Men även om handläggarna försöker kontrollera barnfamiljernas adresser innebär inte det att de kan kontrollera hur de bor egentligen eftersom Migrationsverket endast får adressen och ingen övrig information om boendet.

Det är viktigt för handläggarna på Migrationsverket att få rätt adress eftersom de ska registrera barnen i skolor och i barnomsorg i närheten av bostaden. På Migrationsverket i Solna försöker handläggarna att få familjer att lämna sin riktiga adress genom att lova att inte registrera den i Migrationsverkets system. På frågan vad informanterna tror om orsaken till att asylsökanden lämnar fel adress är de mest återkommande svaren antingen att många asylsökande flyttar så mycket och att det är enklast att ha kvar samma adress hos Migrationsverket eller att personen som innehar kontraktet inte vill att hyresvärden eller myndigheterna ska veta att det bor inneboende i lägenheten.

Handel med adresser

De handläggare på Migrationsverket som intervjuats för denna rapport misstänker att personer ofta betalar för att få den adress som ska lämnas till Migrationsverket. Det verkar som om det främst i större städer finns en handel med adresser. På Migrationsverket i Malmö och Solna uppskattar handläggarna att det är relativt vanligt att personer betalar för adress och ibland också för sovplats. I Västerås hade handläggaren sett exempel på handel med adresser men inte i samma omfattning.

Handläggaren på Migrationsverket i Malmö tog upp det, som han tyckte, orimliga i att asylsökande betalar för en adress i relation till den dagersättning de får. Den ligger på 71 kr för ensamstående, 61 kr för sammanboende och 37–50 kr för barn⁹.

Det blir 1 800 kr i månaden och av detta försvinner 1 200 direkt för att de ska få en adress och en sovplats.

(Intervju, Migrationsverket Malmö)

⁹ Beloppet halveras efter tredje barnet.

Handeln med adresser och situationer som uppstår för att det inte finns någon korrekt information om var eller hur personer bor fortsätter ofta en tid efter att en asylsökande fått uppehållstillstånd. I de flesta kommuner som vi har besökt önskar de som arbetar med asylsökande och nyanlända flyktingar att detta system förändras så att Migrationsverket får möjlighet att kräva en viss standard på inneboendet och resurser att kontrollera den adress som asylsökande lämnar in.

Ständiga flyttningar

Asylsökande flyttar ofta mellan olika inneboenden och det bidrar till en än mer osäker bostadssituation. De handläggare på Migrationsverket som deltog i intervjuerna hör ständigt om flyttningar från de asylsökande, men eftersom en asylsökande bara i undantagsfall ändrar adress hos Migrationsverket när de flyttar så är det omöjligt att säga något om omfattningen på problemet. En indikation på att en asylsökande har flyttat är att han eller hon plötsligt behöver busskort. Men oftast handlar det om att handläggarna får höra om flytten från familjerna som officiellt inte vill registrera adressändringen.

Handläggarna på Migrationsverket i Malmö uppfattar det som att barnfamiljer flyttar oftare än ensamstående. Det är svårare att ha en familj inneboende än en ensam person som kommer och sover på soffan. Även detta är något som många uppfattar drabbar barnen värst. Ständiga flyttningar innebär ständiga uppbrott från exempelvis vänner på gården eller från skolan.

Eftersom nyanlända flyktingar som fått asyl fortsätter att bo under samma typ av osäkra förhållanden också efter uppehållstillstånd fortsätter de upprepade flyttningarna. Efter uppehållstillstånd kan en flytt över kommungränsen, om de berörda kommunerna tillåter flytt, innebära att en asylsökande måste bryta sitt introduktionsprogram och börja om igen någon annanstans.¹⁰ För kommunerna försvåras administrationen om en nyanländ flykting flyttar

¹⁰ En strategi för att försöka kontrollera antalet nyanlända flyktingar i kommunen är att hindra personer från att komma till kommunen om de har flyttat från den kommun där de först folkbokfördes. Detta var en strategi som uttalades i Södertälje, Västerås och Örebro. Stockholm och Botkyrka hade en inställning som mer utgick från att dessa flyttar inte går att stoppa eftersom det i Stockholmsregionen finns flera kommuner med många inneboende nyanlända flyktingar som ibland tvingas flytta mellan värdfamiljerna.

eftersom både introduktionen och ersättningen är kommunbaserad. Flyktingsamordnaren i Botkyrka beskrev situationen så här:

Alla papper måste skickas runt mellan kommunerna och flyktingen måste kanske börja om sin introduktion. Vi kan få tillbaka personer som har varit både i Kista, Huddinge och Stockholm. Det är ju ett stort problem och därför måste vi börja arbeta mer regionalt för att samordna introduktionen till exempel.¹¹
(Intervju, flyktingintroduktion Botkyrka)

Skolan och barnomsorgen

På frågan om skolorna och barnomsorgen i kommunen påverkas av att asylsökande har möjlighet att välja EBO är många informanter tveksamma. Det verkar inte vara ett stort problem för skolorna under asyltiden.¹² I Stockholms stad svarade flyktingsamordnaren på frågan om hur EBO påverkar skolorna att asylsökande barn i stor utsträckning går på skolor som är proffs på att ta hand om barn med den typ av behov som asylsökande barn ofta har. Handläggarna som intervjuats på Migrationsverket sa att många skolor och dagis kontaktar den handläggare som har hand om ärendet och att Migrationsverket och inte skolan går vidare med eventuella problem med familjen. Kommunen får ersättning för de utgifter som är kopplade till asylsökande barns tillgång till skola och barnomsorg. Detsamma gäller landstingen och utgifter för hälsovård. I flera av de kommuner som har besökts inom ramen för denna rapport finns det speciella mottagningar för asylsökande och nyanlända där man har samlat specifik kompetens och där personalen vet vilken typ av vård som Migrationsverket ersätter.

Många asylsökande är i Sverige som ensamstående och om och när de får asyl så kan familjen ansöka om att komma som anhöriga. I flera av kommunerna som vi har besökt fanns en oro för att många anhöriga skulle komma ungefär samtidigt och att detta kunde påverka möjligheten till att ta emot speciellt barnen på ett bra sätt. Det skulle även kunna innebära ett ökat tryck på skolor och barnomsorg. Än så länge har det inte kommit något större antal till kommunerna som vi har besökt.

¹¹ Det finns ett samarbete mellan kommunerna i Stockholms län om att samordna bland annat introduktionen.

¹² Enligt uppgifter från Skolverket hade kommunerna följande antal asylsökande barn i grundskola läsåret 07/08: Stockholms stad 364, Malmö 81, Botkyrka 70, Södertälje 47, Västerås 5 och Örebro 12.

Det verkar som om problemen för skolorna och barnomsorgen är större i exempelvis Södertälje och det hänger ihop med att det antal asylsökande som kommit har fördubblats på en kort tid och att många av dessa har fått uppehållstillstånd. Kommunen har fått ordna många nya skolplatser på kort tid.

Att välja EBO eller att välja bort ABO

I de intervjuer som genomförts i de utvalda kommunerna och med handläggare på Migrationsverket figurerar ofta de valmöjligheter som asylsökande har i mottagningssystemet idag. För många av informanterna påverkar frågan kring EBO-systemet deras arbetsuppgifter. Avsnitten som följer kommer att presentera några frågor som kommit upp i intervjuerna utöver de som definierats som effekter av EBO.

En slutsats från de rapporter som beskrivits i litteraturöversikten och som bekräftats i de intervjuer som genomförts för denna rapport är att ett av de mest aktiva val en asylsökande gör är att välja bort ABO. Det heter att en asylsökande väljer EBO men många upplever det som att de egentligen väljer bort ABO.

Vad är ABO?

Uppdraget för denna rapport handlar om att redogöra för effekter av EBO-systemet och den andra sidan av detta system är ABO eller anläggningsboende. ABO är idag i regel vanliga bostäder antingen spridda i bostadsområden eller mer samlade i samma område. Det finns bara en traditionell förläggning idag enligt verksamhetschefen på asylmottagningen på Migrationsverket.¹³ Det finns kvar en bild av att asylsökande bor i förläggning och det kan bero på att många lägenheter ligger samlade i samma bostadsområde.

Familjer kan räkna med att få dela lägenhet och att ensamstående delar rum. Varje rum har minst två platser. I Migrationsverkets årsredovisning 2007 förklaras att det har varit brist på ABO-platser under året.¹⁴ För att täcka behovet har Migrationsverket hyrt in stugbyar och vandrarhem. Även i ABO bor asyl-

¹³ Från en föreläsning på en seminariedag om bostadsbolagen och de nyanlända anordnad av SABO i Stockholm 2008-10-03.

¹⁴ Se Migrationsverkets årsredovisning 2007: www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/ek_redovisningar/arr_2007.pdf.

sökande i delade lägenheter eller rum och ibland kan det handla om rum på vandrarhem för en tid.

I Vilhelmina öppnades en asylmottagning 2007 och där har man 250 asylsökande i asylmottagningsbostäder. Enligt det kommunala bostadsbolaget i Vilhelmina är det mycket trångt i lägenheterna.¹⁵ På Migrationsverket i Västerås berättade handläggaren att många ABO-platser har dragits in på senaste tiden och att det ofta handlar om platser i södra och mellersta Sverige.

I norra delarna av landet är det inga problem att ordna anläggningsboenden. Det är tvärtom eftersom de vill ha arbetstillfällen i många av de mindre avflyttningkommunerna. Längre söderut vill kommunerna oftast inte ha kvar Migrationsverkets anläggningar. (Intervju, Migrationsverket Västerås)

På Migrationsverket i Malmö hade handläggaren precis haft en familj på fem personer som hon inte kunde ordna en ABO-placering åt eftersom det inte fanns några boenden lediga för familjer. Hon fick placera denna familj på ett transitboende i väntan på att det skulle komma in något. Det finns med andra ord inte alltid ABO-platser så att det räcker till de asylsökande som idag behöver det.

Det är i princip bara kommuner med lediga lägenheter som hyr ut till Migrationsverket och det innebär att ABO-boendet finns på mindre orter där det inte är så attraktivt att bo. Det finns i dagsläget inget arbetsmarknadsperspektiv i dessa placeringar även om det är målet.

Vad kan verka avskräckande med ABO?

På Migrationsverket i Malmö beskrev handläggaren problemet med att inte kunna ge ett konkret förslag på ABO-placering vid samtal med en asylsökande om möjligheterna att flytta. Handläggarna upplevde att många asylsökande som är intresserade av att flytta ångrar sig när de inte kan få ett konkret förslag. EBO blir det tryggare alternativet hur dålig standard det än är på det boendet. Den mesta informationen som en asylsökande får om ABO kommer från andra asylsökande som har lämnat ABO-orten och flyttat tillbaka till EBO-kommunen. Det sprids en negativ bild kring ABO som verkar avskräckande.

¹⁵ Från föreläsning av VD på Vilhelmina Bostäder på SABO-seminarium i Stockholm 2008-10-03.

Vissa asylsökande avböjer när det visar sig att anläggningsboendet ligger långt bort från den stad där de har familj och vänner. På Migrationsverket i Solna och i Västerås får de asylsökande i regel erbjudande långt upp i norra delen av landet och i Malmö ligger det närmaste boendet i Kristianstad. Handläggaren på Migrationsverket i Malmö menade att:

Hade det funnits platser i många av de kommuner som ligger runt omkring tror jag att vi hade fått iväg många fler, framförallt barnfamiljerna i mycket större utsträckning.
(Intervju, Migrationsverket Malmö)

Migrationsverket får i regel tag på bostäder på avflyttningssorter som den infödda befolkningen har lämnat för att det inte finns tillräckligt med arbetstillfällen. Handläggaren på Migrationsverket i Solna hävdade att:

I anläggningsboende har en asylsökande trygghet i boendet men de har ofta små möjligheter till sysselsättning vilket skapar otrygghet och en isolerad tillvaro.
(Intervju, Migrationsverket Solna)

Hon hävdade vidare att det är ett stort problem att ABO är koncentrerat till platser där det inte finns någon arbetsmarknad eftersom de allra flesta asylsökande prioriterar möjligheten till arbete. Handläggaren på Migrationsverket i Västerås tog upp fördelen med att komma till ett nätverk när det gäller att komma in på arbetsmarknaden. I Västerås noterar man att många asylsökande får sysselsättning och praktik via kontakter i det egna nätverket.

Handläggaren på Migrationsverket i Solna hävdade även att beslutet att flytta från släkt och vänner i EBO-kommunen är svårt för många asylsökande eftersom det är den enda tryggheten de har i sin nya tillvaro. De möjliga anläggningsboendena ligger i regel så långt bort att det blir dyrt att åka och hälsa på släkt i exempelvis Stockholm och särskilt kännbart för dem som bara har dagserättningen att leva på. Handläggaren i Västerås tar upp samma sak:

Problemet är att folk backar ut när vi säger Boden eller Kiruna för att det blir för långt bort känner de. Det är därför de backar ut och rent logiskt vill folk hålla sig där saker händer så att säga och det är härifrån och ner till Malmö.
(Intervju, Migrationsverket Västerås)

Själva typen av boende på anläggning kan påminna om flyktingläger, vilket i tidigare rapporter tagits upp som en anledning till varför asylsökanden väljer bort ABO. Handläggaren på Migrationsverket i Västerås bekräftade den bilden och sa att:

En förläggning är ofta negativt laddad och har en asylsökande kommit via flyktingläger så har han eller hon den bilden med sig.
(Intervju, Migrationsverket Västerås)

Alla handläggare på Migrationsverket som har intervjuats för rapporten upplever att det är många asylsökande, speciellt barnfamiljer, som när de bott inneboende en tid kommer fram till att boendet inte fungerar och då vänder sig till sina handläggare för att få hjälp att flytta. De är också överens om att fler troligtvis skulle flytta om Migrationsverket kunde ge ett konkret förslag på anläggningsboende, om anläggningsboenden låg närmare EBO-kommunen eller om de asylsökande inte behövde dela lägenhet eller rum med okända personer.

Frihet att välja

EBO-systemet bygger på individens rätt att fritt välja var han eller hon vill bo. I flera intervjuer ifrågasätter informanterna om en asylsökande har de olika valmöjligheterna klara för sig. Många tog också upp det faktum att alternativet till EBO, d.v.s. ABO, måste bli bättre. Flera kommuner har fört fram åsikten att många fler asylsökande skulle göra ett annat val om de matchades mot en arbetsmarknad och inte bara mot lediga bostäder. I Botkyrka tog samordnaren upp att hon tycker att:

Incitamenten som gör att människor tar rationella och bra beslut för sig själva måste stärkas när det kommer till (asylsökandes och nyanlända flyktingars) val av boendeort.
(Intervju, flyktingintroduktion Botkyrka)

Hon poängterar att hon inte tror på att tvinga människor att bo på en plats men att det handlar om att hjälpa människor att se det positiva och rationella i de andra alternativ som erbjuds men för det krävs mer arbete och större resurser.

EBO och effekter på integration

I följande avsnitt studeras integrationen av individer som har fått uppehållstillstånd i Sverige och som har haft ett anläggningsboende eller ett eget boende under asyltiden. Syftet med analysen är att undersöka om valet av boendeform under asyltiden har haft en positiv eller negativ effekt på individens boende- och arbetsmarknadsintegration. Mer exakt undersöks skillnader mellan att ha bott i EBO respektive ABO under asyltiden och vilken effekt detta val har haft på följande integrationsindikatorer:

1. Förvärvat bostadsrätt eller eget hem
2. Förvärvat eget hem
3. Att ha arbete
4. Relativ arbetsinkomst

Data och metod

Analysen baseras på uppgifter för år 2006 från STATIV, en individdatabas över alla personer folkbokförda i Sverige som i dagsläget förvaltas av Statistiska Centralbyrån. Denna databas är baserad på data från en del andra register och innehåller demografiska uppgifter (ålder, kön, civilstånd och antal barn), socioekonomiska uppgifter (utbildning, sysselsättning och arbetsinkomst), geografiska uppgifter (personens boendekommun) samt en del specifika uppgifter om invandrade individer såsom året för uppehållstillstånd, födelseland och medborgarskapsland, grund för bosättning och flyktingkategori. Uppgiften om grund för bosättning och flyktingkategori har erhållits från Migrationsverket. Ur denna databas har för denna rapport gjorts ett urval av alla invandrade individer i åldern 20–74 år som invandrat till Sverige senare än 1996. Här studeras således endast invandrare som har varit i Sverige de senaste 10 åren. Den befolkning vi studerar består av sammanlagt 336 102 personer.

Skillnaderna mellan att ha varit ABO eller EBO under asyltiden för de olika indikatorerna redovisas i enkla korstabeller. För att mer ingående analysera de tre första indikatorerna används logistiska regressioner. Med denna metod beräknas effekter av flera olika variabler samtidigt på oddset att en individ till exempel har

förvärvat ett eget hem jämfört med att inte ha ett eget hem. Att regressionsmetoden är logistisk innebär att den beroende variabeln, att ha ett eget hem, bara kan anta två värden: 0 (=nej) eller 1 (=ja). De förklarande variablerna är gruppindelade (t.ex. efter högsta utbildningsnivå).¹⁶

I analysen av den sista indikatorn relativ arbetsinkomst används en vanlig linjär multipel regressionsanalys. Med denna metod beräknas de effekter som olika faktorer (variabler) har på en individs relativa arbetsinkomst.

Variablerna i de redovisade regressionerna är kopplade till individen själv. Åldersvariabeln är kategorisk 20–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–64 och 65–74 i de första tre och kontinuerlig 20–64 (mäts i åldersår) i den sista regressionen. Variabeln ålder i kvadrat är beräknad utifrån åldersvariabeln. Variabeln kön anger om personen ifråga är man eller kvinna. Civilståndsv variabeln är kategorisk i de tre första regressionerna och indelad i klasserna ogift, gift/samboende, frånskild och änka/änkling. I regressionen om relativ arbetsinkomst är denna variabel indelad i klasserna ogift och någonsin gift (dvs. inklusive frånskilda och änkor/änklingar). Variabeln antal barn anger om individen ifråga bor i ett hushåll där det finns inget barn, ett barn, två barn, tre barn och slutligen minst fyra barn.

Utbildningsvariabeln refererar till den högsta utbildning som individen har genomgått och är indelad i kategorierna grundskola, gymnasium två år, gymnasium tre år, universitet eller högskola två år, universitet eller högskola tre år eller mer och slutligen en kategori för personer där vi inte vet vilken utbildningsnivå de har. Variabeln sysselsättning består av indelningen ingen sysselsättning, sysselsättning eller pensionär. Inkomstvariabeln består av fem kategorier: ingen inkomst, inkomst 1–80 000 kronor, 80 000–160 000 kronor, 160 000–320 000 kronor och inkomst över 320 000 kronor. Den geografiska indelningen som används baseras på Boverkets geografiska indelning i sju kategorier. Den består av regionerna Stockholm, Göteborg, Malmö, högskolekommun >75 000, högskolekommun <75 000, övrig kommun >25 000 och övrig kommun <25 000. Variabeln födelseland anger vilket land individen kommer ifrån. Här använder vi oss av en indelning efter de största ”flyktingländerna” under de senaste tio åren: Afghanistan, Bosnien-Hercegovina, Etiopien, Irak, Iran, Jugoslavien, Somalia,

¹⁶ I den löpande texten används för större läsbarhet även mindre precisa formuleringar som ”sannolikheten” att ha förvärvat ett eget hem eller att ha arbete.

Kroatien och en kategori för övriga länder. Variabeln år i Sverige består av fem klasser: 1–2 år, 3–4 år, 5–6 år, 7–8 år och 9–10 år i Sverige. Variabeln grund för bosättning är baserad på uppgifter om grund för bosättning och flyktingkategori och indelar individerna i:

1. Vidarebosatta, flyktingar från UNHCR's flyktingläger som får uppehållstillstånd i Sverige och får bostad i en kommun med avtal (migrationsverket) direkt i anslutning till invandring till Sverige.
2. ABO, asylsökande som har fått uppehållstillstånd och som bodde i anläggningsboende under asyltiden.
3. EBO, asylsökande som har fått uppehållstillstånd och som bodde i "eget boende" hos familj, släktingar och vänner under asyltiden.
4. Övriga flyktingar, anhöriga till flyktingar som enligt Migrationsverket har ingått i kommunens introduktion.
5. Anhöriga, individer som har invandrat till Sverige på grund av anhörig eller familjåterförening.
6. Annan grund för bosättning, främst på grund av arbete eller studier.

I tabell 2 redovisas antal och andel invandrare som har invandrat sedan 1996 efter grund för bosättning (GFB) och efter födelseland för året 2006. Tabellen visar att sammanlagt 336 102 invandrade individer är folkbokförda i Sverige året 2006. Av dessa bodde 22 523 individer i ABO under asyltiden och 34 257 i EBO. Av de redovisade länderna är det framförallt personer från Irak, Jugoslavien, Somalia och Bosnien-Hercegovina som bott i EBO. Av dem som bott i ABO var grupper från Jugoslavien och Bosnien-Hercegovina andelsmässigt störst.

Tabell 2 Antal och andel invandrare efter grund för bosättning (GFB) och födelseland invandrat sedan 1996, 2006

	Antal	Vidare bosatta	ABO	EBO	Övriga flyktingar	Anhöriga	Annan GFB
Afghanistan	6 872	16.7	10.9	16.4	42.6	12.7	0.8
Bosnien- Hercegovina	11 860	2.6	26.2	26.1	10.7	31.9	2.5
Etiopien	2 578	2.2	3.5	9.0	11.3	64.2	9.7
Irak	48 589	6.4	8.6	27.5	42.8	13.6	1.2
Iran	11 728	18.2	3.2	12.2	14.5	41.6	10.4
Jugoslavien	15 653	0.7	36.8	23.4	7.6	27.5	4.0
Somalia	7 988	0.8	15.0	22.5	27.0	33.1	1.5
Kroatien	1 568	15.6	17.0	16.8	3.7	41.5	5.4
Övriga	229 266	1.4	3.0	4.0	3.0	50.7	38.0
<i>Totalt antal</i>	<i>336 102</i>	<i>10 281</i>	<i>22 523</i>	<i>34 257</i>	<i>37 155</i>	<i>141 595</i>	<i>90 291</i>
<i>Totalt andel</i>	<i>100</i>	<i>3.1</i>	<i>6.7</i>	<i>10.2</i>	<i>11.1</i>	<i>42.1</i>	<i>26.9</i>

Källa: Stativ, SCB.

Analys

I tabell 3 nedan ges en första antydning om skillnader i våra integrationsindikatorer mellan flyktingar som haft ABO- respektive EBO-placering. Först anges andelen i olika upplåtelseformer efter grund för bosättning för året 2006. Tabellen visar att de flesta flyktingar bor i hyresrätt. Skillnaden mellan flyktingar som har haft en ABO- eller EBO-placering under asyltiden och som bor i hyresrätt år 2006 är mindre än en procent och således negligerbar. En något högre andel flyktingar som haft ABO-placering bor i eget hem jämfört med flyktingar som bott i EBO under sin asyltid. Flyktingar som haft EBO-placering bor i något högre grad i bostadsrätt än flyktingar som haft ABO placering. Flyktingar som under asyltiden hade en EBO-placering har en något högre sysselsättningsgrad än flyktingar som hade ABO-placering.

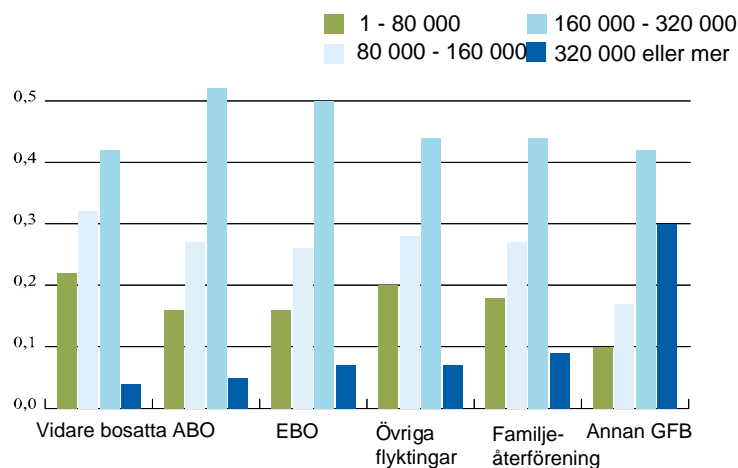
Tabell 3 Andel i olika upplåtelseformer efter grund för bosättning (ålder 20–74) och andel sysselsatta efter grund för bosättning (ålder 20–64), för invandrare som invandrat efter 1996, ålder 20–74, 2006

	Hyresrätt	Bostadsrätt	Eget hem	Andel sysselsatta
Vidare bosatta flyktingar	92,5	4,4	3,2	26,5
ABO	85,7	7,6	6,7	41,9
EBO	86,4	8,5	5,2	43,5
Övriga Flyktingar	86,9	8,0	5,2	33,7
Familjeåterförening	61,0	18,1	20,9	47,7
Annan GFB	48,8	21,9	29,3	48,9

Källa: STATIV, SCB, 2006.

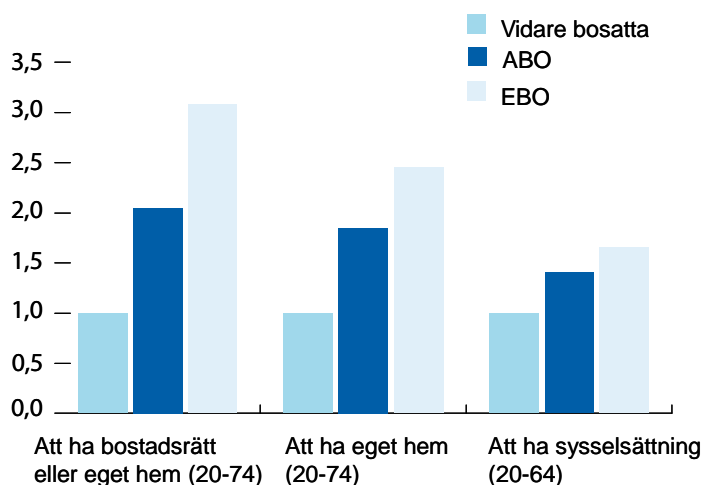
Nedanstående figur 2 visar att majoriteten av alla sysselsatta invandrare som invandrat de senaste tio åren har en årlig arbetsinkomst mellan 160.000 och 320.000 kronor under 2006. Skillnaden mellan dem som varit ABO- respektive EBO-placerade under asyltiden är återigen liten men visar att flyktingar som bott i EBO har en något större andel i inkomstklassen över 320.000 kronor i förhållande till flyktingar som bott i ABO.

Figur 2 Andel i olika inkomstklasser (kronor) efter grund för bosättning (sysselsatta och ålder 20–64), för invandrare som invandrat efter 1996, 2006



Slutligen redovisas i figur 3 (se bilaga för fullständiga regressionsresultat) olika multipla regressionsanalyser som beräknar effekten av att ha haft EBO under asyltiden i jämförelse med att ha bott i ABO på de olika integrationsindikatorerna (boendeform och arbetsmarknad). Figuren visar att när vi kontrollerar demografiska, socioekonomiska och geografiska bakgrundsfaktorer så har individer som haft EBO-placering större sannolikhet att ha bostadsrätt eller eget hem än flyktingar som haft ABO-placering. Ett liknande resultat uppnås om vi ändrar den beroende variabeln till att ha eget hem, vilket betyder att flyktingar som varit EBO-placerade har en något större oddskvot att ha eget hem än de som varit ABO-placerade. Arbetsmarknadsindikatorerna, sysselsättning och relativ inkomst, visar att en tidigare EBO-placering innebär en något större oddskvot att ha arbete i jämförelse med tidigare ABO-placering. Efter kontroll av demografiska, socioekonomiska och geografiska bakgrundsfaktorer kan ingen skillnad i relativ inkomst mellan flyktingar som tidigare bott i EBO och ABO påvisas (ej redovisat i figur).

Figur 3 Resultat av statistisk analys. Sambandet mellan olika integrationsindikatorer och grund för bosättning för invandrare som invandrat efter 1996, 2006



Källa: STATIV, SCB, 2006.

Sammanfattningsvis tyder denna analys på att av de flyktingar som var folkbokförda i Sverige år 2006 och som fått uppehållstillstånd de senaste tio åren, så har de som haft EBO-placering under asyltiden en något bättre boende- och sysselsättningsintegration än de flyktingar som varit ABO-placerade.

Avslutning

Avsikten med denna rapport är att beskriva de boende- och psykosociala effekterna av möjligheten till eget boende för individen och effekter som systemet kan ha på den kommunala servicen. I uppdraget ligger en förhoppning om att rapporten ska kunna redovisa omfattningen av de effekter som påvisas.

De resultat som denna rapport presenterar bekräftar tidigare rapporter och framförallt den bild som kom fram genom utredningen Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75). De intervjuade tjänstemännen i kommunerna framhåller att de problem med exempelvis trångboddhet och osäkra boendeförhållanden som tidigare rapporterats har ökat i omfattning. En av effekterna med EBO-systemet som är svår att redogöra för är omfattningen av redovisade problem eftersom det inte via systemet går att spåra och därmed studera var och hur asylsökande bor. När en asylsökande får uppehållstillstånd följer detta problem med till kommunen eftersom många asylsökande som har bott i EBO blir folkbokförda på sin EBO-adress.

De kommuner som vi besökt har haft ett relativt konstant antal asylsökande de senaste åren (förutom Södertälje som fördubblat antalet mottagna asylsökande mellan 2004 och 2006). De rapporterar samtidigt om en ökande bostadsbrist vilket kan ses som indikation på att problemen har ökat i omfattning sedan tidigare utredningar. Det tar längre tid att få en etablering på bostadsmarknaden i många kommuner vilket innebär att flyktingar ofta fortsätter bo i tillfälliga boendelösningar också en lång tid efter uppehållstillståndet.

Enligt den redovisade statistiken från Migrationsverket kan man konstatera att andelen asylsökande som valt EBO har varit relativt konstant under de senaste åren och avskaffandet av bostadsersättningen år 2005 har inte fått någon synlig effekt. Dessutom är EBO inte bara ett storstadsfenomen. I förhållande till folkmängden bor det flest asylsökanden i EBO i Södertälje och Botkyrka följt av Stockholm, Sundbyberg och Huddinge. Men asylsökande i eget boende är också utspridda i många av landets kommuner.

Möjligheten till EBO förvärrar de problem med trångboddhet som, enligt vad tidigare rapporter påvisat, redan är stora bland annat i gruppen utrikes födda med svag förankring på bostadsmarknaden. På grund av att det inte finns några bostäder att få tag på efter uppehållstillstånd kan trångboddheten bli långvarig i vissa

kommuner. Kommunerna beskriver en situation där de får ta över trångboddhetsproblemet från Migrationsverket när en person får uppehållstillstånd. Trångboddheten påverkar såväl de personer som bor inneboende som värdfamiljerna. I kommunerna som besökts finns en oro för barnen som man menar far mest illa av trångboddheten. För samhället kan det medföra långsiktiga konsekvenser så som att vissa barn växer upp med vitt skilda förutsättningar i jämförelse med andra barn vad gäller boendestandard och allt vad detta kan föra med sig i fråga om läxläsning, känslan av att ha en egen plats och möjligheten att ta hem vänner.

Migrationsverket kan endast kräva att en asylsökande ska kunna nås på den adress som uppgivits. Flera av informanterna har påtalat problemen med att många asylsökande inte bor på den adress de har registrerat sig på. Under asyltiden ställer detta till problem för Migrationsverket, exempelvis när barn skall skrivas in i skolan och barnomsorgen. Problemet med adresserna överförs sedan till kommunen när en person får uppehållstillstånd. Individen/familjen blir folkbokförd på den adress som har uppgetts som EBO-adress trots att individen/familjen ifråga inte bor där. Många av informanterna önskar att det fanns högre krav på och kontroll av hur asylsökanden bor när de väljer EBO under asyltiden. Informanterna anser att högre krav på EBO-standard skulle innebära att fler asylsökande behöver hjälp från Migrationsverket med sitt boende.

Eftersom EBO alltid innebär att asylsökande bor inneboende så har individen/familjen ofta inga rättigheter till sitt boende. Värdfamiljen kan välja att vräka en individ/familj med kort eller inget varsel. Många asylsökande flyttar runt för att inte bara belasta en värdfamilj. Efter uppehållstillstånd blir ersättningen och introduktionen kommunbaserad. Om en flykting som fortfarande är inskriven på introduktionen flyttar till en annan kommun så skapar det problem för individen som måste bryta sin introduktion. För att försöka kontrollera detta så försvårar kommunerna för, eller stoppar, personer från att flytta till deras kommun under introduktionstiden. Osäkerheten som skapas av de ständiga flyttarna är oerhört påfrestande för speciellt barnfamiljer. De kan aldrig slå sig till ro och det blir en otrygg situation för barnen vilket kan skapa problem i skolan.

För många asylsökande verkar det vara så att de inte väljer EBO utan att de väljer bort ABO. Det är inte en effekt av eget boende men det är viktigt eftersom det har kommit upp i intervjuerna och i

tidigare rapporter. Många av informanterna tror att fler asylsökande skulle välja ABO om detta alternativ förbättrades och om matchning mot arbetsmarknaden kom in tidigare i processen. Även om en asylsökande får hjälp med boende från Migrationsverket, om man väljer ABO, så innebär även det trångboddhet. Barnfamiljer delar ofta lägenhet med andra familjer och ensamstående delar rum. De lägenheter som Migrationsverket får hyra ligger ofta på avflyttningsorter där det finns ett intresse bland hyresvärdar att hyra ut till Migrationsverket. Flera av informanterna har kommenterat den trångboddhet och isolering som ABO skapar. Många asylsökande vill komma ut på arbetsmarknaden så fort som möjligt och att då välja att bosätta sig på en liten avflyttningsort verkar inte rationellt.

Det finns även positiva effekter av möjligheten att ordna eget boende. Generellt sett är det ingenting som tyder på att möjligheterna till EBO försvårar integrationen på boendemarknaden eller arbetsmarknaden. Den statistiska analysen visar tydligt att flyktingar som har fått uppehållstillstånd i Sverige under de senaste tio åren och som har varit EBO-placerade under sin asyltid har en något bättre boende- och sysselsättningsintegration i jämförelse med flyktingar som varit ABO-placerade.

EBO är trots allt ett av individen uppskattat system. I tidigare rapporter där asylsökande själva har blivit tillfrågade menar de att så som systemet ser ut idag är EBO ett bättre alternativ än ABO. Flexibiliteten innebär även att Migrationsverket och kommunerna har större möjlighet att hantera svängningar i antalet asylsökande och det borde också vara mer ekonomiskt effektivt än att boka upp X antal förlägningsplatser som sedan står tomma.

En av de viktigaste slutsatser som kan dras från denna undersökning är att det inte går att diskutera bristerna med EBO utan att också diskutera bostadsbristen i kommunerna. Detta sagt utan att förringa de problem som många kommuner upplever med trångboddhet och osäkra bostadsförhållanden och som naturligtvis är mer akuta än vad som går att lösa genom en bättre bostadsplanering. Men asylsökande som får uppehållstillstånd och blir skrivna i en kommun kan idag bli kvar som inneboende under långa perioder eftersom det inte finns några bostäder för dem att få tag på. Västerås kommun är ett undantag bland de kommuner som vi har besökt eftersom man där förser alla som tidigare har bott EBO i kommunen med bostad när de får uppehållstillstånd. Det är naturligtvis många olika faktorer som ligger bakom det faktum att Västerås kan ha med ett bostadsperspektiv i introduktionsarbetet

vilket är en utopi för många kommuner. Men faktum kvarstår: i många kommuner är problemen med EBO i grunden ett bostadsproblem. Detta problem kan inte lösas endast genom att förmå asylsökande och nyanlända att flytta till platser där det finns lediga bostäder.

Referenser

- Bergström Gunnar (2006) *Kris i flyktingmottagandet – rapport om konsekvenserna av den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd och lagen om mottagande av asylsökande*, Malmö kommun
- Betänkande 2004/05:SFU7 *Bostadsersättning för asylsökande*, Socialförsäkringsutskottet
- Boverket (2006) *Var finns rum för våra barn? En rapport om trångboddhet i Sverige*, Boverket
- Brekke Jan-Paul (2004) *While we are waiting: Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*, Report 2004:10, Institute for Social Research
- Hadodo Behiye & Eva-Marie Åkerlund (2004) *För den som väntar stelnar tiden: En studie av barn och föräldrars livsvillkor i den asylsökande familjen*, FoU-Södertörn Skriftserie nr 40/04
- Lennartsson Rebecka (2007) *Mellan hopp och förtvivlan: Erfarenheter och strategier i väntan på asyl, Asylmottagande i fokus*, NTG asyl & integration
- Migrationsverket (2007) *Årsredovisning 2007*, Migrationsverket
- Proposition 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m.m.*, Kulturdepartementet
- Proposition 2004/05:28, *Bostadsersättning för asylsökande*, Justitiedepartementet
- Rakar Fredrik (2008) *Solrosen i Södertälje – ett utvecklingsprojekt: Metoder, lärdomar och erfarenheter*, Södertälje kommun
- Slutrapport Solrosen (2008) *Slutrapport av genomfört projekt med stöd från den europeiska flyktingfonden, Mötesplats för Asylsökande "Solrosen"*, Södertälje kommun
- SOU 1992:133, *Mottagande av asylsökande och flyktingar*, Kulturdepartementet
- SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden: slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén*, Näringsdepartementet
- SOU 2003:75, *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*, Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Lagar

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., (elektroniskt), Justitiedepartementet. Url: www.notisum.se/rnp/sls/LAG/19940137.htm

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453), (elektroniskt), Socialdepartementet. Url: www.notisum.se/rnp/sls/LAG/20010453.htm

Intervjuer

Handläggare på Migrationsverket

Mottagningsenheten i Solna, 2008-09-24

Mottagningsenheten i Västerås, 2008-09-22

Mottagningsenheten i Malmö, 2008-09-17

Bosättnings- och stadsbidragsenheten, 2008-09-19

Kommunala tjänstemän

Rosengård i Malmö:

Arbets- och integrationscenter (AIC), 2008-09-16

Socialtjänst/vuxenenheten, 2008-09-16

Södertälje

Socialtjänst/sociala boendeenheten, 2008-10-13

Introduktionsenheten vid Arbetslivskontoret, 2008-09-23

Västerås kommun

Socialtjänst/boendeenheten, 2008-09-15

Integrationsenheten, 2008-09-15

Örebro kommun

Socialtjänst/försörjningsstöd, 2008-06-16

Integrationsenheten, 2008-06-16

Stockholm Stad

Stadsledningskontoret/central flyktingsamordning, 2008-10-06

Botkyrka kommun

Flyktingintroduktion, 2008-10-07

Kommunala bostadsbolag

Boendesociala avdelningen på MKB i Malmö, 2008-10-27

Bokkonsulent på Öbo i Örebro, 2008-10-09

Bostadssociala avdelningen på Mimer i Västerås, 2008-09-15

Övrigt

Handläggare kommunförbundet i Stockholm, 2008-09-23

Handläggare länsstyrelsen i Stockholm, 2008-10-10

Handläggare länsstyrelsen Malmö, 2008-09-29

SABO seminarium, Bostadsbolagen och de nyanlända, Stockholm
2008-10-03

www.botkyrkabyggen.se – uthyrningspolicy, 2008-10-07

Bilaga I

Resultat av statistisk analys. Sambandet mellan olika integrationsindikatorer och grund för bosättning för invandrare som invandrat efter 1996, 2006.

	Att ha bostadsrätt eller eget hem (20–74)	Att ha eget hem (20–74)	Att ha sysselsättning (20–64)	Inkomst av arbete (20–64)
Ålder	-	-	-	0.075***
Ålder i kvadrat	-	-	-	-0.001***
Ålder (20–24)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	-
25–34	1.467***	1.339***	1.300***	-
35–44	2.231***	1.617***	1.221***	-
45–54	2.688***	1.827***	0.721***	-
55–64	3.061***	2.325***	0.262***	-
65–74	2.612***	2.025***	-	-
Kön (män)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.
Kvinnor	1.298***	1.338***	0.612***	-0.339***
Civilstånd (singel)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.
Gift/samboende	1.107***	1.057***	1.189***	-0.005***
Skild	0.591***	0.639***	1.029*	-
Änka/änkling	0.762***	0.724***	0.884**	-
Antal barn (inga)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.
Ett barn	1.475***	1.208***	1.144***	-0.104***
Två barn	2.422***	1.411***	1.127	-0.115***
Tre barn	2.455***	1.185***	0.837***	-0.178***
Fyra barn eller fler	1.744***	0.960	0.576***	-
Utbildning (grundskola)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.
Gymnasium högst 2 år	1.284***	1.266***	1.602***	0.051***
Gymnasium 3 år+	1.676***	1.540***	1.744***	0.118***
Universitet högst 2 år	1.559***	1.509***	1.349***	0.068***
Universitet 3 år+	1.883***	1.890***	2.050***	0.380***
Utbildning okänd	1.391***	1.378***	0.679***	0.178***

	Att ha bostadsrätt eller eget hem (20–74)	Att ha eget hem (20–74)	Att ha sysselsättning (20–64)	Inkomst av arbete (20–64)
År i Sverige	-	-	-	0.029***
År i Sverige (9–10 år)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	-
7–8 år	0.910***	0.937***	0.862***	-
5–6 år	0.830***	0.882***	0.665***	-
3–4 år	0.722***	0.815***	0.478***	-
1–2 år	0.681***	0.758***	0.316***	-
Sysselsättning (ingen)	Ref. kat.	Ref. kat.	-	-
Sysselsatt	1.325***	1.257***	-	-
Pensionär	1.047	1.104**	-	-
Arbetsinkomst (ingen)	Ref. kat.	Ref. kat.	-	-
1–80 000	1.039*	1.091***	-	-
80 000–160 000	1.003	1.070***	-	-
160 000–320 000	1.179***	1.366***	-	-
320 000 och mer	1.836***	2.759***	-	-
Geografi				
(Stockholm region)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.
Göteborg region	1.707***	0.947***	0.778***	-0.034***
Malmö region	1.668***	1.780***	0.444***	-0.075***
Högskolekommun > 75 000	1.586***	1.002	0.735***	-0.077***
Högskolekommun < 75 000	2.914***	1.173***	0.717***	-0.114***
Övrig kommun > 25 000	4.306***	1.582***	0.821***	-0.055***
Övrig kommun < 25 000	8.972***	3.016***	0.843***	-0.142***
Födelseland	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.
Afghanistan	2.130***	1.941***	2.789***	0.262***
Bosnien-Hercegovina	1.198	0.765***	1.740***	0.068**
Irak	1.268**	0.832***	0.831***	-0.069***
Iran	2.765***	2.070***	0.942	-0.033
Jugoslavien	2.204***	1.741***	2.092***	0.181***
Somalia	0.314***	0.298***	0.606***	-0.036
Kroatien	3.910***	3.130***	3.501***	0.287***
Övriga länder	4.397***	2.547***	1.663***	0.066**

	Att ha bostadsrätt eller eget hem (20–74)	Att ha eget hem (20–74)	Att ha sysselsättning (20–64)	Inkomst av arbete (20–64)
Grund för bosättning (Vidare bosatta)	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.	Ref. kat.
ABO	2.048***	1.848***	1.400***	0.007
EBO	3.080***	2.450***	1.658***	-0.002
Övriga flyktingar	3.297***	2.701***	1.448***	0.032
Familjeåterförening	9.370***	6.296***	1.764***	0.033
Annan GFB	12.794***	8.556***	2.201***	0.347***

Källa: STATIV, SCB, 2006.

*** = koefficienterna är statistisk signifikanta på 1 % nivå.

** = koefficienterna är statistisk signifikanta på 5 % nivå.

* = koefficienterna är statistisk signifikanta på 10 % nivå.

Bilaga II

Begrepp och förkortningar

ABO = anläggningsboende

Lägenheter som Migrationsverket har hyrt in för att hysa asylsökande under tiden som deras ärende behandlas. Lägenheterna ligger ofta integrerat i ett vanligt bostadsområde. Det finns bara en traditionell förläggning kvar i Sverige men vissa lägenheter ligger koncentrerat i samma område och kan då påminna om förläggning. Varje rum innefattar minst två platser.

Asylsökande

En utländsk medborgare som begärt skydd mot förföljelse i Sverige men vars ansökan fortfarande behandlas av Migrationsverket och/eller migrationsdomstolen.

EBO = eget boende

En asylsökande kan själv välja att ordna sitt boende under tiden ens ärende behandlas av Migrationsverket. Eget boende innebär i regel att en asylsökande är inneboende hos släkt och vänner.

Flykting

Med flykting menas en person som har fått sin asylansökan beviljad av Migrationsverket eller Migrationsdomstolen och som därmed har rätt att bosätta sig i landet. I denna rapport räknas som flyktingar personer som har fått sin asylansökan godkänd enligt Genèvekonventionen, p.g.a. skyddsbehov eller som har kommit som anhöriga till en flykting.

Introduktion

Nyanlända flyktingar och deras anhöriga ska delta i ett individuellt anpassat introduktionsprogram under sin första tid i Sverige. Introduktion ska innehålla bland annat svenskundervisning och samhällsinformation. Det är kommunen som är ansvarig för att erbjuda introduktion och därför skiljer sig upplägget på programmet och tiden som det pågår, mellan kommunerna. I regel är introduktionen ca två år.

Kvotflykting

Flykting som har fått uppehållstillstånd före resan till Sverige inom den flyktingkvot som regeringen fastställt. Resan hit organiseras och betalas av Migrationsverket.

Nyanländ

Både asylsökande och flyktingar kan räknas som nyanlända. Det vanliga är dock att begreppet används för att beskriva tiden från det att en person folkbokförs och fram till att han eller hon har varit bosatt i Sverige upp till två/tre år. Det är i den senare betydelsen som begreppet används i denna rapport.

PUT = permanent uppehållstillstånd

Om en person beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige så har han eller hon tillstånd att bo och arbeta i Sverige under obegränsad tid. Migrationsverket kan också bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd (TUT).



Datum Diarienummer
2009-01-23 2008-01741

Asylmottagningen
(Ju 2007:18)
103 33 STOCKHOLM

Rapport rörande erfarenheter av projektverksamhet inom ramen för Equal

Översänder bifogade rapport enligt överenskommelse.

Åsa Lind
Generaldirektör

Innehåll

1	Bakgrund	399
2	Varför ett förbättrat mottagande av asylsökande?.....	400
3	Projekterfarenheter och de nationella och europeiska temagrupperna i Equal.....	404
4	Överensstämmelse mellan direktiven till utredningen om asylmottagande och av NTG-asyl & integration identifierade bristområden och förslag.....	426

Erfarenheter, goda exempel och rekommendationer från utvecklingsprojekt och tematiska grupper i Equal och Europeiska flyktingfonden

1 Bakgrund

Med legal grund i Amsterdamfördraget antog EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 ett omfattande utvecklingsprogram för en europeisk asyl- och migrationspolitik. Ett mål var att harmonisera medlemsstaternas *asylsystem*. Efter fem år utvärderades programmet och vid rådets möte i Haag i november 2004 antogs ett nytt femårsprogram, i vilket medlemsstaterna enades om att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem till år 2010. En revidering och justering av programmet kommer att ske under det svenska ordförandeskapet hösten 2009.

I samband med rådsrådet i Tammerfors beslöt man också att medlemsstaterna skall erhålla finansiellt stöd för utveckling och harmonisering av asylsystemen genom den *Europeiska flyktingfonden* och gemenskapsinitiativet *Equal* inom *Europeiska socialfonden*. I synnerhet Equalprogrammet har givit medlemsstaterna en unik möjlighet att i s k Utvecklingspartnerskap och genom ett transnationellt samarbete utveckla metoder och koncept vad gäller *den sociala och yrkesmässiga integrationen* av asylsökande.¹

År 2003 antogs ett EU-direktiv om miniminormer för mottagandevillkor för asylsökande som reglerar olika aspekter av mottagande, bl a tillträde till arbetsmarknad och yrkesutbildning, skolgång och utbildning för minderåriga, hälso- och sjukvård samt boende och försörjning under väntetiden. Mottagandedirektivet har transponerats till nationell lagstiftning i medlemsstaterna 2005 och nyligen utvärderats av EU-kommissionen. Utvärderingen visade på ett antal brister i genomförandet av direktivets artiklar, en revidering pågår och även ett arbete för att ersätta systemet med miniminormer med gemensamma, mätbara standards för alla medlemsstater.²

Genom direktivet har ett europeiskt regelverk inrättats som också har relevans för de insatser som görs av de utvecklingspro-

¹ För information om Equal se: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/index_en.cfm, om Europeiska flyktingfonden: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/refugee/funding_refugee_en.htm.

² RÅDETS DIREKTIV 2003/9/EG; Utvärdering av direktivet, KOM(2007) 745.

jekt som är aktuella vad gäller social och yrkesmässig integration av asylsökande inom Equal och Europeiska flyktingfonden.

De drygt 100 Utvecklingspartnerskapen och de inom Equals tema asyl verksamma tematiska grupperna har genom sin projekt- och spridningsverksamhet bidragit till betydande förbättringar av mottagandevillkoren för asylsökande i enskilda medlemsstater och även på EU-nivå.³ De asylsökandes kompetens har kunnat tas tillvara, arbetsmarknader och yrkesutbildningar öppnats för en tidigare utestängd grupp och ett anpassat socialt, psykologiskt och medicinskt stöd har kunnat erbjudas. Erfarenheterna från dessa projekt har bearbetats, validerats och förädlats i de nationella nätverken/temagrupperna och i den Europeiska temagruppen asyl i Equal. I flera fall har också resultat och erfarenheter från projekt inom den Europeiska flyktingfonden ingått i arbetet.

Från den samlade projektmassan har ett antal goda exempel kunnat identifieras som varit basen för de förslag och rekommendationer som temagrupperna på nationell och europeisk nivå fört fram till respektive parlament och andra beslutsfattande och opinionsbildande instanser.

2 Varför ett förbättrat mottagande av asylsökande?

Frågan om vilka välfärdspolitiska eller samhällseliga tjänster asylsökande skall erbjudas – och varför – diskuteras sällan. Var går (välfärds-)statens gränser när det gäller t ex tillträde för asylsökande till utbildning, hälso- och sjukvård, boende och arbetsmarknad? Frågorna är aktuella inför en bedömning av relevansen och realismen i de förslag som framkommit genom projektverksamheten inom Equal. De har också bäring på diskussionen om det praktiska genomförandet av EU:s direktiv om miniminormer för mottagandevillkor för asylsökande och, inte minst, på en eventuell utvidgning av direktivet till att gälla gemensamma standards för medlemsstaternas mottagandesystem.

Det kan därför vara skäl att kort redovisa de argument – och motargument – som förts fram i diskussionen om hur – och varför – ett förbättrat och likvärdigt mottagande av asylsökande skall

³ Projekt- och spridningsverksamheten inom Equal genomfördes i s k Utvecklingspartnerskap (bestående av aktörer från olika samhällssektorer) och tematiska grupper på nationell och europeisk nivå; för en granskning av det tematiska arbetet i Sverige, se bl a *Nationella temagrupper i Equal – strategisk resurs eller fortsatta projekt?* Svenska ESF-rådet, 2008.

utformas, argument som också har hög relevans för regeringens utredning om asylmottagandet.

1. Sociala och ekonomiska rättigheter

Asylsökande skall under asylperioden ha vissa sociala och ekonomiska rättigheter.

Rättighetsargumentet kan bl a härledas från FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och FN:s flyktingkonvention, där *rätten att söka asyl* är fastslagen. I flyktingkonventionen uppmärksammas dock de *socio-ekonomiska* rättigheter som asylsökande bör ha/har – under den ofta mycket långa väntetiden på beslut om uppehållstillstånd – i begränsad utsträckning. De asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter omnämns inte heller explicit i andra folkrättsliga instrument, men det finns i dessa instrument flera allmänna och tematiska bestämmelser som förordar rättigheter för asylsökande.

EU:s mottagandedirektiv fastställer vissa miniminormer för mottagandevillkor och kan i viss mån uppfattas som en rättighetskatalog, men saknar hänvisningar till dessa folkrättsliga instrument.⁴

2. Integration för social sammanhållning

Integrationsförberedande insatser är nödvändiga för att den asylsökande, både under asyltiden och när vederbörande fått uppehållstillstånd, kan leva och fungera på likartade villkor som majoritetsbefolkningen i värdlandet och vara/bli självförsörjande. Härigenom undviker man marginalisering och utestängning av asylsökande och förhindrar att de sociala och ekonomiska klyftorna i samhället befästs eller ökar.

Argumentet är av hög relevans för många projektaktörer inom Equal och återfinns också i flera av medlemsstaternas programdokument. Det är även i linje med EU:s sociala agenda och det mera

⁴ Främst FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna och Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; för en utförlig diskussion om de asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter, se "En värdig levnadsstandard". Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter. Lisa Tønnes, NTG-asyl & integrations skriftserie nr 2, 2006.

politiskt-retoriska begreppet *A Social Europe*. Argumentet stödjer vidare tesen att ”integration börjar dag 1” och därmed också målsättningen för projektverksamheten inom Equal – att befärma social och yrkesmässig integration av asylsökande.⁵

3. Asylsökande som resurs

Asylsökande är i kraft av sin medhavda kompetens (yrkeskunskaper, utbildning, språk, kultur etc) en (potentiell) resurs för värdlandet.

Ett ofta förekommande argument, bl a i den politiska retoriken, är att asylsökande skall ses som en resurs för mottagarlandet – genom sina olika kompetenser och genom sitt framtida bidrag till arbetsmarknad och samhällsekonomi. Ofta kopplas detta samman med en argumentering för en ökad mångfald – något som främst gäller en politiskt motiverad/önskad mångfald, men också en mångfald som kan tjäna företagens ekonomiska intressen.⁶

4. Signaleffekter

Ett ”generöst” mottagandesystem attraherar fler asylsökande.

Utformningen av mottagandet av asylsökande har av flera stater uppfattats som ett sätt att ”reglera” asylinvandringen, dvs man har sett alltför generösa mottagandevillkor som en *pull*-faktor för en ökad asylinvandring. Länder som t ex Storbritannien, Danmark, Nederländerna och Norge har infört mera restriktiva bestämmelser i mottagandesystemet som kan uppfattas som en ambition att skicka (negativa) signaler till potentiella asylsökande. En omfattande studie, initierad av brittiska inrikesministeriet, visar dock att utformningen av mottagandesystem har relativt ringa betydelse för valet av asylland. Andra faktorer, som sociala, kulturella och språkliga band med mottagarlandet och kontakter med landsmän, redan bosatta där, spelar i normalfallet en större roll.⁷

⁵ Se t ex ECRE:s (*European Council on Refugees and Exiles*) rapport *The way forward* (sammanfattning och vidare länk: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=570>).

⁶ I ett Utvecklingspartnerskap i Rom, Italien, ingick IKEA som partner och drev ett projekt för ökad mångfald i företagen, bl a genom att erbjuda praktik- och arbetsplatser till asylsökande och flyktingar (se <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=443>).

⁷ *An assesment of the impact of asylum policies in Europe 1990–2000*. Home Office Research Study. London, June 2003.

5. Samhällsekonomisk lönsamhet

Ett välfungerande mottagandesystem, med goda möjligheter till utbildning och arbete och tillgång till olika samhällstjänster under väntetiden, är på längre sikt kostnadseffektivt eftersom det säkerställer en snabbare och bättre social och yrkesmässig integration och därmed en högre självförsörjningsgrad.

Både den nationella och den europeiska temagruppen inom asyl i Equalprogrammet konstaterade att endast ett fåtal samhällsekonomiska eller *cost/benefit*-analyser genomförts på området. Ett skäl är sannolikt de metodologiska problem som finns; frågan kan också uppfattas som politiskt och opinionsmässigt känslig trots att de studier som hittills gjorts pekar på betydande samhällsekonomiska vinster av detta slag av integrationspolitiska insatser.

Projekt inom Equal och Europeiska flyktingfonden har genomfört begränsade uppföljningar och analyser av de samhällsekonomiska effekterna av att tillämpa de metoder och koncept som framtagits. Varken asylmottagandet eller introduktionsverksamheten har dock tidigare analyserats i sin helhet med utgångspunkt från en kostnads/nyttoaspekt. Inte minst är det angeläget att analysera kostnader/nytta i samband insatser under väntetiden/asylmottagandet. Den Europeiska temagruppen asyl har tidigare berört frågan, bl a utifrån en studie av samhälleliga (och andra) kostnader vid "icke-interventioner" inom skilda välfärdspolitiska områden.⁸

I sitt remissvar till regeringens utredning om nyanländas arbetsmarknadsetablering (SOU 2008:58), har Svenska ESF-rådet föreslagit att detta slag av analyser bör genomföras inom ramen för uppföljnings/utvärderingsinsatserna och även innefatta asylmottagandet.⁹ En intressant utgångspunkt är att i sådana analyser även studera och jämföra de olika systemen för information, introduktion, arbete/försörjning etc som nu existerar parallellt och delvis konkurrerar med varandra: offentliga/formella, informella och alternativa, målgruppsdrivna "system".¹⁰

⁸ *Costs of non-social policy: Towards an economic framework of quality social policies – and the costs of having them.* Final report for the Employment and Social Affairs DG by Didier Fouarge, Brussels 2003.

⁹ Se Svenska ESF-rådets remissvar på utredningen *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58).

¹⁰ NTG-asyl & integration har låtit genomföra en förstudie till ett större projekt för en beskrivning och analys av dessa system vad gäller asylmottagande: *Three systems – Social and*

3 Projekterfarenheter och de nationella och europeiska temagrupperna i Equal

I enlighet med den specifika programlogiken i Equal har temagrupperna, både på nationell och EU-nivå, en strategisk roll när det gäller erfarenhetsspridning och system/policypåverkan. Lärdomarna från tidigare program är att de enskilda projektresultaten/produkterna sällan förmår förändra de system eller den policy i vilka brister och svagheter kunnat konstateras. Genom att validera och föra samman projektresultat och goda exempel till en så kritisk massa och legitimera förslag och rekommendationer med stöd av bl a forskning, har temagrupperna i många fall kunnat påverka beslutsfattare och politiker och därmed åstadkomma betydande förbättringar av system och policies.

NTG-asyl & integration har haft som mål att: "... med utgångspunkt från projekterfarenheter/ resultat från Equal och Europeiska flyktingfonden (ERF) samt bidrag från annan relevant forsknings- och utvecklingsverksamhet, genom analys, uppföljning/utvärdering och spridnings/påverkansaktiviteter, förbättra system och policy samt bidra till kunskaps- och opinionsbildning på det aktuella området." På motsvarande sätt arbetade den Europeiska temagruppen asyl med inriktning på europeiska fora och beslutsfattare.

Båda temagrupperna utgick från en kartläggning och analys av så bristområden, *policy gaps*. Genom systematiska granskningar och analyser av projekterfarenheter, resultat och produkter från Utvecklingspartnerskapen kunde man efterhand sortera fram ett antal goda exempel som grund för rekommendationer på policy/systemnivå. När det gäller den Europeiska temagruppen fördes dessa fram bl a i samband med remissvaret på EU-kommissionens Grönbok om det gemensamma asylsystemet¹¹. NTG-asyl & integration redovisade årligen sina förslag och rekommendationer till Svenska ESF-rådet som rapporterade vidare till berörda departement.¹²

economic survival of Eritrean asylum seekers in Stockholm. Sadia Hassanen, CEIFO, Stockholms universitet 2006.

¹¹ Se: *Joint response of projects and stakeholders involved in EQUAL to the Green paper on the future of the Common European Asylum System* <http://www.temaasyl.se/Documents/ETG/Green%20paper%20EQUAL%20response%20final%20version.doc>.

¹² Se: <http://www.temaasyl.se/Templates/IntroPage.aspx?id=458>.

Bristområden – policy gaps: projektexempel och rekommendationer

NTG-asyl & integration identifierade, bearbetade och lämnade förslag inom ett antal brist-/utvecklingsområden inom asylmottagandet. Områdena överlappar delvis med de *policy gaps* och utvecklingsområden som identifierades av den europeiska temagruppen inom asyl: *Advice, education, training; Employers relations; Capacity Building* (med ett antal underteman).¹³

1. **Organisatorisk åtskillnad** mellan asylprövning och asylmottagande; mobilisering av och stöd till nya aktörer, främst frivillig- och målgruppsorganisationer
2. Asylmottagande och introduktion av flyktingar/nyanlända som en **sammanhållen process** för integration i samhälle och arbetsliv
3. **Kvalitetssäkring och extern tillsyn** av asylmottagandet; målgruppsinflytande
4. Nya former av **arbete och praktik** till asylsökande; försörjningsstrategier och informell ekonomi
5. Systematisk **yrkeskartläggning** (och kompetensutveckling) av asylsökande genom upprättande av meritportfölj och anpassade system för validering och kompletterande utbildning
6. Hälso- och sjukvård för asylsökande
7. **Medborgarkunskap** för aktiv integration
8. **Empowerment** – målgruppsmedverkan och egenmakt i mottagande och introduktion på individ- och gruppnivå
9. Könsperspektiv och jämställdhet
10. **Återvändande**, dubbelt perspektiv för integration/re-integration kopplat till biståndsinsatser och en vidgad geografisk arbetsmarknad

I det följande redovisas exempel på projekterfarenheter och rekommendationer på några av dessa områden. En fullständig förslagskatalog från den nationella och den europeiska temagrup-

¹³ Om den Europeiska temagruppens arbete se: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/activities/etg5_en.cfm.

pen återfinns på gruppernas respektive hemsidor.¹⁴ Som tidigare nämnts har Svenska ESF-rådet fört förslagen från de nationella temagrupperna vidare till regeringen i sin årliga rapportering.

3.1 Organisatorisk åtskillnad mellan prövning och mottagande

En central fråga för NTG-asyl & integration har varit att förorda en organisatorisk åtskillnad mellan asylprövning och asylmottagande.

Sverige har en för europeiska förhållanden ovanlig ordning där samma myndighet ansvarar för och utför dessa båda funktioner. Risken för en sammanblandning av rollerna och för en konflikt mellan de olikartade uppdragen är stor när samma organisation skall fungera både som en prövnings/kontrollinstans och som en omhändertagande, humanitär och stödjande organisation för människor i kris och oviss väntan.

I forskningsstudier och i den granskning som Statskontoret genomförde av Migrationsverket 2004, har man också uppmärksammat den sk missstroendekultur och den slutenhet som förefaller prägla organisationen.¹⁵ Dessa frågor aktualiserades också senare (2005–2006) i samband med de av media och politiker uppmärksammade händelserna vid ett antal av Migrationsverkets mottagningsenheter.

I Statskontorets granskning av Migrationsverket påpekas bl a att ”... organisationen är sluten gentemot omvärlden” och att ”... transparens inte varit ett utmärkande drag för verksamheten.”. Extern tillsyn och granskning bör medföra större öppenhet och i förlängningen också ge de asylsökande större möjligheter att hävda sina rättigheter, enligt Statskontoret. Migrationsverket rekommenderas anlita *utomstående expertis* för att granska olika delar av sin verksamhet (se vidare avsnitt 3.4).

En kartläggning av de europeiska systemen för mottagande av asylsökande som NTG-asyl & integration visar att endast ett fåtal länder har en organisationsstruktur motsvarande det svenska; merparten hade tydligt separerat prövning och mottagande i skilda organisationer.

¹⁴ Vad gäller NTG-asyl & integration se vidare: www.temaasyl.se och Europeiska temagruppen: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/activities/etg5_en.cfm

¹⁵ Se Eva Norström: *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*. Avhandling i etnografi, Lunds universitet, 2004. *Tydligare styrning av Migrationsverket*, Statskontorets rapport 2004:20.

I Utvecklingspartnerskapet *Modul 16–20* – med målgrupp ensamkommande asylsökande ungdomar – framgick redan i ett tidigt skede att det förelåg en sammanblandning av roller och en konflikt mellan de olikartade uppdragen – kontroll och omhändertagande – genom att samma organisation (Migrationsverket) svarade för både asylprövning och mottagande.¹⁶

Erfarenheterna från projektarbetet i *Modul 16–20* bidrog till att den nationella temagruppen föreslog en organisatorisk åtskillnad mellan asylprövning och mottagande.¹⁷

Utvecklingspartnerskapet Modul 16–20 i Stockholm: Ett alternativt mottagande för ensamkommande asylsökande ungdomar

Modul 16–20, ett Utvecklingspartnerskap initierat av Svenska Flyktingrådet, riktade sig till asylsökande ungdomar i åldern sexton till tjugo år som kommit ensamma till Sverige och som bodde på något av Migrationsverkets s k Ungbo (mottagningscenter) i Stockholm.

Målgruppsmedverkan ...

Syftet med projektet var att stödja ungdomarna på fritiden och i skolan. En fritidsledare/resursperson, själv tidigare asylsökande och flykting, anställdes för att hjälpa ungdomarna till rätta i det svenska samhället. I skolan utvecklades ett modulsystem för undervisningen av de unga asylsökande som skulle ge den nödvändiga flexibiliteten både med hänsyn till tidigare utbildningsnivå och till en fortsatt skolgång på annan ort (i Sverige) eller, vid ett eventuellt återvändande, situationen i hemland/motsvarande.

Undervisningen genomfördes i olika steg, moduler, alltefter som de gjorde framsteg. Denna pedagogik ger ökade möjligheter till undervisning på rätt kunskapsnivå, samtidigt som modulsystemet skapar en situation där eleven tydligt kan se sina fram-

¹⁶ Se t ex Utvärdering av Utvecklingspartnerskapet inom Equal Modul 16-20 av professor Benny Hjern, 2004. Även i två forskningsstudier från NTG-asyl finns resonemang om dessa frågor: While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden. Jan-Paul Brekke. Institutt for samfunnsforskning/ NTG-asyl, Oslo 2004; och En väntan under påverkan. Rudi Firnhaber, NTG-asyl, 2004.

¹⁷ Förslag till nationell politik. NTG-asyl, 2004.

steg och tillsammans med läraren besluta om när det är dags att gå vidare.

... och socialt nätverk

Den osäkerhet och desorientering som ensamkommande ungdomar upplever skulle hanteras genom ett omfattande fritidsprogram, bland annat genom medverkan av frivilligorganisationer. Ett socialt nätverk skulle etableras kring ungdomarna, ett nätverk där det civila samhället skulle spela en avgörande roll för att normalisera deras tillvaro och skapa den trygghet som de gått miste om genom flykten – och genom förlusten och/eller avsaknaden av föräldrar, familj och vänner. På sikt var målet att skapa ett alternativt mottagande för den mycket utsatta gruppen av asylsökande.

I partnerskapet ingick Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Somaliska rådgivningsbyrån (en målgruppsdriven frivilligorganisation med erfarenhet av lokalt utvecklingsarbete med asylsökande och flyktingar) samt Svenska Flyktingrådet. Projektets utbildningsdel genomfördes i en gymnasieskola med lång erfarenhet av arbete med ungdomar med flykting/invandrarbakgrund.

Problematisk samverkan

Projektet ställdes inför en rad problem under genomförandet och tvingades avbryta sin verksamhet i förtid. Erfarenheterna från projektet, de konflikter och problem som uppstod under arbetet och de positioner som de ingående parterna intog – allt väl dokumenterat i den externa utvärderingen av projektet – blev emellertid till en värdefull materia för analys och bedömning av det svenska mottagandesystemet för ensamkommande ungdomar, en bedömning som ledde till att den nationella temagruppen rekommenderade att asylmottagandet i sin helhet bör genomföras av en annan organisation/myndighet än den som ansvarade för prövningen av asylansökan.

En sådan förändring genomfördes också när det gällde de ensamkommande barnen och ungdomarna efter att regeringen

utrett frågan, och år 2006 överfördes ansvaret för detta mottagande till kommunerna.

Förslag:

Inför en organisatorisk åtskillnad mellan asylprövning och asylmottagande. Frivillig-/målgruppsorganisationer skall särskilt stimuleras och understödjas att bidra med idéer till och genomförande av ett nytt mottagandesystem.

3.2 Att stärka asylsökande ungdomar – egenmakt och arbete

Begreppet *empowerment* var ett nyckelbegrepp för såväl Utvecklingspartnerskapet *Modul 16–20* som inom hela Equalprogrammet. En empowerment-strategi syftar till att ställa individen i centrum, men inte som ett utslag av välvilja utan som en fråga om maktförhållanden, rättigheter och därmed, möjligheter att påverka sitt eget liv.

Enligt utvärderaren av *Modul 16–20* betyder det också att man bryter mot en europeisk ämbetsmänna- och välfärdsstatstradition som lägger livet tillrätta för människorna.

Empowerment handlar därför, enligt *Modul 16–20*, om hur funktionärer i olika organisationer, till skillnad från ämbetsmän, stödjer behövande på sätt som gör att de själva aktivt kan delta i organiseringen av sina liv som samhällsmedborgare, i former som är produktiva för individen snarare än enbart effektiva eller angelägna för den organisation eller myndighet som är involverad.

Utvecklingspartnerskapet *Epima* i Österrike var transnationell samarbetspartner med *Modul 16–20* och hade därmed samma målgrupp – ensamkommande asylsökande ungdomar – och arbetade med liknande strategier och koncept, men hade också en fokus på arbete och egenförsörjning för den aktuella målgruppen.

Utvecklingspartnerskapet Epima i Salzburg: Asylsökande ungdomar upprustar och underhåller vandringsstigar och alpvägar

En av de mest uppmärksammade – och uppskattade – aktiviteterna i det österrikiska Utvecklingspartnerskapet *Epima* inom Equal-programmet i Österrike var upprustning och underhåll av gamla och förfallna vandringsstigar och alpvägar. Tillsammans med pensionerade medlemmar i föreningar för vandrare och bergsbestigare har unga asylsökande rustat upp dessa för både turister och lokalbefolkning viktiga kommunikationsleder. Verksamheten har skett inom ramen för ett av partnerskapets delprojekt, i vilket man utvecklat ett koncept med sk allmännyttigt arbete (*Gemeinnutziges Arbeit*), en åtgärd som liknar de tidigare svenska kommunala beredskapsarbetena.

Empowerment ...

Utvecklingspartnerskapet *Epima* innefattade också ett antal andra delprojekt/ aktiviteter, bland annat produktion av lokalradioprogram i Wien, trädgårdsskötsel och landskapsvård i Graz, utbildning och utveckling av nya yrkesprofiler inom hälso- och sjukvård i Mödling samt utveckling av ett nytt koncept för *case management* för funktionärer som arbetar med integration av asylsökande. Målgrupp för projektverksamheten var i första hand unga ensamkommande asylsökande. Stöd och utveckling av ungdomarnas egenkraft, *empowerment*, var ett viktigt inslag, likaså att skapa mötesplatser mellan de asylsökande och lokalbefolkningen.

... och arbete centrala teman

Österrikisk lagstiftning ger begränsade möjligheter till arbete för asylsökande, trots att EU-direktivet om miniminormer för mottagande av asylsökande ålägger medlemsstaterna att öppna arbetsmarknaden också för denna grupp. Man har emellertid (på samma sätt som i bl a Tyskland) tolkat den aktuella artikeln i direktivet på snävast möjliga sätt och tillåter arbete för asylsökande endast i ett begränsat antal yrken och först efter en

bedömning om inte de lediga platserna kan besättas med landets egna medborgare eller andra EU-medborgare.

Genom ett intensivt utvecklings- och lobbyarbete har Utvecklingspartnerskapet lyckats öppna en möjlighet för de asylsökandena att få tillträde till de sk allmännyttiga arbeten, ursprungligen avsedda för arbetslösa. Lönen för arbetet är mellan 5 och 8 €, dvs i snitt omkring 65 kronor i timmen. Medlemmarna i föreningarna för vandrare och bergsbestigare (ofta betraktade som ytterst konservativa) har gjort ett värdefullt frivilligarbete som handledare och lärare åt de unga asylsökande. Både lokalbefolkning och turister har uppskattat de asylsökandes insatser som också uppmärksammats av media och politiker och därmed bidragit till uppfyllelsen av ett annat av partnerskapets mål: att öka förståelsen och kunskapen om de asylsökande och deras levnadsvillkor.

En dynamisk organisation ...

Idégivare och ledande organisation i Utvecklingspartnerskapet *Epima* var det icke-vinstdrivande företaget *Integrationshaus i Wien*. Organisationen driver en rad framgångsrika verksamheter för asylsökande och flyktingar, bl a boende för ensamkommande asylsökande barn och ungdomar, språkkurser och social rådgivning. Tjänster och verksamheter bedrivs i hård konkurrens med andra frivilligorganisationer; värt att notera är att omkring en femtedel av intäkterna kommer från privata sponsorer.

... och en effektiv spridning och vidareföring

En viktig del i projektarbetet är förankring och vidareföring av framtagna konceptet och produkter. Under partnerskapets avslutande konferens fick respektive delprojekt avtala med berört ministerium/organisation/avnämare hur den aktuella produkten skulle vidareföras och därmed införlivas i ordinarie verksamhet. En imponerande effektiv och systematisk process för överlämnande och implementering av resultat från Utvecklingspartnerskapets arbete var därmed igångsatt.

Rekommendation:

Inrätta allmännyttiga arbeten för asylsökande anordnade i regi av kommuner, stat och sociala kooperativ.

3.3 Asylmottagandet är en del av en sammanhållen process för integration

Insatserna för social och yrkesmässig integration av asylsökande skall påbörjas så tidigt som möjligt. Insatserna skall vara sammanlänkade med de åtgärder som vidtas under introduktionsperioden.

Utvecklingspartnerskapet REKOMP utvecklade inom ett delprojekt ett gemensamt introduktionsprogram för asylsökande och flyktingar/nyanlända med uppehållstillstånd med mycket gott resultat.

Utvecklingspartnerskapet REKOMP i Malmö: Asylsökande i introduktionen – ta tillvara kompetensen

I Malmö har genom Utvecklingspartnerskapet ReKOMP möjligheten öppnats för motiverade asylsökande att delta i kommunens introduktionsprogram. Det är ett alternativ för dem som vill studera mer intensivt och fokuserat än vad som erbjuds i den svenskundervisning för invandrare, sfi, som Migrationsverket anordnar. Migrationsverket och Malmö Stad köper utbildningsplatser i utbildningsanordnaren, Lernias, yrkesinriktade introduktionsprogram och hittills har 56 asylsökande deltagit.

Både tids-...

För den som får uppehållstillstånd innebär deltagande i introduktionen en tidsvinst. Introduktionen är redan påbörjad eller till och med avklarad den dag beskedet om uppehållstillstånd kommer. Det betyder att steget till arbete och självförsörjning har förkortats betydligt och en kostnadsbesparing för kommunen. Även de asylsökande som får avslag på sin asylansökan, har mycket att vinna på introduktionsprogrammet. Yrkeskunskaper

hålls uppdaterade och nya erfarenheter inom det egna yrkesområdet kan vara värdefulla när man etablerar sig på arbetsmarknaden i hemlandet eller i ett annat land.

... och samordningsvinster

Satsningen har inneburit ett ökat samarbete mellan berörda myndigheter: Migrationsverket, Malmö stad, utbildningsanordnarna och Arbetsförmedlingen. Nu arbetar man med gemensamma krafter för att finna nya vägar som förkortar introduktionsprocessen, istället för att myndigheternas insatser och ansvar avlöser varandra och repeteras gång på gång. Det handlar om att synliggöra och ta tillvara kompetens, något som gagnar hela samhället.

Likabehandling och heltidsstudier – effektiva incitament

Introduktionen på utbildningsanordnaren Lernia innebär heltidsstudier. Utbildningen är yrkesinriktad och bygger vidare på de utbildnings- och yrkeserfarenheter deltagarna har med sig sedan tidigare. Undervisningen sker både med sfi-utbildare och med programutbildare, yrkesmän som lär ut yrkesspråk, yrkeskoder och branschorientering och som är länken till arbetsmarknaden. I utbildningen ingår både arbetsplatsförlagd praktik och teoretisk undervisning. De asylsökande studerar tillsammans med och på samma villkor som andra kursdeltagare.

Rekommendation:

Etablera system för gemensam introduktion av asylsökande och flyktingar/nyanlända med likartad yrkes- och utbildningsbakgrund.

3.4 Extern tillsyn och kvalitetssäkring av mottagandeverksamheten

Nära kopplad till frågan om organisering och ansvar för asylmottagandet är frågan om extern tillsyn. För liknande viktiga samhällstjänster finns en sådan tillsyn: socialtjänst, äldreomsorg, ungdomsvård etc.

I den ovan nämnda granskningsrapporten från Statskontoret föreslås att man bör överväga att inrätta en extern tillsyn av asylmottagandet. Även i utredningen om introduktionen av flyktingar och nyanlända (SOU 2008:58) föreslås en extern tillsyn av de sk lotsarnas verksamhet; på motsvarande sätt skulle t ex Länsstyrelserna kunna utöva tillsyn av den/de aktörer som i framtiden skall ansvara för asylmottagandet.

En fråga som är kopplad till en tillsynsverksamhet är kvalitetskontroll och kvalitetssäkring av mottagandesystemet. Frågan är också aktuell i samband med uppföljning och bedömning av om medlemsstaterna uppfyller de miniminormer som stadgas i mottagandedirektivet och kommer att bli av största vikt i ett framtida system med gemensamt fastställda och mätbara standards för de olika komponenterna/tjänsterna i mottagandesystemen.

Flyktingfundsprojektet LATU i Oravais: Kvalitetssäkring med europeiska förtecken av asylmottagandet i Finland

Det finska projektet LATU, finansierat av Europeiska flyktingfonden, utvecklar på grundval av den europeiska kvalitetssäkringsmetoden EFQ, en metod för kvalitetssäkring av asylmottagandet i Finland. Systemet har bl a presenterats på den europeiska konferensen om asylmottagande i Malmö och bör på sikt kunna vidareutvecklas för användning i andra medlemsstater.¹⁸

Unik forskningsstudie som grund

Med utgångspunkt från en gedigen forskningsstudie, *Förändring är ett permanent tillstånd*, som bl a beskriver och analyserar det

¹⁸ Information om kvalitetssäkringsmetoden EFQ: <http://www.efqm.org/Default.aspx?tabid=154>; information och dokument från konferensen, se: <http://www.temaasyl.se/Templates/IntroPage.aspx?id=1685>.

finska asylmottagandet ur en rad olika perspektiv, genomför finska Arbetsministeriet i samarbete med Oravais flyktingmottagning i Österbotten ett projekt för kvalitetssäkring av asylmottagandet i Finland.¹⁹

Inom ramen för utvecklingsprojektet, finansierat av Europeiska flyktingfonden, skall ett systematiskt kvalitetsutvecklings- och kvalitetssäkringsarbete utföras, där ett mål är att kvalificera sig för den europeiska utmärkelsen EEA (*European Excellence Award*) som utdelas av EFQM (*European Foundation for Quality Management*). Indikatorer och jämförelsemetoder skall utvecklas för att sedan användas i ett kontinuerligt förbättringsarbete i de fjorton asyl/flyktingmottagningarna i Finland. Asyl- och flyktingmottagandet i Finland är ett i huvudsak kommunalt ansvarsområde.

Identifiering av tjänster och ”produktifiering”

I projektet deltar fem flyktingmottagningar: Helsingfors, Joutseno, Uleåborg, Tammerfors och Åbo under ledning av Oravais kommunala flyktingmottagning (i det svenskspråkiga Österbotten). Enkäter och analyser av mottagandepersonalens arbetsuppgifter ger underlag för en systematisering och produktifiering av de tjänster som erbjuds de asylsökande. Härigenom kan också kvalitetskriterier och uppföljningsvariabler utvecklas.

I arbetet ingår också att kartlägga och analysera arbetsmiljö och arbetskultur och därmed efterhand utveckla förhållningssätt och värdegrund hos personal och samarbetsparter. I den ovan nämnda forskningsstudien ingick också en omfattande enkät och en analys av de asylsökandes uppfattning om och synpunkter på asylmottagandet; härigenom säkerställdes målgruppens inflytande över verksamheten.

I undersökningen ingår också andra aktörer som samarbetar med asyl/ flyktingmottagningen, bl a representanter för hälso- och sjukvården, utbildningsanordnare, frivilligorganisationer, polisen och Inrikesministeriet.

¹⁹ För en kortfattad redovisning av studien, se: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=588>.

Rekommendation:

Inrätta en extern tillsyn av asylmottagande och ett kvalitetssäkringssystem för uppföljning och utveckling som också ger målgruppen inflytande över verksamheten.

3.5 Arbete till asylsökande

Ett centralt mål i Equalprogrammet var att förbättra de asylsökandes möjligheter till arbete och egenförsörjning. Enligt mottaganddirektivet skall medlemsstaterna ge asylsökande tillträde till arbetsmarknaden, men förbehållen och de nationella restriktionerna är omfattande. Trots detta lyckades man inom Utvecklingspartnerskapet *Fluchtort Hamburg* med hjälp av företag och arbetsgivarorganisationer etablera ett system som gav asylsökande tillträde till arbetsmarknaden och till den yrkesutbildning som i Tyskland är kopplad till praktikperioder hos arbetsgivare (och därmed omgärdad av samma restriktioner som arbetsmarknaden).

Även i ett Utvecklingspartnerskap i Glasgow i Skottland har arbetsgivare gått i bräschen för att ge asylsökande möjligheter till praktik och, i förlängningen, arbete.

**Utvecklingspartnerskapet *Fluchtort Hamburg* i Hamburg:
Nära samarbete med arbetsgivare öppnar dörrar för
asylsökande**

I Tyskland fanns, när Utvecklingspartnerskapet *Fluchtort Hamburg* påbörjade sin verksamhet, omkring 220 000 asylsökande som fått avslag på sin ansökan, men ej kunde sändas tillbaka, asylsökande med sk *Duldung*-status. Cirka 50 000 nya asylsökande har tillkommit varje år under början av 2000-talet. En viss minskning av nya asylsökande har skett under senare år, men enbart i Hamburg fanns när projektet startade 17 000 asylsökande med *Duldung*-status, vilket innebär att de i praktiken varken kan arbeta eller utbilda sig. Många har levt under dessa villkor i Tyskland under fyra-fem år, några upp till tio år.

Utvecklingspartnerskapet *Fluchtort Hamburg* bygger vidare på erfarenheterna från tidigare projektperiod och har särskilt fokus på yrkesutbildning för asylsökande och flyktingar. Man

har tagit fasta på behovet av yrkesutbildad arbetskraft i Hamburg och kopplat sin verksamhet till de olika politiska initiativ som skall öka tillväxten och Hamburgs attraktionskraft ("Välkommen till Hamburg" och "En växande stad").

Många strukturella hinder

Den tyska lagstiftningen tillåter i praktiken inte asylsökande att arbeta. Personer med s k Duldung-status har än mindre möjligheter till arbete eller deltagande i yrkesutbildning. Utvecklingspartnerskapet *Qualifizierungsinitiative für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge* och dess efterföljare *Fluchtort Hamburg* lyckades dock, med hjälp av företag och arbetsgivarorganisationer att öppna arbets- och utbildningsmarknaden för asylsökande i Hamburg – åtminstone på glänt. I många delstater i Tyskland har nu asylsökande getts liknande möjligheter och förbundsregeringen har beslutat om lagändringar för att underlätta för asylsökande att arbeta.

I det nya, breda partnerskapet har man fortsatt den opinionsbildande och attitydförändrande verksamheten, förutom att arbeta med utvecklingen av nya, anpassade koncept och metoder inom utbildning, rådgivning och socialt stöd. Man har också ett s k dubbelt perspektiv, dvs utbildning och praktik skall kunna vara till nytta för deltagarna även vid ett eventuellt återsändande.

Samarbete med arbetsgivare nyckeln till framgång

I likhet med den tidigare projektperioden har samarbete med företag och arbetsgivarorganisationer haft en central plats i verksamheten. Hamburgs Handelskammare, flera större och mindre företag och yrkesskolor har aktivt bidragit till att ge de asylsökande möjligheter till yrkesutbildning och arbete. Genom jobbmässor skapades mötesplatser för arbetsgivare och asylsökande och arbetsgivarna/företagen själva blev efterhand en av de främsta förespråkarna gentemot myndigheterna för en öppnare arbetsmarknad för asylsökande. Det tyska s k duala utbildningssystemet, där lärlingsutbildning ingår som en viktig del, innebär att eleverna har en stor del av sin utbildning kopplad till en arbetsplats. Många företagare såg under lärlingstiden

de asylsökande ungdomarna som en resurs, med hög motivation och höga ambitioner.

Socialt och psykologiskt stöd efter behov

Parallellt med de aktiviteter som direkt var riktade mot arbetsmarknad och utbildning har partnerskapet utvecklat en rad stödinsatser i samarbete med bland andra invandrar- och flyktingorganisationer. Även detta arbete kommer att vidareutvecklas. Man kunde under den första projektperioden konstatera att bland de asylsökande också fanns många med trauman och medicinska/psykiatriska besvär som inte kunde behandlas inom ramen för den begränsade sjukvård som erbjudits. Genom att involvera tidigare asylsökande i uppsökande och stödjande verksamhet har man vunnit förtroende bland målgruppen och kunnat nå personer som tidigare varit extremt utsatta och marginaliserade.

Utvecklingspartnerskapet Atlas i Glasgow: Asylsökande välkomnas till arbetsliv och samhälle

Ett ambitiöst upplagt Utvecklingspartnerskap som tog sin utgångspunkt i en för de asylsökande gynnsam situation. Skottland skiljer sig från övriga Storbritannien: man tar emot tio procent av det totala antalet asylsökande till Storbritannien – men från grupper vars ansökan bedöms kunna resultera i ett positivt beslut. Samtidigt finns en betydande arbetskraftsbrist i många branscher, bland annat bygg och teknik. Arbetsgivarna är också mycket positiva till att ta emot asylsökande i olika praktikformer (s k *work shadowing*) och, efter att vederbörande erhållit uppehållstillstånd, erbjuda arbete.

Kris, utvandring, arbetskraftsbrist ...

I Storbritannien infördes år 2000 en form av *Hela-Storbritannien-strategi*, dvs de asylsökande fördelades över hela landet. Skottland, som efter 1970- och 1980-talens krisår haft en kraftig

utvandringsvåg till i första hand England, var nu i stort behov av yrkesutbildad arbetskraft. Många av de asylsökande har en god utbildning och goda yrkeskunskaper, de är välmotiverade och angelägna att ge sitt bidrag till mottagarlandet.

Mellan åren 2000 och 2005 kom omkring 12 000 asylsökande till Skottland, merparten till Glasgow. Fortfarande kommer cirka 2 000 asylsökande per år, varav drygt hälften får stanna. Den genomsnittliga väntetiden är runt tio månader. Vid projektets inledning fanns cirka 2 500 asylsökande som väntar på beslut och man räknade med att majoriteten skulle få ett positivt besked. Asylsökande har fri tillgång till utbildning/yrkesutbildning, men får i praktiken ej arbeta. Olika former av praktikarrangemang är dock tillåtna.

... och ett välkomnande mottagandesystem

Utvecklingspartnerskapet *Atlas* tillkom för att mobilisera aktörer från olika samhällssektorer i syfte att bygga upp ett mottagandesystem som gav de asylsökande en god yrkesmässig och social introduktion i samhälle och arbetsmarknad.

Förutom det projekt som varit direkt riktat mot praktik, arbete och anställning hos företag, fanns i Utvecklingspartnerskapet 19 delprojekt som omfattade ett brett spektrum av insatser och metodutveckling, från validering och erkännande av examina, anpassad yrkesvägledning till analyser och påverkan av mediabilden av asylsökande. En positiv och generös attityd gentemot de asylsökande hos allmänhet, myndigheter och arbetsgivare har underlättat projektets genomförande.

Rekommendation:

Ge asylsökande bättre underlag för val av bosättningsort utifrån en matchning av sin kompetens med bosättning i orter med behov av arbetskraft; mobilisera arbetsgivare att erbjuda praktik och arbete.

3.6 Meritportföljer och validering av utbildning och kompetens

Behovet av en första bedömning – och ett tillvaratagande – av asylsökandes och flyktingars yrkeskunskaper, utbildningar och kompetenser i ett tidigt skede av vistelsen i det nya landet har uppmärksamrats i ett flertal projekt i andra medlemsstater.²⁰

Utvecklingen av olika koncept och metoder för s k meritportföljer har varit en central del i dessa projekt. Det utvecklingsarbete som genomfördes inom Equal är ett intressant exempel på en anpassning av meritportföljmetoden till målgruppen asylsökande.

Utvecklingspartnerskapet REKOMP i Malmö: Meritportfölj för asylsökande – både tillvaratagande och en stärkt självkänsla

Att sammanställa en s k meritportfölj för asylsökande har flera syften: att få en samlad redovisning av yrkeskunskaper och kompetenser, att stärka individens självbild och självkänsla under en ofta påfrestande väntan på beslut om asyl och att, inför arbetsgivare och utbildningsanordnare, kunna presentera en systematisk kompetens- och resursinventering av de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd. I det sistnämnda fallet fungerar meritportföljen också som en viktig länk mellan asylmottagandet och den kommunala flyktingintroduktionen. Genom en sammanhållen process, där insatser med sikte på integration i samhälle och arbetsliv kan påbörjas tidigt – från dag 1! –, finns betydande vinster att hämta, både för individ och samhälle.

Bristande flexibilitet i systemet

Arbetet i projektet har inte varit problemfritt. Mottagandesystemet – främst sfi-undervisning och organiserad sysselsättning – visade sig ofta sakna den nödvändiga flexibiliteten för att hantera stora variationer i antalet inkommande asylsökande. I flera fall fanns betydande (organisatoriska) problem hos de

²⁰ För exempel från andra medlemsstater samt rekommendationer från den Europeiska temagruppen angående yrkeskartläggning/*skills audit* se: http://ec.europa.eu/employment_social/equal/policy-briefs/etg5-skill-audits-as_en.cfm.

aktörer som medverkade i projektet: otydliga uppdragsbeskrivningar, resursbrist, intressekonflikter och oklarhet om äganderätten till koncept/produkter.

Även lämpligheten av att överhuvudtaget använda meritportföljmetoden för målgruppen asylsökande ifrågasattes. Otillräckliga språkkunskaper och de asylsökandes utsatta situation – med hög stressnivå och bristande koncentrationsförmåga/motivation som följd – anfördes som skäl att först i ett senare skede låta asylsökande sammanställa meritportföljer. En ytterligare aspekt är att både begreppet och metoden meritportfölj – och i förlängningen verksamheten med yrkesbedömning och validering av yrkeskunskaper och kompetenser – fortfarande är förhållandevis okända hos ”slutanvändarna”, dvs arbetsgivarna.

Verksamheterna är inte heller systematiskt utvärderade med utgångspunkt från vilka effekter de haft för invandrares möjligheter på svensk arbetsmarknad. Trots problem, svårigheter, ifrågasättanden och praktiska hinder under projektarbetet – eller kanske just därför? – har en rad viktiga lärdomar och slutsatser kunnat dras.

Del i en sammanhållen process

Meritportföljen har för målgruppen asylsökande varit viktigare som process än som ”produkt”, dvs som ett stöd i den process som innefattar både språkinläring, samhälls- och arbetsmarknadsinformation och rekonstruktion/stärkande av självbild och identitet.

En annan lärdom är att mottagandesystemet i dess nuvarande form i begränsad utsträckning är öppet för mera genomgripande förändringar. Berörda myndigheter och utbildningsanordnare ser inte den långsiktiga nyttan av insatser under väntetiden; ofta saknas ett utvecklings-/förändringsperspektiv, tidshorisonten i verksamheten är kort och fokus gäller snarast den egna verksamheten och dess överlevnad.

Rekommendation:

Erbjud asylsökande tidig yrkeskartläggning genom upprättande av meritportfölj och anpassad validering av yrkeskunskaper.

3.7 Hälsoperspektiv på asylmottagandet

Flera av Utvecklingspartnerskapen och projekten inom Equal och Europeiska flyktingfonden har uppmärksammat de stora problemen med ohälsa hos asylsökande och flyktingar. Också här är det nödvändigt att se asylperioden och introduktionstiden som delar av en sammanhållen process. Ohälsa innebär ett stort hinder för en social- och yrkesmässig integration och kan bli motverkas genom en bättre anpassad och uppsökande hälso- och sjukvård.²¹

**Utvecklingspartnerskapet REKOMP i Malmö:
Internationella hälsokommunikatörer – bättre hälsa och
bättre vård**

I Utvecklingspartnerskapet REKOMP utvecklades ett framgångsrikt koncept med s k Internationella hälsokommunikatörer, språk- och kulturkompetenta, medicinskt kunniga asylsökande och flyktingar, som efter en utbildning i svenskt sjukvårdssystem kom att fungera som en länk mellan nyanlända asylsökande/invandrare och svensk sjukvård.

En länk mellan asylsökande, nyanlända och svensk sjukvård

Hälsokommunikatörer i ett mångkulturellt samhälle fungerar som länkar mellan utlandsfödda personer och systemen inom hälsa, vård och omsorg. Hälsokommunikatörerna använder sina modersmål i många olika hälsofrämjande aktiviteter, vilka syftar till att minska ojämlikheten i hälsa bland utlandsfödda i förhållande till den övriga befolkningen. Hälsokommunikatörernas insatser kan, enligt folkhälsoinstitutet ”bidra till att invandrade

²¹ För exempel på projekt som arbetat med ett hälsoperspektiv se bl a: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=1191> och http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/etg5-suc-transspuk_en.pdf.

personer blir mer delaktiga i samhället och får ett större förtroende för samhällets institutioner, framför allt hälso- och sjukvården”.

En reguljär – och lönsam verksamhet

Hälsokommunikatörerna har utbildning och erfarenhet från vård och omsorg i sina hemländer. Konceptet har utvecklats i ett samarbete mellan Malmö stad och Sydvästra sjukvårdsdistriktet Region Skåne. De nio hälsokommunikatörer som idag finns i Malmö arbetar till 50 procent inom hälso- och sjukvården och till 50 procent inom kommunala verksamheter.

Idag finns konceptet också som reguljär verksamhet på flera håll i landet. Preliminära undersökningar visar att hälsokommunikatörerna bidrar till en förbättrad hälsa bland asylsökande och flyktingar, men också till kostnadsbesparingar genom att patienter från målgruppen får en adekvat vård i ett tidigt skede. I ett projekt inom Europeiska flyktingfonden görs nu en uppföljning av deltagarna och beräkningar av de samhällsekonomiska vinsterna med inrättandet av hälsokommunikatörstjänster inom kommuner och landsting.

Rekommendation:

Inrätta tjänster för internationella hälsokommunikatörer inom landsting och kommun och etablera en reguljär utbildning för den nya professionen.

3.8 Empowerment – målgruppsmedverkan i mottagande och introduktion

Empowerment – dvs ett stärkande av målgruppens inflytande och makt – var en central målsättning i Equalprogrammet. Denna skapningsstrategi var också prioriterad vad gäller asylsökande och deras möjligheter att själva medverka och organisera mottagande och introduktion. I flera andra medlemsstater ansvarar sk

målgruppsorganisationer (med deltagande av asylsökande eller flyktingar) för viktiga delar av mottagandet.²²

I Sverige utvecklades med stöd av Studiefremjandet och den Nationella temagruppen asyl & integration en unik och synnerligen intressant verksamhet för ett alternativt mottagande av eritreanska asylsökande i Stockholm.

Studiefremjandet och Nationell temagrupp asyl & integration i Stockholm: Av egen kraft – asylsökande organiserar sig

AEASS – *Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden* – är en unik organisation där mera etablerade och resursstarka eritreanska asylsökande arbetade med juridiskt och socialt stöd och rådgivning till sina nyanlända landsmän, men också med en alternativ organiserad verksamhet i samarbete med Studiefremjandet i Sundbyberg (Stockholm).

Många av de eritreanska asylsökande som kom till Sverige för i början av 2000-talet fick först efter en mycket lång process och efter överklaganden till Utlänningsnämnden uppehållstillstånd. Under väntetiden deltog många av AEASS då omkring 200 medlemmar i en rad olika aktiviteter som anordnats av föreningen och som därmed kom att fungera som ett alternativ och komplement till Migrationsverkets organiserade verksamhet. Föreningen arbetar också med den fortsatta introduktionen till svenskt samhälle och arbetsliv.

Juridisk rådgivning och socialt stöd...

AEASS har av naturliga skäl starkt prioriterat stöd och rådgivning till sina medlemmar vad gäller *asylprövningen*. Som ett exempel på en målgruppsdriven mottagandeverksamhet är dock föreningens verksamhet med socialt stöd, aktiviteter och utbildning inom ramen för en *alternativ och kompletterande organiserad verksamhet* av stort intresse. Det fanns från medlemmarnas sida ett missnöje med den organiserade verksamhet som erbjöds

²² Ett gott exempel är de s k RCO (*Refugee Community Organisations*) i Storbritannien, dvs målgrupps/flyktingorganisationer som kontrakteras av kommun/stat för att utföra olika insatser inom mottagandet av asylsökande och flyktingar/migranter, se vidare: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=2408>.

av Migrationsverket, både vad gäller verksamhetens innehåll och begränsningar i tid. Genom kontakten med Studieförbundet i Sundbyberg fick föreningen tillgång till en lokal och viss utrustning som gav dem möjlighet att anordna utbildningar i svenska och datorkunskap, syverkstäder och fritids- och sociala aktiviteter.

... och en alternativ organiserad verksamhet

Aktiviteterna är knappast i sig annorlunda än de som erbjuds i Migrationsverkets organiserade verksamhet (numera benämnd *Organiserad sysselsättning*); det unika är snarare att de organiserades och beslutades av målgruppen själv och att lärare/handledare också i stor utsträckning var redan etablerade eller mer resursstarka landsmän. Det innebar framförallt 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/mentorer/coacher – lotsar? – mellan de asylsökande och det omgivande, nya samhället.

Integration, kulturskillnader och IT

AEASS har haft stor betydelse för de asylsökande från Eritrea, som i allt större omfattning också fått uppehållstillstånd i Sverige. Föreningen arbetar nu med att förbättra insatserna för den fortsatta introduktionen/integrationen i det svenska samhället och på arbetsmarknaden. Viktiga frågor, både vad gäller introduktion och mottagande är, enligt Khaled Abdu, en av grundarna till AEASS, hur man förklarar och hanterar kulturella skillnader, begrepp som demokrati och det civila samhället samt hur man åstadkommer en förbättring och effektivisering av svenskundervisning och annan utbildning för asylsökande/flyktingar, bl a genom användande av e-learning/IT.

Målgruppsorganisationer – en resurs för ett nytt mottagande

Den verksamhet som AEASS genomfört är ett gott exempel på ett målgruppsdrivet integrationsarbete. Modellen är överförbar till andra grupper av asylsökande och flyktingar och därmed

också ett intressant exempel på de *empowerment-strategier* som Equal-programmet skall utveckla.

AEASS:s ordförande, Ginbot Abraha, har i en av NTG-asyl & integration utgiven skrift redovisat föreningens framgångsrika verksamhet med stöd, rådgivning och sociala aktiviteter för asylsökande. AEASS har också på uppdrag av NTG-asyl & integration sammanställt en handbok för asylsökande som bygger på erfarenheterna från föreningens arbete.²³

Rekommendation:

Inrätta administrativa och finansiella system som ger möjligheter för kommuner/andra huvudmän för mottagande och introduktion att kontraktera målgrupps- och frivilligorganisationer som utförare av tjänster.²⁴

4 Överensstämmelse mellan direktiven till utredningen om asylmottagande och av NTG-asyl & integration identifierade bristområden och förslag

En genomgång av direktiven till regeringens utredning om asylmottagandet visar en stor överensstämmelse mellan de områden som skall utredas och de s k brist- och förslagsområden som temagrupperna och Utvecklingspartnerskapen inom Equal arbetat med.

I nedanstående tablå redovisas överensstämmelse mellan utredningsdirektiv och förslagsområden från NTG-asyl & integration.

²³ *Av egen kraft. Asylsökande organiserar sig.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integrations skriftserie Nr 1, 2006 och *A Handbook for Asylum Seekers in Sweden.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integrations skriftserie Nr 5, 2007.

²⁴ I Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering (SOU 2008:58) föreslås att frivilligorganisationer som medverkar i nyanländas introduktion skall kunna ges projektmedel; vad som här föreslås är dock inrättandet av ett *reguljärt system* konstruerat på ett liknande sätt som det målgruppsdrivna mottagande- och introduktionssystemet i t ex i Storbritannien (*Refugee Community Organisations*, se ovan) eller Tyskland och Österrike.

Område	Utredningsdirektiv	Förslag NTG-asyl & integration	Område
Arbete, egenförsörjning	Ja, "arbetslinjen" gäller även asylsökande.	Ja, bl a mobilisering av arbetsgivare och anpassade arbetsförmedlingsinsatser; nya former för arbete åt asylsökande; studier av försörjningsstrategier och informell ekonomi.	Samhällsekonomiska analyser av insatser inom mottagande och introduktion i förhållande till försörjningsstrategier efterlyses.
Boende, bosättning	Ja	Nej	NTG har genomfört forskningsstudie om asylsökande i eget boende. ²⁵
Organiserad sysselsättning	Ja	Ja, bl a erbjudande till asylsökande om yrkeskartläggning/validering och kompletterande utbildning; anpassat utbildningsutbud; alternativa former och anordnare av organiserad sysselsättning.	I utredningsdirektiven behandlas ej frågor om kompletterande utbildning eller tillträde till yrkesutbildning för asylsökande, en central fråga för verksamheten inom Equal i många medlemsstater.
Samhällsinformation	Ja	Ja, bl a förslag på medborgarkunskap/ <i>civic education</i> som en del av mottagande/introduktion.	
Huvudmannskap, organisation	Nej, se dock nedan.	Ja, en <i>organisatorisk åtskillnad mellan asylprövning och asylmottagande</i> är en huvudfråga som NTG föreslog skulle ingå i regeringens då aviserade översynsutredning av asylmottagandet; likaså frågor om kvalitetssäkring och extern tillsyn av asylmottagandet; utveckling av beställarkompetens samt målgruppsmedverkan.	Förslaget om organisatorisk åtskillnad finns även i ett av regeringspartiernas asylpolitiska program 2006.
Sammanhållen process mottagande – introduktion	Ja, förbättrad samverkan med kommuner (och frivilligorganisationer).	Ja	

²⁵ *Mellan hopp och förtvivlan. Erfarenheter och strategier i väntan på asyl.* Rebecka Lennartsson, UP Aros/NTG-asyl & integrations skriftserie Nr 4, 2007. I studien framgår bl a att asylsökande – av en rad olika skäl – föredrar ett sk eget boende framför anläggningsboende.

Område	Utredningsdirektiv	Förslag NTG-asyl & integration	Område
Samverkan Migrationsverket, frivilligorganisationer m fl	Ja, "överväga hur samverkan med kommuner och andra relevanta aktörer kan öka i syfte att förbättra möjligheterna till sysselsättning och egenförsörjning." "...tillvarata, bredda och fördjupa de ideella organisationernas engagemang inom mottagandet...".	Ja, <i>frivillig-/målgruppsorganisationer</i> skall särskilt stimuleras och understödjas att bidra med idéer och genomförande av ett nytt mottagandesystem och genom system för kontraktering av tjänster.	Positivt att utredaren skall ta tillvara erfarenheter från tidigare asylsökande; jfr NTG:s samverkan med målgrupps- och frivilligorganisationer.
Socialt stöd, hälso- och sjukvård	Ja, asylsökande med särskilda behov nämns, men hälso- och sjukvård för asylsökande ingår ej i utredningsuppdraget.	Ja, hälsoperspektiv central del i en sammanhållen process mottagande/introduktion. Könsperspektiv/jämställdhet i mottagandet.	
Återvändande	Ja	Ja, men med ett <i>re-integrationsperspektiv</i>	
Ekonomiskt bistånd	Ja	Nej	Temagruppen har dock i olika sammanhang påpekat eftersläpning i dagsersättningen för asylsökande, som varit oförändrad sedan 1994. Även frågan om asylsökande och den informella ekonomin har aktualiserats genom forskningsstudier och seminarier.
Tidsbegränsade uppehållstillstånd	Ja	Nej	
Statlig ersättning till kommuner och län	Ja	Nej	

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys Förnyelseprogram Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog. En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiorns rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.. [8]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]