

Aktiv väntan – asylsökande i Sverige

Betänkande av Asylmottagningsutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:19

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

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

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

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

Till statsrådet Tobias Billström

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

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

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

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

Utredningen har tagit namnet Asylmottagningsutredningen.

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

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm februari 2009

Sören Häggroth

/Pontus Ringborg
Katarina Adolfson

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

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

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

Problembild och utgångspunkter för förslag till förändringar

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

Mottagandet av asylsökande en del i asylprocessen

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

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

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

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

Från passivitet till aktivitet

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

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

Processen för asylsökandes boende måste bli tydligare och mer strukturerad

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

Mottagandet av asylsökande ett statligt ansvar

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

Förslag

Sysselsättning

Undantag från kravet på arbetstillstånd

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

Kartläggning och dokumentation av utbildning och yrkeserfarenheter samt upprättande av handlingsplan

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

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

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

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

Boende

Etablerande av särskilda ankomstboenden

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

Individualiserat erbjudande om ordnat boende

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

Strategi för asylsökandes boende

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

Fler platser i ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna

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

Ekonomiskt bistånd till individen*Grundersättning ersätter dagersättningen*

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

En ny aktivitetsbonus införs

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

Sociala insatser

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

Statlig ersättning till kommuner och landsting

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

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

Frivilligorganisationernas roll

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

Vissa övriga frågor

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

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

Konsekvenser, finansiering och ikraftträdande

Förslagets ekonomiska konsekvens och finansiering

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

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

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

Förslagets konsekvenser ur ett barn- respektive jämställdhetsperspektiv

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

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

Ikraftträdande

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

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om

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

Andra lagar

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

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

Vissa definitioner

3 § I denna lag avses med

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

Utlänningar som omfattas av lagen

4 § Denna lag omfattar utlänningar som

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

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

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

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

Boende

Ankomstboende

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

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

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

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

Ordnat boende

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

Migrationsverket får uppdra åt andra att driva ordnade boenden.

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

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

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

Boende för ensamkommande barn

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

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

Svenskundervisning och annan sysselsättning

Svenskundervisning

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

Praktik m.m.

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

Arbetsmiljölagen

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

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

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

Begränsningar beträffande sysselsättning

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

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

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

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

Ekonomiskt bistånd*Olika former av ekonomiskt bistånd*

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

Migrationsverket beslutar om och betalar ut ersättning.

Grundersättning

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

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

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

Aktivitetsbonus påverkar inte rätten till grundersättning.

Aktivitetsbonus

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

Särskild ersättning

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

Ändrade förhållanden

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

Nedsättning av grundersättningen

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

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

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

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

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

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

Upphörande av insatser enligt denna lag

21 § Rätten till insatser enligt denna lag upphör när

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

2. utlänningen lämnar landet.

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

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

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

Sociala insatser enligt socialtjänstlagen m.fl. lagar

23 § Utlänningar som omfattas av denna lag omfattas också av

1. socialtjänstlagen,

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

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

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

Övrigt

Tillfälligt ansvar för kommuner

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

Överklagande av beslut

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

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

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att föra talan

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

Delgivning

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

Tystnadsplikt

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

Statlig ersättning

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

Krig och krigsfara m.m.

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

Närmare föreskrifter

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §²

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Lagen omtyckt 1991:677.

² Senaste lydelse 2008:295.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §³

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

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

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

Denna lag träder i kraft den ...

³ Senaste lydelse 2005:727.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

Denna lag träder i kraft den ...

⁴ Lagen omtryckt 2008:803.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den ...

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

13 §

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

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

Denna lag träder i kraft den ...

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

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

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

Denna lag träder i kraft den ...

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

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

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

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

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

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

Registrering

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

Information

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

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

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

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

Kartläggning av utbildning m.m.

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

Vad som sägs i första stycket ska göras under ankomsttiden.

Vissa närmare bestämmelser om mottagandet

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

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

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

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

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

Svenskundervisning

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

Praktik m.m.

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

Ekonomiskt bistånd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aktivitetsbonus betalas ut i efterskott per månad.

Uppgiftsskyldighet

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

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

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

Övrigt

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁵

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

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

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

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

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

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

⁵ Senaste lydelse 2006:119.

5 §⁶

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

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

7 §⁷

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

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

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

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

9 §⁸

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

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

⁶ Senaste lydelse 2000:408.

⁷ Senaste lydelse 2000:408.

⁸ Senaste lydelse 2000:408.

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

Denna förordning träder i kraft den ...

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Senaste lydelse 2006:112.

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

Denna förordning träder i kraft den ...

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §¹⁰

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

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

¹⁰ Senaste lydelse 2008:895.

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

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

Denna förordning träder i kraft den ...

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

63 a §

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

Denna förordning träder i kraft den ...

1 Inledning

1.1 Uppdraget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Utredningens arbete

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Betänkandet

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

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

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

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

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

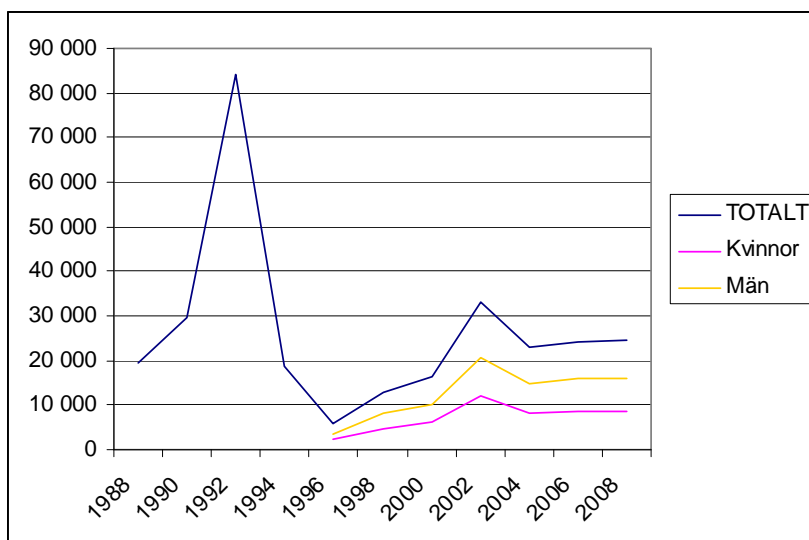
2 Migrationspolitik i förändring

2.1 Utvecklingen på asylområdet – en statistisk historik

2.1.1 Antalet asylsökande och gruppens sammansättning

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

Figur 2.1 Antalet asylsökande till Sverige 1988–2008

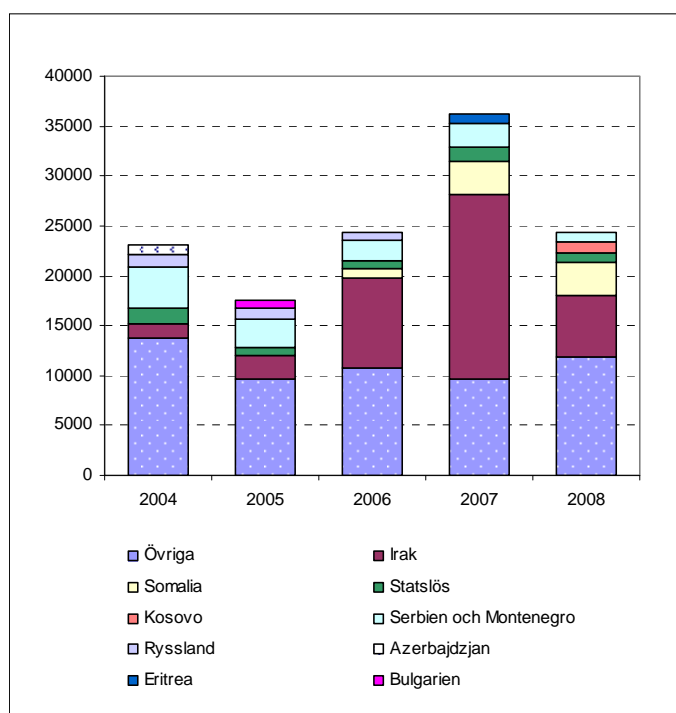


Källa: Migrationsverket.

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

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

Figur 2.2 Asylsökande – vanligaste nationaliteterna 2004–2008



Källa: Migrationsverket.

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

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

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

2.1.2 Handläggningstider, antal inskrivna i mottagandesystemet samt beslutsutfall

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

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

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

¹ Medianvärde.

² Preliminära siffror.

Källa: Justitiedepartementet.

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

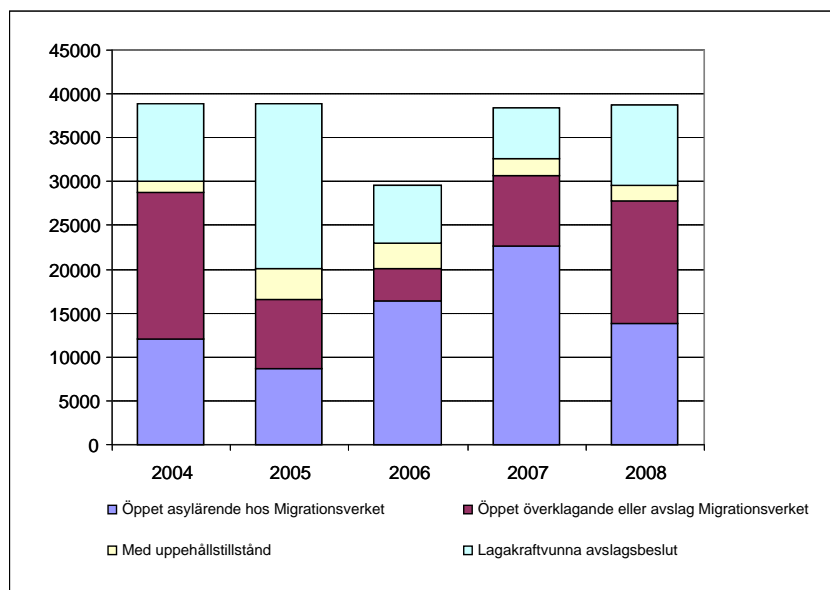
I sammanhanget bör understrykas att asylsökande som reser in under senare delen av ett år i många fall inte får sina ansökningar prövade förrän året därpå. De beslut som fattas under ett visst år kan därför inte direkt jämföras med antalet asylsökande samma år.

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

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

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

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



Källa: Migrationsverket.

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

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

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

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

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

Källa: Migrationsverket.

2.2 Hur mottagandet av asylsökande har organiserats

2.2.1 Inledning

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

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

2.2.2 Statens invandrarverk blir huvudman

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

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

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

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

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

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

inriktning på vissa nationaliteter som inte alltid kom till användning.

2.2.3 Mer förläggingsboende

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

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

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

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

2.2.4 Förändrad syn på tiden som asylsökande

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

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

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

2.2.5 Tillgången till undervisning i det offentliga skolväsendet

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

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

2.2.6 Eget boende förändrar situationen

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

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

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

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

2.2.7 Ensamkommande barn

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

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

2.2.8 Lag om hälso- och sjukvård

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

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

2.3 Aktuella utvecklingstendenser i asyl- och migrationspolitiken

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

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

2.3.1 Ny instans- och processordning

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

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

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

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

2.3.2 Nytt regelverk för arbetskraftsinvandring

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

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

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

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

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

2.3.3 EU

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt om Europeiska flyktingfonden, Återvändandefonden samt gemenskapsinitiativet Equal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Behovet av förändringar i mottagandet av asylsökande

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

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

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

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

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

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

3.1 Problem och brister i dagens asylmottagning

3.1.1 Allmänt

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

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

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

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

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

3.1.2 Sysselsättning

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

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

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

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

3.1.3 Boende

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

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

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

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

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

3.1.4 Ekonomiskt bistånd

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

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

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

3.1.5 Sociala insatser

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

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

3.1.6 Mottagandesystemet i ett återvändandeperspektiv

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

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

3.1.7 Statens ersättning till kommunerna

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

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

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

3.2 Allmänna utgångspunkter för arbetet med förslag till förändringar

3.2.1 Individens perspektiv

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

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

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

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

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

3.2.2 Meningsfull sysselsättning rustar individen såväl för integration som för återvändande

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

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

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

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

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

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

3.2.3 Samma principiella krav på egenförsörjning på asylsökande som på andra

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

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

om sysselsättning och egen försörjning också gäller för asylsökande.

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

3.2.4 Processen för asylsökandes boende måste bli tydligare och mer strukturerad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.6 Frivilligorganisationerna bör kunna spela en mer aktiv roll i asylmottagandet

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

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

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

4 Sysselsättning

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

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

4.1 Nuvarande förhållanden

4.1.1 Möjligheter till reguljärt arbete för asylsökande

Gällande regelverk

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

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

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

Asylsökande på arbetsmarknaden

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

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

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

Källa: Migrationsverket.

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

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

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

¹ Siffrorna avseende detta år är uppskattningar från Migrationsverkets sida.

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

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

Matchning mot den reguljära arbetsmarknaden

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

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

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

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

4.1.2 Organiserad sysselsättning

Allmänt

Enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska Migrationsverket i lämplig omfattning ge asylsökande sysselsättning genom att de får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Av lagens förarbeten² framgår att, förutom samhällsinformation och språkundervisning i svenska för invandrare, också komplettering av yrkesutbildning eller praktik med arbetsmarknadsanknytning kan ges inom denna s.k. organiserade sysselsättning. Det understryks att tiden under vilken asylansökan prövas i upp till åtta timmar per dag bör fyllas med arbete, studier och annan organiserad verksamhet. Detta angavs också som en uttrycklig målsättning i Migrationsverkets regleringsbrev fram till 1997, men togs därefter bort.

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

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

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

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

Källa: Migrationsverket.

I tabell 4.2 redovisas deltagandet i den organiserade sysselsättningen i november 2008 från olika utgångspunkter. Vid tidpunkten var det drygt 20 700 personer mellan 18 och 64 år som hade rätt att delta i den organiserade sysselsättningen³. Av dessa deltog totalt 6 460 asylsökande, motsvarande 31 procent, i någon form av organiserad sysselsättning. De som bodde i anläggningsboende deltog i organiserad sysselsättning i högre grad än de som bodde i eget boende (36 procent mot 28 procent). Av samtliga deltagare studerade 57 procent svenska, drygt 18 procent hade praktik och knappt sju procent arbetade. Cirka 17 procent var sysselsatta i andra former. Det handlar primärt om uppgifter som hänför sig till skötseln av anläggningsboenden. Fler män än kvinnor deltog i organiserad sysselsättning (32 procent mot 29 procent). Någon statistik över hur många timmer per dag eller vecka som deltagande individer i genomsnitt var "organiserat sysselsatta" finns inte tillgänglig.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt om kartläggning och dokumentation av individens utbildning och yrkeserfarenheter

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt om undervisning i svenska

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt om praktik

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

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

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

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

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

4.1.3 Asylsökandes vardag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Överväganden och förslag

4.3.1 Generellt undantag från kravet på arbetstillstånd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3 Kartläggning och dokumentation av tidigare erfarenheter

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

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

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

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

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

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

Behovet av samverkan mellan Migrationsverket och dåvarande Arbetsmarknadsverket är något som redan Utredningen om flyktingmottagande och introduktion kraftfullt argumenterat för⁴. Och goda ansatser från de båda myndigheternas sida har funnits ända sedan början av 1990-talet⁵. Men allt för lite har hänt i praktiken. Delvis torde detta vara en följd av otydlighet från regeringens sida om när under asylprocessen kartläggningsinsatser ska göras och i vad mån Arbetsförmedlingen ska involveras.

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

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

4.3.4 Undervisning i svenska, praktik och annan sysselsättning

Operativt ansvar för kommunerna

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

⁴ SOU 2003:73, s. 59.

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

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

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

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

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

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

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

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

En annan verksamhet av intresse är Näckrosen/Solrosen i Södertälje. Näckrosen, som senare blev Solrosen, är en mottagning för asylsökande som drivs av Migrationsverket och Södertälje kommun gemensamt. Verksamheten vid Solrosen var initialt främst psykosocialt inriktad, med särskilt fokus på barn. Senare fick dock Solrosen uppdraget av Migrationsverket att anordna organiserad sysselsättning för asylsökande. Normalt var de asylsökande tvungna att ta sig till Migrationsverkets mottagningsenhet i Solna för att delta i organiserad sysselsättning. Genom Solrosens uppdrag att anordna sysselsättning underlättades de asylsökandes situation avsevärt. Enligt den utvärdering som har gjorts av verksamheten så har den bidragit till en smidigare övergång från Migrationsverkets ansvar för asylsökande till kommunens ansvar för de nyanländas introduktion⁶.

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

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

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

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

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

Samordnande roll för länsstyrelserna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt om undervisning i svenska

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

der eller till dess att den asylsökande uppnått erforderliga kunskaper.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt om praktik och annan sysselsättning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Närmare om arbetsförmedlingens roll och ansvar

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

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

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

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

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

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

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

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

Begränsningar beträffande asylsökandes sysselsättning

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

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

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

Statens ersättning till kommunerna

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

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

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

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

Behov av informationsutbyte mellan kommunerna och Migrationsverket

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

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

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

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

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

5 Boende

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

Dessa är

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

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

5.1 Gällande regelverk

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

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

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

5.2 Kort om Migrationsverkets uppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Asylsökandes boende – hur många bor var och hur?

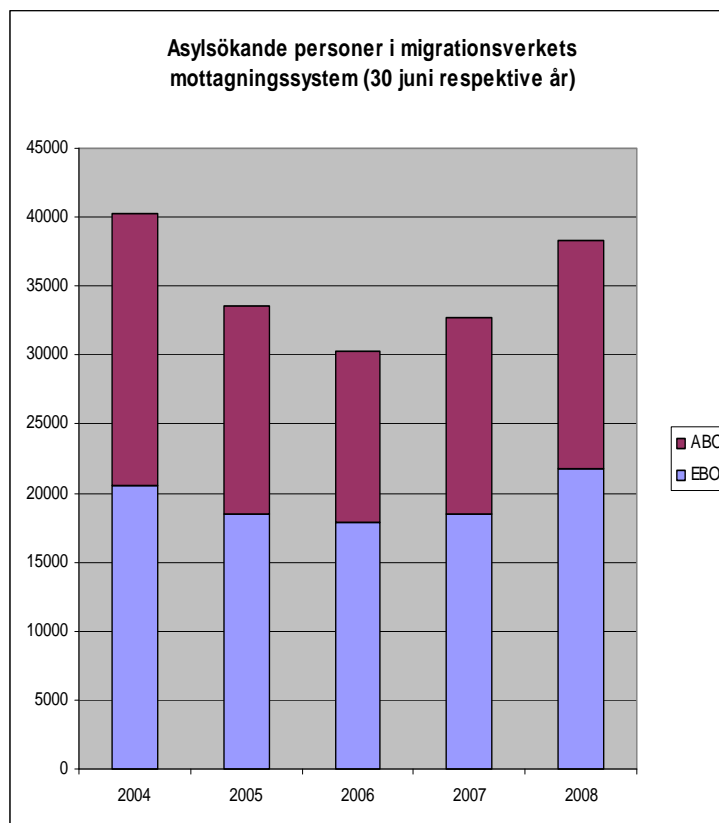
5.3.1 Allmänt

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

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

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

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



Källa: Migrationsverket.

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

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

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

Tabell 5.1 Antalet asylsökande i eget boende 2004–2008

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

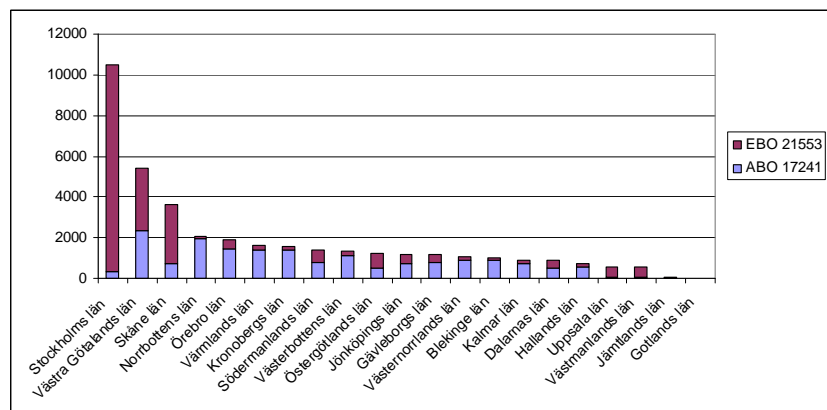
Källa: Boverket.

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

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

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

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



Källa: Migrationsverket.

5.3.2 Närmare om anläggningsboende

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

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

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

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

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

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

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

5.3.3 Varför välja eget boende?

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

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

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

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

¹ *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet.* Irene Molina, Uppsala universitet 1997.

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

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

5.3.4 För- och nackdelar med eget boende

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Boverket konstaterar i sin rapport att de kontakter med kommuner som tagits under utarbetandet av rapporten visar att det inte finns särskilt mycket samlad information om hur det egna boendet påverkar de asylsökande eller berörda kommuner. Malmö har lämnat över en underlagsrapport² och Södertälje en utvärdering av kommunal projektverksamhet för asylsökande.³ Båda dessa dokument förstärker den allmänna bilden av problem förknippade med eget boende. Utifrån dokumenten drar dock Boverket slutsatsen att en del av de problem som redovisas mer har med volymen av asylsökande än med hur de bor att göra. Volymproblem är särskilt tydliga inom sjukvården och den organiserade sysselsättningen.

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

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

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

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

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

5.4 Vissa principiella frågor och motstående intressen

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

Tvång kontra frivillighet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anläggningsboende kontra eget boende

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

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

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

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 Särskilt ankomstboende under asylprocessens första tid

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

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

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

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

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

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

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

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

Organisering och lokalisering av ankomstboendena

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

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

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

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

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

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

Processen för asylsökandes boende

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asylprövningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Information och kartläggningsinsatser m.m.

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

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

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

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

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

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

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

Särskilt om barn och barns skolgång

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Erfarenheter av 1980-talets slussboende

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

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

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

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

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

Internationella erfarenheter

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

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

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

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

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

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

5.5.2 Erbjudande om ordnat boende efter tiden i ankomstboende

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5.3 Strategi för asylsökandes boende

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

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

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

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

- antalet asylsökande och gruppens sammansättning i olika avseenden,

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

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

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

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

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

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

5.5.4 Fler platser i ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna

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

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

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

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

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

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

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

5.5.5 Eventuella åtgärder med koppling till trångboddhet i anläggningsboendena

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

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

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

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

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

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

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

5.5.6 Behov av förändrad ordning i samband med beslut om uppehållstillstånd

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

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

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

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

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

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

6 Ekonomiskt bistånd till den enskilde

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

6.1 Gällande ordning

6.1.1 Allmänt

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

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

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

6.1.2 Bostadsersättning

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

Bostadsersättning får beviljas utlänning som

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

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

Bostadsersättning lämnas endast så länge anställningsförhållandet består.

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

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

6.1.3 Dagersättning

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

Nivån på dagersättningen fastställs i kronor. Tidigare beräknades det dåvarande dagbidraget i procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Innan fanns också en koppling mellan Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag och nivån på dagbidraget. Reglerna fick sin nuvarande utformning år 1994. Som skäl angavs i propositionen¹ att det kan vara rimligt att asylsökande under utredningstiden ges en lägre ekonomisk standard än vad som tillkommer dem som är stadigvarande bosatta i landet. Det förhållandet att asylsökande mer sällan är bundna av ekonomiska åtaganden på längre sikt och som regel inte har så stora ekonomiska förpliktelser jämfört med dem som bor här stadigvarande talade enligt propositionen för att Socialstyrelsens rekommenderade norm för socialbidrag inte borde vara utgångspunkt när dagersättning för asylsökande fastställs. I samband med nu nämnda förändringar sänktes också dagbidraget till barnfamiljer eftersom det bedömdes att det fanns utrymme för detta och att det därför var rimligt. Sänkningen motiverades också med de stora ekonomiska påfrestningarna som drabbat samhällsekonomin.

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

¹ Se prop. 1993/94:94 s. 47.

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

När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagsättning.

Dagersättning per person lämnas med följande belopp.

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

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

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

6.1.4 Särskilt bistånd

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

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

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

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

6.1.5 Ansökan och utbetalning

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

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

Bostadsersättning och dag ersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

6.1.6 Nedsättning av dag ersättning

Dag ersättningen får sättas ned delvis om utläningen

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i anordnad verksamhet,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Dag ersättningen får under vissa förutsättningar sättas ned helt.

År 2007 fick 5 570 utläningar sin dag ersättning nedsatt.

6.1.7 Upphörande av bistånd

Utläningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utläningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Rätten till bistånd enligt LMA upphör när utläningen lämnar landet. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte heller rätt till bistånd enligt LMA.

6.2 Närmare om problemen med gällande ordning

Flera problem finns med dagens biståndsregler. Ett problem är att nivåerna för dagersättningen har varit oförändrade sedan år 1994. De får i dagens läge anses låga i förhållande till de kostnader som ersättningen är avsedd att täcka. Såväl Migrationsverket som Delegationen mot felaktiga utbetalningar har uppmärksammat behovet av en översyn av dagersättningen. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har bl.a. uttalat att det inte är möjligt att leva på maximalt 71 kronor per person och dygn.² När ersättningsnivåerna är så låga är det rimligt att anta att de också får svårt att fungera som effektiva styrmedel.³

Ett annat problem med dagersättningen är att det saknas en bestämmelse om att föräldrarnas ekonomiska situation ska beaktas vid bedömningen av barns behov.

Ytterligare ett problem rörande ekonomiskt bistånd gäller nedsättningsreglerna i 10 § LMA. Dessa bestämmelser är svåra att tillämpa. Enligt bestämmelserna får Migrationsverket göra en delvis nedsättning (steg 1) om någon av nedsättningsgrunderna föreligger. Om utlänningen ändå inte medverkar till den åtgärd som medfört nedsättningen får dagersättningen nedsättas helt (steg 2) om utlänningen erbjuds plats på en mottagningsenhet och fri kost ingår i inkvarteringen. Ett problem är att nedsättningsgrunderna konkurrerar med varandra. Migrationsverket har beskrivit följande fall som exempel. Migrationsverket sätter delvis ned dagersättningen på grund av att en utlänning försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Därefter övergår utlänningen till att i stället vägra att delta i organiserad sysselsättning, vilket innebär att det finns en ny grund för att sätta ned dagersättningen. Den senare grunden kan dock inte leda till beslut om delvis nedsättning eftersom nedsättningsmöjligheten redan är förbrukad genom det tidigare beslutet om att sätta ned dagersättningen på grund av bristande medverkan att klargöra identiteten. Den nya nedsättningsgrunden kan inte heller ligga till grund för att sätta ned dagersättningen helt efter-

² Se rapporten Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Resultat från expertseminarier, s. 175.

³ I Norge ligger ersättningsnivåerna högre. Som exempel kan nämnas att basersättningen för en ensamstående person med självhushåll omräknat i svenska kronor uppgår till ca 3 500 kronor i månaden. I Sverige får samma person 2 130 kronor i månaden (71 kr per dag × 30 dagar). Även ersättningen för sammanboende är på motsvarande sätt högre i Norge. Vid en jämförelse mellan länder måste givetvis beaktas att det kan finnas skillnader i kostnadsläget.

som avsikten med bestämmelsen är att grunden för hel nedsättning ska vara densamma som låg till grund för det tidigare beslutet om delvis nedsättning av dagersättningen. Eftersom Migrationsverket nästan helt avvecklat förläggningar där mat serveras har bestämmelsen om hel nedsättning av dagersättningen också enligt verket blivit svårare att tillämpa i praktiken. Ett annat problem gäller själva tillämpningen av reglerna om nedsättning. Trots att det stora flertalet asylsökande saknar identitetshandlingar har Migrationsverket endast sänkt dagersättningen för ett mindre antal asylsökande.

Ett annat problem gäller bristande kontroll av utbetalningar av bistånd. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har uppmärksammat frågan om felaktiga utbetalningar till asylsökande och pekat på behovet av åtgärder som förbättrar kontrollen. En av de främsta orsakerna till att felaktiga utbetalningar förekommer är enligt Migrationsverket att verket inte känner till att en del av de asylsökande har fått egen inkomst av arbete.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 Ett nytt ersättningsystem införs

Utredningens förslag: Ett nytt ersättningsystem införs som består av *grundersättning*, *aktivitetsbonus* och *särskild ersättning*.

I kapitel 4 och 5 har utredningen lämnat förslag som syftar till att öka sysselsättningen bland asylsökande och att styra boendet. För att det nya mottagandesystemet ska få önskad effekt – och i förlängningen stödja asylprocessen – är det viktigt att det understöds av reglerna om ersättning till den enskilde. För att uppnå att fler asylsökande kommer i sysselsättning och fler asylsökande fattar välöverlagda beslut om boendeort bör det därför finnas tydliga ekonomiska incitament. En asylsökande som själv är aktiv och som gör ett boendeval som främjar meningsfull sysselsättning bör kunna kvalificera sig för högre ersättning än den som avböjer erbjudanden om boende och sysselsättning.

Mot bakgrund av vad som nu sagts behöver systemet för bistånd till den enskilde få en ny utformning. Vid konstruktionen av ett nytt ersättningsystem måste också vissa problem som finns i det nuvarande systemet få en lösning.

Utredningen anser att ett nytt ersättningssystem bör bestå av tre ersättningar. Till asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning bör det utgå en *grundersättning*. Dessutom bör det vara möjligt att få en *aktivitetsbonus* om man utöver svenskundervisningen är aktiv och t.ex. praktiserar. Även i ett framtida system bör *särskild ersättning* kunna utgå för vissa utgifter. I det följande behandlas det nya ersättningssystemet närmare.

6.3.2 Grundersättning

Utredningens förslag: Asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning ska få grundersättning. Ersättningsnivåerna höjs i förhållande till den nuvarande dagersättningen.

Den som avböjer ett erbjudande om ankomstboende och bor i eget boende ska inte ha rätt till grundersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ordnat boende och bor i eget boende ska ha rätt till halv grundersättning.

Allmänt

Till asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning bör det utgå en *grundersättning*. Ersättningen bör alltså enbart utgå till den som har behov av ekonomiskt stöd. Asylsökande som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva ska inte ha rätt till grundersättning. Syftet med den nya ersättningen är därmed detsamma som med den nuvarande dagersättningen.

Grundersättningen bör få en enklare konstruktion än dagersättningen samtidigt som vissa problem med dagens system bör lösas. Mot denna bakgrund bör färre ersättningsnivåer fastställas för grundersättningen än för dagersättningen.

En annan förändring i förhållande till i dag bör vara att varje barn ska få samma ersättning oavsett antalet barn i en familj.

Vid prövningen av grundersättning till ett barn bör föräldrarnas ekonomiska villkor beaktas. Detta innebär att grundersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet.

Höjda ersättningsnivåer

En viktig fråga gäller storleken på grundersättningen. Som framgått av problembeskrivningen har storleken på dagersättningen varit oförändrade sedan år 1994. Dagersättningen för en ensamstående person med egen mathållning är enligt gällande bestämmelser 71 kronor per dag (2 130 kronor per månad). Som framförts från flera håll får ersättningen anses låg i förhållande till vad ersättningen är avsedd att täcka och svår att leva på. Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga en höjning av grundersättningen jämfört med dagersättningen. Detta framstår som särskilt angeläget när det gäller barnfamiljer.

Som framgått ovan föreslår utredningen ett nytt ersättnings-system med differentierad ersättning där grundersättningen är tänkt att utgöra en bas som sedan kan byggas på med ytterligare daglig ersättning beroende på asylsökandens egen aktivitet, aktivitetsbonus. Detta innebär att utredningen, innan den föreslår storleken på grundersättningen, bör ta ställning till vad den totala dagliga ersättningen bör kunna uppgå till.

När en höjning av den dagliga ersättningen till asylsökande diskuteras bör flera olika omständigheter beaktas. Det gäller t.ex. förändringar av prisbasbeloppet och försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen eftersom ersättningen till asylsökande före år 1994 hade kopplingar till båda.

Prisbasbeloppet har stigit med 16 procent sedan år 1994. Om dagersättningen för ensamstående räknas upp i motsvarande mån skulle det ge en ersättning på 82 kronor.

Riksnormen för ensamstående vuxen uppgår till 123 kronor per dag år 2009 (2 800 kronor i personliga kostnader + 880 kronor i hushållskostnader per månad/30 dagar). En jämförelse i kronor mellan dagersättningen och riksnormen är dock missvisande eftersom ersättningarna inte ska täcka exakt samma behov.⁴ Om man ur riksnormen tar bort utgifter som inte täcks av dagersättningen, dvs. TV-licens, dagstidning och telefon, blir riksnormen 97 kronor per dag för en ensamstående vuxen.

En annan omständighet som bör beaktas när den nya ersättningen till asylsökande ska bestämmas är ersättningen till personer med uppehållstillstånd. Ersättningen till nyanlända bestäms enligt

⁴ Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Riksnormen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hygien, förbrukningsvaror och dagstidning, telefon och TV-licens.

nuvarande ordning av kommunerna. Det är vanligt att ersättningen ligger på samma nivå som det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen men det förekommer också stora skillnader mellan ersättningarna.

Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering har lämnat förslag på ett nytt system för ersättning till nyanlända.⁵ Enligt förslaget ska en utlänning som deltar i ett introduktionsprogram och som följer en upprättad utvecklingsplan ha rätt till introduktionsersättning. En utlänning har vidare enligt förslaget rätt till bostadsersättning och barnersättning. Introduktionsersättningen föreslås bli något högre än riksnormen bl.a. eftersom den ska täcka individens försörjning under än längre period (minst ett år och ibland flera) än vad försörjningsstöd är tänkt att göra.

När ersättningsnivåerna ska fastställas i det nya systemet för asylsökande bör man som fastslagits ovan börja med att bestämma den totala ersättningen som ska kunna utgå per dag. Utredningen anser inte att det bör finnas någon direkt koppling mellan denna ersättning och riksnormen för försörjningsstöd. Skälet är att ersättningarna inte avser att täcka exakt samma behov och grundersättningen dessutom ska utgå till personer med en osäker längd på vistelsen i Sverige och inte så stora ekonomiska förpliktelser. Däremot är det rimligt att asylsökande som inte enbart läser svenska, vilket bör krävas för att undgå nedsättning av grundersättningen, utan även är aktiva på annat sätt, vid behov ska ha rätt till en ekonomisk ersättning som ligger en bra bit över den daggersättning som utgår enligt gällande regler. Utredningen föreslår därför att den totala dagliga ersättningen i det nya systemet (summan av grundersättningen och aktivitetsbonusen) bör uppgå till 120 kronor för en ensamstående asylsökande.

Eftersom utredningens förslag till nytt mottagningssystem är inriktat på ökad sysselsättning för asylsökande anser utredningen att aktivitetsbonusen bör utgöra en relativt stor del av den totala dagliga ersättningen. Aktivitetsbonusen bör bestämmas till 40 kronor. Grundersättningen för ensamstående blir då 80 kronor. Konstruktionen innebär att det blir en märkbar ekonomisk skillnad mellan den som är sysselsatt och den som inte är det.

Grundersättningen för sammanboende bör bestämmas till 70 kronor och för barn till 50 kronor.

⁵ Se betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58) s. 120 ff.

Nivåerna på grundersättningen bör regleras i förordning. Regeringen bör varje år bedöma behovet av en uppräknig av nivåerna.

Personer som inte bör ha rätt till hel grundersättning

Utgångspunkten är att alla som behöver grundersättning för sin försörjning ska ha rätt till det. Det finns dock anledning att undanta vissa personer.

Som konstaterats tidigare i betänkandet behövs mer struktur och styrning i processen för asylsökandes val av boende. I dag tar ett fåtal kommuner i storstadsregionerna ett oproportionerligt stort ansvar i mottagandet av asylsökande. Det egna boendet för också med sig en rad negativa effekter för de enskilda inte minst för barnen. Utredningen har därför i kapitel 5 lämnat förslag på nya boendeformer – ankomstboende och ordnat boende. Det föreslagna systemet med ankomstboenden har också en nära koppling till möjligheterna att genomföra en snabbare asylutredning.

För att förslagen om boende ska få de styrande effekter som eftersträvas bedömer utredningen att det krävs ekonomiska incitament. Information och mer konkreta och individanpassade erbjudanden om boende till individen räcker inte för att påverka asylsökandes val av boende. Sådana åtgärder måste kombineras med kraftiga ekonomiska påtryckningsmedel. Att detta är nödvändigt visar bl.a. förändringen av den särskilda bostadsersättningen för asylsökande i eget boende år 2005. Möjligheten att få bostadsersättning togs i princip bort. Syftet med denna förändring var just att fler skulle välja anläggningsboende så att man kunde komma tillrätta med de negativa effekterna med det egna boendet.⁶ När bostadsersättningen avskaffades gav det emellertid inga synliga effekter på benägenheten att välja eget boende.

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att personer som avböjer ett erbjudande om ankomstboende eller ordnat boende och i stället väljer eget boende inte ska ha rätt till hel grundersättning. Utredningen bedömer att det är av central betydelse att så många asylsökande som möjligt väljer att bo i ankomstboende. Det handlar både om asylprocessens effektivitet och om möjligheterna att få till stånd en strukturerad process för de asylsökandes boende, somagnar såväl individ som samhälle. Den som

⁶ Se prop. 2004/05:28 s. 13 f. och 2004/05:SFU7.

avböjer ett erbjudande om ankomstboende bör därför inte ha rätt till någon grundersättning alls. Den som avböjer ett erbjudande om ordnat boende bör endast ha rätt till halv grundersättning. Utredningen bedömer att denna konstruktion bör få fler att välja ett av Migrationsverket ordnat boende. Därmed motverkas effektivt ytterligare överetablering i vissa storstadskommuner.

Mot utredningens förslag om begränsningar av rätten till grundersättning kan invändas att asylsökande som, trots allt, väljer eget boende riskerar att hamna i en mycket ansträngd ekonomisk situation. Utredningen har noga övervägt denna konsekvens, men kommit till slutsatsen att de skäl som talar för förslagen väger över. Utredningen har härvid också vägt in att förslaget om en aktivitetsbonus (jfr följande avsnitt) skapar möjligheter för den individ som bor i eget boende och därmed inte får hel grundersättning, att väsentligt förbättra sin ekonomiska situation genom att tacka ja till en praktikplats eller motsvarande som eventuellt erbjuds, eller genom att själv ordna sådan sysselsättning. Utredningen har också beaktat att det generellt sett torde vara så att de asylsökande som väljer eget boende – i regel i storstadsområdena – är i behov av mindre stöd från det allmänna i olika avseenden.

Asylsökande som pga. ålder eller funktionsnedsättning eller liknande får boende med särskild service enligt socialtjänstlagen och därför inte erbjudits ordnat boende har rätt till hel grundersättning.

6.3.3 Aktivitetsbonus

Utredningens förslag: Asylsökande som utöver svenskundervisning är aktiva inom kommunalt anordnad sysselsättning ska få aktivitetsbonus.

Utredningen anser att det måste löna sig för individen att vara aktiv och ta egna initiativ för att – på kort eller lång sikt – uppnå egenförsörjning. Som framgått ovan föreslår utredningen en särskild ersättning för den som utöver att studera svenska är aktiv inom kommunalt anordnad sysselsättning, *aktivitetsbonus*. Det kan t.ex. handla om att praktisera. Aktivitetsbonusen är tänkt som ett viktigt positivt incitament för att få fler asylsökande i sysselsättning.

Storleken på aktivitetsbonusen har behandlats i föregående avsnitt. För att den nya ersättningen ska få effekt har utredningen

där föreslagit att aktivitetsbonusen ska uppgå till 40 kronor per dag. Storleken på aktivitetsbonusen bör vara densamma för ensamstående och sammanboende. Den bör utgå oavsett ekonomisk situation i övrigt och oavsett om man bor i ordnat boende eller eget boende.

Aktivitet i form av kommunalt anordnad sysselsättning bedöms vara av betydelse för individens fysiska och psykiska välbefinnande, och därmed för asylprocessen i dess helhet. Det kan dessutom vara ett steg mot en anställning. Aktivitetsbonusen bör därför inte vara behovsprövad utan utgå som en stimulans till alla som är aktiva.

Med denna utformning av aktivitetsbonusen skapas goda ekonomiska incitament för både kvinnor och män att delta i av kommunen anordnad sysselsättning. Detta kan på sikt medföra att fler utländska kvinnor etablerar sig på arbetsmarknaden.

Det är viktigt att kommunalt anordnad sysselsättning i lämplig form också kan erbjudas äldre personer och personer med funktionsnedsättning så att även dessa har möjlighet att komma i åtnjutande av aktivitetsbonus.

Aktivitetsbonusen bör utgå i efterskott, t.ex. per månad. Den bör inte påverka rätten till grundersättning.

I syfte att stödja individens drivkraft och stimulera denne att etablera sig i regioner där det finns goda förutsättningar till sysselsättning och egenförsörjning har utredningen övervägt att föreslå en "etableringsersättning". Enligt det förslag som utredningen övervägde skulle en etableringsersättning ges till den asylsökande som accepterar ett erbjudande om boende från Migrationsverket eller som på egen hand flyttar till en ort som Migrationsverket bedömer lämplig med hänsyn till möjligheterna till sysselsättning/arbete och boendeförhållandena. Utredningen anser dock att en etableringsersättning av detta slag är förknippad med stora svårigheter. Det är exempelvis svårt att reglera hur länge en individ eller familj bör stanna kvar på orten i fråga för att en etableringsersättning ska utgå. Fasta tidsperioder kan få oönskade inläsnings-effekter. Effekterna av en etableringsersättning är dessutom mycket osäkra och kostnaderna bedöms som betydande. Det är svårt att undvika omfattande dödviktseffekter. Mot bakgrund av ovanstående har utredningen valt att inte lägga fram ett förslag om etableringsersättning.

6.3.4 Särskild ersättning

Utredningens förslag: Möjligheten till särskild ersättning ska finnas kvar i det nya ersättningssystemet.

Precis som i dag bör det i ett nytt ersättningssystem för asylsökande finnas möjlighet att få ersättning för annat angeläget behov. Samma behov som ersätts i dag bör ersättas även i framtiden. Ersättningen som utgår bör benämnas *särskild ersättning*.

6.3.5 Nedsättning

Utredningens förslag: Nedsättningsregler ska finnas när det gäller grundersättningen. Nedsättning ska få ske om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att delta i svenskundervisning, försvårar utredningen genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller försvårar utredningen genom att hålla sig undan.

Nedsättningsregler bör finnas som påtryckningsmedel också i ett nytt ersättningssystem när det gäller grundersättningen. Vissa förändringar och förtydliganden bör dock göras för att undvika problem som finns i dag.

Nedsättning bör få ske om man utan giltigt skäl vägrar att delta i svenskundervisning, försvårar utredningen genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller försvårar utredningen genom att hålla sig undan. Giltigt skäl att inte delta i svenskundervisning kan exempelvis vara hög ålder, sjukdom eller svårighet att få barnomsorg. Det bör inte krävas att nedsättning ska ske i steg utan ersättningen bör kunna sättas ned maximalt direkt i allvarliga fall. Ett sådant fall kan t.ex. vara att den enskilde tydligt markerar att han eller hon kommer att försvåra utredningen av identiteten. Nedsättning bör vidare få ske av mer än ett skäl för en och samma tidsperiod. Ersättningen bör också få sättas ned vid flera tillfällen och nedsättningsgrunderna få skifta över tid.

6.3.6 Förbättrad kontroll

Utredningens förslag: En uttrycklig skyldighet för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden införs.

Vid utbetalning av medel från det allmänna finns berättigade krav på uppföljning och kontroll från samhällets sida. Delegationen mot felaktiga utbetalningar har uppmärksammat frågan om felaktiga utbetalningar till asylsökande och har pekat på behovet av åtgärder. De framtida ersättningsreglerna bör mot denna bakgrund möjliggöra bättre kontroll av utbetalningarna än i dag.

En av de främsta orsakerna till att felaktiga utbetalningar förekommer i dag är som framgått av problembeskrivningen att en del av de asylsökande som fått egen inkomst av arbete inte har anmält ändrade förhållanden. För att komma till rätta med detta problem bör det införas en uttrycklig skyldighet för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden. Anmälningsskyldigheten bör omfatta förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till ersättning och storleken av denna.

Ett nytt regelsystem om ekonomiskt bistånd till asylsökande bör också innehålla bestämmelser om återkrav och återbetalning av bistånd för situationer där felaktig ersättning har utbetalats. Frågan behandlas av Utredningen om enhetligare regler och återkrav (Fi 2007:15). Mot denna bakgrund lämnar inte Asylmottagningsutredningen något förslag på en särskild återkravsbestämmelse i det nya regelverket om asylsökande.

7 Sociala insatser

I detta kapitel behandlas frågor som rör asylsökande med särskilda behov. Först ges en översikt över gällande regler på området. Därefter beskrivs de problem som finns i dag och som gäller oklara ansvarsförhållanden. Sist i detta kapitel lämnas förslag om ansvaret för sociala insatser för personer med särskilda behov i ett framtida mottagandesystem.

7.1 Gällande ordning

7.1.1 Gränsdragningen mellan LMA och socialtjänsten

När det gäller gränsdragningen mellan lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, och socialtjänstlagen (2001:453) är följande bestämmelser av intresse.

I 2 kap. 2 § socialtjänstlagen föreskrivs att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Vidare sägs att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I bestämmelsen konstateras också att i fråga om den som omfattas av LMA finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I LMA finns bestämmelser om att Migrationsverket ska lämna bistånd i form av logi och ekonomisk ersättning till asylsökande.

I 1 § andra stycket LMA föreskrivs att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader. I övrigt gäller socialtjänstlagen för asylsökande.

I propositionen till LMA finns några olika uttalanden som tar sikte på sociala insatser.

I samband med att frågan om boendet behandlas uttalas att asylsökande som bor på en förläggning har tillgång till ett omfattande

socialt stöd och särskild kompetens för arbete med den problematik som själva asylsituationen medför.¹ Vidare konstateras att de asylsökande som väljer att bo utanför förläggningssystemet inte regelmässigt kommer att kunna erbjudas motsvarande stöd. Om det finns en förläggning i närheten bör de emellertid enligt propositionen vid behov kunna vända sig dit för att få stöd. Samtidigt konstateras att den asylsökande också kan ha rätt att få vissa hjälpinsatser av vistelsekommunen med stöd av socialtjänstlagen.

Ett exempel på när vistelsekommunen enligt propositionen² har skyldigheter enligt socialtjänstlagen gäller skydd för asylsökande barn- och ungdomar. Det gäller oavsett om man bor på förläggning eller har eget boende. Det innebär enligt propositionen att de har samma skydd mot t.ex. vanvård som barn som är bosatta här i landet och att den kommun de vistas i har det yttersta ansvaret.³

I propositionens författningskommentar till 1 § LMA konstateras att det bistånd enligt socialtjänstlagen som avses i 1 § endast är bistånd enligt 4 kap. 1 § som utfyllnad till vad en asylsökande kan erhålla enligt LMA. Andra former av bistånd enligt socialtjänstlagen bör självfallet enligt propositionen gälla även för asylsökande m.fl. Förtydligandet om bostadskostnader infördes år 2005.

För vissa kommunala insatser rörande barn och ungdomar utgår statlig ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.⁴ En närmare redogörelse av förordningen finns i kapitel 10.

7.1.2 Ansvaret för ensamkommande barn

När det gäller gruppen ensamkommande barn är Migrationsverkets sociala ansvar numera begränsat. Sedan år 2006 gäller särskilda bestämmelser om mottagande av asylsökande ensamkommande barn.

Migrationsverket ska enligt 3 § andra stycket LMA anvisa en kommun som ska anordna boende för barnet. Verket ska anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mot-

¹ Se prop. 1993/94:94 s. 35 f.

² Se prop. 1993/94:94 s. 36.

³ Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Migrationsverket omfattas av denna anmälningskyldighet.

⁴ Se prop. 1993/94:94 s. 94.

tagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. Den anvisade kommunen blir vistelsekommun och ansvarar för utredning och åtgärder enligt socialtjänstlagen beträffande barnet.

I förarbetena framhålls att skälet till den nya ansvarsfördelningen rörande ensamkommande barn är att socialtjänsten på grund av lång erfarenhet av vård och omsorg om barn har förvärvat stor grundläggande kompetens inom detta område och därför är bättre skickad än Migrationsverket att ta ansvaret för omhändertagandet av asylsökande ensamkommande barn.

För insatser rörande ensamkommande barn erhåller kommunerna statlig ersättning enligt den ovan nämnda ersättningsförordningen.

7.1.3 Gränsdragningen mellan LMA och hälso- och sjukvården

LMA innehåller inga regler om hälso- och sjukvård för asylsökande. Denna fråga behandlas i en särskild lag.

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

Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård samt tandvård som barn som är bosatta i landet. Även barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning erbjuds vård på samma villkor som bosatta barn och ungdomar inom landstinget.

Vuxna asylsökande ska erbjudas vård samt tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

Statlig ersättning utgår enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

7.1.4 Kartläggning av insatser

För att kartlägga vilka sociala insatser Migrationsverket, kommuner och landsting i dag genomför för asylsökande och särskilt för asylsökande med särskilda behov har utredningen efterfrågat uppgifter från Migrationsverket och SKL.

Såväl Migrationsverket som SKL har uppgivit att det i dag finns olika problem i mottagandet av asylsökande med särskilda behov. Gränsdragningsproblem uppstår i och med att Migrationsverket har huvudansvaret för de asylsökande. Frågan är vilka insatser Migrationsverket inte kan tillhandahålla och vilka kommunerna därmed blir skyldiga att stå för. Oklarheterna gäller i princip vuxna asylsökande.

Varken Migrationsverket eller SKL har någon fullständig överblick över vilka insatser som ges till asylsökande med särskilda behov i dag. Det går därför inte heller att ange omfattningen. Till stor del handlar det dock om stöd i boendet. Det finns asylsökande som inte klarar ett traditionellt boende i lägenheter med självushåll t.ex. på grund av funktionsnedsättning, ålder eller sjukdom. En del behöver därför ett boende med möjlighet till stöd och omvårdnad dygnet runt. Andra kan bo kvar i vanligt boende om de får stöd och hjälp där. Förutom stöd i boendet finns behov av flera andra sociala insatser rörande asylsökande såsom insatser vid missbruk och våld i nära relationer.

När det gäller frågan om vem som står för insatserna kan generellt sägas att Migrationsverket tillgodoser behovet för dem som bor i anläggningsboende medan kommunerna – och ibland landstingen – genomför stödinsatserna för dem som bor i eget boende utan inblandning från Migrationsverkets sida.

I de fall Migrationsverket står för stödet kan det ske genom att verket på egen hand utför insatserna. Mottagningsenheterna har dock inte alltid egen kompetens att utreda eller ge omvårdnad och stöd utan måste hitta andra lösningar. Det kan handla om att köpa tjänster av kommuner, landsting eller privata vårdgivare. Det förekommer också att verket tar hjälp av andra asylsökande eller tillfälligt anställer personal.

Migrationsverkets erfarenhet av nuvarande ordning är att kommunernas beredvillighet att utreda behovet av stödinsatser och sätta in åtgärder beträffande asylsökande varierar över landet på grund av att innebörden av Migrationsverkets huvudansvar anses oklart i relation till socialtjänstlagens bestämmelser. Samma

erfarenhet gäller beträffande landstingen. Asylsökande som har varit inlagda på landstingens vårdinrättningar och bedöms som medicinskt färdigbehandlade lämnas ofta över till Migrationsverket som får ansvara för vårdplaneringen. Landstingen jämför ofta Migrationsverket med kommunerna när det gäller ansvar att göra vårdplanering för personer som är boende inom landstingsområdet.

Även SKL:s erfarenhet av nuvarande ordning är att rättsläget upplevs som oklart i kommunerna när det gäller ansvaret för sociala insatser till vuxna asylsökande eftersom Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet. Ett annat problem är att de kommuner som tolkar rättsläget så att de ansvarar för insatser enligt socialtjänstlagen även för vuxna asylsökande inte har rätt till statlig ersättning enligt den tidigare nämnda ersättningsförordningen. Detta innebär att i de fall en kommun gör bedömningen att en vuxen asylsökande har rätt till stöd, t.ex. hemtjänst, bostadsanpassning eller kommunala hjälpmedel, föreligger inte rätt till statlig ersättning. För en del kommuner kan kostnaderna bli omfattande. Om Migrationsverket däremot bedömer att det finns behov av en insats och köper tjänsten av kommunen får kommunen ersättning för kostnaderna. Kommunerna får vidare en årlig ersättning om 50 miljoner kronor för stödinsatser till barn av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen.

7.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande förtydligas.

Behovet av ett tydligt ansvar

Som framgått ovan finns i dag problem avseende ansvaret för sociala insatser för vuxna asylsökande, och särskilt avseende asylsökande med särskilda behov. Den nuvarande lagregleringen är tydlig i det avseendet att det framgår att socialtjänstlagen gäller samtliga asylsökande med undantag för rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen när förmåner av motsvarande karaktär kan utgå enligt LMA och för bostadskostnader. Ett problem är emellertid att innebörden av Migrationsverkets huvudansvar för asylsökande har kommit att medföra tolkningsproblem för Migra-

tionsverket och kommunerna respektive landstingen om vad som gäller i de enskilda fallen. Diskussionerna mellan Migrationsverket, kommunerna och landstingen om olika tolkningar rörande ansvaret drabbar i förlängning den enskilde.

Ett annat problem gäller bestämmelserna om statliga ersättning. I dag ersätts kommunerna endast i de fall Migrationsverket bedömer att en insats bör göras och köper tjänsterna av kommunerna.

Härtill kommer praktiska problem. Migrationsverket saknar i många fall kompetens för att identifiera behovet av omvårdnad och kan därför inte föra information vidare till kommunerna om vilka behov av stödåtgärder som kan finnas.

Sammantaget leder de problem som finns i dag till att stödet till asylsökande med särskilda behov ser olika ut runt om i landet. Dessutom skiljer sig stödet åt för dem som bor i anläggningsboende i förhållande till dem som bor i eget boende.

Frågan om ansvaret för sociala insatser för asylsökande är viktig eftersom detta generellt sett är en utsatt grupp på grund av svåra upplevelser i hemlandet. Det är därför angeläget att det inte råder någon oklarhet om vem som har ansvaret för olika insatser. Det är vidare av stor betydelse att de asylsökande som behöver sociala insatser får ett professionellt bemötande och stöd.

Skälen för ett förtydligat kommunalt ansvar

LMA och dess förarbeten tillkom medan det fortfarande fanns förläggingsboenden där det fanns personal som kunde ge socialt stöd till de boende. Även asylsökande med eget boende kunde vända sig dit för att få hjälp. Numera finns i princip inte längre några koncentrerade förläggingsboenden och därmed är förutsättningarna för socialt stöd också annorlunda. Frågan är då hur asylsökandes behov av olika sociala insatser bäst tillgodoses i ett modernt mottagandesystem där de asylsökande bor i vanliga lägenheter ute i samhället.

En rimlig utgångspunkt är att asylsökande i princip bör ha samma rätt till socialt stöd som i Sverige bosatta personer. Av denna anledning omfattas asylsökande av socialtjänstlagen med de undantag som redovisats ovan. Samtidigt sätter självfallet den osäkra längden på vistelsen i landet vissa faktiska gränser.

För ett tydligare kommunalt ansvar talar att utvecklingen av asylmottagandet när det gäller andra delar har gått mot "normalise-

ring”. Till exempel har asylsökande fått tillgång till grundläggande reguljära kommunala och landstingskommunala samhällstjänster som förskola, skola och sjukvård. Att lyfta fram kommunernas ansvar för sociala insatser beträffande vuxna asylsökande ligger i linje med vad som redan gäller för barn och ungdomar. Ett tydliggörande av det kommunala ansvaret skapar också bättre förutsättningar för asylsökande med särskilda behov att komma i åtnjutande av adekvata stödinsatser.

Ytterligare ett argument för ett tydligare kommunalt ansvar är frågan om tillsyn. En tydligare reglering av kommunernas ansvar för sociala insatser rörande asylsökande kommer att innebära att de insatser som Migrationsverket gör i dag i stället kommer att utföras av kommunerna. Därmed kommer insatserna att omfattas av reglerna om tillsyn i 13 kap. socialtjänstlagen, dvs. att Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska utöva tillsyn på området (se 13 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen).

Kommunerna bör ersättas för de sociala insatser de vidtar för asylsökande. Frågan om statlig ersättning behandlas vidare i kapitel 10.

Närmare om kommunernas ansvar

I det nya systemet bör det ankomma på vistelsekommunen att vid behov utreda behovet av sociala insatser och att göra sådana insatser. Det är naturligt att det i första hand är vistelsekommunen under tiden i ordnat boende som står för de insatser som behövs. Under ankomsttiden bör endast mer akuta sociala insatser göras.

Det handlar om insatser enligt tre lagar på socialtjänstens område: socialtjänstlagen, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

När en kommun överväger vilka insatser som är lämpliga beträffande en asylsökande måste givetvis hänsyn tas till den osäkerhet som råder kring längden på individens vistelse i Sverige. Det är inte möjligt att planera långsiktigt på samma sätt som beträffande en i Sverige bosatt person.

Av denna anledning bör inte insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bli aktuella för asylsökande. Insatserna enligt den lagen är av varaktig och långsiktig natur och därför inte lämpliga att sätta in under den osäkra prövningstiden. I den mån insatser av LSS-karaktär behövs i förhållande

till asylsökande får insatser i stället göras inom ramen för socialtjänstlagen.

När det gäller insatser enligt socialtjänstlagen bör det inte föreligga någon rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § i de fall motsvarande förmån kan utgå enligt den nya mottagandelagen. Inte heller bör rätt till bistånd föreligga för bostadskostnader.

8 Återvändande

Asylmottagningsutredningen har i uppdrag att överväga vilka incitament som kan användas inom mottagandesystemet för att stärka förutsättningarna för ett snabbt återvändande efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Nedan ges först en allmän bakgrund om återvändande. Därefter lämnas förslag på incitament inom mottagandesystemet som syftar till att påskynda återvändandet.

8.1 Allmänt om återvändande

Migrationsverket har huvudansvaret för verkställighet

Asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd förväntas acceptera avslagsbeslutet och inom några veckor efter det att beslutet vann laga kraft lämna landet frivilligt. Så sker dock inte alltid.

Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Detta innebär i praktiken att verket kallar den enskilde till ett s.k. återvändandesamtal för att tala om hemresan. Genomförandet av återvändandesamtal ställer stora krav på Migrationsverkets personal eftersom individens önskan i regel är att stanna i Sverige.

Migrationsverket arbetar också med att ordna id- och resehandlingar. Verket har en särskild funktion som har kontakt med utländska beskickningar för att skaffa fram handlingar åt dem som inte själva kan eller vill göra det. Av dem som sökte asyl år 2007 uppvisade 93,9 procent ingen passhandling vid ansökningstillfället. Arbetet med att reda ut oklara identiteter och ta fram resehandlingar tar mycket tid i anspråk.

Migrationsverket får under vissa förutsättningar lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till en polismyndighet. Det gäller om den som ska avvisas eller utvisas håller

sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Återvändandearbetet prioriteras

Migrationsverket prioriterade inte återvändandearbetet under huvuddelen av år 2007. Verkets ansträngningar koncentrerades i stället till asylprövningen i syfte att minska handläggningstiderna samt till arbetet med att bosätta personer som beviljats uppehållstillstånd. Sedan slutet av år 2007 har också återvändandearbetet getts hög prioritet inom Migrationsverket.

Våren 2008 antog verket en ny handlingsplan för att utveckla arbetet med ett värdigt och humant återvändande. Visionen är att den som återvänder ska ha använt tiden i Sverige på ett meningsfullt sätt och ha med sig något av värde vid hemkomsten. Ett långsiktigt mål är att fler ska välja att återvända självmant. Handlingsplanen omfattar initiativ inom en rad områden. Bättre muntlig och skriftlig information till den asylsökande, ökad tydlighet om asylprocessen och bättre motivationsarbete vid ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. En viktig målsättning med handlingsplanen är att personer med avslagsbeslut ska återvända självmant inom två månader.

Återetableringsstöd vid självmant återvändande

Migrationsverket får besluta om återetableringsstöd till en utlänning som fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen och som avser att självmant återvända.¹ Förutsättningen är att återvändande sker till ett land eller en del av ett land som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering av återvändande.

Återetableringsstödet höjdes den 1 november 2008. Återetableringsstöd får nu betalas ut med 30 000 kronor för den som har fyllt 18 år och med 15 000 kronor för den som inte har fyllt 18 år, dock med högst 75 000 kronor per familj.

¹ Se förordningen (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar.

8.2 Överväganden och förslag

Som utredningen fastslår på flera ställen i betänkandet är det viktigt att det nya mottagandesystemet för asylsökande understödjer rättssäkerheten och effektiviteten i asylprocessen. Mottagandet bör även vara utformat på ett sätt som underlättar och främjar ett återvändande. En viktig del i detta är tydliga signaler inom mottagandesystemet efter ett avslag. Det är rimligt att en asylsökande inte har tillgång till samma förmåner enligt mottagandelagen efter ett avslag som i väntan på beslut. I det följande föreslås därför begränsningar i rätten till sysselsättning och rätten till ekonomiskt bistånd.

8.2.1 Begränsningar i rätten till sysselsättning

Utredningens förslag: En asylsökande ska inte erbjudas sådan sysselsättning som regleras i mottagandelagen efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Utredningen har behandlat frågan om begränsningar i möjligheten till sysselsättning i kapitel 4. Utredningen har där föreslagit att det inte bör föreligga någon möjlighet till sådan sysselsättning som regleras i mottagandelagen efter ett avslagsbeslut som vunnit laga kraft. Efter denna tidpunkt bör i stället tid och insatser ägnas åt återvändandet.

8.2.2 Begränsningar i rätten till ekonomiskt bistånd

Utredningens förslag: Nedsättning av grundersättningen får ske om en utlänning med ett avlägsnandebeslut utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige.

Enligt LMA upphör rätten till bistånd när utlänningen lämnat landet. Dagersättningen får dock sättas ned i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Det kan t.ex. gälla den som vägrar att medverka till att söka en passhandling. Hel nedsättning får ske endast om utlänningen erbjuds plats på förläggning med fri kost. Vidare föreskrivs i LMA att en

utlänning som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte har rätt till något bistånd.

I propositionen avseende LMA² såg författningsförslaget ut på ett annat sätt. Regeringen föreslog i propositionen att rätten till bistånd skulle upphöra när en ansökan om uppehållstillstånd hade avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skulle verkställas. Rätten till bistånd skulle dock kvarstå för den tid som skäli- gen behövdes för verkställigheten. Bestämmelsen motsvarade i huvudsak regleringen i lagen om bistånd åt asylsökande m.fl.

Socialförsäkringsutskottet delade inte regeringens syn på frågan om bistånd efter avslag.³ Utskottet konstaterade att det hade upp- märksammat att den då gällande bestämmelsen om rätten till bistånd på verkställighetsstadiet hade föranlett problem. Anled- ningen var att tillämpningen av bestämmelsen hade lett till att kommuner hade fått ta försörjningsansvaret för avvisade eller utvi- sade personer. Utskottet ansåg att en sådan ordning inte är till- fredsställande utan menade att det är rimligt att staten har ansvar för utlänningar som tidigare omfattats av statens kostnadsansvar även när en verkställighet drar ut på tiden. Utskottet föreslog där- för att bestämmelsen skulle få en sådan lydelse att det klargjordes att statens kostnadsansvar omfattar även tiden för verkställighet. Utskottet uttalade vidare att det förutsatte att i den mån ekono- miska sanktionsmöjligheter erfordras gentemot utlänningar som försvårar verkställigheten regeringen skulle återkomma med förslag härom. Så skedde också vilket framgår av nuvarande lydelse av LMA som beskrivits ovan.

När utredningen nu överväger begränsningar i det ekonomiska biståndet efter avslag finns det alltså två intressen att beakta. Dels intresset av en tydlig signal till den enskilde att ärendet är avgjort och att vederbörande ska lämna Sverige, dels intresset av att kom- munerna inte ska behöva ta något försörjningsansvar.

En rimlig avvägning mellan nämnda intressen skulle kunna vara att staten har kvar ett försörjningsansvar i grunden men att det begränsas något mer än i dag.

Utredningen föreslår att nedsättning av grundersättningen ska få ske om en utlänning med ett avlägsnandebeslut utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige. Nedsättning får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egna mathållning.

² Se prop. 1993/94:94.

³ Se 1993/94:SfU11.

Skillnaden mellan den nuvarande bestämmelsen och den föreslagna är att det med den nya regleringen inte krävs att man vägrar medverka till en särskild åtgärd. Det räcker att Migrationsverket gör bedömningen att den enskilde har haft en rimlig förberedelse-tid och att hinder för verkställighet inte föreligger för att nedsättning ska få ske. Samtidigt garanteras den enskilde medel till mat och kommunernas yttersta ansvar behöver därmed inte aktualiseras.

Liksom i dag bör en utlänning som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte ha rätt till något bistånd.

8.2.3 Särskilda boenden

Utredningen har övervägt ytterligare ett incitament. Det gäller möjligheten att inrätta särskilda boenden för utlänningar med avlägsnandebeslut.

En fördel med en sådan boendeform skulle vara att det blev lättare för Migrationsverket att planera och förbereda hemresan tillsammans med den enskilde. En annan fördel skulle vara att utlänningar med avlägsnandebeslut inte skulle blandas med asylsökande i områden med ordnade boenden.

Det finns dock flera nackdelar med särskilda boenden för återvändare. En stor nackdel skulle vara att många utlänningar måste flytta ytterligare en gång inom ramen för mottagningssystemet. Det finns också en risk för att asylsökande som vet att deras beslut snart kommer att meddelas flyttar ut från ordnat boende för att hålla sig undan vid ett eventuellt avslag. Slutligen skulle Migrationsverket behöva anskaffa ytterligare boenden med ökade kostnader som följd.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att behovet av särskilda återvändandeboenden inte är så stort att det uppväger nackdelarna. En bra planering av återresan bör kunna ske ändå med Migrationsverkets nya arbetsrutiner. Utredningen lägger därför inte fram något förslag om särskilda boenden för utlänningar med avlägsnandebeslut.

9 Mottagandevillkoren vid tidsbegränsat uppehållstillstånd

Asylmottagningsutredningen har i uppdrag att se över mottagandevillkoren för utlänningar som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sådana uppehållstillstånd kan ges både till asylsökande och andra som ansöker om uppehållstillstånd. Utredningen behandlar villkoren för personer som har omfattats av LMA under ansökningstiden och som sedan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. När tiden för uppehållstillståndet går ut och den enskilde ansöker om förnyat uppehållstillstånd kan det uppstå problem av ekonomisk art såväl för den enskilde som för kommuner och landsting.

Nedan beskrivs först vilka mottagandevillkor som gäller i dag för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd och vilka problem som uppstår till följd av statusbytet vid en ny ansökan. Kapitlet avslutas med förslag om hur kostnadsansvaret för olika insatser för de nu aktuella personerna bör se ut i framtiden.

9.1 Gällande ordning

9.1.1 Mottagandevillkoren under tillståndstiden

Upphållstillstånd som gäller i minst 12 månader

Personer som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst 12 månader skrivs enligt gällande regelverk ut från mottagandesystemet av Migrationsverket. Därefter folkbokförs de eftersom de har uppehållstillstånd och regelmässigt kan antas tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år.

Dessa utlänningar betraktas som bosatta och de omfattas därför av det sociala och ekonomiska trygghetssystemet när de tas emot

av en kommun. Det handlar om socialförsäkringsskyddets bosättningsbaserade förmåner¹, fullständig hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), fullständig tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125) och stöd enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Utlänningar som har rätt att arbeta och som har ett arbete omfattas även av socialförsäkringsskyddets arbetsbaserade förmåner.

Utlänningar med uppehållstillstånd i minst ett år har också rätt att delta i introduktion i sin kommun. I de fall kommunen betalar ut introduktionsersättning till dem som deltar i introduktion omfattas även personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd av detta.

Migrationsverket betalar ut ersättning till kommuner för flyktingmottagande. Förutsättningarna för ersättning regleras i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Upphållstillstånd som gäller kortare tid än 12 månader

Utlänningar som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som understiger ett år och som vistas på en mottagningsenhet anvisas normalt inte en plats i en kommun eftersom de inte ska folkbokföras. Inte heller har de rätt till introduktion i en kommun.

Det finns dock inget som hindrar dessa utlänningar från att ordna egen bostad. De blir då utskrivna från verket liksom de som sedan tidigare bor i eget boende. De har då inte rätt till förmånerna enligt LMA utan blir i stället kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453). De har inte rätt till bosättningsbaserade förmåner.

I fråga om sjukvård ska de enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen endast erbjudas omedelbar hälso- och sjukvård. Landstingen behöver inte erbjuda hälso- och sjukvård till ett särskilt lågt pris. Ingen får dock nekas vård på grund av bristande betalningsförmåga.

Utlänningar som har rätt att arbeta och som har ett arbete omfattas av socialförsäkringsskyddets arbetsbaserade förmåner.

Med undantag för ett par fall (se nedan) utgår ingen statlig ersättning till kommuner och landsting för de kostnader de har för

¹ Vid tillämpning av socialförsäkringslagen (1999:799) ska den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här *under längre tid* än ett år anses vara bosatt här.

utlännningar som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år.

Några särskilda fall

Bevispersoner

Enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) får efter ansökan från förundersökningsledaren ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänningsperson som vistas här om det behövs för att kunna genomföra förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Sådana utlänningspersoner kallas bevispersoner. Bevispersoner beviljas inte arbetstillstånd.

En bevisperson omfattas inte av LMA även om han eller hon har ansökt om asyl. Detsamma gäller en utlänningsperson för vilken en ansökan om ett tillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen är under prövning.

Bevispersoner ska erbjudas tillgång till hälso- och sjukvård på samma villkor som i landet bosatta samt bistånd enligt socialtjänstlagen. Bosättningsbaserade förmåner beror på tillståndets längd (se ovan). Kommuner och landsting har rätt till statlig ersättning för kostnaderna för bevispersoner.

Uppehållstillstånd av medicinska skäl

Utlänningspersoner kan av medicinska skäl beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen.

Om uppehållstillståndet gäller minst ett år ska utlänningspersonen folkbokföras och betraktas då som bosatt och får därmed rätt till de sociala och ekonomiska förmåner som beskrivits ovan.

För de utlänningspersoner som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år och som inte vistas på en mottagningsenhet upphör rätten till bistånd enligt LMA efter en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. De blir i stället kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen.

Kommuner och landsting har rätt till statlig ersättning för kostnader för dessa utlänningspersoner.

Verkställighetsbinder

Även utlänningar som har beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft får i vissa fall beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd om det finns ett tillfälligt hinder mot verkställighet, se 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. Tillstånden kan vara i minst 12 månader eller kortare tid. Mottagandevillkoren varierar därför (se ovan).

De flesta av dem som beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd till följd av den tillfälliga lagen (2005:762) om ändring i utlänningslagen (1989:529) hade lagakraftvunna avlägsnandebeslut som inte upphävdes vid beslutet om tidsbegränsat uppehållstillstånd.

9.1.2 Mottagandevillkoren under tid då ny ansökan prövas

Personer som inte har lagakraftvunna avlägsnandebeslut

En utlänning som efter en asylansökan beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och som inte har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, kan ansöka om asyl på nytt när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut. Han eller hon omfattas då ånyo av 1 § första stycket 1 LMA. Enligt 3 § tredje stycket LMA ska utlänningen registreras vid en mottagningsenhet. Av 8 § första stycket LMA framgår att registreringen medför att bistånd ska lämnas enligt förmånsbestämmelserna i 13–19 §§.

För en utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har gällt i minst ett år kan återregistreringen få stora konsekvenser. Utlänningen förlorar rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsskyddet så länge LMA är tillämplig. En utlänning som mottagits i en kommun kan ha fått en egen bostad i en hyreslägenhet och beviljats bostadsbidrag. Utlänningens rätt till bostadsbidrag upphör vid återregistreringen, vilket kan medföra att han eller hon inte längre har ekonomiska möjligheter att bo kvar. Utlänningen kan tvingas att säga upp hyresavtalet och kan då få en skuld för obetald hyra för den avtalade uppsägningsperioden.

En utlänning som efter en asylansökan beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som kommunplacerats återregistreras dock inte alltid av Migrationsverket vid en mottagningsenhet när han eller hon ansöker om förlängt uppehållstillstånd. Anledningen är att om utlänningen beviljas

förlängt uppehållstillstånd skulle registreringen medföra att statlig ersättning (schablonersättning) enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. skulle utbetalas på nytt till den kommun som tar emot utlänningen. För att undvika detta gör Migrationsverket undantag från bestämmelsen om registrering.

Personer som har lagakraftvunna avlägsnandebeslut

Om en utlänning sedan tidigare har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut behandlar Migrationsverket en ny ansökan om uppehållstillstånd som ett ärende om hinder mot verkställighet. Ansökan ses således inte som en asylansökan utan som en begäran om prövning av om det finns några hinder mot att verkställa det tidigare fattade avlägsnandebeslutet. Därmed är personen inte asylsökande och omfattas inte av LMA. Utgångspunkten är att avlägsnandebeslutet ska verkställas men utlänningen kan fortfarande beviljas permanent uppehållstillstånd, se 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen. I de fall frågan om uppehållstillstånd tas upp till ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen omfattas utlänningen av LMA.

Konsekvensen av detta är att kommunerna kan få ta ansvar för de nu aktuella personernas försörjning enligt socialtjänstlagen med anledning av kommunernas yttersta ansvar för samtliga personer som vistas i kommunen. Kommunerna kan få försörja dessa personer under lång tid. Det har t.ex. blivit fallet med många av dem som fick tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av den ovan nämnda tillfälliga lagen.

En del kommuner har valt att fortsätta att betala ut introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. En del kommuner har beslutat att inte låta de aktuella personerna få fortsätta i introduktionen eftersom de saknar uppehållstillstånd. Det är oftast samma kommuner som har beslutat att betala bistånd enligt s.k. nödprövning. Det innebär att dessa kommuner ger avslag på ansökningar om introduktionsersättning och försörjningsstöd till full norm. Efter nödprövning kan kommunerna i stället bevilja ekonomiskt bistånd till mat och eventuell hyra fram till att den enskilde ordnat återresa till hemlandet.

När det gäller personer som beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd till följd av den ovan nämnda tillfälliga lagen har kommunerna fått viss kostnadstäckning av staten. Integrations-

verket beslutade att kommunerna skulle få schablonersättning, dock maximalt i två års tid. Efter att Integrationsverket lades ner fortsatte Migrationsverket att betala ut ersättning. Det är dock inte säkert att Migrationsverket skulle fatta ett sådant beslut om en liknande situation skulle uppstå på nytt eftersom utbetalning av schablonersättning egentligen förutsätter att individen har ett uppehållstillstånd.

Landstingen har kostnader för vård åt personer med utgångna tidsbegränsade uppehållstillstånd och lagakraftvunna avlägsnandebeslut. Landstingen får ingen ersättning för dessa kostnader.

Anknytningsökande

Utlänningar som är föremål för s.k. uppskjuten invandringsprövning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år (uppehållstillstånd på grund av äktenskap eller samboförhållande med en i Sverige bosatt person). Dessa utlänningar folkbokförs och betraktas som bosatta i landet.

Anknytningsökande som av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas omfattas av LMA och har därmed rätt till bistånd enligt den lagen. När de ansöker om förlängning av det tidigare tillståndet på i övrigt oförändrade villkor omfattas de emellertid inte av LMA, se 9 § andra meningen. De blir alltså inte återinskrivna hos Migrationsverket. Därmed omfattas de fortfarande av det sociala och ekonomiska trygghetssystemet och deras förändrade status får inte några ekonomiska konsekvenser i detta avseende.

9.1.3 Återvändarna – utresta personer som söker asyl på nytt

Det förekommer att personer som har rest hem efter att ha fått avslag på en asylansökan återkommer till Sverige för att söka asyl på nytt. Det första avslagsbeslutet gäller i fyra år och kan verkställas om igen.

De som ansöker om asyl inom fyraårsperioden skrivs inte in i mottagandesystemet och deras nya ansökningar behandlas inte som

asylansökningar utan som ansökningar om prövning av verkställighetshinder.²

Migrationsverket betalar inte ut någon ersättning till de nu aktuella personerna. De blir därmed en fråga för kommunerna.

Kommuner och landsting erhåller ingen ersättning för sina kostnader för denna grupp.

9.1.4 Utlänningar som har uppehållsrätt

Innan det var möjligt för tredjelandsmedborgare att få uppehållsrätt på grund av familjeanknytning till EES-medborgare beviljades de uppehållstillstånd på grund av anknytning. Numera behöver nämnda utlänningar inte längre ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige.

År 2006 fattade Migrationsverket ett vägledande beslut i ett enskilt ärende om bistånd till en asylsökande som bytte status när denne uppfyllde villkoren för uppehållsrätt på grund av anknytning till en EES-medborgare som hade uppehållsrätt. Verket angav i beslutet att uppehållsrätt i biståndshänseende får anses jämförbart med uppehållstillstånd och att utlänningens rätt till bistånd därför upphört enligt LMA.

9.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Asylsökande som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år och som ansöker om nytt tillstånd ska inte omfattas av mottagandelagen utan vara ett kommunalt ansvar. Statlig ersättning ska utgå.

Asylsökande som beviljas kortare uppehållstillstånd än ett år ska omfattas av mottagandelagen såväl under tillståndstiden som under tiden för ny ansökan om tillstånd. Migrationsverket svarar därmed vid behov för försörjning och andra insatser.

Motsvarande principer ska tillämpas på utlänningar som sedan tidigare har ett avlägsnandebeslut och som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

² Det finns dock två undantag när ersättning enligt LMA utgår. Det ena är när en utlänning efter återkomsten tas i förvar enligt utlänningslagen. Det andra undantaget är när Migrationsverket tar upp frågan om utlänningens uppehållstillstånd till ny prövning.

Som framgått ovan finns i dag flera problem när det gäller personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som sedan är föremål för förnyad prövning. Utlänningens statusbyte vållar problem såväl för den enskilde som för kommuner och landsting.

Nuvarande system är svåröverskådligt och därmed krångligt att tillämpa. Utlänningar som haft längre tidsbegränsade uppehållstillstånd kan vidare drabbas hårt i samband med att de ansöker om nytt tillstånd eftersom de genom återregistreringen förlorar rätten till sociala och ekonomiska förmåner under tiden den nya ansökan prövas. Nuvarande ordning innebär också att kommuner och landsting i flera fall saknar möjlighet att få ersättning för sina insatser trots att det handlar om personer som saknar uppehållstillstånd.

Utredningen anser att det är rimligt att det ekonomiska ansvaret för de personer som nu diskuteras i större utsträckning än i dag ligger på staten. Detta ställningstagande ligger i linje med den grundläggande principen om att staten har kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande.

Ett vidgat statligt ansvar kan utformas på olika sätt. Ett första alternativ är att den enskilde förblir inskriven hos Migrationsverket tills permanent uppehållstillstånd beviljas eller den enskilde lämnar landet. Detta skulle innebära att staten har ansvaret för försörjning m.m. för personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd såväl under tillståndstiden som under tiden de söker nytt tillstånd. Först om ett permanent uppehållstillstånd beviljas börjar den kommunala introduktionen.

Fördelen med detta alternativ är att det är en renodlad lösning med ett tydligt statligt ansvar. En nackdel är att utlänningar som beviljas ett längre uppehållstillstånd men som fortsätter att omfattas av mottagandelagen går miste om sociala och ekonomiska förmåner som i dag utgår enligt andra lagar. En annan nackdel är att utlänningarnas integration i landet försenas. Sammantaget ökar risken att det uppstår en situation med ett a- och ett b-lag i befolkningen, med legalt och i princip permanent bosatta individer, som har olika rättigheter och skyldigheter.

Ett andra alternativ är att man väljer olika lösningar för utlänningar som beviljats ett uppehållstillstånd i minst ett år och för utlänningar som beviljats ett kortare tillstånd.

För asylsökande som beviljats ett uppehållstillstånd i minst ett år skulle man kunna tillämpa samma princip som för de anknytningssökande som beskrivits ovan, dvs. att vid en ny ansökan skrivs personen inte in igen hos Migrationsverket och

omfattas därmed inte ånyo av mottagandelagen. I stället har kommunen kvar försörjningsansvaret i förhållande till den enskilde som fortfarande omfattas av det sociala och ekonomiska trygghetssystemet. I denna modell tar staten sitt yttersta ekonomiska ansvar genom att ersätta kommunerna för deras kostnader. Även landstingen bör få ersättning för sina kostnader.

Det handlar i första hand om ersättning för insatser under tiden ansökan prövas. Beviljas sedan uppehållstillstånd blir det kommunen som åter bär det ekonomiska ansvaret. Blir det ett avslag ska Migrationsverket inleda återvändandearbetet och eventuellt lämna över ärendet till polisen. För det bistånd som kommunen kan behöva ge under tiden fram till hemresan, t.ex. i form av nödbidrag, bör statlig ersättning utgå.

Asylsökande som har beviljats ett uppehållstillstånd för en kortare tid än ett år skulle däremot omfattas av mottagandelagen såväl under tillståndstiden som under en ny ansökningstid. Detta oavsett om de bor i av Migrationsverket ordnat boende eller i eget boende. Migrationsverket skulle därmed ha försörjningsansvaret för dessa utlänningar hela tiden. Landstingen skulle få ersättning för sina kostnader på samma sätt som för andra som omfattas av mottagandelagen.

En fördel med alternativ två är att utlänningar som en gång har fått rätt till det bosättningsbaserade trygghetssystemet inte behöver drabbas av ett ekonomiskt bakslag vid en ny ansökan. Inte heller försenas introduktionen för dessa personer. Samtidigt utgår statlig ersättning för kommunala kostnader. Fördelen för utlänningar som inte uppnått rätten till nu nämnda förmåner är att Migrationsverket får ett tydligt ansvar för dem. Alternativ nummer två framstår därför som den bästa lösningen.

För utlänningar som sedan tidigare har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut betyder alternativ nummer två följande. En utlänning som efter ett beslut om avvisning eller utvisning beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på minst ett år förblir kommunens ansvar vid en prövning om verkställighetshinder. Statlig ersättning utgår för de kommunala insatser som kan vara nödvändiga fram till beviljande av ett uppehållstillstånd eller fram till hemresan.

En utlänning som i motsvarande situation beviljas ett tillstånd för kortare tid blir däremot Migrationsverkets ansvar under tillståndstiden och tiden för prövning av hinder mot verkställighet.

Ett nytt statligt ersättningsansvar bör också omfatta utlänningar som lämnat landet efter ett avslag men som återvänder hit inom fyraårsperioden och blir föremål för prövning av verkställighetshinder. Utgångspunkten är att dessa personer åter ska lämna landet men innan så sker eller uppehållstillstånd beviljas vid prövningen av verkställighetshinder kan kommuner behöva betala ut i vart fall nödbidrag på grund av kommunernas yttersta ansvar för dem som vistas i kommunen. För detta bör kommunerna få statlig ersättning.

Frågan om ett nytt statligt ersättningssystem behandlas vidare i kapitel 10.

10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

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

Den statliga ersättningen lämnas i vissa fall i form av schabloner. En enskild insats kan därmed innebära lägre eller högre utgifter än nivån på schablonen. I genomsnitt ska ersättningen motsvara de faktiska kostnaderna. I andra fall ersätts den faktiska kostnaden för enskilda insatser. Ersättning lämnas i flera fall efter särskilt ansökningsförfarande. En del ersättningsbeslut kan överklagas av berörd kommun eller berört landsting. Vissa ersättningsbeslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol medan andra kan överklagas till regeringen.

Asylmottagningsutredningen har i uppdrag att se över den nuvarande ordningen för hur statlig ersättning lämnas i syfte att effektivisera och förenkla systemet för ersättning till kommuner och landsting. Utredningen ska också se över nuvarande ordning för hur ersättningsbeslut överklagas.

Nedan beskrivs först översiktligt gällande ersättningsbestämmelser. Därefter redovisas förslag till en ny ersättningsmodell.

10.1 Gällande regler

10.1.1 Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

I förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ges bestämmelser om kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar. Ersättning beslutas och betalas av Migrationsverket. I de flesta fall krävs en ansökan.

Enligt förordningen kan ersättning utgå för en rad olika kostnader. Det rör sig främst om kostnader som kommuner har. Till exempel utgår ersättning för mottagande av ensamkommande barn och utbildning för barn och vård av barn i annat hem än barnets eget. I tabell 10.1 nedan beskrivs översiktligt olika poster som ersätts enligt förordningen och på vilket sätt de ersätts. I vissa fall ersätts den faktiska kostnaden och i vissa fall utgår en schablonersättning.

Migrationsverkets beslut om ersättning beträffande extraordinära kostnader får överklagas hos regeringen. Övriga beslut enligt förordningen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2007 uppgick den utbetalade ersättningen enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. detta år till 707 miljoner kronor.

Tabell 10.1 Ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Insats	Ersättning
Överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn	Schablon
Bistånd enligt LMA till anknytningsökande m.fl.	Faktisk kostnad
Transporter	Faktisk kostnad
Utbildning för barn och unga	Schablon
Elever med särskilda behov m.m.	Faktisk kostnad
Allmän förskola (från 4 år)	Schablon
Vård av barn i annat hem än barnets eget	Faktisk kostnad
Utredning enligt socialtjänstlagen av ensamkommande barn	Schablon
God man för ensamkommande barn	Den som har förordnats till god man har rätt till ett skäligt arvode och ersättning för utgifter
Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd (medicinska skäl) < 1 år	Faktisk kostnad
Bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen m.m. till personer där ansökan om uppehållstillstånd gjorts av förundersökningsledare	Faktisk kostnad
Betydande extraordinära kostnader	Prövas av Migrationsverket från fall till fall
Stödinsatser av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen till barn	Schablon (en fast och en rörlig del)

10.1.2 Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande innehåller bestämmelser om statlig ersättning till landsting, kommuner och apotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptföreskrivna läkemedel som de har för vissa utlänningar. Ersättning beslutas och betalas av Migrationsverket. I vissa fall krävs en ansökan.

Enligt förordningen kan ersättning utgå för en rad olika kostnader. Till exempel utgår ersättning för omedelbar vård och vård som inte kan anstå för vuxna samt för hälso- och sjukvård för barn. I

tabell 10.2 nedan beskrivs översiktligt olika poster som ersätts enligt förordningen och på vilket sätt de ersätts.

Vissa av Migrationsverkets beslut om ersättning får överklagas hos regeringen. Andra ersättningsbeslut får inte överklagas.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2007 uppgick den utbetalade ersättningen enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande detta år till 674 miljoner kronor.

Tabell 10.2 Ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Insats	Ersättning
Vuxna: – omedelbar vård och vård som inte kan anstå – mödrahälsovård – förlossningsvård – preventivmedelsrådgivning – vård vid abort – vård och åtgärder enligt smittskyddslagen – omedelbar tandvård – tandvård som inte kan anstå	Schablon
Barn: – hälso- och sjukvård – tandvård	Schablon
Hälsoundersökning	Schablon
Vårdkontakt > 100 000 kr	Särskild ersättning beräknad enligt rikssavtallets bestämmelser
Hälso- och sjukvård samt tandvård till förvarstagna	Faktisk kostnad
Receptförskrivna läkemedel	Faktisk kostnad

10.2 Den norska modellen

I Norge har staten ansvar för att erbjuda asylsökande boende, *asylmottak*. Att vara värdkommun för ett asylmottak innebär både uppgifter och utgifter. Asylsökande är i princip likställda med kommunens övriga invånare när det gäller tjänster från kommunen. För att kompensera kommunerna för deras utgifter för asylsökande utgår en statlig ersättning.

De kommuner som är värdkommuner för ett asylmottak får en årlig ersättning av staten. Ersättningen avser kostnader för sjuk-

vård, insatser rörande barn, tolktjänster m.m. Ersättningen består av en grundersättning per kommun (392 000 norska kronor) och en särskild ersättning per mottagningsplats (4 200 norska kronor). Ersättningsnivåerna höjdes kraftigt år 2008.

10.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Ett nytt system för statlig ersättning till kommuner och landsting rörande asylsökande införs.

10.3.1 Behovet av ett nytt ersättningssystem

Ett nytt system för statlig ersättning till kommuner och landsting rörande asylsökande behövs av flera skäl.

Som framgått ovan finns i dag ett antal olika bestämmelser om statlig ersättning till kommuner och landsting. De ersättningsbara posterna är många och de ersätts på olika sätt – ibland utifrån en schablon, ibland utifrån verklig kostnad. Ofta måste en ansökan om ersättning upprättas och skickas till Migrationsverket. Reglerna för överklagande varierar, vissa beslut ska överklagas till regeringen medan andra beslut ska överklagas till förvaltningsdomstol. Dagens bestämmelser utgör därmed en provkarta på flera olika principer för fastställande av ersättning, utbetalning och överklagande. Av denna anledning är regelverket svårt både att överblicka och att tillämpa. Flera kommuner har också framfört till utredningen att det kan vara mycket tidskrävande att upprätta ansökningar om ersättning till Migrationsverket. Nuvarande ersättningssystem behöver alltså förenklas och göras mer enhetligt.

Ett ytterligare skäl för ett nytt ersättningssystem är att kommunerna enligt utredningens förslag får ansvar för fler uppgifter rörande asylsökande. Det handlar om undervisning i svenska och anordnande av praktikplatser m.m. (se kapitel 4). För detta ska statlig ersättning utgå.

Enligt utredningens förslag förtydligas ansvaret för sociala insatser rörande asylsökande (se kapitel 7). Vidare utökas statens ekonomiska ansvar för vissa personer som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd (se kapitel 9).

Vad som nu sagts innebär att det behövs nya regler om statlig ersättning till kommuner och landsting. Utredningen beskriver i det följande hur ett sådant system bör se ut.

Utredningen vill inledningsvis understryka att utredningens materiella förslag i flera hänseenden innebär ambitionshöjningar inom mottagningssystemet. Detta avspeglar sig när det gäller ersättningsreglerna. I den utsträckning utredningens förslag innebär ökade kostnader får detta självklart betydelse för frågan om finansieringen av utredningens förslag. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 14.

Utredningen vill vidare kommentera underlaget för förslagen om nya ersättningsregler. Vid beräkningen av nya schabloner och andra ersättningar har utredningen försökt att utgå från nuvarande kostnader för olika insatser. Då det emellertid har visat sig svårt att få fram uppgifter på vissa områden om det faktiska kostnadsläget i dag är underlaget för beräkningen av nya schabloner och andra ersättningar inte fullständigt.¹ Detta gäller framför allt kostnaderna på det sociala området.² Varken Migrationsverket eller SKL har någon fullständig bild av de sociala insatser som görs för asylsökande inom ramen för nuvarande system eller kostnaderna för dessa insatser. Inte heller har utredningen haft fullständigt underlag för att kunna bedöma befintliga schabloner i förhållande till kommunernas faktiska kostnader. Detta har särskilt visat sig på skolområdet. Det sagda leder till att utredningen lämnar förslag till en principmodell för statlig ersättning, dvs. vilka insatser som staten bör ersätta och om det bör ske med schablon eller faktisk kostnad eller på annat sätt. Utredningen uttalar sig även om schablonernas storlek. Dessa bör dock bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen utifrån ett mer fylligt underlag. Mot denna bakgrund lämnar inte utredningen några författningsförslag i nu aktuell del.

I det följande behandlas först ersättningsreglerna i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser i den förordningen ersätts av helt nya som kan delas in i följande områden:

- Svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning
- Utbildning för barn och ungdomar

¹ Detta beror bl.a. på att Migrationsverket inte särredovisar vissa uppgifter som utredningen behövt t.ex. kostnader för stöd i boendet.

² Se närmare härom i kapitel 7.

- Sociala insatser
- Extra ersättning

Därefter behandlas ersättningsfrågor som rör de regler som finns i förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Slutligen berörs frågan om asylsökandes vårdavgifter.

10.3.2 Förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning

Nuvarande ordning samt referenspunkter för förslag till ersättningar

År 2007 var totalkostnaden för den av Migrationsverket anordnade s.k. organiserade sysselsättningen 205 miljoner kronor. I genomsnitt under året deltog 7 000 asylsökande i aktiviteterna. Antalet årsarbetskrafter inom Migrationsverket som var sysselsatta med den organiserade sysselsättningen var samtidigt 90 stycken. Under 2008 har förhållandet mellan antal deltagare och antal årsarbetskrafter förändrats. I dag torde det gå cirka 100 deltagare per årsarbetskraft.

Utredningen uppskattar att cirka 160 miljoner kronor av den totala kostnaden för den organiserade sysselsättningen hänförde sig till svenskundervisningen (inklusive resor i samband med denna). Kostnaden för en undervisningsplats i svenska, beräknad per deltagare och år, uppskattas till cirka 32 000 kronor. Till grund för denna beräkning ligger en uppskattning om ett genomsnittligt antal deltagare under året på cirka 5 000 individer. Kostnaden för praktik och sådan ”övrig” sysselsättning som i ett framtida system som det utredningen föreslår bör kunna organiseras i form av praktik eller liknande, har inte kunnat särskiljas från övriga kostnader avseende den organiserade sysselsättningen.

Kommunerna har i dag en lagstadgad skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare svenska för invandrare (sfi). Den genomsnittliga kostnaden per heltidsstuderande och år är enligt Skolverkets statistik 30 600 kronor. Den normala omfattningen på sfi-studier uppskattas av ansvariga handläggare på Utbildningsdepartementet till 15 timmar per vecka i cirka 40 veckor (att jämföra med

undervisningen i svenska för asylsökande som enligt Migrationsverkets interna riktlinjer ska omfatta minst 10 timmar per vecka).

En referenspunkt för beräkning av storleken på ersättningen till kommunerna vad avser praktik/annan sysselsättning är totalkostnaden per dag för en arbetsförmedlare. Denna beräknas till cirka 2 500 kronor, motsvarande cirka 600 000 kronor per år. Tidsåtgången för anskaffning av en praktikplats uppskattas av Arbetsförmedlingen till en halv till en dag.

Förslag – undervisning i svenska

Utredningen föreslår att vistelsekommunen efter ankomsttiden ska erbjuda den asylsökande svenskundervisning minst 10 timmar i veckan under minst 4 månader eller till dess att den asylsökande uppnått erforderliga kunskaper i svenska (motsvarande sfi-nivå D). Kostnaden för att anordna sådan undervisning beräknas till 10 000 kronor per individ.

Utredningen har övervägt en konstruktion av ersättningen till kommunerna som bygger på en schablonersättning per individ som genomgår svenskundervisning. Ur ett budgetärt perspektiv är det emellertid principiellt inte önskvärt med utgiftsposter utan ett fixerat kostnadstak. Utredningen föreslår därför att regeringen årligen får bestämma den totala ersättningen till kommunerna för anordnande av undervisning i svenska för asylsökande med utgångspunkt från ovan angivna styckkostnader samt önskad ambitionsnivå när det gäller deltagande.

Utredningen bedömer för sin del, mot bakgrund av nuvarande förhållanden och totalt sett tillgängliga resurser, att en rimlig ambitionsnivå är att hälften av alla asylsökande 18–64 år ska/kommer att läsa svenska (cirka 12 000 individer vid 30 000 registrerade i mottagandesystemet). Det skulle innebära att kommunerna ersattes med totalt 120 miljoner kronor (12 000 x 10 000). Kostnadskonsekvenserna av förslaget utvecklas närmare i kapitel 14 samt i *bilaga 2*.

De resurser som riksdagen anslår för undervisning i svenska för asylsökande bör tillföras Migrationsverket som bör ges i uppdrag att fördela medlen till kommunerna. Utgångspunkten vid medelsfördelningen bör vara antalet asylsökande i åldern 18–64 år i respektive kommun. Det bör dock övervägas om Migrationsverket bör ha möjlighet att i viss mån beakta andra faktorer som kan ha

betydelse för den enskilda kommunens kostnader för att erbjuda undervisning av aktuellt slag. Det kan t.ex. vara kommunens storlek och befintliga kapacitet i fråga om administrativa och pedagogiska resurser samt kollektivtrafik.

Som framgår av avsnitt 4.3.4 finns i en situation där statlig finansiering saknas inte någon skyldighet för kommunen att erbjuda svenskundervisning. Anslag i den storleksordningen som utredningen lägger till grund för sina beräkningar, bör dock kunna innebära att alla asylsökande som vill läsa svenska får möjlighet att göra det. Utredningen grundar denna bedömning på inte minst förhållandena i dag.

Migrationsverket bör ges ett tydligt uppdrag att tillsammans med Skolverket följa upp omfattning av och kvalitet i den undervisning som kommunerna anordnar.

Förslag – praktik och annan sysselsättning

Utredningen föreslår att vistelsekommunen efter ankomsttiden i den utsträckning det är möjligt ska erbjuda asylsökande praktik eller annan sysselsättning. Kostnaden för att anskaffa och administrera en praktikplats eller motsvarande beräknas till mellan 1 500 och 2 500 kronor. Då det för vissa individer bör kunna bli aktuellt med mer än en ”placering” bör schablonersättningen per deltagande individ ligga på den högre nivån, 2 500 kronor.

Utredningen föreslår också i fråga om praktik och annan sysselsättning att regeringen årligen bestämmer den totala ersättningen till kommunerna för anordnande av praktik och annan sysselsättning för asylsökande med utgångspunkt från ovan uppskattade ”styckkostnad” samt önskad ambitionsnivå när det gäller asylsökandes aktivitet.

Utredningen bedömer att en rimlig ambitionsnivå är att hälften av alla asylsökande 18–64 år bör delta i praktik eller annan sysselsättning under någon del av sin väntan på besked i asylärendet (det motsvarar 12 000 vid 30 000 registrerade i mottagningssystemet). Det skulle innebära att kommunerna ersattes med totalt 30 miljoner kronor (12 000 x 2 500). Kostnadskonsekvenserna av förslaget utvecklas närmare i kapitel 14 samt i *bilaga 2*.

Medlen bör tillföras Migrationsverket som fördelar dem enligt samma principer som föreslås i fråga om medlen för undervisning i svenska för asylsökande.

Utredningen har övervägt möjligheten att föreslå ett ersättningsystem som innebär att Migrationsverket i efterhand, efter ansökan av kommunen, utbetalar en schablonersättning per individ som praktiserat eller har haft annan sysselsättning under viss tid. Migrationsverket skulle i ett sådant system öronmärka medel för respektive mottagarkommun, som verket sedan skulle kunna ”ropa av” utförda tjänster gentemot. Poängen med ett sådant system skulle vara att det skapades tydliga incitament för kommunen, som s.a.s. skulle få betalt för prestation. Det skulle också skapas större flexibilitet i den meningen att Migrationsverket skulle kunna styra över resurser till de kommuner som presterar bra och därmed säkerställa att så mycket som möjligt av de resurser regeringen anslår verkligen kommer till produktiv användning.

Mot bakgrund av att strävan är att skapa ett enklare och tydligare system för den statliga ersättningen till kommunerna, vill emellertid inte utredningen här förorda ett system som det ovan skisserade. Det finns en poäng med att ersättningssystemet för svenska respektive praktik/sysselsättning är konstruerat på samma sätt. I samband med att regeringen tar slutlig ställning till de olika delarna i ett nytt system för statlig ersättning till kommunerna – och en helhetsbild framträder – kan det dock finnas anledning till förnyat övervägande i nu aktualiserade fråga.

Också när det gäller praktik och annan sysselsättning bör det ges ett tydligt uppdrag åt Migrationsverket att följa upp omfattning av och kvalitet i de kommunala insatserna. Migrationsverket bör härvid samråda med Arbetsförmedlingen.

Utbildning för barn och ungdomar

Nuvarande ersättning

En kommun har i dag rätt till ersättning för kostnader för utbildning för asylsökande barn m.fl. med följande schabloner per år och elev:

Förskoleklass	29 000 kr
Grundskola, obligatorisk särskola, specialskola och sameskola	56 700 kr
Gymnasieskola och gymnasiesärskola.	64 300 kr

Ersättning enligt ovan utgår efter ansökan.

Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning till en kommun för extra kostnader för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet.

En kommun har vidare rätt till ersättning för kostnader för plats i allmän förskola. Ersättning betalas med 35 300 kronor per barn och år. Ersättning utgår efter ansökan.

Problem i dag

Vid utredningens kontakter med kommuner och SKL framgår att nivån på schablonen för allmän förskola förefaller någorlunda rimlig men att det finns problem med övriga schabloner på utbildningsområdet. Ett problem är att det i schablonerna inte ingår ersättning för lokaler. Anledningen till detta är enligt förarbetena att man inte trodde att det skulle uppstå särskilda lokalkostnader. I propositionen *Asylsökande barns skolgång m.m.* (prop. 2000/01:115)³ uttalas följande:

Regeringen grundar sina bedömningar om schablonersättningar på marginalkostnadsberäkningar. Antalet asylsökande barn och ungdomar m.fl. utgör en relativt liten grupp av det totala antalet barn i skolan och kan därmed förväntas medföra endast mindre volymökningar som beräknas inrymmas inom befintliga lokaler. De föreslagna schablonbeloppen förväntas täcka de totala kostnaderna med undantag av kostnader för skollokaler.

Av propositionen framgår inte närmare hur de ursprungliga schablonerna räknades fram. De anges i propositionen bara till beloppen.

Av utredningens kontakter med kommuner och SKL framgår att vissa kommuner har merkostnader för lokaler för asylsökande elever; en del genom att särskilda lokaler hyrs in och andra genom att de planerar sina ordinarie lokaler så att de rymmer de asylsökanden barnen. Denna lägesbild vinner stöd av Statskontorets rapport *Asylsökande barns skolgång*, 2004:12.

Enligt statistik från Skolverket utgör lokalkostnaden 15–20 procent av den totala kostnaden för en elev. För dessa kostnader får kommunerna alltså ingen ersättning när det gäller asylsökande barn och ungdomar.

³ Se s. 24.

Även om nuvarande schabloner skulle räknas upp med 15–20 procent motsvarande lokalkostnaderna skulle det enligt SKL inte räcka för att kommunerna skulle få ersättning för sina faktiska kostnader för asylsökande elever. Dagens utbildningsschabloner är nämligen betydligt lägre än kommunernas faktiska kostnader. Detta gäller särskilt elever i särskola och specialskola. Skillnaderna framgår om man jämför schablonerna för asylsökande barn med de genomsnittliga kostnaderna för samtliga skolbarn. Enligt uppgift från Skolverket uppgick de genomsnittliga kostnaderna (inklusive lokalkostnader) per elev år 2007 till följande:

Förskoleklass	44 600 kr
Grundskola	79 200 kr
Obligatorisk särskola	304 200 kr
Specialskola	787 700 kr
Gymnasieskola	88 900 kr
Gymnasiesärskola	237 700 kr

SKL och flera kommuner som utredningen varit i kontakt med bedömer att kostnaden för en asylsökande elev ofta är större än genomsnittskostnaden räknat på alla elever. Bakgrunden är att de asylsökande eleverna behöver kvalificerat stöd och hög lärartäthet. Till detta kommer tolkkostnader.

Även om antalet asylsökande elever i specialskola och särskola är litet (uppskattningsvis runt 2 procent eller 80 barn utifrån Skolverkets statistisk rörande samtliga elever) kan mottagandet av sådana elever få stora ekonomiska konsekvenser för en enskild kommun. Möjligheten att få ersättning för extra kostnader på skolområdet fungerar enligt många kommuner inte bra.

Sedan förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. infördes och fram till och med 2007 har schablonerna för asylsökande elever höjts med cirka 12 procent.⁴ Under samma period har genomsnittskostnaderna för samtliga elever ökat med cirka 20 procent.

⁴ Senaste höjningen trädde i kraft den 1 januari 2009.

Förslag

För att säkerställa kvalitet i undervisningen och övriga insatser inom skolans ram för asylsökande elever, måste kommunerna få fullgod ersättning. Utgångspunkten måste vara att dessa elevers behov måste tillgodoses, på samma sätt som i Sverige bosatta elevers.

Utbildningsschablonerna för asylsökande elever ligger som framgår ovan betydligt under genomsnittskostnaderna för samtliga elever. Det finns anledning att anta att kostnaderna för asylsökande elever inte understiger dessa genomsnittskostnader. En uppräknings av schablonerna bör därför ske. Utredningen föreslår en höjning med 30 procent utifrån det underlag som varit möjligt för utredningen att få fram.

För kommuner som kan påvisa att asylsökande barns skolgång medför påtagligt ökade lokalkostnader finns också möjligheten att utöver schablonersättning få särskild ersättning (se nedan). Det kan i vissa fall finnas fog för ett marginalkostnadsresonemang i fråga om lokalkostnader, av det slag som regeringen förde i proposition 2000/01:115. Så är dock, enligt utredningens uppfattning, inte alltid fallet.

Schablonerna för förskoleklass, grundskola och gymnasieskola blir med utredningens förslag följande:

Förskoleklass	37 700 kr
Grundskola	73 700 kr
Gymnasieskola	83 600 kr

Dessa schabloner bör som i dag utgå efter ansökan och inte automatiskt eftersom utnyttjandegraden av ersättningen ligger långt under 100 procent. Anledningen torde vara att alla kommuner inte begär ersättning och att alla asylsökande barn inte går i skolan.

För asylsökande elever som behöver gå i obligatorisk särskola, specialskola eller gymnasiesärskola kan kostnaderna bli betydande. För dessa fall är det inte lämpligt med en schablon utan berörda kommuner bör få ansöka om ersättning för faktisk kostnad.

Sociala insatser

Ersättningen på det sociala området bör i ett framtida system delas in i tre underområden: Ersättning för sociala insatser i allmänhet, ersättning för insatser rörande ensamkommande barn och ersättning för insatser rörande vissa grupper av personer som har eller har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd m.fl. (angående sistnämnda kategori se kapitel 9).

Ersättning för sociala insatser

Som framgår av kapitel 7 finns det behov av att tydliggöra ansvaret för sociala insatser för vuxna asylsökande. Kostnadsansvaret för dessa insatser bör vila på staten. En sådan ordning ställer krav på nya ersättningsregler på det sociala området.

En ny ersättning till kommunerna bör täcka de flesta sociala insatser som blir aktuella för asylsökande. Även i framtiden handlar det främst om insatser för asylsökande barn och ungdomar med särskilda behov. Vid betydande extrakostnader bör finnas möjlighet till särskild ersättning (se nedan).

År 2007 betalade Migrationsverket drygt 500 miljoner kronor enligt ersättningsförordningen till kommunerna för sociala insatser rörande barn och ungdomar. Några ersättningsregler rörande insatser för vuxna finns inte. För de insatser som kommunerna gör för vuxna finns därför inte någon möjlighet att få ersättning enligt nämnda förordning. I vissa fall får dock kommunerna ersättning av staten inom ramen för avtal mellan Migrationsverket och berörd kommun.

Utredningen har gjort stora ansträngningar för att få fram underlag för förslag till nya ersättningsregler för sociala insatser. Både Migrationsverket och SKL har dock haft mycket svårt att presentera relevant information. Det har bland annat berott på att aktuella kostnader inte särredovisas, varken hos Migrationsverket eller enskilda kommuner.

Utredningen konstaterar mot denna bakgrund att det inte finns underlag för att lägga fram ett utvecklat förslag om statlig ersättning för sociala insatser. För att det ska kunna göras krävs först och främst en fördjupad undersökning och analys av både Migrationsverkets och kommunernas kostnader för sociala insatser för vuxna.

Utgångspunkten för ett förslag till nytt system för statlig ersättning måste emellertid vara den kommunala finansieringsprincipen. Ersättningen till kommunerna ska motsvara deras faktiska kostnader. Detta innebär i princip att summan av de medel som Migrationsverket och kommunerna i dag tillsammans lägger på sociala insatser för asylsökande, ska tillföras kommunerna och fördelas mellan dem. För framtiden finns det en osäkerhet huruvida ett förtydligt kommunalt ansvar i enlighet med utredningens förslag, kommer att leda till att fler asylsökande i praktiken kommer att komma ifråga för insatser.

Utredningen har i sitt arbete kunnat konstatera att gällande system för schablonersättningar för ensamkommande barn fungerar bra. Dessa bör därför i princip finnas kvar. Utredningen föreslår vidare ytterligare schablonisering av vissa insatser rörande ensamkommande barn (se nedan).

I övrigt bör emellertid ersättning för insatser på det sociala området utges inom ramen för ett mer generellt utformat ersättningsystem. Självfallet bör i ett sådant system hänsyn tas till antalet asylsökande i respektive kommun. Liksom i fråga om hälso- och sjukvård kan emellertid den *faktiska* individkostnaden för sociala insatser antas variera kraftigt beroende på framför allt individens ålder – ett barn eller en mycket gammal person är normalt förknippade med större kostnader för sociala insatser än andra. Detta bör också beaktas. Den närmare utformningen av ett nytt ersättningsystem får anstå till dess att en mer fullständig bild av kostnaderna (se ovan) föreligger.

Ensamkommande barn

- Migrationsverket ska enligt nuvarande regler träffa överenskommelse med kommuner om mottagande av ensamkommande barn. Till en sådan kommun utgår i dag en årlig ersättning på 500 000 kronor. Härutöver utgår 1 600 kronor per dygn för varje överenskommen plats och ytterligare 300 kronor per dygn för varje utnyttjad plats. Detta system fungerar enligt berörda parter bra. Det finns därför inget behov av att ändra dessa schabloner utan de bör finnas kvar också i ett nytt system.
- Om det finns särskilda skäl får Migrationsverket anvisa ett ensamkommande barn till en kommun som verket inte har någon överenskommelse med. Sådana särskilda skäl kan vara att

barnet har önskemål om att få komma till en viss kommun t.ex. för att bosätta sig hos en släkting eller någon annan närstående person. Detta sker då ofta genom en familjehemsplacering. I dag utgår i ett sådant fall statlig ersättning till kommunen för faktisk kostnad. Utredningen anser att denna ersättning bör schabloniseras. Vårddygnskostnaden för familjehemsvård uppgick år 2007 till cirka 900 kronor i mediankommunen.⁵ Enligt SKL betalar kommuner sinsemellan minst 1 200–1 400 kronor per dygn vid köp av en plats. De faktiska kostnaderna för placering av ensamkommande barn och ungdomar varierar men är oftast högre än genomsnittskostnaden. Enligt SKL innebär inte en placering hos släktingar att kostnaderna blir lägre än vid annan placering.

Förslag: 1 200 kr/vårddygn efter ansökan

- I dag utgår ersättning för utredning enligt socialtjänstlagen till kommuner som anvisats ensamkommande barn. Ersättning betalas efter ansökan med 39 000 kronor vid placering i familjehem och med 31 000 kronor vid placering i hem för vård eller boende eller i boende som avses i 2 § andra stycket LMA. Eftersom de ensamkommande barnen regelmässigt utreds anser utredningen att ersättningen bör bestämmas till ett enhetligt belopp per barn som utgår automatiskt vid ett tillfälle.

Förslag: 35 000 kr

- För ensamkommande barn förordnas god man. Kommunerna får statlig ersättning för kostnaderna för god man. Ersättning utgår för faktisk kostnad efter ansökan. Utredningen anser att denna ersättning bör schabloniseras och utgå automatiskt i form av ett engångsbelopp. Schablonen bör motsvara statens genomsnittskostnad (åren 2006 och 2007) för en god man för ett ensamkommande barn.

Förslag: 7 000 kronor

Personer som har eller har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd m.fl.

Statlig ersättning utgår inte enbart för utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd. Enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. utgår viss ersättning även för följande grupper med uppehållstillstånd:

⁵ Se *Jämförelsetal för socialtjänsten 2007*, Socialstyrelsen.

- Utlänningar som av medicinska skäl beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller kortare tid än ett år enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen och
- bevispersoner som ansöker om eller som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen.

Ersättningen avser vissa sociala insatser och hälso- och sjukvård. Den betalas efter ansökan. Faktisk kostnad ersätts.

Utredningen föreslår i kapitel 9 att staten i ett framtida system ska ersätta kommuner och landsting för ytterligare grupper, bl.a. asylsökande som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst ett år och som ansöker om nytt tillstånd.

Förslag: Kommunersättningen avseende samtliga grupper ovan avseende bistånd enligt socialtjänstlagen bör schabloniseras. För de utlänningar som har uppehållstillstånd kan ersättning behöva utgå för en längre period medan det rör sig om kortare tider för dem som ansöker om nytt tillstånd – här avser ersättningen i första hand själva ansökningstiden. Schablonen bör motsvara de faktiska kostnaderna. Utifrån tillgängligt underlag rörande sociala insatser bedömer utredningen att kommunernas kostnader för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl, bevispersoner och utlänningar som efter ett uppehållstillstånd på minst ett år ansöker om nytt tillstånd i stort motsvarar kostnaderna för nyanlända (angående de mottagandevillkor som gäller dessa grupper se kapitel 9). Beträffande utlänningar med verkställbara avlägsnandebeslut bedöms kostnaderna bli betydligt lägre (se även här kapitel 9).

Vid en samlad bedömning anser utredningen att schablonen bör bygga på en av de statliga ersättningar kommunerna kan få för nyanlända. Den ersättning som avses är den schabloniserade ersättning som en kommun får för varje nyanländ och som avser att täcka ökade kostnader. Utslaget per år uppgår ersättningen till drygt 50 000 kronor och per månad till drygt 4 000 kronor (för utlänningar i åldern 16–65 år).⁶ Schablonen bör utgå efter ansökan.

Ersättningen för hälso- och sjukvård bör inte schabloniseras. Ersättning bör här utgå för faktisk kostnad efter ansökan.

⁶ Se förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Extra ersättning

Enligt nuvarande regelsystem kan en kommun som får betydande extraordinära kostnader för en asylsökande ansöka om ersättning hos Migrationsverket.

Bestämmelsen om statlig ersättning för betydande extraordinära kostnader fanns ursprungligen i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Regeringen har i prop. 1989/90:105⁷ om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m. uttalat att ersättning för betydande extraordinära kostnader i flyktingmottagandet huvudsakligen bör lämnas för betydande strukturella merkostnader. Vidare angav regeringen att ersättning bör kunna lämnas till kommuner som har betydande merkostnader till följd av att man tagit emot flyktingfamiljer med många minderåriga barn eller särskilt resurskrävande flyktinggrupper. I propositionen framhöll regeringen att tillämpningen ska vara restriktiv. När det gäller asylsökande finns i propositionen ett allmänt uttalande om att eventuella extraordinära kostnader för mottagande av asylsökande också bör kunna ersättas.

År 2007 betalade Migrationsverket ut 1 690 000 kronor i ersättning för betydande extraordinära kostnader. Ersättningen avsåg enligt uppgift från Migrationsverket i samtliga fall kostnader rörande ensamkommande barn.

Migrationsverkets beslut får överklagas till regeringen som endast i ett fåtal fall har beviljat ersättning. I de fall regeringen avslagit yrkandet om ersättning är det av besluten svårt att dra några slutsatser om det varit typen av kostnad eller beloppets storlek som avgjort utgången.

Flera kommuner har framfört till utredningen att nuvarande ersättningsordning för extra kostnader inte fungerar bra eftersom det framstår som oklart vad som kan ersättas och att väntetiderna på besked kan vara långa.

Förslag: Även om det nya ersättningssystemet som skissats ovan på ett bättre sätt än i dag kommer att motsvara kommunernas faktiska kostnader behövs det en ventil i systemet som ger möjlighet till ersättning för extraordinära kostnader. För att ersättning ska utgå bör krävas att den aktuella kostnaden är hög. Ersättning bör inte komma i fråga för kostnader under 250 000–300 000 kronor. Härutöver bör krävas att det rör sig om kostnader som ligger

⁷ Se s. 26 f.

utanför det normala, t.ex. ett barn eller en ungdom som behöver ovanligt omfattande stödinsatser.

Frågan om överklagande

I förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ersätts i många fall den faktiska kostnaden. Med ett sådant system kan det finnas behov av att kunna överklaga Migrationsverkets beslut och få ytterligare prövning till stånd.

I den nya modellen för statlig ersättning som skissats ovan är de flesta ersättningarna schabloniserade. Detta innebär att det inte alls finns samma behov av att kunna överklaga verkets beslut som i dagens system. Frågan om det bör vara möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut i utredningens modellförslag blir i praktiken endast intressant i samband med beslut rörande betydande extraordinära kostnader.

Mot bakgrund av att endast ett fåtal ärenden har överklagats till regeringen är det i stor utsträckning Migrationsverket som utvecklat den praxis som finns rörande ersättning för betydande extraordinära kostnader. Överklagandemöjligheten verkar alltså inte spela så stor roll i praktiken. Detta talar för att möjligheten att överklaga beslut om ersättning för extraordinära kostnader bör tas bort. På så sätt skulle också kommunerna snabbare få ett slutgiltigt besked i ersättningsfrågan. För att överklagandemöjligheten bör tas bort talar också att Migrationsverkets beslut om ersättning till kommuner och landsting för betydande extraordinära kostnader för flyktingmottagande inte får överklagas, se förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Förslag: Migrationsverkets beslut om ersättning ska inte få överklagas.

10.3.3 Förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Kostnadstäckning råder

Landstingen får enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande en schablonersättning för varje asylsökande som vistas i landstinget. SKL har sedan år 1996 följt upp kostnaderna. Först under år 2006 närmade sig den statliga ersätt-

ningen landstingens kostnader. Under år 2007 täckte ersättningen kostnaderna för det året och gav dessutom ett litet överskott.

Vårdkontakter innebärande kostnader över 100 000 kronor

Enligt 6 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande framgår att hälso- och sjukvård som ges till asylsökande ersätts i form av ett schablonbelopp som lämnas per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget eller kommunen och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet. Kostnader för tolk, hjälpmedel och transport eller sjukresa i samband med vård som ger rätt till ersättning inkluderas i schablonersättningen.

Enligt 7 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande får Migrationsverket betala ut särskild ersättning om kostnaden för en vårdkontakt uppgår till mer än 100 000 kronor beräknad enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård. Den särskilda ersättningen ska motsvara den kostnad som överstiger 100 000 kronor. Särskild ersättning betalas ut efter ansökan till Migrationsverket efter avslutad vårdkontakt.

Regeringen har i beslut från den 10 september 1989 (UD98/85/MP) uttalat att utgångspunkten är att schablonersättningen enligt 6 § ska täcka all vård som en utlänning normalt sett kan förväntas behöva vid sin vistelse i landet under den tid denne omfattas av bestämmelserna i förordningen. För att en särskild ersättning enligt 7 § över huvud taget ska komma i fråga måste det därför enligt regeringen vara fråga om speciella fall.

År 2007 betalade Migrationsverket ut totalt 99 miljoner kronor för kostnadskrävande vård till drygt 500 personer.

SKL har till utredningen framfört att tillämpningen av 7 § inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Bakgrunden är följande.

Landstingen får avsätta omfattande både medicinska och administrativa resurser för att kunna påvisa och dokumentera förekomsten av ett medicinskt samband mellan olika vårdinsatser som ges inom ramen för en vårdkontakt. Migrationsverket kräver också att läkarintyg bifogas vilket är tidskrävande att få fram. Landstingen vittnar om att även i de fall landstingen tycker sig kunna påvisa ett medicinskt samband mellan insatser gör Migrationsverket ofta en annan tolkning och avslår ansökan. Konsekvensen av

Migrationsverkets nuvarande praxis är att landstingen ofta inte får någon ersättning alls för vårdkrävande personer.

Förslag: 7 § ändras så att särskild ersättning får utgå om kostnaden för en persons vårdkontakter uppgår till mer än ett visst angivet belopp. Förslaget innebär att landstingen får särskild ersättning för vård av en asylsökande i de fall kostnaden för vården överstiger det i bestämmelsen angivna beloppet. Något samband ska inte behöva visas mellan olika insatser. Inte heller bör läkarintyg krävas. Förslaget bör medföra administrativa förenklingar. Den nya konstruktionen torde medföra en viss kostnadsökning för staten. Det är därför rimligt att beloppet i bestämmelsen höjs. Utifrån underlag från SKL uppskattar utredningen att beloppet bör höjas till 125 000 kronor.

Frågan om överklagande

Vissa av Migrationsverkets ersättningsbeslut enligt förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande får överklagas hos regeringen. Det handlar om beslut enligt följande paragrafer:

- 6 a §: schablonersättning för hälsoundersökning
- 7 §: ersättning för vårdkontakt över 100 000 kronor
- 8 §: ersättning för hälsoundersökningar som görs av smittskyddsskäl
- 8 a §: ersättning för hälso- och sjukvård samt hälsoundersökning rörande förvarstagna
- 9 §: ersättning till apotek för receptförskrivna läkemedel

Andra beslut av verket enligt den aktuella förordningen får inte överklagas.

Frågan är om det finns ett behov av att kunna överklaga Migrationsverkets beslut. Ersättningarna enligt 6 a, 8, 8 a och 9 §§ kan inte sägas vara av den karaktären att det finns behov av att få en överprövning. Med den förändring som utredningen föreslagit av 7 § finns inte heller behov av överprövning av besluten enligt den bestämmelsen.

Förslag: Migrationsverkets beslut om ersättning ska inte få överklagas.

10.3.4 Asylsökandes vårdavgifter

I förordningen om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar ges bestämmelser om den avgift som asylsökande själva ska betala (vårdavgift). Dessa bestämmelser innebär bl.a. följande.

Asylsökande ska betala vårdavgift med 50 kronor för besök hos läkare inom den offentliga primärvården och för läkarvård som ges efter remiss av sådana läkare.

Asylsökande ska inte betala avgift för

- förebyggande barna- och mödravård som ges av en vårdgivare inom den offentliga primärvården,
- förlossningsvård, och
- vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168).

För receptförskrivna läkemedel ska asylsökande betala avgift med högst 50 kronor.

Asylsökande ska betala avgift med 50 kronor för behandling hos en tandläkare inom folktandvården. Tandvård hos en tandläkare inom folktandvården är kostnadsfri för barn som inte fyllt 18 år.

Migrationsverket får under vissa förutsättningar betala särskilt bidrag för vårdavgifter.

Utredningen har i uppdrag att se över regleringen rörande asylsökandes vårdavgifter.

SKL har till utredningen framfört att man efter samråd med landstingen kommit fram till att man inte vill ha någon förändring till stånd när det gäller asylsökandes vårdavgifter. En förändring skulle vara till nackdel såväl för utlänningarna som för landstingen menar SKL. Nuvarande avgiftsbestämmelser är sedan lång tid väletablerade och kända i landstingen. Att ändra regleringen skulle ge upphov till administrativa problem. Ett slopande av vårdavgifterna skulle också innebära ökade kostnader, och därmed en ekonomiskt påfrestning, för de asylsökande.

Mot bakgrund av vad SKL framfört föreslår utredningen ingen förändring av asylsökandes vårdavgifter.

11 Uppgiftsskyldighet m.m.

Som en följd av att utredningen föreslår att ansvaret för flera uppgifter rörande asylsökande ska läggas på kommunerna behöver frågan om informationsöverföring lösas. I detta kapitel lämnas därför förslag på en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot kommunerna. Frågan är nära kopplad till sekretessregleringen rörande asylsökande. Denna fråga berörs därför också. Sist tas frågan om samordningsnummer upp.

11.1 Gällande sekretessregler

I 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser till skydd för utlänningar. I första stycket föreskrivs att sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit (presumtion för offentlighet) och tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utlänningar oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Ett exempel på fall där sekretess bör gälla är då röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet skulle leda till repressalier mot flyktingen eller hans nära anhöriga i hemlandet.

I 7 kap. 14 § andra stycket första meningen föreskrivs att utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses t.ex. ärenden om uppehållstillstånd. Bestämmelsen avser uppgifter om enskildas personliga förhållan-

den. Den innehåller ett omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess). Uppgifter som kan skyddas med stöd av bestämmelsen är uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning.

I Migrationsverkets hantering av ärenden om bistånd åt asylsökande gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, se 7 kap. 4 § sekretesslagen. Även här gäller ett omvänt skaderekvisit.

11.2 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

Utredningens förslag: En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot kommunerna införs.

Sedan den 1 juli 2008 finns en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket gentemot landstingen. Enligt förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska Migrationsverket till berört landsting lämna uppgifter om utlänningar som omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och som har etablerat boende inom landstinget eller som i annat fall vistas inom landstinget.

På motsvarande sätt behövs en uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna så att de kan utföra sina uppgifter enligt utredningens förslag, t.ex. anordna undervisning i svenska. Vilka uppgifter som avses framgår av 4 och 5 kapitel. Uppgiftsskyldigheten tas lämpligen in i den nya förordningen om asylsökande. Med en författningsstadgad uppgiftsskyldighet är sekretessen inte ett hinder för att lämna ut uppgifter till kommunerna (se 14 kap. 1 § sekretesslagen).

Vissa av de uppgifter som Migrationsverket ska lämna till kommunerna får normalt sett anses vara av harmlös natur (namn, ålder och adress). Typiskt sett finns därför inte behov av sekretess för denna typ av uppgifter hos kommunen. Bland asylsökande m.fl. finns självfallet personer som har skyddsbehov på grund av risk för förföljelse och tortyr. För dem gäller att känsliga uppgifter kan skyddas av sekretessbestämmelser som rör socialtjänsten (se 7 kap. 4 § sekretesslagen) och utbildningsväsendet (7 kap. 9 § sekretesslagen). Inom socialtjänsten råder presumtion för sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Inom utbildningsväsendet är skyddet för alla uppgifter inte lika starkt. Just för de uppgifter

som är aktuella i detta sammanhang – uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden – har dock ett förstärkt sekretesskydd införts för att kunna skydda förföljda personer. Sekretess gäller numera för sådana uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

11.3 Samordningsnummer

Utredningens bedömning: Folkbokföringsutredningens förslag rörande samordningsnummer bör genomföras.

Nuvarande ordning

Ett personnummer kunde före år 2000 ges även till personer som inte var eller hade varit folkbokförda. Den 1 januari 2000 infördes samordningsnummer och sedan dess kan personnummer fastställas bara för personer som ska folkbokföras. Ett samordningsnummer kan efter begäran från en myndighet tilldelas personer som inte är eller har varit folkbokförda. Samordningsnumret är i princip konstruerat som ett personnummer, men siffrorna för dag ska adderas med 60.

Samordningsnumren infördes för att vissa myndigheter behövde en personbeteckning även för personer som inte ska folkbokföras, för att undvika personförväxling och för att kunna föra över information mellan myndigheter. Det är i dag enbart vissa myndigheter som för vissa ändamål har rätt att begära samordningsnummer. Samordningsnummer används framför allt för personer som ska registreras i beskattningsdatabasen och för personer som misstänks för brott eller har begått brott och som ska registreras i rättsväsendets informationssystem.

Förslag från Folkbokföringsutredningen

Folkbokföringsutredningen har i delbetänkandet *Personnummer och samordningsnummer* (SOU 2008:60) föreslagit att samordningsnumren ska finnas kvar och att alla statliga myndigheter (t.ex. Migrationsverket) ska få möjlighet att begära ett samordnings-

nummer för en person. Personbeteckningen kan herefter användas av såväl kommunala myndigheter som privata företag och andra organisationer.

Enligt förslaget ska personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. kunna tilldelas ett samordningsnummer även om identiteten inte är styrkt.

Kopplingen till Asylmottagningsutredningens förslag

Asylmottagningsutredningens förslag innebär att kommunerna i ökad utsträckning kommer att ansvara för uppgifter i förhållande till asylsökande. Det gäller svenskundervisning, annan sysselsättning och sociala insatser. Landstingen har redan ansvaret för hälso- och sjukvård åt asylsökande.

När ansvaret för uppgifter rörande asylsökande sprids på flera aktörer är det viktigt att alla dessa kan använda en gemensam personbeteckning för en och samma person. På så sätt blir informationsutbytet mellan aktörerna enklare och risken för en sammanblandning av personer med felaktiga beslut som följd minimeras.

Mot denna bakgrund ser Asylmottagningsutredningen stora fördelar med Folkbokföringsutredningens förslag rörande samordningsnummer. Förslaget innebär att Migrationsverket kan begära samordningsnummer för asylsökande. Detta nummer kan sedan följa personen i samband med informationsutbyte och användas också av kommuner och landsting. På så sätt underlättas hanteringen av personuppgifter i det nya mottagandesystem som Asylmottagningsutredningen föreslår. Det praktiska genomförandet av utredningens förslag om sysselsättning (kapitel 4), boende (kapitel 5), sociala insatser (kapitel 7) och tidsbegränsade uppehållstillstånd (kapitel 9) skulle underlättas väsentligt om asylsökande hade samordningsnummer. För landstingens del skulle patientsäkerheten öka och det administrativa arbetet i ärenden om ersättning för kostnadskrävande vård avsevärt förenklas.

Det är därför angeläget att Folkbokföringsutredningens förslag genomförs.

12 Värdegrund och förhållningssätt inom mottagandet av asylsökande

Enligt direktiven är en övergripande utgångspunkt för utredningens uppdrag att asylmottagandet ska vara utformat så att det bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess med korta handläggningstider. En förutsättning för att rättssäkerhet och humanitet ska kunna säkerställas i Migrationsverkets verksamhet är tydlighet och en levande diskussion i frågor som rör värdegrund och förhållningssätt till den enskilde. Detta är inget unikt för Migrationsverket, utan gäller alla verksamheter som innebär myndighetsutövning mot enskild. Frågor av detta slag fokuseras närmare i detta kapitel. Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka insatser Migrationsverket gör i sammanhanget. Därefter följer utredningens överväganden.

12.1 Vad gör Migrationsverket?

Migrationsverket arbetar kontinuerligt med att säkerställa att organisationen och dess enskilda tjänstemän verkar i enlighet med de rättsliga och etiska principer som ska gälla för myndighetens verksamhet. Migrationsverket arbetar också med att utveckla servicen i förhållande till den enskilde.

Det huvudsakliga redskapet för detta är en intern utbildning som kallas "Migrationsprogrammet". Programmet innehåller ett antal olika delar/moment. Utbildningens innehåll och sammansättning varierar efter den anställdes befattning. Obligatoriskt är dock momentet "Förvaltningskunskap 1 med etik och förhållningssätt". Utbildningsmomentet ska ge grundläggande kunskaper om de

förvaltningsrättsliga reglerna, verkets interna regler och de grundläggande principer som styr myndighetens verksamhet.

Frågor som rör förhållningssätt och värderingar lyfts också fram i olika interna styrdokument för Migrationsverket. I Migrationsverkets förvaltningshandbok uppmärksammas bl.a. vikten av att

- sätta den enskilda människan i centrum,
- respektera människors förutsättningar, gränser och okränkbarhet,
- arbeta med empati,
- stödja den sökande att ta till vara sin rätt, samt
- ge likvärdig behandling och fatta förutsägbara beslut.

I den ”produktionsplan” som finns för mottagningsverksamheten 2008–2010 understryks att mottagningssystemet ska vara ”humant och värdigt under hela asylprocessen”. I sammanhanget markeras bl.a. vikten av respekt och integritet och att den sökande vet var man kan vända sig för att lämna synpunkter, klagomål och förslag till förbättringar.

Varje mottagningsenhet inom Migrationsverket har regelbundna möten vid vilka diskussioner förs kring etik och förhållningssätt. Detta är enligt verket ett sätt att hålla tankarna om värderingar och förhållningssätt levande inom organisationen.

Inom Migrationsverket finns två mer oberoende organ av intresse i sammanhanget. Dessa är sökandeombudsmannen och Etiska rådet.

Sökandeombudsmannen inrättades 2006 och har som uppgift att ta emot och utreda synpunkter och klagomål från sökande, eller sökandes representanter, avseende anställda vid Migrationsverket. Sökandeombudsmannen ska också medverka i Migrationsverkets kontinuerliga arbete med frågor som rör bemötande och har en etisk dimension. Inom ramen för sin verksamhet medverkar Sökandeombudsmannen vid personalmöten, utbildningsdagar m.m. Sökandeombudsmannen har kontinuerlig kontakt med frivilligorganisationer och andra representanter för de sökande.

I sin årsrapport för 2007 bedömer sökandeombudsmannen att den egna verksamhet har haft effekt.¹ En grund för denna bedöm-

¹ Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007, april 2008 (Dnr 111-2008-21630).

ning är förhållandet att antalet hänvändelser till ombudsmannen inte ökat trots den aktiva utåtriktade verksamhet som bedrivits i relation till bl.a. frivilligorganisationer och andra representanter för de sökande. Av detta drar ombudsmannen slutsatsen att den etiska medvetenheten inom Migrationsverket torde ha ökat.

Det etiska rådet utses av regeringen. Rådet ska på generaldirektörens/myndighetens begäran avge yttranden i frågor som rör utformningen av myndighetens verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Rådet ska bestå av högst sju ledamöter. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter i rådet för en bestämd tid.² Etiska rådet sammanträder på kallelse av ordföranden. Rådet kan på eget initiativ ta upp frågor och bjuda in medarbetare från verket till sammanträden för att belysa olika frågor. Det är dock generaldirektören som kan begära att få yttranden från rådet.

Regeringen har under de senaste åren återkommande, i Migrationsverkets regleringsbrev och i särskild ordning, givit myndigheten uppdrag med bäring på mänskliga rättigheter och bemötande. Huvudsakligen synes uppdragen ha inriktats på kompetensfrågor och varit kopplade till införandet av den nya instans- och processordningen. Frågor som rör barn och jämställdhet/kön har fått särskild uppmärksamhet, men även frågor som rör sexuell läggning och transpersoner har uppmärksammats. Av Migrationsverkets återrapporteringar framgår bl.a. att kompetensfrågorna i mycket stor utsträckning kopplats till den utredande och prövande verksamheten, att målet om att alla medarbetare ska ha genomgått migrationsprogrammet (jfr ovan) inte alltid har kunnat nås samt att Barnombudsmannen och frivilligorganisationer som bl.a. Barnens rätt i samhället (BRIS) och Riksförbundet för sexuellt likaberättingande (RFSL) involverats i myndighetens utbildningsverksamhet på området.

12.2 Överväganden

Den asylsökande individen befinner sig i en mycket utsatt position. Hans eller hennes framtid ligger, tillspetsat uttryckt, i Migrationsverkets händer. Också under vistelsen i Sverige är individen i många avseenden beroende av Migrationsverket. Den asylsökande kan dessutom ha svåra traumatiska upplevelser bakom sig, vilket

² SFS 2004:294 10 a §.

förstås präglar individen. Migrationsverket har samtidigt – såsom ansvarig myndighet för både prövningen av frågan om uppehållstillstånd och mottagandet av den asylsökande – en svår dubbel roll. Sammantaget innebär dessa förhållanden att den enskilda tjänstemannen vid Migrationsverket har en mycket komplex och grannlaga uppgift.

Det är mot denna bakgrund inte överraskande att det förekommer klagomål och kritik mot Migrationsverket. Snarare vore motsatsen mer uppseendeväckande. Men just på grund av svårigheterna och komplexiteten i Migrationsverkets uppdrag är det oerhört angeläget att myndigheten prioriterar frågor som rör individens rättssäkerhet och förhållningssättet till och bemötandet av den enskilde. Som alla myndigheter som möter människor i utsatta situationer måste Migrationsverket göra allt vad myndigheten kan för att förebygga att individer känner sig kränkta och illa behandlade vid kontakter med verkets personal. Och, om något går fel, också effektivt kunna utreda vad som har skett och ge den enskilde någon form av upprättelse. Detta är för Migrationsverket inte bara en fråga om att värna den enskildes rättssäkerhet, integritet och välbefinnande. I förlängningen handlar det om asylsystemets trovärdighet i relation både till hela gruppen asylsökande och till den breda allmänheten. Det finns också en personalsocial dimension. Den anställda inom Migrationsverket har sitt många gånger svåra uppdrag från regering och riksdag och måste ges den kunskap och det stöd han eller hon behöver för att klara av det på bästa sätt.

Migrationsverket utsattes för kritik för ett antal händelser under 2005 och 2006 avseende bemötandet av asylsökande. Den massmediala uppmärksamheten var stor. En rad initiativ har sedan dess tagits för att förstärka arbetet i relevanta avseenden. Regeringen har i sin styrning tydligare än tidigare uppmärksammat frågor kopplade till kompetens, förhållningssätt och bemötande. Migrationsverket har också vidtagit åtgärder på eget initiativ. Förutom att inrätta en sökandeombudsman så har verket genomfört en rad utbildningsinsatser.

Utredningen välkomnar dessa initiativ. Det är i ljuset av dem rimligt att anta att det i dag finns en medvetenhet och kunskap inom Migrationsverkets organisation när det gäller frågor som rör individens rättssäkerhet och förhållningssättet till och bemötandet av den asylsökande. Utredningen vill samtidigt betona vikten av kontinuitet i arbetet på detta område. Ett värdegrundsrelaterat

utvecklingsarbete har inte något realistiskt slutmål utan måste ständigt drivas vidare. Det måste fortgå oavsett budgetläge och oavsett det intresse som omvärlden, t.ex. i form av massmedia, visar det för stunden.

12.2.1 Behovet av ändamålsenlig kompetens inom mottagandet av asylsökande

Utredningens bedömning: Det bör säkerställas att insatser för att ge Migrationsverkets personal ändamålsenliga kunskaper om de asylsökandes rättigheter och höja medvetenheten i frågor som rör förhållningssätt och bemötande, i nödvändig utsträckning också när den personal som ansvarar för mottagandet.

Som framgått ovan har Migrationsverket, på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen, vidtagit en rad åtgärder på senare år när det gäller frågor kopplade till kompetens, förhållningssätt och bemötande. Många insatser gjordes i samband med införandet av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden 2006. Även i övrigt synes i förhållandevis stor utsträckning fokus i insatserna ha legat på de delar av organisationen som ansvarar för asylutredning och prövning.

Det är naturligtvis nödvändigt att asylhandläggare och beslutsfattare har ändamålsenlig kunskap för sina respektive uppdrag. Endast så kan rättssäkerheten i asylprocessen säkerställas. Utredningen ser emellertid – också på detta område – en risk att mottagningsverksamheten inte ges vederbörlig prioritet. De anställda som arbetar med mottagningsverksamhet har omfattande kontakter med individerna. Svåra frågor kopplade till boende, hälsa, familjesituation och den sociala situationen i övrigt kan aktualiseras i dessa kontakter. Också dessa yrkesgrupper måste ges de kunskaper och det stöd de behöver. Det är därför enligt utredningens uppfattning angeläget att säkerställa att det utvecklingsarbete som bedrivs inom Migrationsverket på det aktuella området, i nödvändig utsträckning omfattar även den personal som ansvarar för mottagandet av asylsökande.

12.2.2 Hur tillgodose behoven hos vissa särskilda grupper av asylsökande?

Utredningens bedömning: Migrationsverkets förmåga att i mottagandet identifiera och tillgodose behov hos grupper av asylsökande med särskilda behov behöver i vissa avseenden utvecklas.

Det är angeläget att Migrationsverket i den utredning av individen som görs kan identifiera samtliga för mottagandet av den asylsökande relevanta omständigheter. Det handlar bl.a. om sociala och hälsorelaterade omständigheter. Verket måste därför ha en bred allmän kompetens. Detta innebär emellertid inte att det är Migrationsverkets sak att i alla delar utreda och vidta åtgärder för att säkerställa att individens behov tillgodoses. I många fall handlar det i stället om att samverka med andra myndigheter, så som kommun och landsting, för att utreda och säkra att relevanta åtgärder sätts in (jfr avsnitt 4.3.3).

Utredningen bedömer att Migrationsverket i vissa avseenden behöver utveckla sin organisation och verksamhet för att i mottagandet bättre kunna identifiera och tillgodose behov hos grupper av asylsökande med särskilda behov.

Det finns bl.a. behov av rutiner för att i större utsträckning koncentrera asylsökande med likartade särskilda behov till en eller ett fåtal orter. För individen kan det psykosocialt vara av stor betydelse att hamna bland asylsökande med vilka man delar livssituation eller en specifik problematik. Det är även viktigt att det finns en kritisk massa av erfarenhet och kunskap för att individen ska kunna ges ett bra stöd i mottagandet. Det gäller både den egna organisationen och andra berörda instanser, som kommuner och landsting. Men det handlar inte bara om det. Det torde också i högsta grad vara rationellt ekonomiskt och gagna effektiviteten i verksamheten med en större samordning av hur grupper av asylsökande med särskilda behov hanteras.

Ett exempel på detta är gruppen döva asylsökande. Det är en grupp med mycket specifika särskilda behov som trots detta i stor utsträckning har spridits ut över mottagningsenheterna i landet. De 40 döva asylsökande som i mars 2008 var inskrivna i mottagnings-systemet, var placerade på 17 olika orter. Följden har blivit isolering för individen och brister i mottagandet.

Migrationsverket har nyligen fattat beslut om att bevilja Västanviks folkhögskola och Sveriges Dövas Riksförbund projektmedel från flyktingfonden. Det aktuella projektet syftar just till att förbättra mottagandet och – i förekommande fall – introduktionen av döva och hörselskadade asylsökande. Projektet bygger bl.a. på att erbjuda alla döva asylsökande boende antingen vid Västanviks folkhögskola eller, vad gäller barnfamiljer, på någon av de orter där det finns specialskolor för döva och hörselskadade barn. Västanviks folkhögskola har Sveriges Dövas Riksförbund som huvudman och erbjuder normalt utbildning av olika slag för döva. Utredningen vill understryka vikten av att följa upp projektet och att i sinom tid ta till vara goda erfarenheter i den reguljära verksamheten.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att det kan finnas ekonomiska begränsningar för att i den reguljära verksamheten införliva erfarenheter av projekt av aktuellt slag. Även om så är fallet är det angeläget att Migrationsverket verkar för att hitta organisatoriska eller andra lösningar som gör att grupper av asylsökande med särskilda behov kan få ett bra bemötande och stöd och som också underlättar för kommuner och landsting att göra nödvändiga insatser.

En möjlighet kan vara att på varje mottagningsenhet eller motsvarande utse en tjänsteman med särskilt ansvar att stödja, samordna, följa och utveckla enhetens arbete i vissa specifika avseenden. Det skulle t.ex. kunna handla om frågor som rör jämställdhetsaspekter i mottagandet samt bemötande av och stöd till barn, äldre, personer med funktionsnedsättningar och homo- och bisexuella och transpersoner. Att utveckla denna typ av organisatoriska lösningar kan vara ett viktigt komplement till de utbildningssatser som görs inom Migrationsverket, men som inte omfattar alla anställda inom mottagandet.

12.2.3 Värdet av extern oberoende uppföljning och granskning

Utredningens bedömning: Det finns skäl att låta externa aktörer bidra i arbetet för att utveckla Migrationsverkets verksamhet när det gäller förhållningssätt till och bemötande av den asylsökande.

Det finns alltid en risk att en organisation blir ”hemmablind” och – i reaktion mot en komplicerad verklighet eller kanske kritisk omvärld – sluter sig. I förlängningen kan då utvecklas attityder, språkbruk och beteenden som inte är förenliga med de krav som måste ställas i offentlig verksamhet.

Liknande resonemang i fråga om Migrationsverket har förts i såväl forskningsstudier och i den granskning som Statskontoret genomförde av Migrationsverket 2004.³ I Statskontorets granskning av Migrationsverket påpekas bl.a. att ”... organisationen är sluten gentemot omvärlden” och att ”... transparens inte varit ett utmärkande drag för verksamheten”. Statskontoret konstaterar vidare i sin rapport att extern tillsyn och granskning bör medföra större öppenhet och i förlängningen också ge de asylsökande större möjligheter att hävda sina rättigheter. Migrationsverket rekommenderas i anslutning till detta att anlita utomstående expertis för att granska olika delar av sin verksamhet.

Utredningen delar uppfattningen att utomstående expertis i olika avseenden kan tillföra Migrationsverkets verksamhet mycket. Myndigheten har själv under hösten 2008 utnyttjat extern konsult hjälp för att se över och utveckla asylprocessen och förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Migrationsverket har också samverkat med frivilligorganisationer. Exempelvis har Röda Korset utvärderat hur Migrationsverket hanterar könsrelaterad förföljelse både utifrån ett prövnings- och ett mottagandeperspektiv. Röda Korset presenterar också i dagarna en utvärdering av hur Migrationsverket och landstingen beaktar asylsökandes behov ur ett hälsoperspektiv. Utredningen menar att det kan finnas väl så goda skäl att ta extern hjälp och låta en utomstående oberoende aktör ”lysa igenom” verksamheten när det gäller frågor som rör förhållningssätt till och bemötande av den enskilde asylsökande.

Erfarenheter av externa granskningar syftande till att kvalitetssäkra asylmottagandet i olika hänseenden finns internationellt. Exempelvis har det finska Arbetsministeriet i samarbete med kommunen Oravais flyktingmottagning i Österbotten genomfört ett projekt, LATU, för kvalitetssäkring av asylmottagandet i Finland.⁴ Projektet har finansierats av den

³ Se Eva Norström: *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*. Avhandling i etnografi, Lunds universitet, 2004 samt *Tydligare styrning av Migrationsverket*, Statskontorets rapport 2004:20.

⁴ För en kortfattad redovisning av studien, se: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=588>.

Europeiska flyktingfonden. Utgångspunkt har varit en gedigen forskningsstudie, som beskriver och analyserar det finska asylmottagandet ur en rad olika perspektiv.

12 Värdegrund och förhållningssätt inom mottagandet av asylsökande

Enligt direktiven är en övergripande utgångspunkt för utredningens uppdrag att asylmottagandet ska vara utformat så att det bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess med korta handläggningstider. En förutsättning för att rättssäkerhet och humanitet ska kunna säkerställas i Migrationsverkets verksamhet är tydlighet och en levande diskussion i frågor som rör värdegrund och förhållningssätt till den enskilde. Detta är inget unikt för Migrationsverket, utan gäller alla verksamheter som innebär myndighetsutövning mot enskild. Frågor av detta slag fokuseras närmare i detta kapitel. Kapitlet inleds med en beskrivning av vilka insatser Migrationsverket gör i sammanhanget. Därefter följer utredningens överväganden.

12.1 Vad gör Migrationsverket?

Migrationsverket arbetar kontinuerligt med att säkerställa att organisationen och dess enskilda tjänstemän verkar i enlighet med de rättsliga och etiska principer som ska gälla för myndighetens verksamhet. Migrationsverket arbetar också med att utveckla servicen i förhållande till den enskilde.

Det huvudsakliga redskapet för detta är en intern utbildning som kallas "Migrationsprogrammet". Programmet innehåller ett antal olika delar/moment. Utbildningens innehåll och sammansättning varierar efter den anställdes befattning. Obligatoriskt är dock momentet "Förvaltningskunskap 1 med etik och förhållningssätt". Utbildningsmomentet ska ge grundläggande kunskaper om de

förvaltningsrättsliga reglerna, verkets interna regler och de grundläggande principer som styr myndighetens verksamhet.

Frågor som rör förhållningssätt och värderingar lyfts också fram i olika interna styrdokument för Migrationsverket. I Migrationsverkets förvaltningshandbok uppmärksammas bl.a. vikten av att

- sätta den enskilda människan i centrum,
- respektera människors förutsättningar, gränser och okränkbarhet,
- arbeta med empati,
- stödja den sökande att ta till vara sin rätt, samt
- ge likvärdig behandling och fatta förutsägbara beslut.

I den ”produktionsplan” som finns för mottagningsverksamheten 2008–2010 understryks att mottagningssystemet ska vara ”humant och värdigt under hela asylprocessen”. I sammanhanget markeras bl.a. vikten av respekt och integritet och att den sökande vet var man kan vända sig för att lämna synpunkter, klagomål och förslag till förbättringar.

Varje mottagningsenhet inom Migrationsverket har regelbundna möten vid vilka diskussioner förs kring etik och förhållningssätt. Detta är enligt verket ett sätt att hålla tankarna om värderingar och förhållningssätt levande inom organisationen.

Inom Migrationsverket finns två mer oberoende organ av intresse i sammanhanget. Dessa är sökandeombudsmannen och Etiska rådet.

Sökandeombudsmannen inrättades 2006 och har som uppgift att ta emot och utreda synpunkter och klagomål från sökande, eller sökandes representanter, avseende anställda vid Migrationsverket. Sökandeombudsmannen ska också medverka i Migrationsverkets kontinuerliga arbete med frågor som rör bemötande och har en etisk dimension. Inom ramen för sin verksamhet medverkar Sökandeombudsmannen vid personalmöten, utbildningsdagar m.m. Sökandeombudsmannen har kontinuerlig kontakt med frivilligorganisationer och andra representanter för de sökande.

I sin årsrapport för 2007 bedömer sökandeombudsmannen att den egna verksamhet har haft effekt.¹ En grund för denna bedöm-

¹ Rapport från Migrationsverkets sökandeombudsman 2007, april 2008 (Dnr 111-2008-21630).

ning är förhållandet att antalet hänvändelser till ombudsmannen inte ökat trots den aktiva utåtriktade verksamhet som bedrivits i relation till bl.a. frivilligorganisationer och andra representanter för de sökande. Av detta drar ombudsmannen slutsatsen att den etiska medvetenheten inom Migrationsverket torde ha ökat.

Det etiska rådet utses av regeringen. Rådet ska på generaldirektörens/myndighetens begäran avge yttranden i frågor som rör utformningen av myndighetens verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Rådet ska bestå av högst sju ledamöter. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter i rådet för en bestämd tid.² Etiska rådet sammanträder på kallelse av ordföranden. Rådet kan på eget initiativ ta upp frågor och bjuda in medarbetare från verket till sammanträden för att belysa olika frågor. Det är dock generaldirektören som kan begära att få yttranden från rådet.

Regeringen har under de senaste åren återkommande, i Migrationsverkets regleringsbrev och i särskild ordning, givit myndigheten uppdrag med bäring på mänskliga rättigheter och bemötande. Huvudsakligen synes uppdragen ha inriktats på kompetensfrågor och varit kopplade till införandet av den nya instans- och processordningen. Frågor som rör barn och jämställdhet/kön har fått särskild uppmärksamhet, men även frågor som rör sexuell läggning och transpersoner har uppmärksammats. Av Migrationsverkets återrapporteringar framgår bl.a. att kompetensfrågorna i mycket stor utsträckning kopplats till den utredande och prövande verksamheten, att målet om att alla medarbetare ska ha genomgått migrationsprogrammet (jfr ovan) inte alltid har kunnat nås samt att Barnombudsmannen och frivilligorganisationer som bl.a. Barnens rätt i samhället (BRIS) och Riksförbundet för sexuellt likaberättingande (RFSL) involverats i myndighetens utbildningsverksamhet på området.

12.2 Överväganden

Den asylsökande individen befinner sig i en mycket utsatt position. Hans eller hennes framtid ligger, tillspetsat uttryckt, i Migrationsverkets händer. Också under vistelsen i Sverige är individen i många avseenden beroende av Migrationsverket. Den asylsökande kan dessutom ha svåra traumatiska upplevelser bakom sig, vilket

² SFS 2004:294 10 a §.

förstås präglar individen. Migrationsverket har samtidigt – såsom ansvarig myndighet för både prövningen av frågan om uppehållstillstånd och mottagandet av den asylsökande – en svår dubbel roll. Sammantaget innebär dessa förhållanden att den enskilda tjänstemannen vid Migrationsverket har en mycket komplex och grannliga uppgift.

Det är mot denna bakgrund inte överraskande att det förekommer klagomål och kritik mot Migrationsverket. Snarare vore motsatsen mer uppseendeväckande. Men just på grund av svårigheterna och komplexiteten i Migrationsverkets uppdrag är det oerhört angeläget att myndigheten prioriterar frågor som rör individens rättssäkerhet och förhållningssättet till och bemötandet av den enskilde. Som alla myndigheter som möter människor i utsatta situationer måste Migrationsverket göra allt vad myndigheten kan för att förebygga att individer känner sig kränkta och illa behandlade vid kontakter med verkets personal. Och, om något går fel, också effektivt kunna utreda vad som har skett och ge den enskilde någon form av upprättelse. Detta är för Migrationsverket inte bara en fråga om att värna den enskildes rättssäkerhet, integritet och välbefinnande. I förlängningen handlar det om asylsystemets trovärdighet i relation både till hela gruppen asylsökande och till den breda allmänheten. Det finns också en personalsocial dimension. Den anställda inom Migrationsverket har sitt många gånger svåra uppdrag från regering och riksdag och måste ges den kunskap och det stöd han eller hon behöver för att klara av det på bästa sätt.

Migrationsverket utsattes för kritik för ett antal händelser under 2005 och 2006 avseende bemötandet av asylsökande. Den massmediala uppmärksamheten var stor. En rad initiativ har sedan dess tagits för att förstärka arbetet i relevanta avseenden. Regeringen har i sin styrning tydligare än tidigare uppmärksammat frågor kopplade till kompetens, förhållningssätt och bemötande. Migrationsverket har också vidtagit åtgärder på eget initiativ. Förutom att inrätta en sökandeombudsman så har verket genomfört en rad utbildningsinsatser.

Utredningen välkomnar dessa initiativ. Det är i ljuset av dem rimligt att anta att det i dag finns en medvetenhet och kunskap inom Migrationsverkets organisation när det gäller frågor som rör individens rättssäkerhet och förhållningssättet till och bemötandet av den asylsökande. Utredningen vill samtidigt betona vikten av kontinuitet i arbetet på detta område. Ett värdegrundsrelaterat

utvecklingsarbete har inte något realistiskt slutmål utan måste ständigt drivas vidare. Det måste fortgå oavsett budgetläge och oavsett det intresse som omvärlden, t.ex. i form av massmedia, visar det för stunden.

12.2.1 Behovet av ändamålsenlig kompetens inom mottagandet av asylsökande

Utredningens bedömning: Det bör säkerställas att insatser för att ge Migrationsverkets personal ändamålsenliga kunskaper om de asylsökandes rättigheter och höja medvetenheten i frågor som rör förhållningssätt och bemötande, i nödvändig utsträckning också när den personal som ansvarar för mottagandet.

Som framgått ovan har Migrationsverket, på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen, vidtagit en rad åtgärder på senare år när det gäller frågor kopplade till kompetens, förhållningssätt och bemötande. Många insatser gjordes i samband med införandet av den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden 2006. Även i övrigt synes i förhållandevis stor utsträckning fokus i insatserna ha legat på de delar av organisationen som ansvarar för asylutredning och prövning.

Det är naturligtvis nödvändigt att asylhandläggare och beslutsfattare har ändamålsenlig kunskap för sina respektive uppdrag. Endast så kan rättssäkerheten i asylprocessen säkerställas. Utredningen ser emellertid – också på detta område – en risk att mottagningsverksamheten inte ges vederbörlig prioritet. De anställda som arbetar med mottagningsverksamhet har omfattande kontakter med individerna. Svåra frågor kopplade till boende, hälsa, familjesituation och den sociala situationen i övrigt kan aktualiseras i dessa kontakter. Också dessa yrkesgrupper måste ges de kunskaper och det stöd de behöver. Det är därför enligt utredningens uppfattning angeläget att säkerställa att det utvecklingsarbete som bedrivs inom Migrationsverket på det aktuella området, i nödvändig utsträckning omfattar även den personal som ansvarar för mottagandet av asylsökande.

12.2.2 Hur tillgodose behoven hos vissa särskilda grupper av asylsökande?

Utredningens bedömning: Migrationsverkets förmåga att i mottagandet identifiera och tillgodose behov hos grupper av asylsökande med särskilda behov behöver i vissa avseenden utvecklas.

Det är angeläget att Migrationsverket i den utredning av individen som görs kan identifiera samtliga för mottagandet av den asylsökande relevanta omständigheter. Det handlar bl.a. om sociala och hälsorelaterade omständigheter. Verket måste därför ha en bred allmän kompetens. Detta innebär emellertid inte att det är Migrationsverkets sak att i alla delar utreda och vidta åtgärder för att säkerställa att individens behov tillgodoses. I många fall handlar det i stället om att samverka med andra myndigheter, så som kommun och landsting, för att utreda och säkra att relevanta åtgärder sätts in (jfr avsnitt 4.3.3).

Utredningen bedömer att Migrationsverket i vissa avseenden behöver utveckla sin organisation och verksamhet för att i mottagandet bättre kunna identifiera och tillgodose behov hos grupper av asylsökande med särskilda behov.

Det finns bl.a. behov av rutiner för att i större utsträckning koncentrera asylsökande med likartade särskilda behov till en eller ett fåtal orter. För individen kan det psykosocialt vara av stor betydelse att hamna bland asylsökande med vilka man delar livssituation eller en specifik problematik. Det är även viktigt att det finns en kritisk massa av erfarenhet och kunskap för att individen ska kunna ges ett bra stöd i mottagandet. Det gäller både den egna organisationen och andra berörda instanser, som kommuner och landsting. Men det handlar inte bara om det. Det torde också i högsta grad vara rationellt ekonomiskt och gagna effektiviteten i verksamheten med en större samordning av hur grupper av asylsökande med särskilda behov hanteras.

Ett exempel på detta är gruppen döva asylsökande. Det är en grupp med mycket specifika särskilda behov som trots detta i stor utsträckning har spridits ut över mottagningsenheterna i landet. De 40 döva asylsökande som i mars 2008 var inskrivna i mottagnings-systemet, var placerade på 17 olika orter. Följden har blivit isolering för individen och brister i mottagandet.

Migrationsverket har nyligen fattat beslut om att bevilja Västanviks folkhögskola och Sveriges Dövas Riksförbund projektmedel från flyktingfonden. Det aktuella projektet syftar just till att förbättra mottagandet och – i förekommande fall – introduktionen av döva och hörselskadade asylsökande. Projektet bygger bl.a. på att erbjuda alla döva asylsökande boende antingen vid Västanviks folkhögskola eller, vad gäller barnfamiljer, på någon av de orter där det finns specialskolor för döva och hörselskadade barn. Västanviks folkhögskola har Sveriges Dövas Riksförbund som huvudman och erbjuder normalt utbildning av olika slag för döva. Utredningen vill understryka vikten av att följa upp projektet och att i sinom tid ta till vara goda erfarenheter i den reguljära verksamheten.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att det kan finnas ekonomiska begränsningar för att i den reguljära verksamheten införliva erfarenheter av projekt av aktuellt slag. Även om så är fallet är det angeläget att Migrationsverket verkar för att hitta organisatoriska eller andra lösningar som gör att grupper av asylsökande med särskilda behov kan få ett bra bemötande och stöd och som också underlättar för kommuner och landsting att göra nödvändiga insatser.

En möjlighet kan vara att på varje mottagningsenhet eller motsvarande utse en tjänsteman med särskilt ansvar att stödja, samordna, följa och utveckla enhetens arbete i vissa specifika avseenden. Det skulle t.ex. kunna handla om frågor som rör jämställdhetsaspekter i mottagandet samt bemötande av och stöd till barn, äldre, personer med funktionsnedsättningar och homo- och bisexuella och transpersoner. Att utveckla denna typ av organisatoriska lösningar kan vara ett viktigt komplement till de utbildningssatser som görs inom Migrationsverket, men som inte omfattar alla anställda inom mottagandet.

12.2.3 Värdet av extern oberoende uppföljning och granskning

Utredningens bedömning: Det finns skäl att låta externa aktörer bidra i arbetet för att utveckla Migrationsverkets verksamhet när det gäller förhållningssätt till och bemötande av den asylsökande.

Det finns alltid en risk att en organisation blir ”hemmablind” och – i reaktion mot en komplicerad verklighet eller kanske kritisk omvärld – sluter sig. I förlängningen kan då utvecklas attityder, språkbruk och beteenden som inte är förenliga med de krav som måste ställas i offentlig verksamhet.

Liknande resonemang i fråga om Migrationsverket har förts i såväl forskningsstudier och i den granskning som Statskontoret genomförde av Migrationsverket 2004.³ I Statskontorets granskning av Migrationsverket påpekas bl.a. att ”... organisationen är sluten gentemot omvärlden” och att ”... transparens inte varit ett utmärkande drag för verksamheten”. Statskontoret konstaterar vidare i sin rapport att extern tillsyn och granskning bör medföra större öppenhet och i förlängningen också ge de asylsökande större möjligheter att hävda sina rättigheter. Migrationsverket rekommenderas i anslutning till detta att anlita utomstående expertis för att granska olika delar av sin verksamhet.

Utredningen delar uppfattningen att utomstående expertis i olika avseenden kan tillföra Migrationsverkets verksamhet mycket. Myndigheten har själv under hösten 2008 utnyttjat extern konsult hjälp för att se över och utveckla asylprocessen och förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Migrationsverket har också samverkat med frivilligorganisationer. Exempelvis har Röda Korset utvärderat hur Migrationsverket hanterar könsrelaterad förföljelse både utifrån ett prövnings- och ett mottagandeperspektiv. Röda Korset presenterar också i dagarna en utvärdering av hur Migrationsverket och landstingen beaktar asylsökandes behov ur ett hälsoperspektiv. Utredningen menar att det kan finnas väl så goda skäl att ta extern hjälp och låta en utomstående oberoende aktör ”lysa igenom” verksamheten när det gäller frågor som rör förhållningssätt till och bemötande av den enskilde asylsökande.

Erfarenheter av externa granskningar syftande till att kvalitetssäkra asylmottagandet i olika hänseenden finns internationellt. Exempelvis har det finska Arbetsministeriet i samarbete med kommunen Oravais flyktingmottagning i Österbotten genomfört ett projekt, LATU, för kvalitetssäkring av asylmottagandet i Finland.⁴ Projektet har finansierats av den

³ Se Eva Norström: *I väntan på asyl. Retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*. Avhandling i etnografi, Lunds universitet, 2004 samt *Tydligare styrning av Migrationsverket*, Statskontorets rapport 2004:20.

⁴ För en kortfattad redovisning av studien, se: <http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=588>.

Europeiska flyktingfonden. Utgångspunkt har varit en gedigen forskningsstudie, som beskriver och analyserar det finska asylmottagandet ur en rad olika perspektiv.

13 Särskilt om frivilligorganisationernas roll

Utredningen har i uppdrag att utreda möjligheterna att tillvarata, bredda och fördjupa de ideella organisationernas engagemang inom mottagandet samt lämna förslag på hur staten kan stimulera dessa organisationer att i större omfattning få en roll och delta i mottagandet av asylsökande. Kapitlet inleds med en redovisning av Migrationsverkets erfarenheter av samverkan med frivilligorganisationer. Därefter beskrivs aktuella initiativ på central nivå rörande samverkan mellan staten och frivilligorganisationerna. Det ges också några exempel på frivilligorganisationer som är aktiva på asylmottagandets område och på specifika verksamheter och initiativ av särskilt intresse. Avslutningsvis redovisar utredningen sina överväganden.

13.1 Erfarenheter inom Migrationsverket av samverkan med frivilligorganisationer

Migrationsverket har en lång tradition av att samverka med frivilligorganisationer. Det mest utvecklade samarbetet inleddes i början av 1980-talet och pågick fram till 1994. Då drev Röda Korset ett antal anläggningsboenden på uppdrag av Migrationsverket. I samband med att situationen på Balkan stabiliserades och inströmningen av asylsökande gick ned, började Migrationsverket att avveckla mottagningsenheter runtom i Sverige. I första hand avvecklades externa enheter. Orsaken var primärt att de fackliga organisationerna drev detta gentemot verksamheten. Under perioden avvecklades också många enheter som Migrationsverket drev i egen regi.

Omfattningen av i dag förekommande samverkan mellan Migrationsverket och frivilligorganisationer varierar mycket mellan olika

enheter inom myndigheten. Det finns enheter som inte har någon samverkan alls med frivilligsektorn. Samtidigt finns det enheter med en väl utvecklad samverkan med frivilligorganisationer av olika slag. De verksamheter som bedrivs kan t.ex. vara inriktade mot information, psykosocialt stöd eller praktisk sysselsättning och aktivitet. Förhållandevis vanlig är olika verksamheter för barn eller verksamhet särskilt inriktad mot kvinnor.

Initiativet till samverkan kan antingen komma från frivilligorganisationerna själva eller från Migrationsverket. Hur formerna för samverkan ser ut lokalt är i hög grad beroende av de enskilda människor som är aktiva i organisationerna på lokalplanet. Oftast är det ett fåtal individers engagemang som håller igång en verksamhet. Det innebär att verksamheten blir sårbar och att kontinuiteten inte alltid är den bästa.

Det tyngsta skälet för Migrationsverket att involvera frivilligsektorn i mottagandet av asylsökande har varit att det ger de asylsökande möjlighet att få stöd av någon som inte representerar en myndighet och som inte heller är inblandad i prövningen av individens asylärende. Migrationsverket bedömer att frivilligorganisationerna på många håll ger ett värdefullt stöd till de sökande och ger möjligheter till asylsökande att komma i kontakt med det svenska samhället och i Sverige bosatta. Problem som uppstår beror, enligt Migrationsverket, ofta på att organisationerna eller dess aktiva medlemmar inte förstår Migrationsverkets uppdrag. Man har synpunkter på de beslut som fattas och det har också hänt att man har förhindrat verkställigheter av utvisningsbeslut.

Huvuddelen av i dag förekommande samverkan mellan frivilligorganisationer och Migrationsverket bedrivs inom ramen för Europeiska flyktingfonden (ERF). Flyktingfonden och dess systerfond Återvändandefonden ska medfinansiera angeläget utvecklingsarbete, som bedrivs av bl.a. Migrationsverket, kommuner/landsting, organisationer, forskningsinstitutioner, företag, stiftelser. Innevarande programperiod för de båda fonderna sträcker sig mellan 2008 och 2013. Som ett led i arbetet med att ta fram nationella fleråriga program för Flyktingfonden och Återvändandefonden genomfördes under försommaren 2007 ett NGO-Forum i samverkan mellan UNHCR:s Stockholmskontor, Migrationsverkets fondsekretariat och Röda Korset. Vid de gruppdiskussioner som fördes kring mottagande framkom bl.a. behov av att utveckla dels informationen till de asylsökande, både

vad gäller innehåll och form, dels bosättningsarbetet. Vad gällde bosättningsarbetet efterlystes bl.a. en ökad regional samverkan.¹

Något särskilt uppdrag till Migrationsverket från regeringen, att samverka med frivilligsektorn finns i dag inte. Det finns inte heller några särskilda riktlinjer inom myndigheten – vid sidan om det som gäller för flyktingfonden – för om, hur, när, i vilken omfattning och i vilka avseenden som samverkan med frivilligorganisationer ska eller bör äga rum.

13.2 Samverkan mellan staten och frivilligorganisationerna – aktuella initiativ

Organisationer inom det sociala området, regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting har under hösten 2008 avslutat en dialog på det sociala området. Dialogen har resulterat i en överenskommelse i form av en ömsesidig avsiktsförklaring². Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Överenskommelsen ska tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verksamma på området.

En ytterligare viktig fråga i överenskommelsen är hur organisationerna parallellt med att vara utförare ska kunna fungera i rollen som röstbärare och opinionsbildare, inte minst för människor som befinner sig i utanförskap.

Regeringens inbjudan till dialogen har haft flera motiv. Bland annat har dialogen under en följd av år efterfrågats av representanter för de idéburna organisationerna inom det sociala området. Genom dialogen har regeringen också velat ta till vara de idéburna organisationernas kunskap och engagemang och lyfta fram att organisationerna fyller en viktig funktion när det gäller att göra det möjligt för människor att påverka såväl sin egen vardag som samhället i stort. Under arbetets gång har Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet informerats om dialogen och en

¹ Rapport från NGO-Forum II. Europeiska flyktingfonden 12–13 juni 2007 (Migrationsverket).

² Protokoll vid regeringssammanträde 2008-10-23, IJ2008/2120UF (delvis).

diskussion har förts kring överenskommelsens innehåll. Kring de centrala delarna av överenskommelsen finns därmed en bred politisk uppslutning.

I överenskommelsen formuleras utgångspunkter, en vision och principer för det framtida samspelet mellan parterna. De gemensamma principerna har tagits fram med beaktande av de problem och hinder som har identifierats under dialogen mellan regeringen och de idéburna organisationerna. De föreslagna principerna syftar till att bidra till långsiktighet och förutsägbarhet i relationerna mellan de olika aktörerna. Principerna är vägledande för ett antal övergripande åtaganden från parterna som kan följas av konkreta åtgärder – till överenskommelsen fogas åtgärdsplaner för respektive part. Varje part ansvarar för sin egen åtgärdsplan medan principerna ägs gemensamt.

De principer som formuleras tar sikte på:

- självständighet och oberoende
- dialog
- kvalitet
- långsiktighet
- öppenhet och insyn, samt
- mångfald (som i sammanhanget avser att samhället välkomnar idéburna organisationer och utförare inom det sociala området med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter).

I överenskommelsen anges slutligen också att regeringen avser att genomföra en dialog för att också stärka de idéburna organisationernas möjligheter att bidra till introduktionen av nyanlända till Sverige. Förslag om att etablera en sådan dialog hade tidigare lämnats av Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering i betänkandet SOU 2008:58.

Den 18 december 2008 beslutade regeringen³ i enlighet med ovanstående. I beslutet inbjuder regeringen idéburna organisationer som är verksamma på integrationsområdet till en dialog. Dialogen ska enligt beslutet även omfatta organisationer som arbetar med mottagande av asylsökande.

³ Protokoll vid regeringssammanträde 2008-12-18, IJ2008/60/UF.

13.3 Organisationer och verksamheter inom frivilligsektorn – några exempel

13.3.1 Svenska Röda Korset

Svenska Röda Korset är den frivilligorganisation som har den mest omfattande och mångsidiga verksamheten relaterade till asylsökande. Organisationen erbjuder bl.a. information om asylprocessen, rådgivning och stöd i asylärenden och hjälp vid återvändande.

Något som Röda Korset erbjuder på många platser i Sverige är också medmänskligt stöd till de asylsökande. Denna verksamhet har olika inriktning beroende på lokala behov och resurser. Det kan t.ex. handla om besöksverksamhet på Migrationsverkets förläggningar och förvarsenheter, samtalsgrupper, läxhjälp, språkträning, simskola och barnverksamhet. Migrationsverkets förvar och förläggningar besöks inte minst också för att bevaka de asylsökandes rättigheter och bryta deras isolering.

Asylsökande är välkomna att delta som frivilliga medarbetare i alla Röda Korsets olika verksamheter. En enskild lokal verksamhet som kan utgöra exempel är Flyktingcentrum Boden. Det övergripande syftet med centret är att ge asylsökande i Bodens kommun stöd så att de ska kunna förbättra sin livssituation och sitt välbefinnande. Röda Korset samverkar lokalt med berörda myndigheter och organisationer. Navet i centret är en särskild lokal, "Träffpunkten". Där kan asylsökande få psykosocialt stöd av olika slag. Barn kan få läxhjälp. Undervisning i vardagssvenska och simskola är andra aktiviteter som erbjuds med koppling till centret.

Röda Korset bedriver vidare en utvecklad verksamhet för återvändande till Norra Irak, Serbien och Kosovo. Syftet är att asylsökande som fått avslag på sin asylansökan ska ha möjlighet att återvända till sitt ursprungsland under säkra och värdiga former. En viktig aspekt av detta är att förbättra förutsättningarna för social reintegration för dem som återvänder.

En viktig del av Röda Korsets engagemang inom mottagandet av asylsökande är också de behandlingscenter (RKC) för krigsskadade och torterade som finns på sex olika platser i Sverige: Stockholm, Malmö, Skövde, Uppsala, Falun och Skellefteå. Målet för verksamheten är att människor som utsatts för krigstrauma och tortyr får den vård de behöver för att i möjligaste mån återfå psykisk och fysisk hälsa. Behandlingen vid RKC utgår från patientens totala livssituation. Såväl medicinska, psykologiska som

sociala behov vävs in i en helhetsbedömning. Både vuxna och barn och ungdomar är välkomna. På RKC arbetar behandlingsteam med läkare, psykologer, psykoterapeuter, socionomer, sjukgymnaster och tolkar för att ge en så bra rehabilitering som möjligt. RKC är knutna till övrig verksamhet inom Röda Korset såsom rådgivning, efterforskning av anhöriga och medmänskligt stöd från flyktingguider. Ett hundratal frivilliga medarbetare arbetar direkt eller indirekt med att ge socialt och medmänskligt stöd till dem som är i behandling.

13.3.2 Sveriges Kristna Råd m.fl.

Under hösten 2007 och våren 2008 anordnade Sveriges Kristna Råd fyra tvådagarskurser på temat introduktion och integration med fokus på samverkan. Kurserna var en fortsättning på ett samarbete som kommit till stånd året innan mellan Sveriges Kristna Råd, Sveriges Muslimska Råd, Judiska Centralrådet, Integrationsverket och Migrationsverket där man gemensamt konstaterade att det behövs mer kunskapsutbyte och samverkan framför allt på lokalplanet.

I rapporten *Lärdomar om samverkan* (Svenska Kyrkans kansli, avdelningen för kyrkoliv och samhällsansvar) sammanfattas vad som framkom vid kurserna. I rapporten lyfts fram att frivilligorganisationernas styrka är det personliga mötet och att skapa en känsla av delaktighet i det civila samhället. Frivilligorganisationerna, inte minst trossamfunden, arbetar utifrån ett individ- och familjeperspektiv. Uppdraget är samlat och inte uppdelat på olika myndighetsuppdrag och innebär helhetssyn. Det lyfts också fram att trossamfund erbjuder ett sammanhang där de andliga perspektiven i livet får utrymme och att många som invandrar till Sverige bär med sig en stark gudstro. Flyktingsituationen i sig innebär också att de existentiella frågorna aktualiseras.

I rapporten diskuteras också ingående olika utmaningar och problem vid frivilligsektorns samverkan med det offentliga. Problem som berörs är att frivilligorganisationer kan ha svårt att hantera omfattande administration, olika rättssäkerhetsaspekter som överklagbarhet, offentlighet och sekretess samt att det är svårt för aktörer inom frivilligsektorn att vinna offentliga upphandlingar. I detta sammanhang uppmärksammas att det enligt nuvarande upphandlingsregler inte finns mycket utrymme för att ta hänsyn till

sociala aspekter och kvaliteter. I rapporten lyfts också fram att det finns en risk med att frivilligsektorn åtar sig uppdrag från Migrationsverket. Rollfördelningen kan bli förvirrande och kyrkornas trovärdighet i arbetet för människor som söker asyl kan ta skada.

Mot bakgrund av resonemang som dessa konstateras i rapporten att det är önskvärt att det offentliga hittar former för samverkan med frivilligsektorn som inte handlar om att lägga ut hela uppdrag på den, utan om att just *samverka*. Det formuleras också ett antal nyckelfaktorer för lyckad samverkan. Nedan lyfts ett antal av dessa nyckelfaktorer upp i punktform.

- Låt alla som ska vara med vara med från början!
- Låt målgruppen bli delaktig!
- Bygg upp en förståelse för varandras uppdrag och särart!
- Bygg upp en förståelse för varandras förutsättningar!
- Hitta gemensamma utgångspunkter!
- Definiera nyttan av samverkan och sätt upp tydliga ramar!
- Dokumentera och utvärdera!

13.3.3 Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden (AEASS)

Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden (AEASS) drev mellan 2003 och 2005 projektet *Av egen kraft – asylsökande organiserar sig*. Verksamhetens grundidé var att mer etablerade och resursstarka eritreanska asylsökande arbetade med att ge juridiskt och socialt stöd och rådgivning till sina nyanlända landsmän, men också med en alternativ organiserad verksamhet. Verksamheten bedrevs inom ramen för gemenskapsinitiativet Equal och med stöd av Studieförbundet och den Nationella temagruppen asyl & integration.

Många av de eritreanska asylsökande som kom till Sverige i början av 2000-talet fick först efter en mycket lång process och efter överklaganden till Utlänningsnämnden uppehållstillstånd.

Ett viktigt inslag i AEASS verksamhet var stöd och rådgivning till medlemmarna vad gäller själva asylprövningen. Vid sidan om detta erbjöd dock föreningen också socialt stöd och anordnade aktiviteter och utbildning som kom att fungera som ett alternativ och komplement till Migrationsverkets organiserade sysselsättning.

Det fanns från medlemmarnas sida ett missnöje med den organiserade sysselsättning som erbjöds av Migrationsverket, både vad gäller verksamhetens innehåll och begränsningar i tid.

Genom Studieförbundet i Sundbyberg fick föreningen tillgång till en lokal och viss utrustning som gav den möjlighet att anordna utbildningar i svenska och datorkunskap, syverkstäder och fritids- och sociala aktiviteter. Aktiviteterna var knappast i sig annorlunda mot dem som erbjuds i Migrationsverkets organiserade sysselsättning, det unika var snarare att de organiserades och beslutades av målgruppen själv och att lärare/handledare i stor utsträckning var redan etablerade eller mer resursstarka landsmän. Detta innebar bl.a. att relationen mellan lärare/handledare/rådgivare och de asylsökande kom att präglas av tillit och förtroende och att de redan etablerade, tidigare asylsökande kom att fungera som mediatörer/mentor/coacher för de asylsökande i relation till det omgivande, nya samhället.

Föreningen gav också stöd i den fortsatta introduktionen i svenskt samhälle och arbetsliv till de individer som beviljades uppehållstillstånd.

AEASS har på uppdrag av NTG-asyl & integration i skrift sammanställt erfarenheterna av föreningens arbete.⁴

13.3.4 Swera

Mellan 2006 och 2008 drev Svensk flyktinghjälp (Swera) projektet *Frivilligkraft* tillsammans med elva kommuner i Gävleborg, Stockholm och Uppsala län: Bollnäs, Botkyrka, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Huddinge, Ljusdal, Ovanåker, Sandviken, Söderhamn och Älvkarleby. Projektet syftade till att låta flyktingar och ”vanliga svenskar” mötas och stöddes av Europeiska Flyktingfonden. Projektet var alltså inriktat mot flyktingar men har ändå intresse i sammanhanget.

Genom projektet gavs såväl flyktingar som deltagande volontärer möjligheter att utveckla relationer som annars inte hade kommit till stånd och därmed vidga sina perspektiv. Inte minst innebar det personliga mötet möjligheter för nyanlända att på ett annat sätt komma in i det svenska samhället och förstå hur det

⁴ *Av egen kraft. Asylsökande organiserar sig.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integrations skriftserie nr 1, 2006 samt *A Handbook for Asylum Seekers in Sweden.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integrations skriftserie nr 5, 2007.

fungerar. Inom ramen för projektet gavs möjligheter både till gruppaktiviteter och till, för den som ville, att bli ”matchad” mot en person eller en familj som man bedömdes passa ihop med. De ”ihopmatchade” personerna eller familjerna fick sedan själva bestämma vilka aktiviteter de ville bygga sin relation på, det kunde handla om idrott, gå och fika, ha läxhjälp eller något annat. Samtliga i projektet deltagande volontärer fick introduktion och utbildning av Swera.

13.4 Överväganden och förslag

Asylsökande som grupp befinner sig i en svag och utsatt position. Gruppen saknar samtidigt i princip egen röst i samhällsdebatten. Mottagandet av asylsökande – liksom förstås själva prövningen av asylärenden – är vidare en mycket komplex och grannlaga uppgift. Många olika behov hos individen ska tillgodoses och olika intressen måste balanseras mot varandra samtidigt som vissa grundläggande krav och värden måste levas upp till och värnas. Just dessa förhållanden gör att frivilligorganisationer har en utomordentlig viktig roll att spela på området. Frivilligorganisationernas unika roll är att erbjuda ett medmänskligt stöd till individen och att vara ”röstbärare”.

Utredningen kan konstatera att frivilligorganisationerna i Sverige, i ett internationellt jämförande perspektiv, spelar en relativt begränsad roll inom mottagandet av asylsökande. I länder som t.ex. Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Italien ansvarar ideella organisationer för driften av många förlägningsboenden, liksom inte sällan för huvuddelen av den service som är förknippad med asylmottagandet. Mot denna bakgrund kan det konstateras att det finns en stor potential för att utveckla frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet också i Sverige.

Samverkan mellan stat och frivilligsektor inom asylmottagandet är emellertid inte okomplicerad. Detta är något som blivit tydligt i exempelvis Danmark där Danska Röda Korset under flera år drivit huvuddelen av landets förlägningsboenden för asylsökande. Från och till har organisationens identitet som ideell organisation ifrågasatts och organisationen har fått klä skott för den danska regeringens politik. Erfarenheter av detta slag visar hur viktigt det är att initialt klargöra förutsättningarna och ramarna för samverkan mellan ideellt och offentligt. Vad som har lagts fast i den redan

nämnda överenskommelsen på det sociala området mellan frivilligorganisationerna, SKL och regeringen, är därför en viktig grund för utveckling av god och fungerande samverkan. Det är också de utgångspunkter för samverkan som formulerats av Sveriges Kristna Råd tillsammans med andra trossamfund och organisationer.

Något som framkom mycket tydligt vid den hearing för frivilligorganisationer som Asylmottagningsutredningen anordnade var att drivkraften för staten att ytterligare involvera de ideella organisationerna i mottagandet av asylsökande inte fick vara att spara pengar. Det underströks också att de ideella organisationerna normalt inte bör göra sådant som staten själv kan göra. Det frivilliga aktörer kan tillföra är vissa värden – mänsklighet och att sätta individen i centrum.

13.4.1 Uppdrag till Migrationsverket att främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet

Utredningens bedömning: Migrationsverket ges i uppdrag att främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet. Bland annat bör Migrationsverket söka avtala med frivilligorganisationer om att dessa ska medverka i eller överta driften av ordnade boenden. Migrationsverket bör även inrätta en särskild funktion inom myndigheten som ska stödja frivilligorganisationer som vill ansöka om t.ex. EU-medel för verksamhet rörande mottagandet av asylsökande m.m.

Utredningen kan konstatera att frivilligorganisationernas medverkan inom asylmottagandet i Sverige, i ett EU-perspektiv, är relativt begränsad. Utredningen har samtidigt konstaterat att mottagandet av asylsökande är ett område där det kan finnas alldeles särskilda skäl att tillvarata den kompetens och det engagemang som finns inom frivilligorganisationerna. Utredningen föreslår att Migrationsverket ges ett uttryckligt uppdrag att på olika sätt främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i asylmottagandet. Vissa områden bör härvid pekas ut som särskilt angelägna.

Driften av ordnade boenden är ett sådant område. I många EU-länder är det en normal ordning att frivilligorganisationer medverkar i

eller ansvarar för driften av förläggingsboenden för asylsökande. I Sverige förekommer detta inte i dag, även om möjligheterna finns juridiskt. Att involvera frivilligorganisationerna i driften av ordnade boenden är ett viktigt steg för att i större utsträckning kunna tillgodogöra sig frivilligsektorns kompetens och engagemang. Att öppna upp området för andra aktörer innebär också att förutsättningar skapas för att generellt utveckla verksamheten, genom att nya idéer och perspektiv får fäste. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket bör främja att frivilligorganisationer medverkar i eller övertar driften av ordnade boenden. I sammanhanget är det viktigt att beakta vad som tidigare sagts om förutsättningarna för samverkan mellan ideellt och offentligt. Förutsättningarna för samverkan, bl.a. de olika parternas uppdrag och särart, måste tydliggöras.

Ett annat angeläget område är frivilligorganisationernas möjligheter att finna finansiering för sin verksamhet. Det är väl känt att många frivilligorganisationer som arbetar med frågor som rör asylsökande lever under knappa ekonomiska omständigheter. Organisationerna är i regel beroende av projektfinansiering. Just bristen på administrativa resurser, i kombination med bristande kunskap och kompetens, kan dock göra att det är svårt för många organisationer att konkurrera om medel som i och för sig skulle kunna vara tillgängliga. Det gäller inte minst EU-medel, men det kan också handla om medel från t.ex. Allmänna arvsfonden. För att underlätta för framför allt mindre frivilligorganisationer föreslår utredningen att Migrationsverket inrättar en särskild stödfunktion för frivilligorganisationer. Denna stödfunktion ska erbjuda frivilligorganisationer som vill ansöka om EU-medel, administrativt och kunskapsmässigt stöd när det gäller att utforma projekt och projektansökningar på ett sätt som motsvarar de krav som ställs av olika finansiärer.

13.4.2 Medverkan i arbetet med att lämna information

Utredningens bedömning: Frivilligorganisationer bör av Migrationsverket användas mer systematiskt när det gäller att lämna information till asylsökande.

I arbetet med att lämna såväl allmän samhällsinformation som mer specifik information om boende och möjligheterna till sysselsättning och egen försörjning bör frivilligorganisationer nyttjas i större utsträckning. Inte minst bör invandrarorganisationer och sammanslutningar av tidigare asylsökande kunna vara en viktig kompletterande aktör.

Ett syfte med den information som lämnas är att individen ska kunna fatta väl överlagda beslut om sitt boende under den tid asylärendet prövas. Det är därför angeläget att den information som lämnas i fråga om för- och nackdelar med olika typer av boende i olika delar av landet uppfattas som trovärdig. Det finns alltid en risk att information från en myndighetsföreträdare misstros och inte upplevs som opartisk. Migrationsverket kan i detta avseende ha särskilda problem att brottas med, givet den dubbla roll myndigheten har som utredande och prövande och samtidigt ansvarig för mottagandet. Det är sannolikt att information från människor med egna erfarenheter av att vara asylsökande eller nyanlända i Sverige – om problem, möjligheter och utmaningar i mötet med det svenska samhället och om fördelar och nackdelar med olika val rörande boende och sysselsättning – har bättre förutsättningar att nå fram till asylsökande än ”opersonlig” myndighetsinformation.

Utredningen menar också att Migrationsverket när det gäller att lämna aktuell typ av information i större utsträckning bör kunna använda informationsteknologi och nya kanaler. En möjlighet skulle t.ex. kunna vara att på nätet lägga ut intervjuer med och berättelser av tidigare asylsökande eller företrädare för invandrarorganisationer som, utifrån egna erfarenheter, beskriver möjligheter och problem med olika typer av boende i olika delar av landet.

13.4.3 Lokalt stöd till asylsökande under vistelsen i Sverige

Utredningens bedömning: Frivilligorganisationer bör i större utsträckning än i dag mobiliseras i projekt som syftar till att ge asylsökande kontakt med en i Sverige redan etablerad person eller familj som kan fungera som ”mentor” åt vederbörande. ”Invandrarorganisationer” och sammanslutningar av tidigare asylsökande kan vara en resurs i detta sammanhang. Sådana organisationer bör dock också kunna ta ett mer långtgående operativt ansvar i mottagandet.

Utredningen har ovan beskrivit organisationen Sweras projekt *Frivilligkraft*. Detta projektet inriktades mot flyktingar som redan fått uppehållstillstånd. Grundidén – att föra samman individer och låta en i Sverige etablerad person i någon mening fungera som ”mentor” eller ”kodintroduktör” för en person med svag koppling till landet – är emellertid lika användbar när det gäller asylsökande. Utredningen är medveten om att liknande verksamheter har prövats tidigare och också pågår på andra platser runtom i landet. Det bör emellertid vara möjligt att på fler orter, med stöd av ideella krafter, initiera liknande projekt och verksamheter.

Att invandrarorganisationer och sammanslutningar av tidigare asylsökande kan spela en mer aktiv roll i mottagandet av asylsökande, har redan uppmärksammats. I vissa fall bör sådana organisationer kunna ta ett mer långtgående, operativt ansvar inom mottagandet. Empowerment, dvs. stärkande av inflytande och makt hos de individer som berörs av en verksamhet, har varit en central målsättning i gemenskapsinitiativet Equal. Den ovan beskrivna verksamheten inom Association for Eritrean Asylum Seekers in Sweden (AEASS) är en illustration av framgångsrikt ”målgruppsdrivet” arbete inom Equal. Modellen bör kunna vara överförbar till andra grupper av asylsökande och flyktingar.

13.4.4 De ideella organisationernas roll i sysselsättningen av asylsökande

Utredningens bedömning: Frivilligorganisationerna är en viktig samverkanspart för kommunerna i arbetet för att finna sysselsättning för asylsökande.

Frivilligorganisationerna har som redan nämnts sin viktigaste roll när det gäller det medmänskliga stödet till individen. Frivilligorganisationer kan emellertid bidra också i många andra avseenden. Inte sällan byggs för övrigt ett bra psykosocialt stöd på eller kring konkreta aktiviteter, som t.ex. studier eller praktik. Frivilligorganisationer är därför också en viktig samarbetspart för kommunerna när det gäller att skapa möjligheter till sysselsättning för asylsökande. Detta gäller inte minst i förhållande till grupper av asylsökande med särskilda behov som t.ex. funktionshindrade. Här kan frivilligorganisationer ha särskilda kunskaper samtidigt som deras icke vinstdrivande verksamhetsprofil skapar särskilda möjligheter.

Frivilligorganisationer kan också, i den mån de inte själva har möjligheter att exempelvis erbjuda praktikplatser åt asylsökande, ha nätverk som kan utnyttjas. Till exempel invandrarorganisationer kan ha möjligheter att förmedla kontakt med företag, med koppling till den egna gruppen, som kan tillhandahålla praktikplatser åt asylsökande. I sådana utgör inte heller den asylsökandes obefintliga eller bristande kunskaper i svenska språket något hinder.

Som nämnts tidigare bör också frivilligorganisationer i vissa fall kunna ta ett mer operativt ansvar för att erbjuda meningsfull sysselsättning av olika slag åt asylsökande. Det finns många goda exempel på frivilligorganisationer som agerat utförare av olika tjänster inom mottagandet och exempelvis organiserat svenskundervisning eller annan undervisning för asylsökande.

13.4.5 Fortsatt dialog med frivilligsektorn om mottagandet av asylsökande

<p>Utredningens bedömning: Utredningen välkomnar regeringens initiativ till en dialog med idéburna organisationer i frågor som rör asylmottagande m.m. Det är angeläget att dialogen resulterar i en överenskommelse.</p>
--

Regeringen har som nämnts ovan (avsnitt 13.2) beslutat initiera en dialog för att stärka de idéburna organisationernas möjligheter att bidra i mottagandet av asylsökande och introduktionen av nyanlända invandrare. Asylmottagningsutredningen välkomnar detta initiativ.

Det är angeläget att dialogen resulterar i en faktisk överenskommelse liknande den som slutits på det sociala området mellan regeringen och de idéburna organisationerna.

14 Kostnadsberäkningar, andra konsekvensanalyser m.m.

14.1 Kostnadsberäkningar och förslag till finansiering

Utredningens bedömning: Den totala ekonomiska nettoeffekten av utredningens förslag uppskattas bli en besparing på 165 miljoner kronor. Förslagen föreslås huvudsakligen finansieras genom de förkortningar av handläggningstiderna hos Migrationsverket som förväntas följa av bl.a. etablerande av ankomstboenden. Det är således angeläget att säkerställa att de besparingar som kan göras genom att effektivisera handläggningen i asylärenden realiserar, så att därigenom förutsättningar skapas för att genomföra de reformer av mottagningssystemet som utredningen ser som nödvändiga.

I tabell 14.1 nedan redovisas en sammanställning av utredningens beräkningar av den ekonomiska nettoeffekten av lämnade förslag. En utförligare redovisning av beräkningarna återfinns i *bilaga 2*. I bilagan jämförs också den uppskattade årliga kostnaden av utredningens förslag med, där så är möjligt, både den faktiska kostnaden 2007 för motsvarande verksamheter och den beräknade årliga kostnaden framöver med dagens system, allt annat lika.

Tabell 14.1 Samtliga förslag – uppskattad ekonomisk nettoeffekt

Förslag	Uppskattad ekonomisk nettoeffekt ¹
1. Generellt AT-UND för asylsökande	- 4 mnkr
2. Förbättrad kartläggning m.m.	+ 6 mnkr
3. Kommunalt ansvar för undervisning i svenska	- 8 mnkr
4. Kommunalt ansvar för praktik eller annan sysselsättning	+ 5 mnkr
5. Länsstyrelserna ges samordnande uppdrag	+ 5 mnkr
6a) Ankomstboenden	+ 45 mnkr
6b) Förkortning av handläggningstiderna	- 393 mnkr
7. Förbättrad allmän information	+ 5 mnkr
8. Individualiserat erbjudande om ordnat boende	+ 11 mnkr
9. MIV uppdras utveckla strategi för ordnade boenden	-
10. Fler platser i ordnat boende i storstadsregionerna	+ 29 mnkr
11. Grundersättning	- 27 mnkr
12. Aktivitetsbonus	+ 44 mnkr
13. Statligt ansvar för försörjning m.m. för vissa personer som har haft TUT m.fl.	+ 12 mnkr
14. Höjda schabloner för barn i skola och förskola	+ 17 mnkr
15. Ändrade regler för ersättning för kostnadskrävande vård	-
16. Förenklat system för statlig ersättning till kommunerna	- 5 mnkr
17. Samlad boendeeffekt av förslagen	+ 126 mnkr
18. Samlad återvändandeeffekt av förslagen	- 33 mnkr
Summa	- 165 mnkr

Som framgår uppskattas den totala ekonomiska nettoeffekten av utredningens förslag till -165 miljoner kronor, dvs. en kraftig besparing. Huvudförklaringen är att i första hand etablerandet av ankomstboenden, tillsammans med planerade åtgärder inom Migrationsverket för att utveckla och effektivisera den asylutredande verksamheten, bedöms bidra till att handläggningstiderna hos verket kan förkortas. Utredningen utvecklar detta närmare i avsnitt 5.5.1. Förkortade handläggningstider hos Migrationsverket

¹ Kostnadsberäkningarna baseras genomgående på 30 000 asylsökande i mottagnings-systemet och ett "inflöde" på 25 000. För enkelhetens skull antas 20 procent av vara under 18 år och 80 procent vara mellan 18 och 64 år samtidigt som de knappa 2 procenten asylsökande över 65 år bortses ifrån.

innebär att genomsnittstiderna i mottagningssystemet för asylsökande blir kortare och därmed att kostnaderna för i första hand asylsökandes boende sjunker. Utredningen bedömer att handläggningstiderna bör kunna förkortas med upp till två månader, vilket medför en direkt boenderelaterad besparing på 393 miljoner kronor. Förkortade handläggningstider påverkar också nettoeffekten av flera andra förslag, bl.a. förslaget till grundersättning och förslaget till kommunalt ansvar för sociala insatser (jfr tabell 14.2).

Som framgått av kapitel 5 (fotnot 4) har Migrationsverket, efter Asylnottagningsutredningens slutsammanträde, fattat beslut om ett nytt mål för att korta väntetiderna för asylsökande. Målet är att asylsökande vid utgången av 2010 ska få besked inom tre månader på sina ansökningar. Migrationsverkets beslut – och i än högre grad den rapport som ligger till grund för beslutet² – ger ett kraftfullt stöd åt de resonemang utredningen för i fråga om verkets asylutredande verksamhet och dess koppling till förslaget om ankomstboenden. Vad gäller utredningens förslag till finansiering kan i detta perspektiv konstateras följande. Den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden var 2008 knappt nio månader. Migrationsverkets nyligen beslutade mål innebär en förkortning av handläggningstiderna på närmare sex månader i relation till detta. Utredningen uppskattar att etablerande av ankomstboenden kan bidra till en förkortning av handläggningstiderna på två månader. Det är således endast den potentiella besparing som ligger i dessa två månader, som utredningen lägger till grund för sitt förslag till finansiering av utredningens samlade förslag till åtgärder.

Den tyngsta kostnadsposten i utredningens förslag, 126 miljoner kronor, hänför sig till det behov av att öka volymen av platser i av Migrationsverket ordnat boende som uppkommer som en konsekvens av utredningens samlade förslag. Utredningen uppskattar att andelen asylsökande som väljer ordnat boende kommer att öka med cirka 10 procent. Till detta ska läggas en mindre förskjutning från eget boende till ankomstboende som bedöms bli effekten av förslagen om etablerandet av ankomstboende och villkoren för ekonomiskt bistånd.

I tabell 14.2. nedan redovisas förslagets kostnadseffekter på ett något annorlunda vis; förslag som innebär besparingar för sig och förslag som innebär kostnader för sig. Det anges dessutom om uppskattade besparingar är direkta eller en följd av s.k. dynamiska

² *Med sikte på en snabbare asylprocess – i ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter*, Migrationsverket, 2008.

effekter. Härigenom tydliggörs dels den besparingspotential – som i flera olika avseenden – ligger i att förkorta Migrationsverkets handläggningstider, dels att utredningens finansieringsförslag till stor del bygger på just dynamiska effekter i detta avseende. Mot bakgrund härav är det angeläget att säkerställa att de besparingar som kan göras genom att effektivisera handläggningen av asylärenden realiserar, så att därigenom förutsättningar skapas för att genomföra de reformer av mottagningsystemet som utredningen ser som nödvändiga.

Tabell 14.2 Förslag redovisade efter ekonomisk konsekvens

Förslag som innebär besparingar	Ekonomisk konsekvens
Generellt AT-UND för asylsökande	- 4 mnkr (dynamisk)
Kommunalt ansvar för undervisning i svenska	- 8 mnkr
Förenklat system för statlig ersättning till kommunerna	- 5 mnkr
Samlad återvändandeeffekt av förslagen	- 33 mnkr
Etablerande av ankomstboenden bedöms kraftfullt stödja Migrationsverkets arbete för att förkorta handläggningstiderna och därmed minska verkets utgifter för:	
- boende	
- skola	- 393 mnkr (dynamisk)
- ekonomiskt bistånd	- 35 mnkr (dynamisk)
	- 105 mnkr (dynamisk)
Summa besparingar	- 583 mnkr
Förslag som innebär ökade utgifter	Ekonomisk konsekvens
Förbättrad kartläggning m.m.	+ 6 mnkr
Kommunalt ansvar för praktik eller annan sysselsättning	+ 5 mnkr
Länsstyrelserna ges samordnande uppdrag	+ 5 mnkr
Ankomstboenden	+ 45 mnkr
Individualiserat erbjudande om ordnat boende	+ 11 mnkr
Samlad boendeeffekt av förslagen	+ 126 mnkr
Fler platser i ordnat boende i storstadsregionerna	+ 29 mnkr
Förbättrad allmän information	+ 5 mnkr
Statligt ansvar för försörjning m.m. för vissa personer som har haft TUT m.fl.	+ 12 mnkr
Höjda schabloner för barn i skola och förskola	+ 52 mnkr
Grundersättning	+ 78 mnkr
Aktivitetsbonus	+ 44 mnkr
Summa ökade utgifter	+ 418 mnkr
Summa besparingar – utgifter	- 165 mnkr i besparing
Finansiering exkl. dynamisk finansiering	+ 372 mnkr i ökade utgifter

Utredningen vill i sammanhanget också framhålla följande. Antalet asylsökande som söker sig till Sverige har sedan början av 2008 fallit kraftigt. Prognoserna pekar på att antalet asylsökande under de närmast tre åren kommer att fortsätta minska och 2011 ligga på cirka 20 000. Detta innebär att de volymbaserade kostnaderna för mottagandet av asylsökande på ett par års sikt, allt annat lika,

kommer att minska. Förändringar i omvärlden, t.ex. nya konflikter eller konflikter som blossar upp på nytt, kan dock snabbt ändra denna bild. Det genomsnittliga antalet asylsökande per år har sedan år 2000 varit cirka 25 500. I Asylmottagningsutredningens direktiv anges att ett skäl till översynen är att systemet för mottagande av asylsökande i princip varit oförändrat sedan början av 1990-talet. I direktiven finns tydliga skrivningar som visar att regeringen vill se en ambitionshöjning inom mottagandet. Det gäller bl.a. i fråga om åtgärder som stimulerar sysselsättningen bland de asylsökande. Utredningen har också för sin del uppmärksammat bl.a. att nivåerna på dagersättningarna till asylsökande inte har höjts sedan 1994. Det framhålls också i direktiven att särskild vikt ska läggas vid att redovisa finansiering i de delar som förslagen innebär ökade kostnader för det allmänna.

14.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser – särskilt fokus på utrymmet för och effekterna av bättre arbetsmarknadsintegration

Utredningen bedömer att de förslag som läggs kommer att ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Förslagen bör ses i perspektiv av regeringens övergripande samhällsekonomiska målsättningar. Ett centralt element i regeringens politik är att minska utanförskapet och öka arbetskraftsdeltagandet. En särskild utmaning i detta sammanhang är att öka sysselsättningsgraden bland utrikes födda. Ett förbättrat mottagandet av asylsökande kan bidra till detta genom att påskynda etableringen på arbetsmarknaden av de personer som beviljas uppehållstillstånd.

Utrikes födda står för drygt en fjärdedel av det outnyttjade arbetskraftsutbudet i Sverige (4,4 miljoner timmar/vecka, motsvarande cirka 110 000 heltidsekvivalenter). Det outnyttjade arbetskraftsutbudet i befolkningen har minskat med cirka 10 procent på ett år, samtidigt har det ökat för utrikes födda med cirka 5 procent.

Mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för kommunmottagna vuxna flyktingar och anhöriga ligger på cirka 5,5 år för män. För kvinnor tar det över tio år att uppnå en sysselsättningsnivå på 50 procent. En förkortning av den genomsnittliga tiden från folkbokföring till sysselsättning för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga med 5 procent skulle grovt skattat ge ett tillskott av storleksordningen 5–7 miljoner arbetstimmar per år till

samhällsekonomin, 10 procent skulle ge 10–15 miljoner arbetstimmar och 20 procent skulle ge 20–30 miljoner arbetstimmar/år.³

I bilaga 6 till långtidsutredningen 2008 *Timmar, kapital och teknologi – Vad betyder mest?* (SOU 2008:14) analyseras förutsättningarna för tillväxt i det svenska näringslivet fram till år 2020. I bilagan redovisas ett basscenario som bygger på att arbetskraftsdeltagandet och produktiviteten i gruppen utrikes födda inte förändras jämfört med 2006. Därutöver redovisas två alternativa scenarier. Ett av dem benämns integrationsscenario och bygger på att skillnader i arbetskraftsdeltagande och produktivitet, mellan födda i Sverige och personer födda utanför Norden, fram till 2020 minskar till hälften av de skillnader som fanns 2006. För svenskfödda var sysselsättningsgraden i åldersgruppen 18–64 år cirka 78 procent 2006. För personer födda utanför Europa var den 57 procent, medan motsvarande siffra för personer födda i Europa utanför Norden var 66 procent. Samtidigt tjänade utlandsfödda personer i genomsnitt mindre än svenskfödda personer med samma utbildningsnivå och samma ålder. Detta kan bero på skillnader i produktivitet mellan grupperna, men det kan också bero på lönediskriminering.

En förbättrad integration på arbetsmarknaden av utlandsfödda kan ge en omedelbar positiv effekt på hur förädlingsvärdet i näringslivet utvecklas. Det ovan relaterade integrationsscenario – med en successiv halvering av skillnader i sysselsättningsgrad respektive lön, och därmed i antagen produktivitet, mellan personer födda utanför Norden och svenskfödda med samma utbildningsnivå och i samma ålder – innebär att förädlingsvärdet i näringslivet blir 2,9 procent högre 2020 än i basscenario. Detta motsvarar en BNP-ökning på cirka 60 miljarder kronor per år i 2007 års nivå. Antagandet bygger på att antalet arbetade timmar i näringslivet blir 2,1 procent högre 2020 och att produktiviteten i gruppen utrikes födda blir 0,8 procent högre i integrationsscenario än i basscenario. Vilka åtgärder och förändringar som krävs för att scenario ska förverkligas analyseras inte i denna studie, men om integrationen av utlandsfödda på arbetsmarknaden kan förbättras är de potentiella samhällsekonomiska vinsterna stora.

Ett snabbare arbetsmarknadsinträde för invandrare medför bl.a. omedelbara positiva kommunalekonomiska effekter i form av både ökade intäkter och minskade kostnader. Detta kan jämföras med

³ Skattningsavdelningen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

att de kommunalekonomiska effekterna av t.ex. generellt höjd utbildningsnivå, på grund av höga initialkostnader och långvarigt inkomstbortfall, är negativa under 10–30 år framåt.⁴

När det gäller de asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd är den samhällsekonomiska konsekvensen av satsningar för att förbättra mottagandet av asylsökande dubbel. Å ena sidan gynnas den asylsökandes fysiska och psykiska hälsa av snabbare handläggning och kortare tid i osäkerhet liksom av rimliga boendeförhållanden och meningsfull sysselsättning. Sammantaget leder det till mindre offentliga utgifter för sociala insatser och hälso- och sjukvård och för insatser av olika slag i anslutning till att individen ska lämna Sverige. Å andra sidan innebär, ur ett annat perspektiv, många olika typer av satsningar på individer som senare måste lämna landet efter lagakraftvunnet avslagsbeslut en samhällsekonomisk suboptimering. Det kan i sammanhanget erinras om att den grupp asylsökande som får avslag på sina ansökningar över tid uppgår till cirka 50–60 procent av det totala antalet asylsökande.

14.2 Övriga konsekvensanalyser enligt kommittéförordningen

14.2.1 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen

Utredningen bedömer att förslagen har liten betydelse för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna åläggs i och för sig vissa nya uppgifter genom utredningens förslag. För utförandet av dessa tillförs dock kommunerna medel av staten i enlighet med finansieringsprincipen.

14.2.2 Förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag bedöms kunna ha viss mindre betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Många asylsökande lever i dag under mycket knappa ekonomiska omständigheter. Risken finns att denna situation för vissa individer kan utgöra en drivkraft att ägna sig åt olika typer av illegal verksamhet. Vad gäller den ekonomiska ersättning som lämnas till asylsökande

⁴ *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till 2050*, SKL 2002.

innebär utredningens förslag att stora grupper av asylsökande kommer att få mer pengar i handen. Utredningen föreslår också att asylsökande generellt ska tillåtas att arbeta. Dessa båda förslag bidrar till att asylsökandes ekonomiska situation generellt kommer att förbättras. Härigenom bedöms att incitamenten för vissa typer av illegal verksamhet kommer att försvagas. En mycket konkret sådan effekt är att den del av de asylsökande som i dag arbetar illegalt kommer att kunna omvandla sitt arbete till lagligt arbete.

14.2.3 Förslagets betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Förslagen bedöms kunna ha viss betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Migrationsverkets anläggningsboenden är till övervägande delen förlagda till små och medelstora orter. Utredningen uppskattar att de förslag som läggs, på ett par års sikt, kommer att ha den samlade effekten att andelen asylsökande som väljer av Migrationsverket ordnat boende ökar, uppskattningsvis med cirka 10 procent (jfr ovan). Lokalt kan effekten bli en ökad efterfrågan på i första hand hälso- och sjukvård samt viss kommunal service. En ökande efterfrågan innebär inte bara en utmaning att hantera – eller en belastning om man så vill – utan är också sysselsättningsstimulerande. Efterfrågan ökar inte bara på offentliga tjänster utan också på privat producerade varor och tjänster. Samtidigt breddas rekryteringsbasen vilket gagnar alla arbetsgivare.

14.2.4 Förslagets betydelse för små företags arbetsförutsättningar m.m.

Förslagen bedöms ha marginell betydelse för små företags arbetsförutsättningar. Vissa av utredningens förslag kan emellertid som framhållits ovan skapa en bredare rekryteringsbas för vissa typer av företag på orter där många asylsökande bor. Det gäller inte minst förslagen om att generellt tillåta asylsökande att arbeta och att bättre styra asylsökande med viss kompetens till orter/regioner med ett motsvarande kompetensbehov. Också ambitionshöjningen när det gäller praktik och annan sysselsättning samt förslaget att låta kommunen ansvara för denna uppgift kan bidra till en sådan

effekt. Möjligheterna för företag att få tag på praktikanter som också är potentiell arbetskraft förväntas öka. En negativ administrativ bieffekt kan dock samtidigt vara fler ”oönskade” förfrågningar från och kontakter med kommunen när det gäller möjligheterna att erbjuda sysselsättning åt asylsökande.

14.2.5 Förslagets betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslagen bedöms samlat ha positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Något som redan tidigare i betänkandet har lyfts fram särskilt i detta sammanhang är förslaget om ett individuellt sysselsättningsstöd. Sysselsättningsstödet utgör en relativt stor andel av den totala ekonomiska ersättning som en individ kan få. I en familj kommer därför både mannens och kvinnans arbetsmarknadsrelaterade aktivitet att ha påtaglig betydelse för familjens ekonomi.

En allmän förskjutning av asylsökandes boende från eget boende till av Migrationsverket ordnat boende kan också det vara positivt för kvinnors grad av aktivitet. Kvinnor som bor i anläggningsboende deltar relativt sett oftare i svenskundervisning och har relativt sett oftare praktik eller annan sysselsättning än kvinnor som bor i eget boende.

Också de föreslagna förbättringarna av kartläggning och dokumentation av individens utbildning och yrkesbakgrund kan ha betydelse i ett jämställdhetsperspektiv. Asylsökande kvinnor kan generellt förväntas ha mer begränsade utbildnings- och arbetslivserfarenheter än asylsökande män och de erfarenheter de har kan möjligen generellt vara sämre dokumenterade. Förbättringar av processen för kartläggning och dokumentation kan således relativt sett vara av större värde för kvinnor än för män.

Den tätare initiala kontakten med individen som kommer att bli följden av etablerandet av ankomstboenden bör för övrigt allmänt vara positiv ur ett jämställdhetsperspektiv. Förutsättningarna för Migrationsverket att tidigt uppmärksamma tecken på eller få kännedom om t.ex. förekomsten i en familj av könsrelaterat våld eller hedersproblematik förbättras. På motsvarande sätt, men än mer påtagligt, torde förtydligandet av kommunens ansvar vara betydelsefullt. Genom denna förändring minskar riskerna för att problem

av redan nämnt slag inte åtgärdas på grund av bristande erfarenhet och/eller kompetens eller att de hamnar mellan stolarna.

Ett problem som utredningen uppmärksammas på under sitt arbete är de begränsade möjligheterna till barnomsorg inom asylmottagandet. Erfarenhetsmässigt har många mödrar till små barn svårt att regelbundet delta i svenskundervisning eller annan anordnad aktivitet. Utredningen lämnar inte några skarpa förslag på detta område, men menar att kommunerna framöver bör sträva efter flexibla lösningar som kan underlätta också för mödrar till små barn att ta del av aktiviteter som erbjuds i det nya systemet för mottagande.

14.2.6 Förslagets betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är enligt budgetpropositionen för 2009 lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utredningen bedömer att de förslag som lämnas har stor betydelse för möjligheterna att nå detta mål. Utredningen har i enlighet med sina direktiv lämnat förslag som syftar till en effektiv och human asylprocess och ger fler asylsökande möjlighet till en meningsfull sysselsättning, helst med anknytning till arbetsmarknaden. Såväl handläggningstidernas längd som väntetidens innehåll bedöms ha stor betydelse för möjligheterna till framgångsrik integration för dem som beviljas uppehållstillstånd. Utredningen har med sina förslag strävat efter att det som görs under tiden som asylsökande ska kopplas till vad som sker efter ett beviljat uppehållstillstånd, inom ramen för den kommunala introduktionen. Också genom detta bedöms det bli lättare att nå det integrationspolitiska målet.

14.2.7 Förslagets betydelse i ett regelgivningsperspektiv

Utredningen föreslår ett antal nya regler respektive regeländringar. De närmare motiven för dessa förslag redogörs för i den beskrivande texten kopplad till respektive förslag. Där beskrivs problemet som ska lösas, vad utredningen vill uppnå, vilka som berörs av regelförslaget samt där så är möjligt och motiverat eventuella alternativa lösningar som utredningen övervägt. De kostnadsmissiga

konsekvenserna av utredningens förslag till nya eller ändrade regler, liksom förslagets konsekvenser för företags arbetsförutsättningar etc. redogörs samlat för i särskilda avsnitt ovan.

14.3 Konsekvenser ur ett barnperspektiv

Förslagen bedöms samlat ha positiv effekt för barn i asylprocessen. Den allmänna inriktningen på förslagen är att de ska bidra till ett system för mottagandet av asylsökande som är effektivt och humant. Korta handläggningstider och därmed mindre av oviss väntan, möjlighet till meningsfull sysselsättning, bra boendeförhållanden samt rimliga ekonomiska villkor gynnar *alla* asylsökande, *men särskilt barn* och föräldrar.

I betänkandet har förslaget om ankomstboenden redan utförligt analyserats ur ett barnperspektiv. Förslaget om att öka kapaciteten av ordnat boende i storstadsområdena har – som också redan lyfts fram – det uttryckliga syftet att bidra till att mildra de mest påtagliga negativa psykosociala effekterna för barn av det egna boendet. Detta förslag och dess syfte stöds av förslagets allmänna inriktning mot mer av ordnat boende – utanför de mest utsatta storstadsområdena. Grunden för Migrationsverkets erbjudande till familjer om ordnat boende ska dessutom vara en analys av vad som kan vara lämpligt för alla medlemmar i familjen, dvs. också barnen.

Utredningen har också behandlat vikten av att vid initiala kartläggningsinsatser i ankomstboendet se barnet som den egna individ det är. Om Migrationsverket tidigt kan få en bild av barnet och barnets allmänna behov som sedan kan förmedlas till kommunen och den väntande skolan är mycket vunnet. Genom ett tydligt fokus på det enskilda barnets situation kan också tidigt upptäckas tecken på mer specifika problem eller missförhållanden som kan kräva åtgärder från samhällets sida.

Utredningen bedömer vidare att de föreslagna höjningarna av ersättningarna till kommunerna på skolområdet är viktiga ur ett barnperspektiv. Att kommunerna ges en bättre kostnadstäckning än tidigare skapar förutsättningar för att alla asylsökande barn erbjuds det stöd i skolan de har rätt till och behöver. Konkret kan det på kommunnivå handla om öka lärartätheten eller förstärka den specialpedagogiska kompetensen.

På motsvarande sätt som på jämställdhetsområdet är förtydligandet av kommunernas ansvar på det sociala området betydelse-

fullt ur ett barnperspektiv(jfr ovan). Ett tydligt ansvar för socialtjänsten för asylsökande barn och vuxna skapar bättre förutsättningar för ett bra omhändertagande.

När det gäller utredningens förslag om nytt system för ekonomiskt bistånd till asylsökande är effekterna ur ett barnperspektiv både positiva och negativa. Generellt höjs ersättningsnivåerna vilket gynnar såväl barn som vuxna och innebär en bättre ekonomi för många barnfamiljer. Denna positiva effekt förstärks av förslaget om rätt till hel grundersättning för varje barn oavsett antalet syskon i familjen. I dag utgår endast halv dagersättning fr.o.m. tredje barnet. Samtidigt föreslår emellertid utredningen dels att den som tackar nej till ankomstboende inte ska få någon grundersättning under ankomsttiden, dels att den som tackar nej till ordnat boende efter ankomsttiden endast ska få halv grundersättning. Båda dessa förslag kommer att innebära att familjer som i olika skeden under asylprocessen väljer att bo i eget boende hamnar i en sämre ekonomisk situation. Detta har rimligen konsekvenser också för barnen i familjerna. I någon mån kan denna försämring för familjer som väljer eget boende vägas upp av möjligheten att få sysselsättningsstöd utöver grundersättning.

14.4 Förslagets förhållande till EU:s regelverk

I avsnitt 2.3.3 har utredningen redogjort för EU:s regelverk rörande mottagandet av asylsökande.

Det dokument som utredningen främst haft att beakta under sitt arbete är EU-direktivet om miniminormer för mottagandevillkor för asylsökande. Direktivet reglerar olika aspekter av mottagandet, bl.a. tillträde till arbetsmarknaden, skolgång och utbildning för minderåriga, hälso- och sjukvård samt boende och försörjning under väntetiden.

Utredningens förslag bedöms stå i överensstämmelse med mottagandedirektivet.

14.5 Ikraftträdande

I samband med att den nya mottagandelagen träder i kraft ska LMA upphöra att gälla. Äldre föreskrifter ska dock fortfarande gälla beträffande utlänningar som vid ikraftträdandet var registre-

rade vid en förläggning. Detta innebär alltså att det blir en successiv övergång till det nya mottagandesystemet.

14.6 Förslagets förhållande till förslagen i SOU 2008:58

I föreliggande betänkande har i flera avsnitt refererats till betänkandet *Egenansvar med professionellt stöd* (SOU 2008:58) från Utredningen om snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl. (IJ 2007:02). Detta betänkande innehåller bl.a. förslag om ett tydligt statligt ansvar för introduktionen av nyanlända invandrare. Det gäller både ekonomiskt i form av en ny statligt administrerad introduktionsersättning och rent praktiskt – en statlig aktör föreslås ansvara för att ett introduktionsprogram genomförs genom upphandling av tjänster från en s.k. introduktionslots. Samtidigt föreslås Arbetsförmedlingen få ansvaret för att administrera praktikplatser åt nyanlända. Förslaget innebär att kommunen fräntas det huvudansvar för introduktionen av nyanlända som man har i gällande ordning.

Asylmottagningsutredningen har strävat efter att lägga ett förslag till ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande. En tydlig inriktning i utredningens förslag är att ge kommunerna ett större ansvar i mottagandet. Skälen för detta har redovisats ingående.

Förslagen i SOU 2008:58 bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vid tidpunkten för Asylmottagningsutredningens sista sammanträde, den 2 februari 2009, hade regeringen fortfarande inte tagit ställning till dessa förslag.

Om regeringen väljer att begränsa kommunernas ansvar för nyanlända invandras introduktion påverkas delvis förutsättningarna för att lägga ytterligare uppgifter på kommunerna i enlighet med Asylmottagningsutredningens förslag. I första hand handlar det om förslaget om ett kommunalt operativt ansvar för att anordna praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. Regeringen bör beakta detta i den fortsatta hanteringen av såväl förslagen i SOU 2008:58 samt Asylmottagningsutredningens förslag.

15 Författningskommentar

Utredningen lämnar förslag till en ny mottagningslag, *lagen (2009:00) om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige*. Lagen kommenteras i det följande.

De lagändringar utredningen föreslår i övrigt är enbart följdändringar och kommenteras därför inte särskilt.

15.1 Förslaget till lag om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige

1 §

Paragrafen anger lagens innehåll. Uppräkningen har gjorts i avsikt att underlätta för läsaren.

2 §

I paragrafen finns hänvisningar till andra lagar som rör asylsökande och andra utlänningar. Uppräkningen är inte uttömmande.

3 §

Paragrafen innehåller lagens definition av vissa begrepp.

4 §

Paragrafen anger vilka utlänningar som omfattas av lagen.

Första stycket motsvarar 1 § första stycket LMA.

Andra stycket motsvarar 1 § tredje stycket LMA.

Tredje stycket motsvarar 1 § fjärde stycket LMA.

Fjärde stycket motsvarar delvis 9 § andra meningen LMA.

Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 9.2.

5 §

I paragrafen fastslås att Migrationsverket ska driva ankomstboenden och vad syftet är med sådant boende. Ankomstboende är en ny form av boende som har behandlats ingående i avsnitt 5.5.1.

6 §

I *första stycket* fastslås Migrationsverkets skyldighet att erbjuda ankomstboende. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.5.1.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att utlänningar som tidigare avböjt ett erbjudande om ankomstboende kan ångra sig och få ett nytt erbjudande. Dessa utlänningar kan då också kvalificera sig för grundersättning.

7 §

I *första stycket* fastslås att Migrationsverket ska driva ordnade boenden och vad syftet är med sådant boende. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.5.2.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 2 § första stycket andra meningen LMA.

8 §

I *första stycket* fastslås Migrationsverkets skyldighet att erbjuda ordnat boende. Bestämmelsen har behandlats närmare i avsnitt 5.5.2.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att utlänningar som tidigare avböjt ett erbjudande om ordnat boende kan ångra sig och få ett nytt erbjudande. Dessa utlänningar kan då också kvalificera sig för hel grundersättning.

9 §

Paragrafen motsvarar 15 § första meningen LMA.

10 §

Första stycket motsvarar 3 § andra stycket LMA.

Andra stycket motsvarar 2 § andra stycket LMA.

11 §

Paragrafen behandlar vistelsekommunens ansvar för svenskundervisning. Bestämmelsen har behandlats ingående i avsnitt 4.3.4.

12 §

Paragrafen behandlar vistelsekommunens ansvar för praktik m.m. Bestämmelsen har behandlats ingående i avsnitt 4.3.4.

13 §

Paragrafen motsvarar 5 § LMA.

14 §

Paragrafen reglerar begränsningar beträffande sysselsättning enligt mottagningslagen. Den har behandlats närmare i avsnitt 4.3.4.

15 §

I *första stycket* anges formerna för ekonomiskt bistånd enligt mottagningslagen.

I *andra stycket* anges att Migrationsverket beslutar om och betalar ut ersättning.

16 §

I *första stycket* fastslås att en utlänning som omfattas av den nya lagen och som saknar egna medel för sin försörjning har rätt till grundersättning. Asylsökande som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva har inte rätt till grunderättning. Syftet med den nya ersättningen är därmed detsamma som med den nuvarande dagersättningen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.2.

Vid bedömningen av ett barns behov ska föräldrarnas ekonomi beaktas. Detta innebär att grundersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter att barnet bor tillsammans med föräldrarna.

Enligt *andra stycket* har utlänningar som under ankomsttiden bor i eget boende inte rätt till grundersättning. Se mer härom i avsnitten 5.5.1 och 6.3.2.

Utlänningar som efter ankomsttiden bor i eget boende har enligt *tredje stycket* rätt till halv grundersättning. Se mer härom i avsnitten 5.5.2 och 6.3.2.

I *fjärde stycket* fastslås att aktivitetsbonus inte påverkar rätten till grundersättning.

17 §

I paragrafen regleras rätten till aktivitetsbonus. Denna ersättning har behandlats i avsnitt 6.3.3.

18 §

Paragrafen reglerar rätten till särskild ersättning. Denna ersättning har behandlats i avsnitt 6.3.4.

19 §

I paragrafen fastslås att en utlänning som beviljats ersättning enligt den nya mottagningslagen är skyldig att anmäla förändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden till Migrationsverket. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.6.

20 §

I paragrafen regleras nedsättning av grundersättningen.

Enligt *första stycket* får grundersättningen sättas ned om en utlänning utan giltigt skäl vägrar att delta i svenskundervisning eller försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Bestämmelsen har behandlats i 6.3.5.

Enligt *andra stycket* får nedsättning inte avse den del av grundersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Bestämmelserna om nedsättning av grundersättningen tillämpas också enligt *tredje stycket* om en utlänning med ett beslut om avvisning eller utvisning utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige. För nedsättning krävs inte att utlänningen vägrar medverka till en särskild åtgärd. Det räcker att Migrationsverket gör bedömningen att den enskilde har haft en rimlig förberedelsestid och att hinder för verkställighet inte föreligger för att nedsättning ska få göras. Beslutet måste vara verkställbart. Se mer härom i avsnitt 8.2.2.

21 §

Paragrafen reglerar när rätten till insatser enligt mottagningslagen, dvs. boende, sysselsättning och ekonomiskt bistånd, upphör.

Första stycket har sin motsvarighet i 11 § LMA. Upphållsrätt får, i enlighet med nuvarande praxis, anses jämställt med permanent uppehållstillstånd och ett längre tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det innebär att en utlänning som under tiden asylfrågan prövas uppfyller kraven för upphållsrätt inte längre är berättigad till insatser enligt mottagandelagen.

Andra stycket motsvarar 8 § andra stycket LMA. Med ordnat boende får här jämföras boende med särskild service enligt socialtjänstlagen.

Tredje stycket motsvarar 8 § tredje stycket LMA.

22 §

Paragrafen motsvarar 12 § LMA.

23 §

I *första stycket* konstateras att utlänningar som omfattas av mottagningslagen också omfattas av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.2.

Andra stycket motsvarar 1 § andra stycket LMA.

24 §

Paragrafen motsvarar 3 a § LMA.

25 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 22 § LMA. *Tredje stycket* har dock delvis fått en ny lydelse. Bestämmelsen har anpassats till tvåpartsprocessen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

26 §

Paragrafen motsvarar 20 § LMA.

27 §

Paragrafen motsvarar 21 § LMA.

28 §

Paragrafen motsvarar 24 § LMA.

29 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 23 § LMA och avser kommunernas rätt till ersättning för insatser vid massflyktsituationer. Statlig ersättning till kommuner och landsting för insatser rörande asylsökande regleras i förordning (se kap. 10).

30 §

Paragrafen motsvarar 25 § LMA. Bestämmelsen är avsedd att användas i situationer när den normala organisationen inte förmår möta exceptionellt stora strömmar av flyende till Sverige.¹

31 §

Paragrafen motsvarar 19 § LMA.

¹ Se prop. 1994/95:7 s. 85.

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 Ansvar 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 ansvarsfördelningen 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: • 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 42 000 ⁶ = 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 förlängningen 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 asyltiden 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.

Förlägningsverksamheten 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 sysslöshet 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, studiecirklar 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 förläggningensboendet. 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 överlätas 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 invandrarpolitiska 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

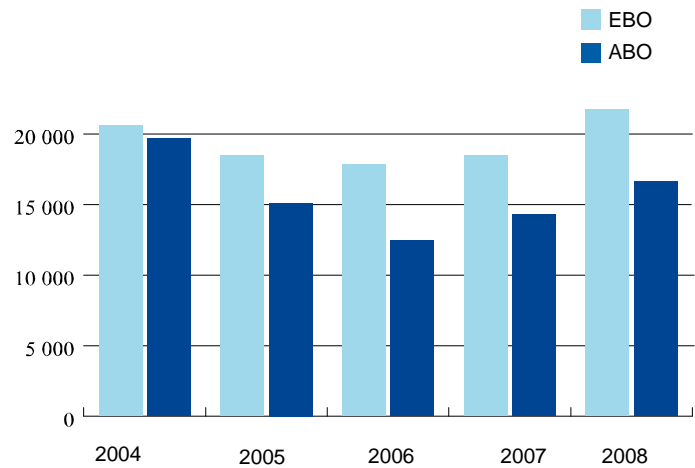
utredningen handlade om boendet under asyltiden. Asylsökande bör, menade utredningen, även fortsättningsvis ha möjlighet att välja om de vill bo i Migrationsverkets anläggningar eller hos släkt och vänner. Däremot föreslog utredningen att bostadsersättningen skulle tas bort. I oktober 2004 beslutade 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 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 flyktingmottagandet – 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 hyresvärden. 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 samlad 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.

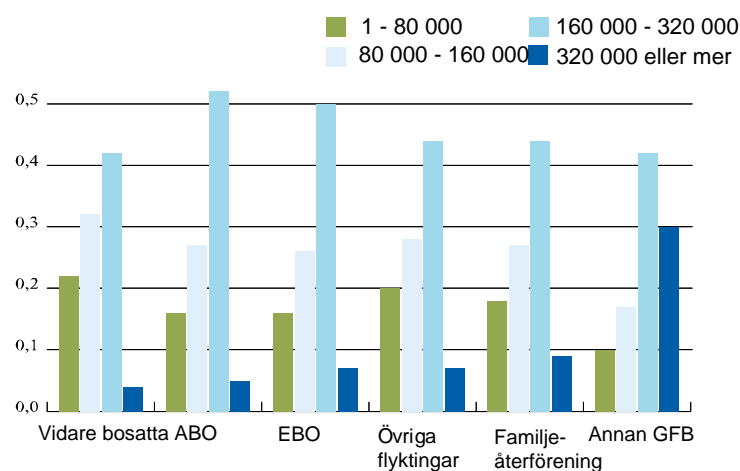
Tabell 3 Andel i olika upplåtelseformer efter grund för bosättning (ålder 20–74) och andel sysselsatta efter grund för bosättning (ålder 20–64), för invandrare som invandrat efter 1996, ålder 20–74, 2006

	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.

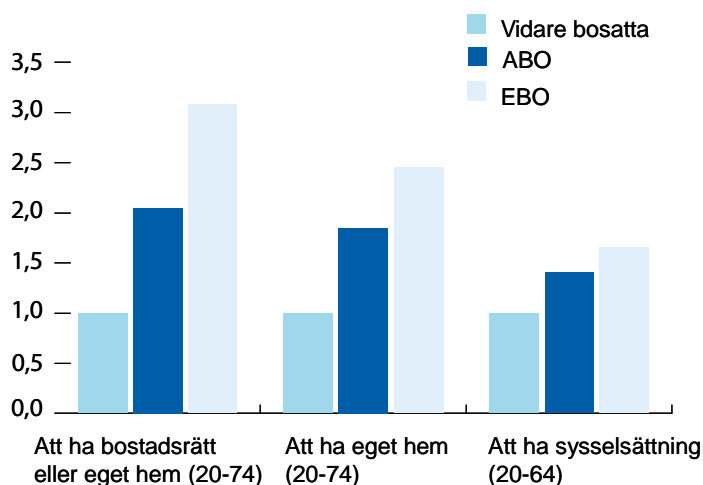
Nedanstående figur 2 visar att majoriteten av alla sysselsatta invandrare som invandrat de senaste tio åren har en årlig arbetsinkomst mellan 160.000 och 320.000 kronor under 2006. Skillnaden mellan dem som varit ABO- respektive EBO-placerade under asyltiden är återigen liten men visar att flyktingar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

Bokonsulent 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 kallade 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 uppmärksammat 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 meritportföljsmetoden 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 språkinlärning, 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.	
Huvudmannaskap, 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 kompetenskatalog. 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]