

## Yttrande angående betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64)

(Ert dnr Ju2022/03315)

### Sammanfattande synpunkter

Migrationsverket ställer sig i huvudsak positivt till utredningens förslag. Dock kan det befaras att utredningen i viss mån överskattar effekten av de föreslagna åtgärderna för att få fler asylsökande att välja att bo i verkets boenden.

Möjligheten att sätta ned dagersättningen om en asylsökande missköter sig på Migrationsverkets boende är en viktig signal. Med beaktande av dagersättningsnivån är det dock tveksamt hur effektivt det kommer att vara för att stävja misskötsamhet. Verket ser risker med förslaget att inrätta särskilda boenden för personer som missköter sig.

Migrationsverket vill framhålla att utredningen berör flera för verket strategiska frågor, vilket innebär att förslagets effekter behöver utvecklas närmare för att konsekvenserna av dem fullt ut ska kunna bedömas. Klart är att de föreslagna åtgärderna har omfattande påverkan på verkets verksamhet och därmed behovet av medel.

Vidare vill Migrationsverket betona att det kommer att ta tid att anskaffa det antal boendeplatser som beräknas behövas vid ikraftträdandet av de föreslagna lagändringarna. Om fördelarna med att bo på asylboende ska uppnås bedöms det krävas en ökad andel kollektiva bostäder framför lägenheter och vidtagande av omfattande standardhöjande åtgärder. Anskaffandet kan väntas möta svårigheter vad gäller lokalisering och troliga kostnadsökningar som beror på bostädernas utformning. Möjligheterna att anskaffa upp till cirka 8 500 nya platser under mindre än ett år bedöms som små. Det blir också svårt att uppnå antalet platser utan att även upphandla tillfälliga bostäder, vilka är dyrare. För att boendekapaciteten ska kunna utökas på ett ordnat sätt bör det därför övervägas att förlänga övergångsbestämmelserna med minst ett år.

## Boende på asylboende

I detta avsnitt kommenteras kapitel 4 i betänkandet, i förekommande fall med angivande av underrubrik.

Migrationsverket har inga invändningar mot den grundläggande ambitionen, att förmå fler asylsökande att bo i verkets boenden. Det finns många fördelar med att styra asylsökande mot ett s.k. asylboende. Det befaras dock att utredaren har över-skattat effekten av de föreslagna åtgärderna, vilket kan skapa en del problem. Verket riskerar bl.a. att dra på sig stora och långsiktiga kostnader för boenden, administrativa lokaler, bemanning etc. samtidigt som mottagningsverksamhetens budget baseras på antalet inskrivna och inte antalet platser. En låg beläggningsgrad skapar problem i budget- och prognosarbetet.

Förslaget syftar till att skapa ökat incitament för asylsökande, och på så sätt förmå dem att välja asylboende före eget boende. Det handlar således om att ändra asyl-sökandes beteendemönster, vilket är en mycket svårprognosticerad fråga. Eget boende kommer fortfarande att tillåtas, vilket ger Migrationsverket, kommunerna, sjukvårdsregionerna, Polismyndigheten m.fl. oklara planeringsförutsättningar i en fråga av mycket stor betydelse.

### *Eget boende bidrar till utanförskap och ökad segregation (4.1.2)*

Utredningen har i sina förslag framhåvt att boendekvaliteten bedöms högre i asyl-boende jämfört med eget boende. Detta talar för att det är andra faktorer än bo-endets kvalitet som är avgörande för huruvida asylsökande m.fl. väljer att bo i eget boende eller ej. Erfarenhetsmässigt är orsakerna till varför asylsökande väljer bort asylboenden mångfacetterade och kan inte härledas enbart till bristande kvalitet. Utan närmare kunskap om drivkrafterna för att välja eget boende finns det risk för att de föreslagna bestämmelserna inte får det förväntade genomslaget.

### *Boende på asylboende ger ett ordnat mottagande (4.1.3)*

I Migrationsverkets befintliga bostäder (kollektiva och i lägenheter) är ut-rymmena för lek och skolarbete relativt begränsade då familjemedlemmar delar rum.

Enligt utredningen finns det bättre förutsättningar för insatser och information på ett boende i Migrationsverkets regi än vistelse i eget boende, med hän-visning bl.a. till civilsamhällets möjligheter att ge information och vara aktiva. Detta överensstämmer främst med verkets befintliga kollektiva bostäder, dock finns det i dagsläget ingen frivilligorganisation som verkar på samtliga av de bostäder verket använder. Eftersom asylsökandes adresser är sekretessbelagda är det svårt för civilsamhället att nå personer som bor i anläggningsboende i enskilda lägenheter.

I utredningen förutsätts att Migrationsverket har ankomstcenter/mottagnings-center där de asylsökande ska vistas den första tiden. Detta finns idag inte i alla regioner. På vissa platser är det som finns idag mer att likna vid transitcenter där nya asylsökande bara kan stanna i någon dag.

Effekterna av återvändandecenter för att öka andelen som lämnar Sverige självmant bör inte överskattas. För att återvändandecenter ytterligare ska kunna bidra till att öka andelen personer som lämnar landet, i enlighet med sina av- eller utvisningsbeslut, kan det vara nödvändigt att de som får ett sådant beslut omgående flyttas till ett återvändandecenter även om beslutet ännu inte vunnit laga kraft. Vidare torde en förutsättning för att återvändandecenter ska få önskad effekt vara att en person kan bo kvar där tills denne lämnar landet och inte bara till dess att tidsfristen för frivillig avresa löper ut, så som lagen nu är utformad. Andra åtgärder för att öka återvändandet kan även krävas, som t.ex. reintegreringsinsatser och återtagandeavtal.

En nackdel kan vara att personer vars beslut inte går att verkställa med tvång blir kvar i boendet en längre tid. Detta ställer krav på en boendemiljö som också behöver fungera för längre vistelser.

*Det krävs genomgripande förändringar för att fler ska bo på asylboende (4.1.4)*

Att även personer i eget boende ska ha rätt till tidiga insatser (TIA) ger förutsättningar till sysselsättning och att lära sig svenska även för de som inte bor på asylboende. Idag ersätter Migrationsverket resor till TIA för asylsökande oavsett boendeform, dock inte till personer med av- eller utvisningsbeslut. Syftet med att asylsökande i eget boende inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag riskerar möjligen att motverkas om verket samtidigt fortsätter att betala ut ersättning för resor till TIA.

*Förslagen innebär ingen begränsning av hur boenden för asylsökande organiseras (4.1.5)*

Migrationsverkets bedömning är att en ökad andel kollektiva bostäder framför lägenheter kommer att behövas för att uppnå syftena med utredningens förslag. Förslaget om exempelvis lokaliseringen av bostäder nära samhällsservice och arbetsmarknad innebär även att bostäder inte kan etableras i vissa kommuner och avgränsar därmed eftersökningen av lämpliga bostäder till kommuner med dessa egenskaper.

*Asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende (4.2)*

Utredningen föreslår bl.a. att Migrationsverket i högre utsträckning ska tillgodose individens önskemål om byte av asylboende för att till exempel kunna påbörja en anställning. Byte av boendeplats kan redan idag ske under hela perioden den sökande är inskriven i mottagningssystemet om skäl och möjlighet finns. Varje flytt tar dock resurser i anspråk och därför är det viktigt att sträva efter att inledningsvis identifiera rätt plats och att det finns tillgänglig boendekapacitet på dessa platser. Det kommer ofta att finnas begränsade möjligheter att tillgodose individuella önskemål. Det är särskilt viktigt att beakta processen när man utformar dessa boenden då det sannolikt blir kategorier som blir kvar länge i landet och andra som bara kort passerar dessa boendeformer. Enligt Migrationsverkets uppfattning bör i första hand ärendets beskaffenhet snarare än individuella önskemål styra boendeplaceringen.

*Boende på asylboende som villkor för dagarsättning och särskilt bidrag (4.3)*

Att villkora de ekonomiska bidragen till att bo på asylboende framstår som en befogad åtgärd för att öka incitamenten att bo där, oaktat de erfarenheter som kan dras från tidigare begränsning av rätten till eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar. Migrationsverket är medvetet om att det inte har ingått i utredningens uppdrag att se över dagarsättningsnivåerna men utifrån den operativa erfarenheten med begränsning av möjligheterna till eget boende enligt 10 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och den utsträckning i vilken dagarsättningen redan idag kan sättas ned eller avslås konstaterar verket att dagarsättningen för många sökande inte utgör ett tillräckligt starkt incitament.

Möjligheten till undantag från villkoret kommer att medföra en mer omfattande prövning av rätten till dagarsättning och därav en ökad resursåtgång.

*Förslaget är förenligt med internationell rätt (4.3.3)*

Redovisningen av förslagets förenlighet med t.ex. mottagandedirektivet är inte tillräckligt djupgående. Det framgår inte vilka artiklar som implementeras genom respektive förslag. EU-kommissionen och EU-domstolen accepterar inte att en medlemsstat tillämpar direktivbestämmelser utan att tydligt ha genomfört dem på ett korrekt sätt, jfr bl.a. EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17, där det inte godkändes att Sverige tillämpade asylprocedurdirektivets regler utan att ha genomfört dem i nationell lagstiftning.

*Boende på asylboende som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd (4.4)*

Möjligheten att arbeta under tiden som asylansökan prövas bedöms vara en viktig parameter för asylsökande att välja att bo på asylboende, troligen viktigare än möjligheten att få dagarsättning. Samtidigt bör det framhållas att av de asylsökande som idag bor i eget boende har endast cirka 50 procent (exklusive skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet) undantag från kravet på arbetstillstånd. För resterande bör det således inte vara avgörande att inte erhålla undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) då incitamenten till vistelse i eget boende är okända.

*Asylsökande ska bo på asylboende för att undantas från kravet på arbetstillstånd (4.4.1)*

I förslaget anges att när Migrationsverket tar ställning till om bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd ska utfärdas för en asylsökande ska det bedömas dels om förutsättningarna är uppfyllda enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97), dels om sökanden uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 § LMA.

Det är fråga om kumulativa villkor och tillämparen ska ta ställning till dem samtidigt. De bör därför framgå av samma bestämmelse, även om grunden är olika direktiv. En reglering på olika ställen blir otydlig för både tillämparen och den enskilde. Det kan dessutom ifrågasättas om inte de olika materiella villkoren bör regleras med samma dignitet. Vissa villkor för AT-UND kommer

annars att framgå i förordning medan andra anges i lag. Det är även oklart vad som skulle hända vid ett eventuellt överklagande. Ska det hanteras av olika domstolar, förvaltningsrätt eller migrationsdomstol, beroende på om det är villkoren i LMA eller utlänningsförordningen som brister?

I förslaget anges vidare att Migrationsverket ska ta bort den asylsökandes bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd och informera denne om att han eller hon inte längre har rätt att arbeta för det fall att en asylsökande flyttar från ett asylboende. Det ska då också framgå att den asylsökande inte omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd när QR-koden på den asylsökandes LMA-kort läses av. Ska detta bli fallet även om den sökande uppfyller kraven i utlänningsförordningen?

Det bör analyseras vad AT-UND är för rättsfigur och övervägas om det ska beviljas i beslut efter ansökan och inte som idag utfärdas via anteckning och registrering. Kan undantaget återkallas? Kräver ”ta bort AT-UND-beviset” att det ska ske i ett beslut? Kan ett sådant beslut överklagas?

Vidare bör det övervägas om arbetsgivaren ska underrättas om att AT-UND inte längre gäller. I dag är det oklart vad som åligger arbetsgivaren utöver att kontrollera att AT-UND är gällande vid anställningstillfället.

#### *Kontroll av asylsökande som inte bor på asylboende (4.7)*

Det välkomnas att det tydliggörs att förslaget implementerar art. 13 och 28.1 b asylprocedurdirektivet. Om art. 28.1 b asylprocedurdirektivet ska genomföras måste det dock finnas en ventil för den sökande att visa att avvikandet berodde på omständigheter utom dennes kontroll, t.ex. att sjukdom hindrade den sökande från att kontakta myndigheten. Det är tveksamt om en möjlighet att i efterhand vid ett överklagande eller begäran om omprövning framföra laga förfall – såsom anges i förslaget – är tillräckligt för att uppfylla direktivets krav. Det bör övervägas om bestämmelserna verkligen ska genomföras i LMA och om inte en bättre placering är i utlänningslagen (2005:716), eftersom de är kopplade till asylprövningen och rätten till prövning enligt 12 kap. 9 § utlänningslagen. Såsom Migrationsverkets verksamhet är organiserad idag, är det personal inom asylprövningen som fattar beslut om avskrivning och relaterade procedurfrågor, medan personal inom mottagningsverksamheten fattar beslut enligt LMA.

En fråga som inte tas upp i betänkandet är om migrationsdomstolarna ska ta ställning till avskrivning/återkallelse om en sökande lämnar anläggningsboendet under domstolsprocessen.

#### *Andra åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende (4.8)*

Avseende vilken storlek på bostäderna som enligt utredningen bör eftersträvas anser Migrationsverket att det finns både fördelar och nackdelar med stora såväl som mindre kollektiva bostäder och lägenheter. Större anläggningar ställer ökade krav på säkerhet och ökad personaltäthet men ger bättre kontroll över vilka som befinner sig i boendena och effektivare handläggningsprocess.

Lägenheter tillhandahåller en mer normal vardag för de sökande än till exempel vistelse på en större anläggning. Detta är givetvis beroende av var bostäderna är lokaliserade och vad som erbjuds för aktiviteter. För att uppnå den kontroll som förespråkas i utredningen är dock bedömningen att det främst är större kollektiva anläggningar som bör erbjudas.

Avseende betydelsen av att kunna åka kollektivt rekommenderar utredningen att regeringen överväger att ersätta kostnaden för att åka kollektivt, till exempel genom att inkludera ett månadskort i de utgifter som kan ersättas inom ramen för det särskilda bidraget. Om sökande får busskort där de kan ta sig till Migrationsverket kommer inte andra reseersättningar vara nödvändiga. Verket anser dock att det bör övervägas om ersättningen för kostnaden för kollektivtrafik kan hanteras som en verksamhetskostnad i stället för som särskilt bidrag. Att ersätta kostnaden för exempelvis månadskort inom kollektivtrafiken som särskilt bidrag skulle innebära ökad administration för verket vilket kan leda till ökat resursbehov inom främst mottagningsverksamheten. Dessutom kan det diskuteras om kostnader för resor av det här slaget verkligen kan anses vara nödvändiga för en dräglig livsföring, vilket är kravet för att beviljas särskilt bidrag enligt nuvarande bestämmelser.

Utredningen nämner arbetssättet inom Asyl 360 som exempel för hur prövningen kan integreras i boendet. Det arbetssättet innebär att sökande bor kvar på ankomstboendet till efter asylutredningen, vilket innebär en längre vistelsetid på ankomstboendet. En ökad inströmning av asylsökande kan dock innebära att man relativt snabbt behöver frångå denna modell. Detta bör beaktas i arbetet med mottagningscenter.

Med förslaget att i högre utsträckning möjliggöra byte av asylboende ser Migrationsverket en risk för många och återkommande önskemål om boendeflytt, vilket medför en ökad boendeadministration och flyttkostnader.

Utredningen föreslår en rad åtgärder för att Migrationsverkets boenden ska lokaliseras och utformas på ett mer attraktivt sätt för sökande för att motivera till att fler vill bo i asylboende. Verket är i grunden positivt till dessa förslag men ser även stora utmaningar i hur sådana boenden ska anskaffas. Åtminstone på vissa håll i landet är erfarenheten att färre fastighetsägare är intresserade av att ingå avtal med verket. Det finns alltså risk för att verket inte kommer nå den geografiska spridning som efterfrågas i utredningen eller kunna hålla den dygnskostnad för en kollektiv boendeplats som utredningens beräkningar utgått ifrån.

De åtgärder som Migrationsverket föreslås vidta för att fler ska bo på asylboende tar sikte på hur boendena är lokaliserade och hur den fysiska boendemiljön är utformad. Verket bedömer att dessa två faktorer kan vara starkt bidragande till ökade kostnader för asylboendena eftersom en lokalisering i närheten till större tätorter eller städer vanligen innebär en högre kostnad än ett asylboende i landsbygd. Lika så vad gäller utformningen av boendemiljön som också är kostnadsdrivande ju högre standard som används.

Migrationsverket delar inte utredningens bedömning att verkets nuvarande boendestrategi är förenlig med den framtida målbild som målas upp. Verket finns på de orter det gör främst av hänsyn till god arbetsmarknad och myndighetens egen kompetensförsörjning. Om lokaliseringen ska vara i närhet till storstäder och tätorter kommer det bli en utmaning att pricka in rätt vad gäller arbetsmarknadsläget där verket behöver prognoser inom helt andra fält än vad myndigheten är van vid. Exempelvis, en ort med stor fabrik och hög sysselsättningsgrad och så läggs fabriken läggs ned och det finns inget annat kvar som sysselsätter på orten. Det är svårt att inte ta hänsyn till arbetsmarknadsläget men det är nog en större utmaning än utredningen ger intryck av.

Migrationsverket anser att beläggningsgraden fortfarande ska vara hög, även om myndigheten har fler boenden/platser. Det är tveksamt om möjligheten att tillgodose enskilda önskemål blir större genom fler boenden eftersom riktvärdet för beläggningsgraden även fortsättningsvis bör vara hög (ca 90 procent) av de aktiva platserna. Ju fler individuella behov som myndigheten behöver ta hänsyn till, desto mer resurskrävande är det generellt sett. Det är flera förslag som om de läggs ihop innebär ett kraftigt utökat uppdrag.

Trygga boenden är såklart prioriterat men kostnadsbilden förändras med målbilden. Det är optimistiskt att förvänta sig att Migrationsverks ska kunna ha väl-anpassade och trygga boenden som tillgodoser alla enskilda önskemål samtidigt som det är kostnadseffektivt. Detta hänger inte ihop i alla delar.

#### *Migrationsverket bör samverka med andra aktörer för att underlätta verksamhet vid asylboenden (4.8.4)*

Att Migrationsverket ska kunna bereda utrymme för andra aktörer vid asylboendena är positivt men kan kräva större administrativa lokaler i nära anslutning till boendena, vilket i sin tur medför ökade kostnader.

Troligtvis kommer det att krävas mer samverkan mellan civila samhället, studieförbund och Migrationsverket avseende samhällsintroduktion, tidiga insatser, aktiviteter m.m. Det medför att det är viktigt med tydliga avgränsningar gällande ansvaret mellan olika aktörer. I verkets tidigare uppdrag att ordna organiserad sysselsättning fanns det oklarheter. Det är viktigt att det är tydligt vilka kostnader som får belasta anslag 1:2 Boende för asylsökande och vilka kostnader som inte får belasta boendeanslaget, utan istället hamnar på förvaltningsanslaget 1:1.

### **Deltagande i samhällsintroduktion**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 5 i betänkandet.

Migrationsverket arbetar aktivt för att öka andelen asylsökande som deltar i samhällsintroduktion och delar utredningens uppfattning att ytterligare åtgärder behöver vidtas. Att asylsökande bor mer koncentrerat i asylboendena bedöms underlätta ett säkerställande av att samhällsintroduktionen når ut till fler. Det möjliggör även att information kan ges vid flera tillfällen.

Migrationsverket anser att en kritisk faktor har utelämnats ur utredningens analys av samhällsintroduktion – den språkliga mångfalden bland asylsökande. Den information som presenteras måste tolkas till de asylsökandes talade språk för att de ska kunna tillgodogöra sig informationen. Det övergripande målet för samhällsintroduktion är att alla asylsökande ska ta del av informationen inom två veckor. Språkbarriärer medför att målet blir svårt att uppnå enligt den modell som förespråkas (dvs. att informera grupper bestående av 8 till 20 personer).

Slutligen noterar Migrationsverket att det befintliga regeringsuppdraget om samhällsintroduktion även innefattar att erbjuda barntillsyn. Utredningen lämnar inga förslag i denna del.

### **Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 6 i betänkandet.

Migrationsverket ser positivt på förslagen att det ska bli möjligt att sätta ned dagersättning vid misskötsamhet samt att vid behov begära handräckning direkt från Polismyndigheten. Dessa förslag, i kombination med hur verket arbetar idag för att hantera misskötsamhet, kan förväntas ge verket bättre möjligheter att kunna hantera förekomsten.

Gällande hel nedsättning av dagersättning vid misskötsamhet föreslår Migrationsverket följande justering av den föreslagna lydelsen i 10 § tredje stycket LMA, eftersom flytten i sig inte är det viktiga utan tillgången till fri kost. Detta skulle göra det möjligt för verket att använda matkassar, låta asylsökande äta i någon närliggande matsal eller liknande lösningar:

*”om utlänningen får tillgång till fri kost eller möjlighet att flytta till ett asylboende där fri kost ingår.”*

Även om Migrationsverket under lång tid har sett ett behov av fler verktyg för att hantera resurskrävande personer i boendena ser verket utmaningar med förslaget om att etablera särskilda boenden för asylsökande som missköter sig. Signaleffekten är god, men hanteringen är problematisk och svårbedömd. De boenden som finns idag är inte anpassade utifrån de kriterier som nämns i utredningen. Det bedöms krävas mer resurser samt att det finns risk för att misskötsamheten ökar om alla sätts under samma tak.

Utredningen pekar på att det krävs en högre bemanning än vanliga asylboenden och tillgång till personal med särskild kompetens att bemöta och ge stöd till personer som uppvisar ett utåtagerande beteende vilket verket också instämmer i. Verkets erfarenhet är att asylsökandes utåtagerande beteende ofta har sin grund i psykisk ohälsa, vilket verket saknar kompetens för att hantera i någon större utsträckning. Eftersom asylsökande endast har tillgång till vård som inte kan anstå så är psykiatriska insatser begränsade. Det finns ett behov av boende



och särskild hantering som ligger mellan anläggningsboende och institutionsboenden men frågan är om det bör ingå i Migrationsverkets uppdrag och om verket är bäst lämpat för denna hantering. Verket vill också understryka att säkerheten för både medarbetare och andra boende måste vara en prioritet i utformningen. Utifrån erfarenheter från operativ verksamhet räcker det inte alltid med närvaro av väktare och ordningsvakter.

Utöver detta ser Migrationsverket också att det kommer uppstå svårigheter i dialog med kommunen vid inrättande av ett sådant boende eftersom det också kan medföra belastningar för kommunen i fråga.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 7 i betänkandet.

Övergångsbestämmelserna anger att för personer som den 1 april 2024 är registrerade vid en förläggning, ska kravet på att bo i asylboende börja gälla först den 1 april 2025. Ikraftträdandet och övergångsbestämmelserna kan förväntas bli en administrativ och kommunikativ utmaning. Till exempel kommer den som flyttar från eget boende till asylboende efter den 1 april 2024 att kunna flytta till ett annat eget boende, så länge det sker före den 1 april 2025. Dessa personer skulle utan att förlora rätten till bistånd enligt LMA även kunna flytta till eget boende i ett område med sociala och ekonomiska utmaningar. Om detta inte är avsikten behöver övergångsbestämmelserna kompletteras.

Hänsyn behöver tas till massflyktsdirektivets upphörande. Utifrån gällande regelverk kommer de som idag har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd att behöva ansöka om förnyat tillstånd för att vistas i Sverige när det upphör. Det kan innebära att en stor andel av de cirka 36 000 personerna väljer att söka asyl och att de då förväntas bo i asylboende.

Det finns även andra aspekter kopplat till tiden för övergångsbestämmelserna som behöver beaktas. Migrationsverket bedömer att det kommer att ta flera år i anspråk för att dels anskaffa antalet bostäder som ligger i linje med förslagen i utredningen, dels ta emot de som flyttar från eget boende till asylboendena dels att takta anskaffningen av bostäderna. Det kan eventuellt även krävas utökning av administrativa lokaler, rekrytering och utbildning m.m. För att verket ska kunna utöka boendekapaciteten på ett ordnat sätt kan det därför behövas en längre övergångsperiod. Denna synpunkt utvecklas närmare nedan.

### **Konsekvensbeskrivningar**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 8 i betänkandet, i förekommande fall med angivande av underrubrik.

Utredningen bedömer att ca 85 procent av de sökande kommer att välja anläggningsboende, vilket kan jämföras med dagens situation där endast

13 procent bor i Migrationsverkets tillfälliga bostäder.<sup>1</sup> Verket ser att den föreslagna ordningen kommer att bli mycket kostsam, samtidigt som nyetablerade asylboenden riskerar att skapa fler socioekonomiskt utsatta områden, troligtvis i mindre kommuner i glesbygd och avvecklingsorter. Utredningen bedömer att verket behöver utöka med ca 8 500 platser, vilket ökar den totala boendedygnskostnaden med ca 3,4 miljoner kr. På årsbasis uppgår merkostnaden till ca 1,2 miljarder.

#### *Förväntad effekt på de offentliga finanserna (8.3.1)*

Handläggningen av en asylansökan är inte beroende av hur eller var personen bor. Den är beroende av att den asylsökande kommer på utredningen och deltar i den. Förvisso kan kontroll av personer som inte kommer på utredningen vara enklare om en person bor i ett asylboende som är bemannat av verkets personal, men det är för den skull inte säkert att han eller hon väljer att medverka till utredningen.

Såsom utredningen konstaterar är det troligt att förslagen leder till att statens kostnader ökar initialt. Utredningen skriver om att handläggningstiden kommer att påverka kostnaderna, men överväganden kring vistelsetiden (i fråga om överprövning och återvändande) som torde påverka i högre grad än handläggningstiden saknas till stor del. Att utredningens förslag bör kunna underlätta för en arbetsmarknadsutveckling och framtida skatteintäkter är möjligen en allt för långtgående slutsats.

De samhällsekonomiska vinsterna förutsätter att effekten av förslagen blir så stora som utredningen antar.

#### *Utredningens beräkningsantaganden (8.3.2)*

Migrationsverket vill uppmärksamma att aprilprognosen (P2-23) utgår från ett nytt huvudscenario där aktiveringen av massflyktsdirektivet upphör i mars 2025, och med ett ökat antal asylansökningar till följd.

Migrationsverket bedömer att asylboendenas lokalisering har större betydelse än villkorandet av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd för om fler som annars inte skulle valt att bo på asylboende kommer att välja att göra det.

Den förväntade dygnskostnaden tar upp ABT (upphandlade tillfälliga bostäder), men i själva beräkningen finns ingen sådan andel, utan det är endast ABE (lägenheter) och ABK (kollektiva bostäder) som tas med. Detta är inte realistiskt med tanke på den stora utökningen av bostäder som krävs på kort tid. En viss andel ABT bör därför tas med i beräkningarna eller tas med som en alternativ beräkning.

---

<sup>1</sup> 13 procent är den andel av samtliga inskrivna i mottagningssystemet som bor i Migrationsverkets tillfälliga bostäder. Om de personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd exkluderas är andelen i stället 30 procent.

Uppskattade schabloner för ABE och ABK är rimliga, men schablonen för ABT är med största sannolikhet för lågt räknad, eftersom schablonen på 600 kr inte tar höjd för återställningskostnader. Om även återställningskostnader tas med i schablonen kommer schablonen öka minst ett par hundra kr, dvs 800 kr är ett rimligare antagande.

Utredningen skriver att till hyreskostnaden tillkommer drygt 100 kr extra per dygn, oavsett boendeform, för förvaltningskostnader som personal och administration. Kostnaden för 2021 var 114 kr och det beloppet var troligtvis påverkat av pandemin (dvs. eventuellt lägre än tidigare år). Det finns därför en osäkerhet kring huruvida utredningen har underskattat kostnaden för 1:1-anslaget. I sammanhanget vill Migrationsverket också nämna att det inte fullt ut analyserats vilket ökat resursbehov som kommer av de förslag till åtgärder som utredningen för fram gällande vad verket ska vidta för att så många som möjligt ska välja att bo i ett asylboende. På s. 278 anges kostnaden 70 kr per person för lägenheter, men det ska också läggas till ”drygt 100 kr”, dvs. 114 kr vilket blir 184 kr. Och sedan adderingen av 20 procent på enhetspriserna vilket blir 220 kr vilket kan jämföras med utredningens förslag på 200 kr.

Att Migrationsverkets mål framgent är att ha en högre egen boendeberedskap stämmer för åren fram till att aktiveringen av massflyktsdirektivet upphör att gälla. Därefter har myndigheten inte tagit ställning till om boendekapaciteten ska återgå till den strama linjen med hög beläggning och låg andel reservplatser. Utifrån kostnadseffektivitet kan det absolut vara ett alternativ, varpå utredningens uttalande (s. 279) kan bli missvisande. Det är mer korrekt beskrivet senare på följande sida: ”Målet är alltså att ha en boendekapacitet i beredskap, men att samtidigt ha ett boendebestand som är så kostnadseffektivt som möjligt.”

Den totala vistelsetiden torde vara viktigare för boendefrågan än handläggningstiden (ansökan till beslut). Den totala vistelsetiden i mottagningen påverkas av ett antal faktorer, ibland utanför Migrationsverkets påverkan, såsom handläggningstid i migrationsdomstol och problematik vid verkställighet av ett återvändandeärende. Utredningen hänvisar till kortare handläggningstid i anläggningsboende jämfört med eget boende, men frågan är om det är just boendeformen som påverkar handläggningstiden eller om det snarare är spårindelningen inom skyddsprocessen, t.ex. om det är en högre andel som bor i anläggningsboende som handläggs i snabbspåren 4A (omedelbar avvisning) eller spår 5 (överföring enligt Dublinförordningen).

### *Konsekvenser för statens finanser (8.3.3)*

Utredningen nämner endast kostnader inom UO 08 Migration, inte förmodad påverkan på UO 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering, anslag 1.2 Kommunersättningar vid flyktmottagande. Det handlar möjligen inte om några större belopp, men Migrationsverket vill ändå påpeka avsaknaden av beräkning för detta anslag. I 15–17 §förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar finns bestämmelser om ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd. Beloppen som kommunen har rätt

till skiljer sig åt mellan personer som har anvisats från anläggningsboende jämfört med eget boende.

#### *Förslag på finansiering (8.3.4)*

Migrationsverket delar utredningens bedömning att dessa kostnader inte kan täckas av befintliga budgetposter. Verket vill i sammanhanget återigen lyfta tidigare synpunkter om att det som utredningen föreslår som åtgärder för att få fler att bo i ett asylboende kan bli än mer kostnadskrävande än vad utredningen kommit fram till. Detta bland annat om schablonen för boendekostnad förändras och då det inte gjorts någon djupare analys av de extra arbetsuppgifter och åtgärder som myndighetens medarbetare förväntas utföra i den nya ordningen för asylboende.

#### *Känslighetsanalys (8.3.5)*

Räkneexemplet (s. 291) utgår från att 85 procent förväntas välja anläggningsboende. Under känslighetsanalysen finns även ett räkneexempel som utgår från att 70 procent väljer anläggningsboende, vilket förefaller rimligare med tanke på de erfarenheter Migrationsverket har av regeländringarna för boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar (s. 276). Det är bra att utredningen visar på alternativa beräkningar utifrån olika antaganden beroende på den stora osäkerhet som finns gällande utvecklingen för de som omfattas av massflyktsdirektivet och andelen som väljer att bo i anläggningsboende. Utredningens intention pekar mot att fler kollektiva bostäder kommer att krävas för att möta de nya åtgärder som föreslås. En alternativ beräkning som visar detta borde finnas.

#### *Kommunerna och regionerna (8.4.2)*

Det är viktigt att förbereda kommuner och andra aktörer på konsekvenserna av fler asylboenden och att det till exempel innebär fler asylsökande skolbarn på vissa orter. Migrationsverket har tidigare gjort en hemställan till regeringen om att införa en uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna avseende asylsökande barn i skolåldern. Om verket skulle få en skyldighet att informera kommunerna om asylsökande barn som bor i kommunen så skulle kommunerna kunna säkerställa att barnen erbjuds skolgång och ge stöd till familjerna. Det skulle även kunna minska de negativa konsekvenserna för barn och unga som bor i eget boende utan dagersättning.

Det kan bli en utmaning att hitta kommuner som är välvilligt inställda till att ett misskötsamhetsboende etableras där.

#### *Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (8.4.7)*

Det bör inte dras alltför långtgående slutsatser om var och hur en person som ska återvända bor har för påverkan på möjligheten att personen återvänder. Det är ofta individuella skäl till att personen väljer att följa återvändandebeslutet. Ordningen med återvändandecenter, och att mer frekvent exempelvis kunna genomföra återvändandesamtal i en specialiserad miljö, borde dock kunna leda till förutsättningar för ett bättre återvändandearbete.

Utifrån ett återvändandeperspektiv finns det vinster med att snabba på processerna. Det finns däremot presumtiva svårigheter med personer som vägrar medverka till utvisningsbeslutet. Det finns länder där verkställighet är avhängigt medverkan från personen som ska återvända. Dessa personer som fortsatt befinner sig i Sverige och i Migrationsverkets boende riskerar att stanna kvar i boendesystemet under en väldigt lång tid, vilket binder upp många boendeplatser och därför påverkar boendekapaciteten under lång tid. På sikt skapar det färre boendeplatser som går att nyttja för personer som befinner sig i prövningsprocessen.

### **Förslagets konsekvenser för Migrationsverket**

Migrationsverket anser inte att betänkandets konsekvensbeskrivningar i tillräcklig utsträckning redogör för vad förslagen kommer att få för konsekvenser för myndigheten. I detta avsnitt redovisas verkets egen bedömning av förslagets konsekvenser.

#### *Omfattande påverkan på Migrationsverkets uppdrag och verksamhet*

Migrationsverket anser att de åtgärder utredningen föreslår har omfattande påverkan på myndighetens verksamhet och därmed behovet av medel. Flera områden i utredningen är inte djupare analyserade utifrån verkets uppdrag vilket innebär att det finns svårigheter att fullt ut bedöma konsekvenserna för myndigheten. Utredningen berör flera för myndigheten strategiska frågor vilket innebär att utredningens effekter behöver utvecklas vidare för att myndigheten fullt ut ska kunna analysera dem.

Migrationsverket vill även föra fram att det kommer att ta tid att anskaffa det antal boendeplatser som beräknas behövas vid ikraftträdandet (den 1 april 2024 – den 1 april 2025). Anskaffandet kan bli behäftat med svårigheter vad gäller lokalisering och troliga kostnadsökningar som beror på bostädernas utformning. Verket bedömer möjligheten att anskaffa upp till cirka 8 500 nya platser under mindre än ett år som små. Det blir också svårt att uppnå antalet platser utan att även upphandla tillfälliga bostäder. Ett alternativ är att förlänga övergångsbestämmelserna med minst ett år.

Utredningens förslag om de nya åtgärder som krävs för att fler personer ska välja att bo i asylboende istället för eget boende indikerar att fler kollektiva boendeplatser än vad beräkningarna visar kommer att krävas. Migrationsverket bedömer att framtidens boendemix inte fortsatt kommer att vara densamma om förslagen ska genomföras. Antalet lägenheter behöver därmed minska i de beräkningar som läggs fram. Avseende till exempel bostäderna för de som missköter sig, anses inte boendeplatser i lägenheter vara gångbart när förslaget samtidigt innefattar ökad bemanning och bevakning.

Utredningen har med två beräkningsalternativ (75 procent väljer ABO och 50 procent väljer ABO) där endast lägenheter och kollektiva bostäder anges som alternativ. Förslag på räkneexempel skulle även innehålla alternativet upphandlade bostäder som har en dyrare schablon på 600 kr, men borde höjas till

minst 800 kr. Med utgångspunkt från detta ser Migrationsverket att en alternativ beräkning skulle ha följande uppställning:

- Lägenheter 30 procent (schablon = 200 kr)
- Kollektiva bostäder 50 procent (schablon = 400 kr)
- Upphandlade bostäder 20 procent (schablon = 800 kr)

Detta räkneexempel blir cirka 500 miljoner kr dyrare, dvs. total kostnadsökning landar på 1,3 miljarder kr istället för 800 miljoner kr. Vidare att alternativet med 50 procent asylsökande till ABO är rimligare och kostnadsökningen enligt ovan skulle bli cirka 600 miljoner kr eller en minskning med cirka 200 miljoner kr istället för utredningens 400 miljoner kr.

#### *Utökning av uppdrag med resurskrävande åtgärder*

Utredningen föreslår ett antal åtgärder som Migrationsverket bör vidta för att uppskattningsvis 85 procent av alla asylsökande ska välja att bo i asylboende. Dessa åtgärder rör bland annat asylboendenas lokalisering och utformningen av såväl boende som faciliteter för att andra aktörer ska kunna ha enkel tillgång till de asylsökande som bor där.

Även kontroller av boendetrymmen och förvaringsställen på asylboende, att vidta sanktioner vid misskötsamhet och justera dagersättning, att genomföra och följa upp obligatorisk samhällsintroduktion (även för barn under 15 år), samt att införa särskilda boenden med bättre förutsättningar att motverka misskötsamhet, är exempel på åtgärder som föreslås och som Migrationsverket bedömer kommer kräva ökad resursåtgång.

Alla dessa förslag kommer sannolikt medföra ökade kostnader för Migrationsverkets mottagningssystem, såväl personal som kostnader för asylboenden, och verket kan inte se att de är medräknade i beräkningen. Kort sagt innebär förslaget en hel del merarbete för Migrationsverkets mottagningspersonal vilket då även innebär högre overhead-kostnader som enligt beräkningen inte kompenseras för.

Migrationsverket anser att beräkningsgrunderna delvis är felaktiga. Bedömningen är att myndigheten kommer att ha ett kraftigt ökat behov av medel som härrör till dels tiden som det skulle ta att utöka boendebeståndet, ny- och ombyggnationer för att göra bostäderna tilltalande och lokaliseringen i till exempel pendlingskommuner som bedöms dyrare än lågpendlingskommuner. Utredningen anses heller inte ha beaktat de ökade kostnaderna för att genomföra handläggningen i anslutning till asylboendet samt det ökade behovet av medel för utökningen av personal. Vidare bedömer Migrationsverket att belägningsgraderna i ankomstboendena och utreseboendena behöver vara lägre än 85 procent för att kunna hantera variationer. Det medför att det kan komma att behövas ytterligare kapacitet i förhållande till utredningens beräknade 8 450 platser.

Bostäder med bättre förutsättningar för att hantera misskötsamhet bedöms även bli mer kostnadskrävande än gällande boendelösningar och kräver därmed en särskild kostnadsberäkning på resurser och drift.

Om förslaget medför att Migrationsverket behöver förlägga boenden på orter där myndigheten idag inte har verksamhet, kan det leda till ökande kostnader för resor och tidspillan för de offentliga biträdena och för de asylsökandes resor för att genomföra möten med sitt biträde. Det kan även resultera i att det inte finns tillräckligt med lokalt verksamma biträden för de sökande som är i behov av dessa. Dessutom kompliceras de sökandes resor till sitt biträde, av tidigare erfarenhet från 2015–2017 då Migrationsverket hade boenden på många mindre orter, med dyrare resor som följd. Utredningstider måste läggas senare på dagen och många utredningar ställdes in då sökande inte kom i tid.

I analysen redovisas kostnader för asylsökandes ersättningar enligt LMA. Ersättningar för resor på 1.1-anslaget, t.ex. resor till TIA som historiskt varit höga, finns inte med. Under jämförelseåret 2021 var kostnaderna för resor till TIA mycket låga jämfört med tidigare år. Troligen beror det på restriktioner under coronapandemin i kombination med ett lägre antal inskrivna i mottagningssystemet. Beroende på om Migrationsverket förväntas ersätta resor till tidiga insatser för personer som bor i eget boenden och/eller i myndighetens bostäder kan de kostnaderna bli olika omfattande, vilket bör belysas.

#### *Handläggnings- och vistelsetider*

Det bör påpekas att handläggningstiden i första instans utgör en mindre del av den totala vistelsetiden. Det förs en hel del resonemang om handläggningstider i första instans, lite om anvisningstider och utskrivningstider efter laga kraft. Utredningen nämner dock inte betydelsen av antalet och andelen överklagande ärenden. Förändringar i bifalls-/avslagsandelar får stor betydelse för vistelsetid och behovet av boendekapacitet. I dag bor t.ex. personer i överprövningsfas i större utsträckning i eget boende än genomsnittet.

#### *Prognosens påverkan på bedömningar av tider och boendekapacitet*

Migrationsverket har i sin senaste prognos från april (P2-23) tagit fram ett nytt huvudscenario baserat på ett långvarigt krig i Ukraina och ytterligare förlängning av det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet till mars 2025.

Migrationsverkets prognoser över handläggnings- och vistelsetider i mottagningen förutsätter, från P3-22 och framåt, en tilldelning i enlighet med verkets bedömda behov av medel på myndighetens förvaltningsanslag de kommande åren (huvudprognos). I en bilaga i prognoserna redogör verket för konsekvenserna för att bedriva verksamheten med tillgängliga förvaltningsmedel de kommande åren enligt budgetpropositionen för 2023. Om myndigheten ställs inför ett omfattande besparingskrav 2025 kommer det att få stora konsekvenser för asylprövningskapaciteten med längre handläggnings- och vistelsetider för inskrivna i mottagningen som följd. Detta skulle då innebära ett betydligt högre behov av boendeplatser i Migrationsverkets anläggningsboende jämfört med huvudprognosen baserat på förvaltningsmedel enligt behov.

Frågan om de som fått skydd enligt massflyktsdirektivet och deras eventuella fortsatta möjligheter till skydd och boende efter mars 2025 har också stor betydelse. Möjligen kan det finnas anledning att påpeka att det finns en stor ovisshet på dessa punkter och konsekvenserna för behövd boendekapacitet kan bli väldigt olika.

#### *Anskaffning av boendeplatser*

I betänkandet saknas genomgående analys av hur Migrationsverkets ska förverkliga betänkandets intentioner och förslag avseende anskaffning av boendeanläggningar som kommer att behövas för att möta behovet av fler platser inom boendesystemet.

Det som Migrationsverket behöver analysera är hur den beräknade utökningen av basbostäder, främst lokaliserade i storstadsområden, ska gå till. Om det handlar om cirka 8 500 platser kommer det troligen krävas en anskaffning av platser i såväl lägenheter, kollektiva bostäder i verkets regi men även tillfälligt upphandlade boenden.

Förslagen tolkas som att myndigheten bör eftersträva anskaffningen av boendeplatser som utformningsmässigt påminner om militärkaserner på ett område eller hotellutformade fastigheter med tillgång till utrymmen för organiserad sysselsättning och liknande. Utifrån att bostäderna även ska vara lokaliserade i kommuner med närhet till samhällsservice i kombination med rätt typ av fastighetsutföranden bedöms den nuvarande bostadsmarknaden ha en begränsad tillgång till denna typ av bostäder. I storstadsområdena finns erfarenhetsmässigt inte anläggningar som idag lämpar sig för den typ av boenden som är avsedda att vara under en längre tid, att tillgå i någon större utsträckning till ett rimligt pris.

För att anskaffa sådana bostäder är det troligt att myndigheten antingen kommer att behöva genomföra ombyggnationer av befintliga anläggningar, anskaffa nya anläggningar där ombyggnationer blir aktuellt alternativt att ingå avtal med leverantör som kan bygga vad som efterfrågas. Etablering i vissa kommuner har historiskt sett även varit en utmaning då inte alla kommuner eftersträvar etablering av asylboenden. Således är det troligt att Migrationsverket skulle få utmaningar med att anskaffa, särskilt, kollektiva bostäder.

Ur ett upphandlingsperspektiv, med hänsyn tagen till Migrationsverkets tidigare erfarenhet av anskaffningar av boenden genom upphandling, (ABT-boenden), finns motsättningar mellan vad marknaden kan erbjuda i form av anläggningar, och intentionen att boenden ska vara lokaliserade i närhet till samhällsservice och Migrationsverkets mottagningsenheter.

Det finns även motsättningar mellan Migrationsverkets uppdrag att åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt av personer som söker asyl eller har skydd enligt massflyktsdirektivet över landets kommuner, och tillgången till anläggningar som kan komma i fråga för boende.



## Yttrande angående betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64)

(Ert dnr Ju2022/03315)

### Sammanfattande synpunkter

Migrationsverket ställer sig i huvudsak positivt till utredningens förslag. Dock kan det befaras att utredningen i viss mån överskattar effekten av de föreslagna åtgärderna för att få fler asylsökande att välja att bo i verkets boenden.

Möjligheten att sätta ned dagersättningen om en asylsökande missköter sig på Migrationsverkets boende är en viktig signal. Med beaktande av dagersättningsnivån är det dock tveksamt hur effektivt det kommer att vara för att stävja misskötsamhet. Verket ser risker med förslaget att inrätta särskilda boenden för personer som missköter sig.

Migrationsverket vill framhålla att utredningen berör flera för verket strategiska frågor, vilket innebär att förslagets effekter behöver utvecklas närmare för att konsekvenserna av dem fullt ut ska kunna bedömas. Klart är att de föreslagna åtgärderna har omfattande påverkan på verkets verksamhet och därmed behovet av medel.

Vidare vill Migrationsverket betona att det kommer att ta tid att anskaffa det antal boendeplatser som beräknas behövas vid ikraftträdandet av de föreslagna lagändringarna. Om fördelarna med att bo på asylboende ska uppnås bedöms det krävas en ökad andel kollektiva bostäder framför lägenheter och vidtagande av omfattande standardhöjande åtgärder. Anskaffandet kan väntas möta svårigheter vad gäller lokalisering och troliga kostnadsökningar som beror på bostädernas utformning. Möjligheterna att anskaffa upp till cirka 8 500 nya platser under mindre än ett år bedöms som små. Det blir också svårt att uppnå antalet platser utan att även upphandla tillfälliga bostäder, vilka är dyrare. För att boendekapaciteten ska kunna utökas på ett ordnat sätt bör det därför övervägas att förlänga övergångsbestämmelserna med minst ett år.

## Boende på asylboende

I detta avsnitt kommenteras kapitel 4 i betänkandet, i förekommande fall med angivande av underrubrik.

Migrationsverket har inga invändningar mot den grundläggande ambitionen, att förmå fler asylsökande att bo i verkets boenden. Det finns många fördelar med att styra asylsökande mot ett s.k. asylboende. Det befaras dock att utredaren har över-skattat effekten av de föreslagna åtgärderna, vilket kan skapa en del problem. Verket riskerar bl.a. att dra på sig stora och långsiktiga kostnader för boenden, administrativa lokaler, bemanning etc. samtidigt som mottagningsverksamhetens budget baseras på antalet inskrivna och inte antalet platser. En låg beläggningsgrad skapar problem i budget- och prognosarbetet.

Förslaget syftar till att skapa ökat incitament för asylsökande, och på så sätt förmå dem att välja asylboende före eget boende. Det handlar således om att ändra asyl-sökandes beteendemönster, vilket är en mycket svårprognosticerad fråga. Eget boende kommer fortfarande att tillåtas, vilket ger Migrationsverket, kommunerna, sjukvårdsregionerna, Polismyndigheten m.fl. oklara planeringsförutsättningar i en fråga av mycket stor betydelse.

### *Eget boende bidrar till utanförskap och ökad segregation (4.1.2)*

Utredningen har i sina förslag framhåvt att boendekvaliteten bedöms högre i asyl-boende jämfört med eget boende. Detta talar för att det är andra faktorer än bo-endets kvalitet som är avgörande för huruvida asylsökande m.fl. väljer att bo i eget boende eller ej. Erfarenhetsmässigt är orsakerna till varför asylsökande väljer bort asylboenden mångfacetterade och kan inte härledas enbart till bristande kvalitet. Utan närmare kunskap om drivkrafterna för att välja eget boende finns det risk för att de föreslagna bestämmelserna inte får det förväntade genomslaget.

### *Boende på asylboende ger ett ordnat mottagande (4.1.3)*

I Migrationsverkets befintliga bostäder (kollektiva och i lägenheter) är ut-rymmena för lek och skolarbete relativt begränsade då familjemedlemmar delar rum.

Enligt utredningen finns det bättre förutsättningar för insatser och information på ett boende i Migrationsverkets regi än vistelse i eget boende, med hän-visning bl.a. till civilsamhällets möjligheter att ge information och vara aktiva. Detta överensstämmer främst med verkets befintliga kollektiva bostäder, dock finns det i dagsläget ingen frivilligorganisation som verkar på samtliga av de bostäder verket använder. Eftersom asylsökandes adresser är sekretessbelagda är det svårt för civilsamhället att nå personer som bor i anläggningsboende i enskilda lägenheter.

I utredningen förutsätts att Migrationsverket har ankomstcenter/mottagnings-center där de asylsökande ska vistas den första tiden. Detta finns idag inte i alla regioner. På vissa platser är det som finns idag mer att likna vid transitcenter där nya asylsökande bara kan stanna i någon dag.

Effekterna av återvändandecenter för att öka andelen som lämnar Sverige självmant bör inte överskattas. För att återvändandecenter ytterligare ska kunna bidra till att öka andelen personer som lämnar landet, i enlighet med sina av- eller utvisningsbeslut, kan det vara nödvändigt att de som får ett sådant beslut omgående flyttas till ett återvändandecenter även om beslutet ännu inte vunnit laga kraft. Vidare torde en förutsättning för att återvändandecenter ska få önskad effekt vara att en person kan bo kvar där tills denne lämnar landet och inte bara till dess att tidsfristen för frivillig avresa löper ut, så som lagen nu är utformad. Andra åtgärder för att öka återvändandet kan även krävas, som t.ex. reintegreringsinsatser och återtagandeavtal.

En nackdel kan vara att personer vars beslut inte går att verkställa med tvång blir kvar i boendet en längre tid. Detta ställer krav på en boendemiljö som också behöver fungera för längre vistelser.

*Det krävs genomgripande förändringar för att fler ska bo på asylboende (4.1.4)*

Att även personer i eget boende ska ha rätt till tidiga insatser (TIA) ger förutsättningar till sysselsättning och att lära sig svenska även för de som inte bor på asylboende. Idag ersätter Migrationsverket resor till TIA för asylsökande oavsett boendeform, dock inte till personer med av- eller utvisningsbeslut. Syftet med att asylsökande i eget boende inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag riskerar möjligen att motverkas om verket samtidigt fortsätter att betala ut ersättning för resor till TIA.

*Förslagen innebär ingen begränsning av hur boenden för asylsökande organiseras (4.1.5)*

Migrationsverkets bedömning är att en ökad andel kollektiva bostäder framför lägenheter kommer att behövas för att uppnå syftena med utredningens förslag. Förslaget om exempelvis lokaliseringen av bostäder nära samhällsservice och arbetsmarknad innebär även att bostäder inte kan etableras i vissa kommuner och avgränsar därmed eftersökningen av lämpliga bostäder till kommuner med dessa egenskaper.

*Asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende (4.2)*

Utredningen föreslår bl.a. att Migrationsverket i högre utsträckning ska tillgodose individens önskemål om byte av asylboende för att till exempel kunna påbörja en anställning. Byte av boendeplats kan redan idag ske under hela perioden den sökande är inskriven i mottagningssystemet om skäl och möjlighet finns. Varje flytt tar dock resurser i anspråk och därför är det viktigt att sträva efter att inledningsvis identifiera rätt plats och att det finns tillgänglig boendekapacitet på dessa platser. Det kommer ofta att finnas begränsade möjligheter att tillgodose individuella önskemål. Det är särskilt viktigt att beakta processen när man utformar dessa boenden då det sannolikt blir kategorier som blir kvar länge i landet och andra som bara kort passerar dessa boendeformer. Enligt Migrationsverkets uppfattning bör i första hand ärendets beskaffenhet snarare än individuella önskemål styra boendeplaceringen.

*Boende på asylboende som villkor för dagarsättning och särskilt bidrag (4.3)*

Att villkora de ekonomiska bidragen till att bo på asylboende framstår som en befogad åtgärd för att öka incitamenten att bo där, oaktat de erfarenheter som kan dras från tidigare begränsning av rätten till eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar. Migrationsverket är medvetet om att det inte har ingått i utredningens uppdrag att se över dagarsättningsnivåerna men utifrån den operativa erfarenheten med begränsning av möjligheterna till eget boende enligt 10 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och den utsträckning i vilken dagarsättningen redan idag kan sättas ned eller avslås konstaterar verket att dagarsättningen för många sökande inte utgör ett tillräckligt starkt incitament.

Möjligheten till undantag från villkoret kommer att medföra en mer omfattande prövning av rätten till dagarsättning och därav en ökad resursåtgång.

*Förslaget är förenligt med internationell rätt (4.3.3)*

Redovisningen av förslagets förenlighet med t.ex. mottagandedirektivet är inte tillräckligt djupgående. Det framgår inte vilka artiklar som implementeras genom respektive förslag. EU-kommissionen och EU-domstolen accepterar inte att en medlemsstat tillämpar direktivbestämmelser utan att tydligt ha genomfört dem på ett korrekt sätt, jfr bl.a. EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17, där det inte godkändes att Sverige tillämpade asylprocedurdirektivets regler utan att ha genomfört dem i nationell lagstiftning.

*Boende på asylboende som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd (4.4)*

Möjligheten att arbeta under tiden som asylansökan prövas bedöms vara en viktig parameter för asylsökande att välja att bo på asylboende, troligen viktigare än möjligheten att få dagarsättning. Samtidigt bör det framhållas att av de asylsökande som idag bor i eget boende har endast cirka 50 procent (exklusive skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet) undantag från kravet på arbetstillstånd. För resterande bör det således inte vara avgörande att inte erhålla undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) då incitamenten till vistelse i eget boende är okända.

*Asylsökande ska bo på asylboende för att undantas från kravet på arbetstillstånd (4.4.1)*

I förslaget anges att när Migrationsverket tar ställning till om bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd ska utfärdas för en asylsökande ska det bedömas dels om förutsättningarna är uppfyllda enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97), dels om sökanden uppfyller villkoren för bistånd enligt 8 § LMA.

Det är fråga om kumulativa villkor och tillämparen ska ta ställning till dem samtidigt. De bör därför framgå av samma bestämmelse, även om grunden är olika direktiv. En reglering på olika ställen blir otydlig för både tillämparen och den enskilde. Det kan dessutom ifrågasättas om inte de olika materiella villkoren bör regleras med samma dignitet. Vissa villkor för AT-UND kommer

annars att framgå i förordning medan andra anges i lag. Det är även oklart vad som skulle hända vid ett eventuellt överklagande. Ska det hanteras av olika domstolar, förvaltningsrätt eller migrationsdomstol, beroende på om det är villkoren i LMA eller utlänningsförordningen som brister?

I förslaget anges vidare att Migrationsverket ska ta bort den asylsökandes bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd och informera denne om att han eller hon inte längre har rätt att arbeta för det fall att en asylsökande flyttar från ett asylboende. Det ska då också framgå att den asylsökande inte omfattas av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd när QR-koden på den asylsökandes LMA-kort läses av. Ska detta bli fallet även om den sökande uppfyller kraven i utlänningsförordningen?

Det bör analyseras vad AT-UND är för rättsfigur och övervägas om det ska beviljas i beslut efter ansökan och inte som idag utfärdas via anteckning och registrering. Kan undantaget återkallas? Kräver ”ta bort AT-UND-beviset” att det ska ske i ett beslut? Kan ett sådant beslut överklagas?

Vidare bör det övervägas om arbetsgivaren ska underrättas om att AT-UND inte längre gäller. I dag är det oklart vad som åligger arbetsgivaren utöver att kontrollera att AT-UND är gällande vid anställningstillfället.

#### *Kontroll av asylsökande som inte bor på asylboende (4.7)*

Det välkomnas att det tydliggörs att förslaget implementerar art. 13 och 28.1 b asylprocedurdirektivet. Om art. 28.1 b asylprocedurdirektivet ska genomföras måste det dock finnas en ventil för den sökande att visa att avvikandet berodde på omständigheter utom dennes kontroll, t.ex. att sjukdom hindrade den sökande från att kontakta myndigheten. Det är tveksamt om en möjlighet att i efterhand vid ett överklagande eller begäran om omprövning framföra laga förfall – såsom anges i förslaget – är tillräckligt för att uppfylla direktivets krav. Det bör övervägas om bestämmelserna verkligen ska genomföras i LMA och om inte en bättre placering är i utlänningslagen (2005:716), eftersom de är kopplade till asylprövningen och rätten till prövning enligt 12 kap. 9 § utlänningslagen. Såsom Migrationsverkets verksamhet är organiserad idag, är det personal inom asylprövningen som fattar beslut om avskrivning och relaterade procedurfrågor, medan personal inom mottagningsverksamheten fattar beslut enligt LMA.

En fråga som inte tas upp i betänkandet är om migrationsdomstolarna ska ta ställning till avskrivning/återkallelse om en sökande lämnar anläggningsboendet under domstolsprocessen.

#### *Andra åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende (4.8)*

Avseende vilken storlek på bostäderna som enligt utredningen bör eftersträvas anser Migrationsverket att det finns både fördelar och nackdelar med stora såväl som mindre kollektiva bostäder och lägenheter. Större anläggningar ställer ökade krav på säkerhet och ökad personaltäthet men ger bättre kontroll över vilka som befinner sig i boendena och effektivare handlägningsprocess.

Lägenheter tillhandahåller en mer normal vardag för de sökande än till exempel vistelse på en större anläggning. Detta är givetvis beroende av var bostäderna är lokaliserade och vad som erbjuds för aktiviteter. För att uppnå den kontroll som förespråkas i utredningen är dock bedömningen att det främst är större kollektiva anläggningar som bör erbjudas.

Avseende betydelsen av att kunna åka kollektivt rekommenderar utredningen att regeringen överväger att ersätta kostnaden för att åka kollektivt, till exempel genom att inkludera ett månadskort i de utgifter som kan ersättas inom ramen för det särskilda bidraget. Om sökande får busskort där de kan ta sig till Migrationsverket kommer inte andra reseersättningar vara nödvändiga. Verket anser dock att det bör övervägas om ersättningen för kostnaden för kollektivtrafik kan hanteras som en verksamhetskostnad i stället för som särskilt bidrag. Att ersätta kostnaden för exempelvis månadskort inom kollektivtrafiken som särskilt bidrag skulle innebära ökad administration för verket vilket kan leda till ökat resursbehov inom främst mottagningsverksamheten. Dessutom kan det diskuteras om kostnader för resor av det här slaget verkligen kan anses vara nödvändiga för en dräglig livsföring, vilket är kravet för att beviljas särskilt bidrag enligt nuvarande bestämmelser.

Utredningen nämner arbetssättet inom Asyl 360 som exempel för hur prövningen kan integreras i boendet. Det arbetssättet innebär att sökande bor kvar på ankomstboendet till efter asylutredningen, vilket innebär en längre vistelsetid på ankomstboendet. En ökad inströmning av asylsökande kan dock innebära att man relativt snabbt behöver frångå denna modell. Detta bör beaktas i arbetet med mottagningscenter.

Med förslaget att i högre utsträckning möjliggöra byte av asylboende ser Migrationsverket en risk för många och återkommande önskemål om boendeflytt, vilket medför en ökad boendeadministration och flyttkostnader.

Utredningen föreslår en rad åtgärder för att Migrationsverkets boenden ska lokaliseras och utformas på ett mer attraktivt sätt för sökande för att motivera till att fler vill bo i asylboende. Verket är i grunden positivt till dessa förslag men ser även stora utmaningar i hur sådana boenden ska anskaffas. Åtminstone på vissa håll i landet är erfarenheten att färre fastighetsägare är intresserade av att ingå avtal med verket. Det finns alltså risk för att verket inte kommer nå den geografiska spridning som efterfrågas i utredningen eller kunna hålla den dygnskostnad för en kollektiv boendeplats som utredningens beräkningar utgått ifrån.

De åtgärder som Migrationsverket föreslås vidta för att fler ska bo på asylboende tar sikte på hur boendena är lokaliserade och hur den fysiska boendemiljön är utformad. Verket bedömer att dessa två faktorer kan vara starkt bidragande till ökade kostnader för asylboendena eftersom en lokalisering i närheten till större tätorter eller städer vanligen innebär en högre kostnad än ett asylboende i landsbygd. Lika så vad gäller utformningen av boendemiljön som också är kostnadsdrivande ju högre standard som används.

Migrationsverket delar inte utredningens bedömning att verkets nuvarande boendestrategi är förenlig med den framtida målbild som målas upp. Verket finns på de orter det gör främst av hänsyn till god arbetsmarknad och myndighetens egen kompetensförsörjning. Om lokaliseringen ska vara i närhet till storstäder och tätorter kommer det bli en utmaning att pricka in rätt vad gäller arbetsmarknadsläget där verket behöver prognoser inom helt andra fält än vad myndigheten är van vid. Exempelvis, en ort med stor fabrik och hög sysselsättningsgrad och så läggs fabriken läggs ned och det finns inget annat kvar som sysselsätter på orten. Det är svårt att inte ta hänsyn till arbetsmarknadsläget men det är nog en större utmaning än utredningen ger intryck av.

Migrationsverket anser att beläggningsgraden fortfarande ska vara hög, även om myndigheten har fler boenden/platser. Det är tveksamt om möjligheten att tillgodose enskilda önskemål blir större genom fler boenden eftersom riktvärdet för beläggningsgraden även fortsättningsvis bör vara hög (ca 90 procent) av de aktiva platserna. Ju fler individuella behov som myndigheten behöver ta hänsyn till, desto mer resurskrävande är det generellt sett. Det är flera förslag som om de läggs ihop innebär ett kraftigt utökat uppdrag.

Trygga boenden är såklart prioriterat men kostnadsbilden förändras med målbilden. Det är optimistiskt att förvänta sig att Migrationsverks ska kunna ha väl-anpassade och trygga boenden som tillgodoser alla enskilda önskemål samtidigt som det är kostnadseffektivt. Detta hänger inte ihop i alla delar.

#### *Migrationsverket bör samverka med andra aktörer för att underlätta verksamhet vid asylboenden (4.8.4)*

Att Migrationsverket ska kunna bereda utrymme för andra aktörer vid asylboendena är positivt men kan kräva större administrativa lokaler i nära anslutning till boendena, vilket i sin tur medför ökade kostnader.

Troligtvis kommer det att krävas mer samverkan mellan civila samhället, studieförbund och Migrationsverket avseende samhällsintroduktion, tidiga insatser, aktiviteter m.m. Det medför att det är viktigt med tydliga avgränsningar gällande ansvaret mellan olika aktörer. I verkets tidigare uppdrag att ordna organiserad sysselsättning fanns det oklarheter. Det är viktigt att det är tydligt vilka kostnader som får belasta anslag 1:2 Boende för asylsökande och vilka kostnader som inte får belasta boendeanslaget, utan istället hamnar på förvaltningsanslaget 1:1.

### **Deltagande i samhällsintroduktion**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 5 i betänkandet.

Migrationsverket arbetar aktivt för att öka andelen asylsökande som deltar i samhällsintroduktion och delar utredningens uppfattning att ytterligare åtgärder behöver vidtas. Att asylsökande bor mer koncentrerat i asylboendena bedöms underlätta ett säkerställande av att samhällsintroduktionen når ut till fler. Det möjliggör även att information kan ges vid flera tillfällen.

Migrationsverket anser att en kritisk faktor har utelämnats ur utredningens analys av samhällsintroduktion – den språkliga mångfalden bland asylsökande. Den information som presenteras måste tolkas till de asylsökandes talade språk för att de ska kunna tillgodogöra sig informationen. Det övergripande målet för samhällsintroduktion är att alla asylsökande ska ta del av informationen inom två veckor. Språkbarriärer medför att målet blir svårt att uppnå enligt den modell som förespråkas (dvs. att informera grupper bestående av 8 till 20 personer).

Slutligen noterar Migrationsverket att det befintliga regeringsuppdraget om samhällsintroduktion även innefattar att erbjuda barntillsyn. Utredningen lämnar inga förslag i denna del.

### **Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 6 i betänkandet.

Migrationsverket ser positivt på förslagen att det ska bli möjligt att sätta ned dagersättning vid misskötsamhet samt att vid behov begära handräckning direkt från Polismyndigheten. Dessa förslag, i kombination med hur verket arbetar idag för att hantera misskötsamhet, kan förväntas ge verket bättre möjligheter att kunna hantera förekomsten.

Gällande hel nedsättning av dagersättning vid misskötsamhet föreslår Migrationsverket följande justering av den föreslagna lydelsen i 10 § tredje stycket LMA, eftersom flytten i sig inte är det viktiga utan tillgången till fri kost. Detta skulle göra det möjligt för verket att använda matkassar, låta asylsökande äta i någon närliggande matsal eller liknande lösningar:

*”om utläningen får tillgång till fri kost eller möjlighet att flytta till ett asylboende där fri kost ingår.”*

Även om Migrationsverket under lång tid har sett ett behov av fler verktyg för att hantera resurskrävande personer i boendena ser verket utmaningar med förslaget om att etablera särskilda boenden för asylsökande som missköter sig. Signaleffekten är god, men hanteringen är problematisk och svårbedömd. De boenden som finns idag är inte anpassade utifrån de kriterier som nämns i utredningen. Det bedöms krävas mer resurser samt att det finns risk för att misskötsamheten ökar om alla sätts under samma tak.

Utredningen pekar på att det krävs en högre bemanning än vanliga asylboenden och tillgång till personal med särskild kompetens att bemöta och ge stöd till personer som uppvisar ett utåtagerande beteende vilket verket också instämmer i. Verkets erfarenhet är att asylsökandes utåtagerande beteende ofta har sin grund i psykisk ohälsa, vilket verket saknar kompetens för att hantera i någon större utsträckning. Eftersom asylsökande endast har tillgång till vård som inte kan anstå så är psykiatriska insatser begränsade. Det finns ett behov av boende



och särskild hantering som ligger mellan anläggningsboende och institutionsboenden men frågan är om det bör ingå i Migrationsverkets uppdrag och om verket är bäst lämpat för denna hantering. Verket vill också understryka att säkerheten för både medarbetare och andra boende måste vara en prioritet i utformningen. Utifrån erfarenheter från operativ verksamhet räcker det inte alltid med närvaro av väktare och ordningsvakter.

Utöver detta ser Migrationsverket också att det kommer uppstå svårigheter i dialog med kommunen vid inrättande av ett sådant boende eftersom det också kan medföra belastningar för kommunen i fråga.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 7 i betänkandet.

Övergångsbestämmelserna anger att för personer som den 1 april 2024 är registrerade vid en förläggning, ska kravet på att bo i asylboende börja gälla först den 1 april 2025. Ikraftträdandet och övergångsbestämmelserna kan förväntas bli en administrativ och kommunikativ utmaning. Till exempel kommer den som flyttar från eget boende till asylboende efter den 1 april 2024 att kunna flytta till ett annat eget boende, så länge det sker före den 1 april 2025. Dessa personer skulle utan att förlora rätten till bistånd enligt LMA även kunna flytta till eget boende i ett område med sociala och ekonomiska utmaningar. Om detta inte är avsikten behöver övergångsbestämmelserna kompletteras.

Hänsyn behöver tas till massflyktsdirektivets upphörande. Utifrån gällande regelverk kommer de som idag har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd att behöva ansöka om förnyat tillstånd för att vistas i Sverige när det upphör. Det kan innebära att en stor andel av de cirka 36 000 personerna väljer att söka asyl och att de då förväntas bo i asylboende.

Det finns även andra aspekter kopplat till tiden för övergångsbestämmelserna som behöver beaktas. Migrationsverket bedömer att det kommer att ta flera år i anspråk för att dels anskaffa antalet bostäder som ligger i linje med förslagen i utredningen, dels ta emot de som flyttar från eget boende till asylboendena dels att takta anskaffningen av bostäderna. Det kan eventuellt även krävas utökning av administrativa lokaler, rekrytering och utbildning m.m. För att verket ska kunna utöka boendekapaciteten på ett ordnat sätt kan det därför behövas en längre övergångsperiod. Denna synpunkt utvecklas närmare nedan.

### **Konsekvensbeskrivningar**

I detta avsnitt kommenteras kapitel 8 i betänkandet, i förekommande fall med angivande av underrubrik.

Utredningen bedömer att ca 85 procent av de sökande kommer att välja anläggningsboende, vilket kan jämföras med dagens situation där endast

13 procent bor i Migrationsverkets tillfälliga bostäder.<sup>1</sup> Verket ser att den föreslagna ordningen kommer att bli mycket kostsam, samtidigt som nyetablerade asylboenden riskerar att skapa fler socioekonomiskt utsatta områden, troligtvis i mindre kommuner i glesbygd och avvecklingsorter. Utredningen bedömer att verket behöver utöka med ca 8 500 platser, vilket ökar den totala boendedygnskostnaden med ca 3,4 miljoner kr. På årsbasis uppgår merkostnaden till ca 1,2 miljarder.

#### *Förväntad effekt på de offentliga finanserna (8.3.1)*

Handläggningen av en asylansökan är inte beroende av hur eller var personen bor. Den är beroende av att den asylsökande kommer på utredningen och deltar i den. Förvisso kan kontroll av personer som inte kommer på utredningen vara enklare om en person bor i ett asylboende som är bemannat av verkets personal, men det är för den skull inte säkert att han eller hon väljer att medverka till utredningen.

Såsom utredningen konstaterar är det troligt att förslagen leder till att statens kostnader ökar initialt. Utredningen skriver om att handläggningstiden kommer att påverka kostnaderna, men överväganden kring vistelsetiden (i fråga om överprövning och återvändande) som torde påverka i högre grad än handläggningstiden saknas till stor del. Att utredningens förslag bör kunna underlätta för en arbetsmarknadsutveckling och framtida skatteintäkter är möjligen en allt för långtgående slutsats.

De samhällsekonomiska vinsterna förutsätter att effekten av förslagen blir så stora som utredningen antar.

#### *Utredningens beräkningsantaganden (8.3.2)*

Migrationsverket vill uppmärksamma att aprilprognosen (P2-23) utgår från ett nytt huvudscenario där aktiveringen av massflyktsdirektivet upphör i mars 2025, och med ett ökat antal asylansökningar till följd.

Migrationsverket bedömer att asylboendenas lokalisering har större betydelse än villkorandet av undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd för om fler som annars inte skulle valt att bo på asylboende kommer att välja att göra det.

Den förväntade dygnskostnaden tar upp ABT (upphandlade tillfälliga bostäder), men i själva beräkningen finns ingen sådan andel, utan det är endast ABE (lägenheter) och ABK (kollektiva bostäder) som tas med. Detta är inte realistiskt med tanke på den stora utökningen av bostäder som krävs på kort tid. En viss andel ABT bör därför tas med i beräkningarna eller tas med som en alternativ beräkning.

---

<sup>1</sup> 13 procent är den andel av samtliga inskrivna i mottagningssystemet som bor i Migrationsverkets tillfälliga bostäder. Om de personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd exkluderas är andelen i stället 30 procent.

Uppskattade schabloner för ABE och ABK är rimliga, men schablonen för ABT är med största sannolikhet för lågt räknad, eftersom schablonen på 600 kr inte tar höjd för återställningskostnader. Om även återställningskostnader tas med i schablonen kommer schablonen öka minst ett par hundra kr, dvs 800 kr är ett rimligare antagande.

Utredningen skriver att till hyreskostnaden tillkommer drygt 100 kr extra per dygn, oavsett boendeform, för förvaltningskostnader som personal och administration. Kostnaden för 2021 var 114 kr och det beloppet var troligtvis påverkat av pandemin (dvs. eventuellt lägre än tidigare år). Det finns därför en osäkerhet kring huruvida utredningen har underskattat kostnaden för 1:1-anslaget. I sammanhanget vill Migrationsverket också nämna att det inte fullt ut analyserats vilket ökat resursbehov som kommer av de förslag till åtgärder som utredningen för fram gällande vad verket ska vidta för att så många som möjligt ska välja att bo i ett asylboende. På s. 278 anges kostnaden 70 kr per person för lägenheter, men det ska också läggas till ”drygt 100 kr”, dvs. 114 kr vilket blir 184 kr. Och sedan adderingen av 20 procent på enhetspriserna vilket blir 220 kr vilket kan jämföras med utredningens förslag på 200 kr.

Att Migrationsverkets mål framgent är att ha en högre egen boendeberedskap stämmer för åren fram till att aktiveringen av massflyktsdirektivet upphör att gälla. Därefter har myndigheten inte tagit ställning till om boendekapaciteten ska återgå till den strama linjen med hög beläggning och låg andel reservplatser. Utifrån kostnadseffektivitet kan det absolut vara ett alternativ, varpå utredningens uttalande (s. 279) kan bli missvisande. Det är mer korrekt beskrivet senare på följande sida: ”Målet är alltså att ha en boendekapacitet i beredskap, men att samtidigt ha ett boendebestand som är så kostnadseffektivt som möjligt.”

Den totala vistelsetiden torde vara viktigare för boendefrågan än handläggningstiden (ansökan till beslut). Den totala vistelsetiden i mottagningen påverkas av ett antal faktorer, ibland utanför Migrationsverkets påverkan, såsom handläggningstid i migrationsdomstol och problematik vid verkställighet av ett återvändandeärende. Utredningen hänvisar till kortare handläggningstid i anläggningsboende jämfört med eget boende, men frågan är om det är just boendeformen som påverkar handläggningstiden eller om det snarare är spårindelningen inom skyddsprocessen, t.ex. om det är en högre andel som bor i anläggningsboende som handläggs i snabbspåren 4A (omedelbar avvisning) eller spår 5 (överföring enligt Dublinförordningen).

### *Konsekvenser för statens finanser (8.3.3)*

Utredningen nämner endast kostnader inom UO 08 Migration, inte förmodad påverkan på UO 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering, anslag 1.2 Kommunersättningar vid flyktmottagande. Det handlar möjligen inte om några större belopp, men Migrationsverket vill ändå påpeka avsaknaden av beräkning för detta anslag. I 15–17 §förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar finns bestämmelser om ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd. Beloppen som kommunen har rätt

till skiljer sig åt mellan personer som har anvisats från anläggningsboende jämfört med eget boende.

#### *Förslag på finansiering (8.3.4)*

Migrationsverket delar utredningens bedömning att dessa kostnader inte kan täckas av befintliga budgetposter. Verket vill i sammanhanget återigen lyfta tidigare synpunkter om att det som utredningen föreslår som åtgärder för att få fler att bo i ett asylboende kan bli än mer kostnadskrävande än vad utredningen kommit fram till. Detta bland annat om schablonen för boendekostnad förändras och då det inte gjorts någon djupare analys av de extra arbetsuppgifter och åtgärder som myndighetens medarbetare förväntas utföra i den nya ordningen för asylboende.

#### *Känslighetsanalys (8.3.5)*

Räkneexemplet (s. 291) utgår från att 85 procent förväntas välja anläggningsboende. Under känslighetsanalysen finns även ett räkneexempel som utgår från att 70 procent väljer anläggningsboende, vilket förefaller rimligare med tanke på de erfarenheter Migrationsverket har av regeländringarna för boende i vissa områden med socioekonomiska utmaningar (s. 276). Det är bra att utredningen visar på alternativa beräkningar utifrån olika antaganden beroende på den stora osäkerhet som finns gällande utvecklingen för de som omfattas av massflyktsdirektivet och andelen som väljer att bo i anläggningsboende. Utredningens intention pekar mot att fler kollektiva bostäder kommer att krävas för att möta de nya åtgärder som föreslås. En alternativ beräkning som visar detta borde finnas.

#### *Kommunerna och regionerna (8.4.2)*

Det är viktigt att förbereda kommuner och andra aktörer på konsekvenserna av fler asylboenden och att det till exempel innebär fler asylsökande skolbarn på vissa orter. Migrationsverket har tidigare gjort en hemställan till regeringen om att införa en uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna avseende asylsökande barn i skolåldern. Om verket skulle få en skyldighet att informera kommunerna om asylsökande barn som bor i kommunen så skulle kommunerna kunna säkerställa att barnen erbjuds skolgång och ge stöd till familjerna. Det skulle även kunna minska de negativa konsekvenserna för barn och unga som bor i eget boende utan dagersättning.

Det kan bli en utmaning att hitta kommuner som är välvilligt inställda till att ett misskötsamhetsboende etableras där.

#### *Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (8.4.7)*

Det bör inte dras alltför långtgående slutsatser om var och hur en person som ska återvända bor har för påverkan på möjligheten att personen återvänder. Det är ofta individuella skäl till att personen väljer att följa återvändandebeslutet. Ordningen med återvändandecenter, och att mer frekvent exempelvis kunna genomföra återvändandesamtal i en specialiserad miljö, borde dock kunna leda till förutsättningar för ett bättre återvändandearbete.

Utifrån ett återvändandeperspektiv finns det vinster med att snabba på processerna. Det finns däremot presumtiva svårigheter med personer som vägrar medverka till utvisningsbeslutet. Det finns länder där verkställighet är avhängigt medverkan från personen som ska återvända. Dessa personer som fortsatt befinner sig i Sverige och i Migrationsverkets boende riskerar att stanna kvar i boendesystemet under en väldigt lång tid, vilket binder upp många boendeplatser och därför påverkar boendekapaciteten under lång tid. På sikt skapar det färre boendeplatser som går att nyttja för personer som befinner sig i prövningsprocessen.

### **Förslagets konsekvenser för Migrationsverket**

Migrationsverket anser inte att betänkandets konsekvensbeskrivningar i tillräcklig utsträckning redogör för vad förslagen kommer att få för konsekvenser för myndigheten. I detta avsnitt redovisas verkets egen bedömning av förslagets konsekvenser.

#### *Omfattande påverkan på Migrationsverkets uppdrag och verksamhet*

Migrationsverket anser att de åtgärder utredningen föreslår har omfattande påverkan på myndighetens verksamhet och därmed behovet av medel. Flera områden i utredningen är inte djupare analyserade utifrån verkets uppdrag vilket innebär att det finns svårigheter att fullt ut bedöma konsekvenserna för myndigheten. Utredningen berör flera för myndigheten strategiska frågor vilket innebär att utredningens effekter behöver utvecklas vidare för att myndigheten fullt ut ska kunna analysera dem.

Migrationsverket vill även föra fram att det kommer att ta tid att anskaffa det antal boendeplatser som beräknas behövas vid ikraftträdandet (den 1 april 2024 – den 1 april 2025). Anskaffandet kan bli behäftat med svårigheter vad gäller lokalisering och troliga kostnadsökningar som beror på bostädernas utformning. Verket bedömer möjligheten att anskaffa upp till cirka 8 500 nya platser under mindre än ett år som små. Det blir också svårt att uppnå antalet platser utan att även upphandla tillfälliga bostäder. Ett alternativ är att förlänga övergångsbestämmelserna med minst ett år.

Utredningens förslag om de nya åtgärder som krävs för att fler personer ska välja att bo i asylboende istället för eget boende indikerar att fler kollektiva boendeplatser än vad beräkningarna visar kommer att krävas. Migrationsverket bedömer att framtidens boendemix inte fortsatt kommer att vara densamma om förslagen ska genomföras. Antalet lägenheter behöver därmed minska i de beräkningar som läggs fram. Avseende till exempel bostäderna för de som missköter sig, anses inte boendeplatser i lägenheter vara gångbart när förslaget samtidigt innefattar ökad bemanning och bevakning.

Utredningen har med två beräkningsalternativ (75 procent väljer ABO och 50 procent väljer ABO) där endast lägenheter och kollektiva bostäder anges som alternativ. Förslag på räkneexempel skulle även innehålla alternativet upphandlade bostäder som har en dyrare schablon på 600 kr, men borde höjas till

minst 800 kr. Med utgångspunkt från detta ser Migrationsverket att en alternativ beräkning skulle ha följande uppställning:

- Lägenheter 30 procent (schablon = 200 kr)
- Kollektiva bostäder 50 procent (schablon = 400 kr)
- Upphandlade bostäder 20 procent (schablon = 800 kr)

Detta räkneexempel blir cirka 500 miljoner kr dyrare, dvs. total kostnadsökning landar på 1,3 miljarder kr istället för 800 miljoner kr. Vidare att alternativet med 50 procent asylsökande till ABO är rimligare och kostnadsökningen enligt ovan skulle bli cirka 600 miljoner kr eller en minskning med cirka 200 miljoner kr istället för utredningens 400 miljoner kr.

#### *Utökning av uppdrag med resurskrävande åtgärder*

Utredningen föreslår ett antal åtgärder som Migrationsverket bör vidta för att uppskattningsvis 85 procent av alla asylsökande ska välja att bo i asylboende. Dessa åtgärder rör bland annat asylboendenas lokalisering och utformningen av såväl boende som faciliteter för att andra aktörer ska kunna ha enkel tillgång till de asylsökande som bor där.

Även kontroller av boendetrymmen och förvaringsställen på asylboende, att vidta sanktioner vid misskötsamhet och justera dagersättning, att genomföra och följa upp obligatorisk samhällsintroduktion (även för barn under 15 år), samt att införa särskilda boenden med bättre förutsättningar att motverka misskötsamhet, är exempel på åtgärder som föreslås och som Migrationsverket bedömer kommer kräva ökad resursåtgång.

Alla dessa förslag kommer sannolikt medföra ökade kostnader för Migrationsverkets mottagningssystem, såväl personal som kostnader för asylboenden, och verket kan inte se att de är medräknade i beräkningen. Kort sagt innebär förslaget en hel del merarbete för Migrationsverkets mottagningspersonal vilket då även innebär högre overhead-kostnader som enligt beräkningen inte kompenseras för.

Migrationsverket anser att beräkningsgrunderna delvis är felaktiga.

Bedömningen är att myndigheten kommer att ha ett kraftigt ökat behov av medel som härrör till dels tiden som det skulle ta att utöka boendebeståndet, ny- och ombyggnationer för att göra bostäderna tilltalande och lokaliseringen i till exempel pendlingskommuner som bedöms dyrare än lågpendlingskommuner. Utredningen anses heller inte ha beaktat de ökade kostnaderna för att genomföra handläggningen i anslutning till asylboendet samt det ökade behovet av medel för utökningen av personal. Vidare bedömer Migrationsverket att belägningsgraderna i ankomstboendena och utreseboendena behöver vara lägre än 85 procent för att kunna hantera variationer. Det medför att det kan komma att behövas ytterligare kapacitet i förhållande till utredningens beräknade 8 450 platser.

Bostäder med bättre förutsättningar för att hantera misskötsamhet bedöms även bli mer kostnadskrävande än gällande boendelösningar och kräver därmed en särskild kostnadsberäkning på resurser och drift.

Om förslaget medför att Migrationsverket behöver förlägga boenden på orter där myndigheten idag inte har verksamhet, kan det leda till ökande kostnader för resor och tidspillan för de offentliga biträdena och för de asylsökandes resor för att genomföra möten med sitt biträde. Det kan även resultera i att det inte finns tillräckligt med lokalt verksamma biträden för de sökande som är i behov av dessa. Dessutom kompliceras de sökandes resor till sitt biträde, av tidigare erfarenhet från 2015–2017 då Migrationsverket hade boenden på många mindre orter, med dyrare resor som följd. Utredningstider måste läggas senare på dagen och många utredningar ställdes in då sökande inte kom i tid.

I analysen redovisas kostnader för asylsökandes ersättningar enligt LMA. Ersättningar för resor på 1.1-anslaget, t.ex. resor till TIA som historiskt varit höga, finns inte med. Under jämförelseåret 2021 var kostnaderna för resor till TIA mycket låga jämfört med tidigare år. Troligen beror det på restriktioner under coronapandemin i kombination med ett lägre antal inskrivna i mottagningssystemet. Beroende på om Migrationsverket förväntas ersätta resor till tidiga insatser för personer som bor i eget boenden och/eller i myndighetens bostäder kan de kostnaderna bli olika omfattande, vilket bör belysas.

#### *Handläggnings- och vistelsetider*

Det bör påpekas att handläggningstiden i första instans utgör en mindre del av den totala vistelsetiden. Det förs en hel del resonemang om handläggningstider i första instans, lite om anvisningstider och utskrivningstider efter laga kraft. Utredningen nämner dock inte betydelsen av antalet och andelen överklagande ärenden. Förändringar i bifalls-/avslagsandelar får stor betydelse för vistelsetid och behovet av boendekapacitet. I dag bor t.ex. personer i överprövningsfas i större utsträckning i eget boende än genomsnittet.

#### *Prognosens påverkan på bedömningar av tider och boendekapacitet*

Migrationsverket har i sin senaste prognos från april (P2-23) tagit fram ett nytt huvudscenario baserat på ett långvarigt krig i Ukraina och ytterligare förlängning av det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet till mars 2025.

Migrationsverkets prognoser över handläggnings- och vistelsetider i mottagningen förutsätter, från P3-22 och framåt, en tilldelning i enlighet med verkets bedömda behov av medel på myndighetens förvaltningsanslag de kommande åren (huvudprognos). I en bilaga i prognoserna redogör verket för konsekvenserna för att bedriva verksamheten med tillgängliga förvaltningsmedel de kommande åren enligt budgetpropositionen för 2023. Om myndigheten ställs inför ett omfattande besparingskrav 2025 kommer det att få stora konsekvenser för asylprövningskapaciteten med längre handläggnings- och vistelsetider för inskrivna i mottagningen som följd. Detta skulle då innebära ett betydligt högre behov av boendeplatser i Migrationsverkets anläggningsboende jämfört med huvudprognosen baserat på förvaltningsmedel enligt behov.

Frågan om de som fått skydd enligt massflyktsdirektivet och deras eventuella fortsatta möjligheter till skydd och boende efter mars 2025 har också stor betydelse. Möjligen kan det finnas anledning att påpeka att det finns en stor ovisshet på dessa punkter och konsekvenserna för behövd boendekapacitet kan bli väldigt olika.

#### *Anskaffning av boendeplatser*

I betänkandet saknas genomgående analys av hur Migrationsverkets ska förverkliga betänkandets intentioner och förslag avseende anskaffning av de boendeanläggningar som kommer att behövas för att möta behovet av fler platser inom boendesystemet.

Det som Migrationsverket behöver analysera är hur den beräknade utökningen av basbostäder, främst lokaliserade i storstadsområden, ska gå till. Om det handlar om cirka 8 500 platser kommer det troligen krävas en anskaffning av platser i såväl lägenheter, kollektiva bostäder i verkets regi men även tillfälligt upphandlade boenden.

Förslagen tolkas som att myndigheten bör eftersträva anskaffningen av boendeplatser som utformningsmässigt påminner om militärkaserner på ett område eller hotellutformade fastigheter med tillgång till utrymmen för organiserad sysselsättning och liknande. Utifrån att bostäderna även ska vara lokaliserade i kommuner med närhet till samhällsservice i kombination med rätt typ av fastighetsutföranden bedöms den nuvarande bostadsmarknaden ha en begränsad tillgång till denna typ av bostäder. I storstadsområdena finns erfarenhetsmässigt inte anläggningar som idag lämpar sig för den typ av boenden som är avsedda att vara under en längre tid, att tillgå i någon större utsträckning till ett rimligt pris.

För att anskaffa sådana bostäder är det troligt att myndigheten antingen kommer att behöva genomföra ombyggnationer av befintliga anläggningar, anskaffa nya anläggningar där ombyggnationer blir aktuellt alternativt att ingå avtal med leverantör som kan bygga vad som efterfrågas. Etablering i vissa kommuner har historiskt sett även varit en utmaning då inte alla kommuner eftersträvar etablering av asylboenden. Således är det troligt att Migrationsverket skulle få utmaningar med att anskaffa, särskilt, kollektiva bostäder.

Ur ett upphandlingsperspektiv, med hänsyn tagen till Migrationsverkets tidigare erfarenhet av anskaffningar av boenden genom upphandling, (ABT-boenden), finns motsättningar mellan vad marknaden kan erbjuda i form av anläggningar, och intentionen att boenden ska vara lokaliserade i närhet till samhällsservice och Migrationsverkets mottagningsenheter.

Det finns även motsättningar mellan Migrationsverkets uppdrag att åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt av personer som söker asyl eller har skydd enligt massflyktsdirektivet över landets kommuner, och tillgången till anläggningar som kan komma i fråga för boende.



I utredningen anges det även att Migrationsverket bör sträva efter att etablera asylboenden i samhällen med tillgång till kollektivtrafik i anslutning till större tätorter eller städer i regioner med god arbetsmarknad. Av de cirka 15 000 boendeplatserna Migrationsverket har tillgång till idag är cirka 4 000 av dessa lokaliserade i till exempel landsbygdskommuner eller lågpendlingskommuner. Troligtvis kommer Migrationsverket att behöva avveckla dessa platser på grund av deras lokalisering. Detta, i kombination med att utöka beståndet med en ny typ av bostäder vilket då motsvarande cirka 12 450 platser, är en mycket tidskrävande process som bedöms ta längre tid än de föreslagna ikraftträdande- och övergångsdatumen.

Migrationsverket måste vid upphandling av boenden konkurrera med de intäkter sådana anläggningar kan få om de drivs som hotellrörelser, konferensanläggningar, turistanläggningar och liknande. Standarden hos sådana anläggningar varierar stort vilket återspeglas i de anbudspriser som offereras vid upphandling.

Kostnaden per upphandlad boendeplats kommer sannolikt att bli betydligt högre än den genomsnittliga kostnaden 600 kr per plats och dygn som redovisas på s. 279 i betänkandet. I de direktupphandlingar som genomfördes våren 2022 var genomsnittskostnaden per plats 668 kr per dygn för helpension. Summan är beräknad på samtliga kontrakt som tecknades, och gäller alltså hela landet. I storstadsområdena var prisbilden betydligt högre, i vissa fall över 1 000 kr.

Det tar i genomsnitt ett år att genomföra upphandlingar av boendeanläggningar. Om upphandlingen i fråga blir föremål för överprövning i domstol får man räkna med tre till fem månader ytterligare i första instans och tre till sex månader i andra instans. Avrop från ramavtal genom rangordning går snabbt, medan avrop genom förnyad konkurrensutsättning tar ungefär samma tid som en upphandling. Eventuell överprövning i domstol kan tillkomma. I ovan redovisad tidsåtgång räknas inte den tid leverantören behöver från kontraktstecknande till driftsättning av anläggningen in. Inte heller den tid som behövs för att besiktiga och tekniskt godkänna anläggning innan inflyttning. Erfarenhetsmässigt behövs 1–3 månader för denna del av anskaffningen.

I den mån det inte finns ramavtal som kan användas kommer upphandlingar av ramavtal och kontrakt att behöva genomföras. Det är därför nödvändigt att eventuella kommande lagändringar inte träder i kraft utan att det ges tidsmässigt tillräckligt utrymme för Migrationsverket att genomföra nödvändiga anskaffningar. Betänkandets intentioner kommer att medföra behov av ökade upphandlingsresurser inte bara för anskaffning av ABT-boenden utan även för de kringtjänster som behövs för boendeanläggningar i Migrationsverkets egen drift.

Sannolikt kommer byggtreprenader att behöva upphandlas eller avropas från ramavtal vid ombyggnation och anpassning av förhyrda fastigheter för kollektiva boenden. Det bör därför utredas om det finns möjlighet att ge statliga

bygggherrar i uppdrag att bygga sådana fastigheter åt Migrationsverket eller andra möjligheter som underlättar etablering i önskade geografiska områden.

Ett stort antal kringtjänster till boenden i Migrationsverkets egen drift kommer att behöva anskaffas. Det rör sig om tekniska konsulter av olika slag, lokalvård, larm- och bevakningstjänster, catering, nätverkstjänster, transporttjänster m.m. Samtliga dessa tjänster behöver vara redo för leverans när eventuella nya boendeanläggningar tas i drift. I den mån det inte finns ramavtal som kan användas kommer upphandlingar av ramavtal och kontrakt att behöva genomföras.

Betänkandets intentioner kommer att medföra behov av ökade upphandlingsresurser. De resurser som kan komma att behövas omfattar inte bara upphandlings- och inköpsenheten utan även samtliga andra funktioner som behöver vara involverade i upphandlingsarbetet, så som kravställande funktioner och inte minst funktioner för uppföljning och förvaltning av upphandlade ramavtal och kontrakt.

#### *Flexibel användning av bostäderna*

Att asylboenden finns i eller i nära anslutning till prövningen kan medföra en effektivisering av asylprocessen. Antalet ansökningar tenderar att fluktuera i olika perioder vilket påverkar vilken boende- och prövningskapacitet som behövs. Det innebär att det en period kan finnas ökade behov av ankomstboenden och att det i andra lägen finns behov av utreseboenden. Detta ställer dock krav på myndigheten att dels ha en så hög omsättning som möjligt i bostäderna i syfte att undvika flaskhalsar i ärendeflödena, dels att bostäderna samt de administrativa lokalerna kan användas flexibelt beroende på det aktuella behovet.

#### *Ökat behov av bemanning med rätt kompetens och utveckling av nya arbetssätt*

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få utökade möjligheter att kontrollera om de asylsökande bor på boendet för att underlätta kontroll av var dygnsvilan sker. Regelbundna kontroller med täta intervall kommer att krävas om det förväntas kunna ge en korrekt bild. Omfattningen av kontrollerna bedöms innebära ett ökat behov av resurser och bemanning för myndigheten. Det kommer att kräva utbildad personal och ett behov av att utveckla nya rutiner. Utökade kontroller kan också riskera att leda till hotfulla situationer för myndighetens medarbetare vilket kan skapa ett behov av personal med utbildning inom hot- och våld.

Konsekvenserna av förslaget om särskilda boenden för dem som missköter sig skulle för Migrationsverket innebära eftersökning av dels lämpliga bostäder för detta ändamål och troligen även rekrytering av personal med rätt kompetens. Att kunna identifiera till exempel misskötsamhet, hatbrott och hedersrelaterat våld och förtryck bedöms antingen kräva rekrytering av personal med adekvat utbildning eller att kompetensutveckla befintlig personal.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristerna Theresa Karlbjörn och Fredrik Stenhammar. I den slutliga handläggningen har rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Inga Thoresson Hallgren