

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

Betänkande av Mottagandeutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:22

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24776-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (dir. 2015:107). Till särskild utredare utsågs samma dag dåvarande landshövdingen Lars Bäckström. Lars Bäckström entledigades den 30 juni 2017. Från och med den 1 juli 2017 förordnades fil. mag. Martin Olauzon till särskild utredare. Övriga medverkande i utredningen anges på nästa sida.

Den 22 december 2016 beslutade regeringen att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 oktober 2017 (dir. 2016:112). I tilläggsdirektiv den 4 maj 2017 beslutade regeringen om ett utvidgat uppdrag när det gäller tidiga insatser för asylsökande kvinnor och män och uppdrag att se över vissa förutsättningar för dagersättningen (dir. 2017:48). Regeringen beslutade den 19 oktober 2017 om förlängd tid för utredningen till den 31 mars 2018 (dir. 2017:101).

Utredningen har tagit namnet Mottagandeutredningen.

Martin Olauzon svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Han har tagit råd av och mottagit underlag från utredningens sakkunniga och experter som därigenom bidragit till betänkandet. I betänkandet används därför ”vi-formen”. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22). Till betänkandet fogas tre särskilda yttranden.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm mars 2018

Martin Olauzon

/Martin Johansson
Malin Gedda
Anton Ringström
Maria Nordin Skult
Jonas Widell

Förteckning över de som har deltagit i utredningens arbete

Särskilda utredare

Lars Bäckström, 2015-11-05 till 2017-06-30

Martin Olauzon, 2017-07-01 till 2018-03-31

Sakkunniga

Arbetsmarknadsdepartementet

Karin Frank, 2016-04-18 till 2018-03-31

Fredrik Lund, 2016-10-28 till 2018-03-31

Emil Plisch, 2016-04-18 till 2018-03-31

Hanna Zeland, 2016-04-18 till 2016-10-27

Finansdepartementet

Maria Antonsson, 2016-05-18 till 2018-03-31

Lars Davidsson, 2016-10-28 till 2018-03-31

Anna Kessling, 2016-04-18 till 2016-10-27

Therese Pelow, 2016-04-18 till 2016-10-27

Olle Rosén, 2016-04-18 till 2018-03-31

Sami Soliman, 2016-10-28 till 2018-03-31

Justitiedepartementet

Milot Dragusha, 2017-02-13 till 2018-03-31

Matilda Hultgren, 2016-04-18 till 2017-02-12

Ulrika Johansson Jordan, 2016-04-18 till 2016-10-27

Anna Malmström, 2016-10-28 till 2018-03-31

Socialdepartementet

Christopher Carlson, 2016-12-05 till 2018-03-31

Karin Stillerud, 2016-04-18 till 2016-12-04

Experter

Lars G Brandt, Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2016-04-18 till 2018-03-31

Per Ibertsson, Arbetsförmedlingen, 2017-05-15 till 2018-03-31

Christine Johansson, Arbetsförmedlingen, 2016-04-18 till 2017-05-14

Karin Perols, Sveriges Kommuner och Landsting, 2016-04-18 till 2018-03-31

Jan-Olov Wallin, Migrationsverket, 2016-04-18 till 2018-03-31

Sekretariat

Malin Gedda, utredningssekreterare 2016-01-25 till 2018-03-31

Martin Johansson, utredningssekreterare 2016-04-11 till 2017-10-30, huvudsekreterare 2017-11-01 till 2018-03-31

Martin Olauzon, huvudsekreterare 2016-02-01 till 2017-06-30

Anton Ringström, utredningssekreterare 2017-05-15 till 2018-03-31

Maria Nordin Skult, utredningssekreterare 2016-01-18 till 2018-03-31

Jonas Widell, utredningssekreterare 2017-03-01 till 2018-03-31

Innehåll

Sammanfattning	21
Lättläst sammanfattning	29
Summary	35
1 Författningsförslag	45
Utredningens huvudförslag	45
1.1 Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar	45
1.2 Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar	58
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.....	66
1.4 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun	67
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	71
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	72
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.....	74
1.8 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	75

1.9	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	77
1.10	Förslag till förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende asylsökande och ensamkommande barn	78
1.11	Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	82
1.12	Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar.....	91
1.13	Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande	100
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	105
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.....	106
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	108
	Utredningens alternativa upplägg.....	109
1.17	Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar	109
1.18	Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar	120
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	128
1.20	Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun.....	130
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	133

1.22	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.....	135
1.23	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	136
1.24	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	138
1.25	Förslag till förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende mottagandet av nyanlända invandrare och ensamkommande barn.....	139
1.26	Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.....	142
1.27	Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar	149
1.28	Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.....	157
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	162
1.30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program	163
1.31	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	165
2	Uppdrag och arbete	167
2.1	Utredningens uppdrag.....	167
2.1.1	Utredningen har fått tre tilläggsdirektiv	168
2.1.2	Tolkning av direktiv	168
2.2	Utredningsarbetet.....	169
2.3	Betänkandets upplägg.....	169

3	Mottagandet 1984–2017	173
3.1	Mottagandet varierar kraftigt över tid.....	173
3.1.1	Asylsökande vistas i mottagandet i över ett år....	174
3.2	Mottagandets organisering och utveckling.....	176
3.2.1	Lokalt mottagande och Hela Sverige-strategin...	177
3.2.2	Möjligheten att bo i en kommun begränsas	178
3.2.3	Att bo i eget boende blir allt vanligare.....	179
3.2.4	Minskad betydelse av överenskommelser med eget boende	179
3.2.5	En skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända invandrare införs	180
3.2.6	Förändringar i mottagandet av ensamkommande barn	181
3.2.7	Synen på hur väntetiden bör utnyttjas har förändrats	183
3.2.8	Staten tar över ansvaret för nyanländas etablering	184
3.2.9	Hösten 2015 har satt sina spår	186
3.2.10	Mottagandet ska bidra till EU:s mål	186
4	Ett samhällsupdrag i behov av förändring	189
4.1	Mottagandets konsekvenser, problem och brister	189
4.1.1	Mottagandet varierar kraftigt mellan kommuner	189
4.1.2	Fragmenterad målbild försvårar helhet och samverkan.....	192
4.1.3	Helhetsperspektiv saknas	194
4.1.4	Ett ojämnt mottagande försvårar normalisering.....	194
4.1.5	Ersättningssystemet är otydligt och allt för detaljerat.....	195
4.1.6	Eget boende kan leda till sociala problem	195
4.1.7	Tidiga insatser kommer i andra hand.....	197
5	Ett mottagande där hela Sveriges förmåga tas tillvara ..	199
5.1	Komplexa utmaningar saknar givna lösningar	199
5.1.1	Mål och värden att förhålla sig till.....	200

5.1.2	Val av ingångsvärden styr val av lösning	201
5.2	Staten och kommunsektorn delar på ansvaret	202
5.2.1	Rättssäker och snabb prövning.....	202
5.2.2	Effektiv ekonomisk ersättning till kommunsektorn.....	202
5.2.3	Ett flexibelt system som kan byggas ut.....	203
5.2.4	Ett mottagande som ger en gemensam start.....	204
5.2.5	Normalisering och jämnare mottagande över landet.....	204
5.2.6	Negativa effekter av eget boende kan begränsas	204
5.2.7	Sammanhållen väg mot etablering eller återvändande	205
5.2.8	Ett tydligt åtagande för det offentliga för tidiga insatser	205
5.2.9	Gemensamt uppdrag med tydlig ansvarsfördelning.....	206
5.2.10	En stärkt dialog och uppföljning.....	207
6	Ankomst – ett första samlat möte med Sverige	209
6.1	Ett ordnat mottagande i ankomstcenter.....	209
6.1.1	Alla tjänar på en rättssäker och snabb handläggning.....	210
6.1.2	Ett obligatoriskt första möte med Sverige.....	210
6.1.3	Effektivisering genom ökad tillgänglighet.....	215
6.1.4	Migrationsverket ska anvisa en kommun inom en vecka	219
6.2	Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser.....	220
6.2.1	Variationerna försvårar dimensioneringen av boendet	220
6.2.2	Stora boenden med trygg miljö vid strategiska orter	222
6.2.3	Långsiktiga åtaganden ger planeringsförutsättningar.....	225
6.3	Ankomstcenter där individen står i centrum	227
6.3.1	En trappa av insatser och aktiviteter	228

6.3.2	Samhällsinformation om vägar till boende och arbete	229
6.3.3	Kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter	234
6.3.4	Dagersättningen kopplas till krav på deltagande	236
6.3.5	Hälsoundersökningar ska erbjudas i ankomstcentren.....	240
6.4	Andra former av misskötsamhet	243
6.5	Asylsökande barns skolgång underlättas	244
6.5.1	Bättre samarbete mellan stat och kommun	244
6.5.2	Verksamhet för en strukturerad och meningsfull vardag	246
6.5.3	Behov av ytterligare utredning av vissa frågor.....	248
6.6	Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn	249
6.6.1	Ankomstansvisning skapar tydlighet och flexibilitet.....	250
6.6.2	Utökad information om asylprocessen	253
6.6.3	Förändringar krävs om ensamkommande barn ska bo i ankomstcenter	254
7	En meningsfull och aktiv väntan.....	259
7.1	Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden	259
7.1.1	Ett mottagande som förstärker såväl etablerings- som återvändandeperspektivet.....	260
7.1.2	Ökad tillgänglighet ger bättre förutsättningar för återvändande.....	270
7.1.3	Ett jämnare och mer lättplanerat mottagande.....	271
7.1.4	Fler asylsökande till kommuner med goda etableringsförutsättningar	276
7.2	Väntan med etableringsfrämjande insatser	285
7.2.1	Lokalt förankrad verksamhet för framtida etablering	285

7.2.2	Tidiga insatser för att korta tiden till etablering	289
7.2.3	Att förstå och göra sig förstådd i samhället.....	291
7.2.4	Kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden.....	294
7.2.5	Verksamhet som motverkar passivitet vid lång väntan	298
7.2.6	Asylsökande som deltar i aktiviteter och insatser bör tillförsäkras visst skydd	299
7.2.7	Arbetsförmedlingens roll att ge stöd och service till asylsökande förtydligas	302
7.3	Ett värdigt och socialt hållbart eget boende.....	305
7.3.1	I vissa kommuner ska asylsökandes eget boende prövas	306
7.3.2	Eget boende minskar möjlighet att styra mottagandet	312
7.3.3	Eget boende är koncentrerat till ett antal kommuner	313
8	Efter beslut.....	317
8.1	Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ.....	317
8.1.1	Enhetlig och tydlig fördelning av ansvar.....	317
8.1.2	Glappet försvinner när ledtider kortas	320
8.2	Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter	323
8.2.1	Ofta krävs ett självmant återvändande	323
8.2.2	Obligatoriska avresecenter kan påskynda återvändandet.....	325
8.2.3	Avresecenter etableras i dialog med kommunen.....	330
8.2.4	Ökad kunskap om vad som främjar återvändande	332
9	Mål, struktur och organisering för ett effektivare mottagande	335
9.1	Det gemensamma ansvaret	335

9.2	Ett övergripande mål för mottagandet.....	336
9.2.1	Ett gemensamt mål för mottagandet	336
9.2.2	Varför ett gemensamt mål?	340
9.3	En ny lag om mottagandet av asylsökande införs	342
9.3.1	Vad en ny lag respektive förordningar bör innehålla	343
9.4	Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering	346
9.4.1	Vissa regeländringar är nödvändiga.....	347
9.4.2	Migrationsverket ska fortsätta att tillämpa utlänningsdatalagen.....	349
9.4.3	Pågående reformer på grund av EU:s dataskyddsreform.....	350
9.4.4	Uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter gentemot kommunerna	351
9.5	Samordningsnummer skulle underlätta processerna.....	352
9.5.1	Regeringen bör vidta åtgärder för att asylsökande ska kunna tilldelas samordningsnummer	353
9.6	En ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända	355
9.6.1	Statens ansvar inom mottagandet	355
9.6.2	Kommunsektorns ansvar inom mottagandet	361
9.7	Samråd mellan staten och kommunsektorn.....	364
9.7.1	Det behövs en fastlagd ordning för samråd.....	364
9.8	En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer	366
9.8.1	Tydligt syfte med samarbetet med det civila samhället	367
9.8.2	Staten bör ställa krav på organisationer i mottagandet.....	368
9.8.3	Stärkt samverkan genom en nationell dialog.....	368
9.9	Beredskap för extraordinära händelser.....	370
9.9.1	Systemet bör inte dimensioneras för alla eventualiteter	371

9.9.2	En planering för rimliga variationer	372
9.9.3	Samhällets förmåga att klara extraordinära händelser	372
10	Statlig ersättning till kommuner och landsting.....	375
10.1	Ett enklare sätt att ersätta kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet	375
10.1.1	Nuvarande system är otydligt och omotiverat detaljerat.....	375
10.1.2	Ersättning genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning eller genom specialdestinerade statsbidrag?	379
10.1.3	Vi lämnar förslag till en principmodell för ersättning	380
10.1.4	Principer för fördelningen av kostnader mellan staten och kommunsektorn	381
10.1.5	Statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande.....	383
10.1.6	Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare	395
10.1.7	Statlig ersättning till landsting för mottagande av asylsökande med flera.....	407
10.1.8	Statlig ersättning till landstingen för mottagande av nyanlända invandrare	408
10.1.9	Kommunsektorns kostnader för mottagandet behöver följas upp regelbundet och systematiskt	411
10.2	Ekonomiska incitament för hög måluppfyllelse	414
10.2.1	Direkta sanktioner är olämpliga	414
10.2.2	En målpeng för mottagandet av asylsökande.....	415
11	Konsekvensbeskrivningar.....	419
11.1	Utgångspunkter för analysen.....	419
11.1.1	Kraven för konsekvensanalys.....	419
11.1.2	Kostnader på kort och lång sikt.....	420
11.2	Utredningens förslag i korthet.....	421

11.3	Konsekvenser för de offentliga finanserna	422
11.3.1	Beräkningsantaganden	423
11.3.2	Konsekvenser för statens finanser	435
11.3.3	Förslag på finansiering.....	439
11.3.4	Konsekvenser för kommuners och landstings finanser	441
11.4	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	442
11.4.1	Snabbare etablering	442
11.4.2	Ett effektivare återvändande.....	443
11.4.3	Minskad segregation och utsatthet	444
11.5	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	444
11.5.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	444
11.5.2	Övriga konsekvenser för kommuner och landsting	447
11.6	Övriga konsekvenser.....	448
11.6.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	448
11.6.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet.....	449
11.6.3	Konsekvenser för små företags förutsättningar..	449
11.6.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	449
11.6.5	Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.....	451
11.6.6	Konsekvenser för barn och unga.....	451
11.6.7	Konsekvenser för hbtq-personer	452
12	Utredningens alternativa upplägg	455
12.1	En komplex utmaning kan lösas på olika sätt.....	455
12.2	Utgångspunkter för ett mottagandesystem med statligt ansvar och koncentrerad struktur.....	456
12.2.1	Prövningen i fokus	456
12.2.2	Jämnare fördelning först efter uppehållstillstånd	456
12.3	Staten kan inte lösa allt på egen hand.....	457

13	Mottagandecenter för ankomst, väntan och återvändande	459
13.1	Obligatoriska boenden för snabbare prövning och återvändande	459
13.1.1	Ett ordnat mottagande i mottagandecenter.....	460
13.1.2	Sammanhållet mottagande med verksamhetsperspektiv.....	461
13.1.3	Ett boende under hela asyltiden	462
13.2	Center i kommuner med rätt förutsättningar.....	464
13.2.1	Långsiktig planering ger stabilitet	464
13.2.2	Lokalisering för en snabb och rättssäker asylprocess	465
13.2.3	Självhushåll för en mer normal vardag	467
13.3	Sammanhållet mottagande påskyndar etablering.....	468
13.3.1	Anvisning ska ske i samband med uppehållstillstånd.....	470
13.3.2	En kommun kan anvisas redan under asyltiden..	471
13.4	Ett mottagande där individen står i centrum	472
13.4.1	Mottagandecentren ska lägga grunden för den fortsatta vistelsen i Sverige eller för återvändande till annat land	473
13.4.2	Kartläggning i två olika spår.....	473
13.4.3	Utökad samhällsinformation för vissa asylsökande	474
13.5	Asylsökande barns skolgång underlättas.....	476
13.6	Väntan med etableringsfrämjande insatser.....	477
13.6.1	Mottagandet ska stödja framtida etablering.....	478
13.6.2	Undervisning i svenska för de som bor i centren.....	479
13.6.3	Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsmarknadsinriktade insatser.....	480
13.6.4	Migrationsverket ska motverka passiv väntan	482
13.7	Tydligare samarbete med det civila samhället	483
13.7.1	Tydligt uppdrag att samarbeta med det civila samhället.....	484

13.8	Ett värdigt och socialt hållbart eget boende under asyltiden.....	485
13.9	Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn	486
13.10	Statlig ersättning till kommuner och landsting	486
13.10.1	Ersättning till kommuner för asylsökande med flera	487
13.10.2	Ersättning till kommuner för nyanlända invandrare	488
13.10.3	Ersättning till landsting för asylsökande med flera	489
13.10.4	Ersättning till landsting för nyanlända invandrare	489
13.10.5	Motiv för målpeng saknas.....	490
14	Konsekvensbeskrivningar av utredningens alternativa upplägg	491
14.1	Utredningens förslag i korthet	491
14.2	Offentligfinansiella konsekvenser	492
14.2.1	Beräkningsantaganden	492
14.2.2	Konsekvenser för statens finanser	495
14.2.3	Förslag på finansiering.....	498
14.2.4	Konsekvenser för kommuners och landstings finanser	498
14.3	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	499
14.3.1	Mindre effekt på etableringen	499
14.3.2	Större effekt för återvändande	499
14.3.3	Mindre effekt på segregation och utsatthet.....	500
14.4	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	500
14.5	Övriga konsekvenser.....	501
15	Genomförande.....	503
15.1	En reform kräver planering och tid	503
15.1.1	Tidsfaktorn avgörande.....	503
15.1.2	Bättre förutsättningar för samspel.....	504

15.2	Bosättningslagen fungerar bättre än förväntat	504
15.2.1	Kommunerna har löst sina nya uppgifter.....	505
15.3	Ett genomförande av huvudförslaget där kommunerna och staten delar på uppgiften	506
15.3.1	Vad ska göras?.....	506
15.3.2	Framförhållning.....	508
15.3.3	Olika tidsperspektiv på skilda delar av reformen	509
15.3.4	Landshövdingar och länsstyrelser en viktig resurs	509
15.4	Ett genomförande av det alternativa upplägget där staten tar huvudansvaret.....	510
15.5	Samordning och mandat att genomföra reformer	510
16	Författningskommentarer	513
	Utredningens huvudförslag	513
16.1	Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlännningar	513
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.....	526
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	526
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	527
16.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.....	527
16.6	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	528
16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	528

Utredningens alternativa upplägg	529
16.8 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar	529
16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	539
16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	540
16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.	541
16.12 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	541
16.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	542
Särskilda yttranden	543
Referenser	549
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:107.....	561
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2016:112.....	573
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2017:48.....	575
Bilaga 4 Kommittédirektiv 2017:101.....	581
Bilaga 5 Kontakter under utredningsarbetet	583

Sammanfattning

Mottagandeutredningen har fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Utredningen redovisar i detta betänkande ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet. Detta förslag förordar utredningen.

Vi redovisar även ett alternativt upplägg där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande på i huvudsak egen hand.

Reformer behövs

Regeringens direktiv och utredningens analys delar bilden av ett mottagande i behov av reformer. En central utgångspunkt har varit att åtgärda bristen på helhetsperspektiv i mottagandet. Avsaknaden av helhets- och systemtänkande leder till långa väntetider, försenad etablering eller återvändande liksom till höga kostnader för samhället och enskilda.

En allvarlig brist i nuvarande mottagande är att planering och lokalisering av verksamheten utgår från var det finns tillgängliga bostäder. Då andra aspekter, som förutsättningar för etablering eller ett jämnare mottagande mellan landets kommuner, inte beaktas kan inte dagens ordning lösa uppgiften på ett långsiktigt hållbart sätt.

Särskilt allvarligt är att ett begränsat antal kommuner fått ta ett oproportionerligt stort ansvar med betydande påfrestning på välfärdsverksamheter och lokalsamhälle som följd.

Det stora utnyttjandet av eget boende för asylsökande förstärker en ojämn fördelning mellan kommuner och bidrar inte sällan till en socialt icke önskvärd situation. Samtidigt kan eget boende ha positiva effekter.

Systemet för ersättningar till kommuner och landsting är ineffektivt och administrativt betungande. Kommunsektorn tvingas i dag vänta allt för länge på ersättning från staten.

Ett system för ordning och reda

Problemen ovan ger att vi lämnar förslag till ett sammanhållet mottagandesystem utifrån följande ställningstaganden:

- *Koncentrera resurser tidigt i processen.* Utredningens förslag bygger på att använda resurser tidigt under mottagandet i syfte att individerna ska komma rätt från början genom ett samlat möte med Sverige i obligatoriska ankomstcenter.
- *Förkorta väntetider och använd väntan aktivt.* Genom vistelse i ankomstcenter ges möjligheter till en rättssäker och snabb prövningsprocess där asylsökande och myndigheter finns tillgängliga för varandra. Tiden ska nyttjas aktivt med obligatorisk samhällsinformation och kartläggning liksom hälsoundersökning.
- *Etablering eller återvändande i fokus från start.* Den väntetid som kan uppstå efter ankomstcentret används till fortsatt samhällsinformation, undervisning i svenska eller insatser för att förbereda för ett effektivt återvändande. Fokus ska redan från start ligga på individens etablering i Sverige eller på återvändande till annat land.
- *Minska behovet av eget boende (EBO).* Förslagen innebär att eget boende för asylsökande sker under ordnade former. Dels genom att erbjuda ett ordnat mottagande som alternativ, dels genom att begränsa möjligheterna till eget boende genom en social prövning.
- *Ta tillvara hela Sveriges kapacitet och kompetens.* Huvudförslaget bygger på att staten, kommunerna och landstingen, utifrån en tydlig ansvarsfördelning och ordning för finansiering, gemensamt sköter mottagandet. Därmed utnyttjas den samlade kapaciteten och kompetensen i 290 kommuner och 20 landsting liksom hos staten i detta komplexa samhällsuppdrag.

Ett samlat första möte med Sverige

Att göra rätt från början, att koncentrera resurser och insatser tidigt i asylprocessen för att motverka att asylsökande passiveras av en lång väntan är en tanke som vägleder mottagandet i andra jämförbara länder. En snabb och effektiv start på en asylsökandes vistelse i Sverige ger väsentliga vinster såväl för myndigheter som för den enskilde.

Mottagandeutredningen föreslår därför att staten inrättar ankomstcenter för samtliga asylsökande. Centren ska möjliggöra en snabb och rättssäker prövning, tydligare styrning och skapa ordning och reda i mottagandet. I centren är det obligatoriskt för alla asylsökande att bo och delta i verksamheten. Asylansökan bör endast kunna lämnas in vid ett ankomstcenter eller vid gränsen.

Ankomstcentren ska ge ett samlat första möte med Sverige där de asylsökande finns tillgängliga för myndigheterna samtidigt som de snabbt får träffa relevanta aktörer. Tiden i ankomstcentret ska användas effektivt. Fokus ska ligga på att direkt komma igång med prövningen liksom på att utföra de åtgärder som kräver personlig medverkan.

De asylsökande ska även få grundläggande samhällsinformation. En första kartläggning av utbildnings- och yrkesbakgrund ska ske och en hälsoundersökning erbjudas.

Under tiden i ankomstcentret sker också anvisning till fortsatt boende i syfte att staka ut en tydlig väg för den fortsatta tiden i Sverige.

Ankomstcenter på rätt plats och med rätt förutsättningar

De statliga ankomstcenter vi föreslår utgör en viktig investering för ett långsiktigt hållbart mottagande. Det är därför centralt att de utformas och lokaliseras så att verksamheten kan bedrivas effektivt.

Utredningen anser att centren bör vara större anläggningar där samtliga relevanta aktörer är representerade med rätt bemanning, kompetens och närvaro.

De kommuner där centren lokaliseras ska ha goda förutsättningar för detta. Det bör handla om större kommuner som ur olika aspekter, exempelvis närhet till internationell flygplats, är lämpliga

för en lokalisering. Inrättandet av ankomstcenter bör ske i dialog med berörd kommun.

Ankomstcentren anskaffas på långsiktiga avtal för kostnadseffektivitet och kontinuitet.

Väntan i kommun – att komma rätt från start

Samtliga kommuner ska dela på ansvaret att erbjuda vissa asylsökande boende och tidiga insatser efter den inledande vistelsen i ankomstcentren. Det ger goda förutsättningar för en aktiv och meningsfull väntan på beslut.

Bosättningslagens principer gäller därmed från start för många asylsökande. Detta förstärker kopplingen mellan tiden som asylsökande och som nyanländ invandrare. Det möjliggör förberedelse för etablering tidigt efter ankomsten och bidrar till ett helhetsperspektiv på den enskildes första tid i Sverige.

Förslaget sätter ett tydligt fokus på etableringsförutsättningar vid anvisningen. Det ger bättre planeringsförutsättningar för kommunerna samtidigt som ansvaret fördelas jämnare mellan dessa. Förslaget innebär att många asylsökande får ett bättre alternativ till eget boende och att fler omfattas av ett ordnat mottagande. När hela landets kapacitet tas till vara blir det också enklare att klara variationer av antalet asylsökande.

Mottagande är inte en verksamhet som är väsensskild från välfärdsuppdraget i stort. Det är i hög grad kommunsektorn som har den kompetens och kapacitet som krävs för uppdraget. Normalisering är effektivt när staten använder sig av en tillgänglig resurs och ersätter kommunsektorn för deras insatser i stället för att bygga upp parallella statliga strukturer.

Bostadssituationen är ansträngd i nästan hela Sverige. Resultatet av bosättningslagen visar dock att de allra flesta kommuner har förmåga att ordna boenden åt nyanlända invandrare. Vi menar också att kommunerna har bättre förutsättningar att identifiera och använda tillgängliga bostäder än vad som är fallet om man går via centraliserade upphandlingar där den lokala kunskapen inte tas tillvara. Kommunerna får med förslaget också ett viktigt inflytande över planeringen av boenden till skillnad från när staten fattar beslut om lokalanvändningen. Migrationsverket ska även säga upp de lägen-

heter man hyr i flera kommuner så att dessa kan användas i den kommunala bostadsplaneringen.

Länsstyrelserna får vidare ett ansvar för att stötta kommunerna i anskaffandet av boenden liksom tillgång till utvecklingsmedel för att stimulera nya lösningar inom området.

Väntan i kommun kommer dock inte att gälla för samtliga asylsökande. Personer som antas ha små möjligheter att få uppehållstillstånd eller vars ärenden handläggs enligt Dublinförordningen ska vänta kvar i statens ankomst- eller avresecenter.

Lokal förankring i tidiga insatser

Utredningen anser det centralt att mottagandet ger asylsökande förutsättningar för att förbereda sig för etablering i Sverige såväl som för återvändande till ett annat land. Passivitet och dåligt utnyttjad väntetid ska undvikas.

Bland de insatser som är mest angelägna att börja med är tydlig samhällsinformation som ger den asylsökande kunskap om det land man befinner sig i, vad som förväntas av en och vad man själv kan förvänta sig av vistelsen i Sverige.

Vidare är språkundervisning central liksom kunskap om den svenska arbetsmarknadens funktionssätt och regelverk.

Genom att kommunerna ges huvudansvaret för tidiga insatser till de asylsökande som har en god prognos för bifall ges insatserna en lokal förankring vilken stärker förutsättningarna för etablering.

Insatserna ska ges i form av en trappa. Ju längre tid man väntar desto mer fördjupad innehållet.

Ett effektivt återvändande

För att upprätthålla en långsiktig och human migrationspolitik som värnar asyldrätten är det avgörande att personer som har ett verkställbart avlägsnandebeslut återvänder snabbt.

Frågor om återvändande har generellt sett inte varit i fokus i mottagandet. Utredningen anser därför att insatser på detta område bör utvecklas.

Med den ökade tydlighet som våra förslag innebär ges bättre förutsättningar för förberedelser för ett effektivt återvändande. Tidiga och tydliga signaler om vad som är rimligt att förvänta sig av asylprocessen liksom insatser som fokuseras på återvändande är avgörande för om återvändandet ska fungera väl.

Mottagandeutredningen föreslår också att det ska vara obligatoriskt att bo i ett avresecenter för personer med verkställbara avlägsnandebeslut samt för personer med beslut om överföring enligt Dublinförordningen.

Eget boende (EBO) begränsas

Sverige använder eget boende för asylsökande i en grad som saknar motsvarighet i något jämförbart land. Under rätt förutsättningar kan eget boende vara positivt. I vissa kommuner har dock boendeformen lett till betydande sociala problem för enskilda och lokalsamhället.

Utredningens förslag om en tydligt utpekad väg för den asylsökande kommer att innebära ett lägre utnyttjande av eget boende under dåliga sociala förhållanden. Trots detta kompletteras förslagen med en tydlig begränsning av möjligheten till eget boende.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att en prövning av boendet ska säkerställa att detta är socialt hållbart. Prövning ska bara ske i kommuner med socioekonomiskt utsatta stadsdelar. Migrationsverket prövar, efter ansökan från den asylsökande, boendet utifrån kriterier som storlek på bostad och antal boende.

Asylsökande som väljer att bo i ett eget boende som inte lever upp till kriterierna i den sociala prövningen förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Vidare ska asylsökande som inte klarar av sin försörjning flytta till ett offentligt anordnat boende. Asylsökande har alltså inte rätt att få boendet ordnat av den kommun man befinner sig i.

Initialt mottagande av ensamkommande

Mottagandeutredningen föreslår att det införs en ny ersättning för beredskap till ankomstkommuner för ensamkommande barn. Staten ersätter kommunerna för den beredskap de upprätthåller för att klara en snabb uppgång av antalet ensamkommande barn.

Utredningen föreslår också att Migrationsverket ska kunna göra en så kallad ankomstansvisning. Detta för att göra det möjligt för kommunerna i ett län att dela på ansvaret för det initiala mottagandet i situationer då det kommer många ensamkommande barn.

Effektivare ersättning till kommunsektorn

Frågan om en tillitsfull samverkan mellan staten och kommunsektorn är avgörande för att mottagandet ska fungera. Utredningens förslag till nytt ersättningssystem präglas därför av att tydlighet främjar tillit och att skattemedel ska användas effektivt.

Förslaget innebär att man går från fokus på detaljer till fokus på väsentligheter. Ersättningarna ska vara förutsägbara och utbetalas snabbt och utan mer än nödvändig ärendehantering. Förslaget medför därför lägre kostnader för administration.

Vårt förslag bygger nästan uteslutande på schablonersättningar som betalas ut utan ansökan. Kommunerna ska ersättas för sina nya uppgifter genom schablonersättningar för boende för asylsökande, tidiga insatser för asylsökande och insatser för barn i ankomstcenter. Ersättningen för asylsökande barn i förskola och skola ska betalas ut utan ansökan. Staten ska ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare, inklusive försörjningsstöd de två första åren, genom en schablonersättning. Ersättning till landsting för hälsoundersökningar ska betalas ut utan ansökan. Grundersättningen och vissa ventiler för höga kostnader kopplade till enskilda fall behålls.

Systematisk uppföljning av kostnader liksom inbyggda incitament för att främja målpuppfyllelse ingår också i det nya ersättningsystemet.

Skillnader i ett alternativt upplägg

Under utredningens arbete har vi sett exempel på tillitsfullt samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner. Vi har även sett exempel på motsatsen.

Brist på tillitsfull samverkan skulle kunna försvåra genomförandet av utredningens huvudförslag. Utredningen väljer därför att lägga fram ett alternativt upplägg för att ge staten handlingsmöjligheter om man inte skulle komma överens med kommunerna om genomförandet av huvudförslaget.

I stort överensstämmer det alternativa upplägget med huvudförslaget. Staten ansvarar dock i detta alternativ själv för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande under hela asyltiden.

Förslaget om ankomstcenter och koncentrerade insatser tidigt är desamma. Begränsningen av eget boende likaså. Utgångspunkten om schablonbaserade ersättningar till kommunsektorn kvarstår även om det blir färre uppgifter som kommunerna ska ersättas för.

De mest påtagliga skillnaderna är tre till antalet. För det första tar staten alltså själv ansvar för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande under hela asyltiden. För det andra är det alternativa upplägget än mer fokuserat på prövningsprocessens behov. För det tredje innebär det alternativa upplägget avsevärt mer geografiskt koncentrerade lösningar än när samtliga kommuner delar på uppgiften att ordna boende och tidiga insatser.

Det alternativa upplägget kan dock inte ses som ett helstatligt spår där staten löser alla uppgifter på egen hand. Enligt utredningens uppfattning vore det ineffektivt att bygga upp parallella statliga funktioner för till exempel skola, sjukvård och socialtjänst. Inom dessa områden finns kompetensen inom kommunsektorn. Denna bör nyttjas även i ett alternativt upplägg och staten ska då ersätta kommuner och landsting för deras insatser genom ett reformerat ersättningssystem.

Lättläst sammanfattning

Mottagandeutredningen har undersökt hur Sverige på ett bättre sätt ska kunna ta emot de flyktingar som kommer hit.

Vi föreslår att staten, kommunerna och landstingen ansvarar för detta tillsammans.

Vårt näst bästa förslag är att staten gör det själv.

Olika namn på flyktingar

När människor frågar om de får stanna i Sverige kallas det för att de ansöker om asyl.

De är asylsökande.

Det kan vara barn som kommer ensamma eller vuxna och barn i familj.

Den som får stanna i Sverige får asyl.

Då kallas man för nyanländ eller flykting.

Man är en person som nyss anlant till Sverige och fått tillstånd att stanna här.

Sveriges sätt att ta emot asylsökande och flyktingar behöver förändras.

Idag får många människor som söker asyl i Sverige vänta alldeles för länge.

De får vänta på ett svar om de får stanna.

De får vänta på att börja jobba.

De får vänta på en bostad.
Det är jobbigt att vänta
och allt detta kostar pengar.

Vi har undersökt
hur Sverige kan göra detta
på ett bättre och smartare sätt.

Med våra förslag kan väntetiderna bli kortare.

Vi vill göra det enklare att samarbeta
för alla som möter flyktingarna
under deras första tid i Sverige.

Den första tiden i Sverige är viktig.
Då vill vi att många saker ska ske.
Det går lättare om allt finns på samma ställe.

Ankomstcenter

Därför föreslår vi ankomstcenter.
Där måste alla asylsökande bo
och delta i tidiga insatser
som vi snart ska förklara.
Ansökan om asyl bör bara kunna lämnas in
i ett ankomstcenter
eller vid gränsen till Sverige.

I ett ankomstcenter ska vi samla allt
som en asylsökande behöver:

- asylprövning
- information om Sverige
- hälsoundersökning
- frågor om utbildning och vad man arbetat med tidigare
- kontakt med myndigheter
- förberedelse för flytt till annan kommun i Sverige

- förberedelse för att återvända till ett annat land.

När alla asylsökande finns på samma plats går det snabbare för de svenska myndigheterna att hjälpa till.

Därför föreslår vi också att möjligheterna till eget boende (EBO) minskar.

Vi föreslår att dessa ankomstcenter ska finnas i stora kommuner som har nära till en flygplats. Det kommer bli stora anläggningar där olika myndigheter ska få plats.

Personer som troligtvis inte får stanna i Sverige ska bo kvar i dessa ankomstcenter eller i ett avresecenter.

Där väntar man innan avresan från Sverige är bokad.

Andra kan få vänta i en kommun

Alla Sveriges 290 kommuner ska ta emot asylsökande, som ännu inte fått uppehållstillstånd och som först bott på ett ankomstcenter.

Kommunerna ska ta fram boenden och hjälpa dem under deras första tid i Sverige.

Migrationsverket ska lämna tillbaka de lägenheter som de hyr i olika kommuner. Vi tycker att kommunerna ska sköta boendena själva.

Länsstyrelserna får ett uppdrag att hjälpa kommunerna med boenden.

Tidiga insatser

Vad gör man när man väntar?

Kommunerna ska ge dem som väntar tidiga insatser.

Det kan vara:

- information om Sveriges lagar och regler
- kurser i svenska
- information om hur det går till att arbeta i Sverige.

Ju längre tid man väntar,
desto mer ska man få lära sig.

De som inte får asyl
de som inte får stanna i Sverige
måste lämna landet snabbt.
De måste bo på ett avresecenter.

Färre i eget boende (EBO)

Vissa kommuner har tagit emot
våldigt många asylsökande i eget boende (EBO).
Ibland har det inte fungerat bra.

Om någon ansöker om eget boende i dessa kommuner
så kommer Migrationsverket kontrollera

- hur stor bostaden är
- hur många som bor i den.

Om den asylsökande ändå väljer att bo där,
så förlorar han eller hon pengar.

Ingen dagersättning

eller särskilt bidrag betalas ut.

Asylsökande som inte klarar sig utan dessa pengar
ska bo i ett ankomstcenter
eller i det boende som Migrationsverket föreslår.

Ensamkommande barn

Vi föreslår en ny ersättning till kommuner så att de kan vara förberedda att ta emot barn som kommer ensamma till Sverige. Staten ska ge pengar för dessa förberedelser till kommunerna.

När det (an)kommer många barn samtidigt till Sverige behöver flera kommuner dela på arbetet. Migrationsverket ska kunna bestämma vilka barn som ska till vilka kommuner under den första tiden. Migrationsverket ska peka, anvisa och säga: "Där ska du bo." Det ska kallas för en ankomstanvisning.

Pengar till kommunerna på nytt sätt

Vi föreslår ett nytt system för hur pengar från staten ska betalas till kommunerna och landstingen. Det blir ett nytt ersättningssystem där vi använder oss av schabloner.

Det betyder att vi räknar ut ungefär hur mycket pengar som går åt. Pengarna kan då betalas ut snabbare.

Staten ska ta reda på hur mycket pengar kommunerna gör av med. Vi måste veta vad flyktingmottagandet kostar i en kommun.

Vårt näst bästa förslag

Ibland är det lätt att samarbeta
för statens myndigheter och kommunerna.
Ibland är det svårt.

Därför har vi tagit fram ett alternativt förslag
där staten själv sköter mottagandet av alla asylsökande.

Vårt alternativa förslag är annorlunda på tre sätt:

1. Staten tar ensam ansvar för boende
och tidiga insatser
för alla asylsökande under hela asyltiden.
2. Det viktigaste är att det går fort och lätt
att pröva ansökan om asyl.
3. Statens ankomstcenter kommer bli stora
och bara finnas i några stora kommuner.

Men vi ska inte starta nya statliga skolor,
sjukhus eller statlig socialtjänst.
Skola, vård och socialtjänst
ska även i fortsättningen
skötas av kommuner och landsting.

Summary

The Inquiry on the reception and housing of applicants for asylum and newly arrived immigrants was tasked by the Government with proposing a cohesive system for the reception of applicants for asylum and newly arrived immigrants. In this report, the Inquiry outlines a main proposal in which central government, the municipalities and the county councils take joint responsibility for reception. The Inquiry recommends adopting this proposal.

We also outline an alternative in which primarily central government takes full responsibility for reception.

Reforms needed

The Government's terms of reference and the Inquiry's analysis both show that the reception system needs reforming. One key starting point was to remedy the lack of a holistic perspective in the reception system. The lack of a holistic and systematic approach means long waiting times, delayed establishment or return, and high costs for society and individuals.

A serious shortcoming in the existing reception system is that measures are planned and located on the basis of where there is available housing. Because other aspects, such as the prospects of establishment or a more even reception between the country's municipalities, are not considered, the existing system cannot fulfil this task in a long-term and sustainable manner.

Particularly serious is the fact that a limited number of municipalities have had to take a disproportionately high level of responsibility, resulting in considerable pressure on welfare services and local communities.

The high incidence of asylum seekers arranging their own accommodation aggravates the uneven distribution between municipalities and often contributes to a socially undesirable situation. However, asylum seekers arranging their own accommodation can also have positive effects.

The system of compensation to municipalities and county councils is inefficient and administratively burdensome. The municipal sector is currently forced to wait much too long for compensation from central government.

An orderly system

In light of the abovementioned problems, we propose a cohesive reception system based on the following standpoints:

- *Concentrate resources early in the process.* The Inquiry's proposal is based on the use of resources early in the reception process so that individuals end up in the right place from the outset, by having a coherent first encounter with Sweden at an obligatory arrival centre.
- *Shorten waiting times and use the waiting time actively.* A stay at an arrival centre provides the opportunity for a legally secure and rapid examination in which the asylum seeker and government agencies are accessible to each other. The time should be used actively for obligatory surveying of asylum seekers' skills and provision of information on Swedish society, as well as a health examination.
- *Establishment or return in focus from the outset.* The waiting time that accrues after leaving the arrival centre should be used for continued information on society, surveying, teaching in Swedish or measures to prepare for efficient returns. From the outset, the focus should be on the individual's establishment in Sweden or on their return to another country.
- *Reduce the need for arranging one's own accommodation.* The proposals involve asylum seekers arranging their own accommodation in an orderly manner. This involves offering an orderly reception system as an alternative, and limiting the possibilities

for asylum seekers to arrange their own accommodation by conducting a social examination.

- *Make use of the capacity and expertise of all of Sweden.* The main proposal entails central government, the municipalities and the county councils jointly organising reception on the basis of a clear division of responsibility and orderly financing. This means making use of the total capacity and expertise in the 290 municipalities and 20 county councils, as well as of central government, in this complex social mission.

A coherent first encounter with Sweden

Getting it right from the outset and concentrating resources and measures early on in the asylum process to prevent asylum seekers becoming passive during the long wait are the ideas that guide the reception system in other comparable countries. A quick and efficient start to an asylum seeker's stay in Sweden provides substantial benefits for both government agencies and individuals.

The Reception Inquiry therefore proposes that central government set up arrival centres for all asylum seekers. These centres will enable a swift examination according to the rule of law, clearer governance and a more orderly reception system. It will be obligatory for all asylum seekers to live in these centres and take part in the activities there. It will only be possible to submit an application for asylum at an arrival centre or at the border.

The arrival centres will function as a 'one stop shop' where asylum seekers are available for the government agencies and where they can quickly come into contact with the relevant actors. The time spent at the arrival centre should be used efficiently. The focus will be on immediately getting started with the examination and conducting the measures that require personal involvement.

Asylum seekers will receive basic information about Swedish society. An initial survey of asylum seekers' professional and educational backgrounds will be conducted, and a health examination will be offered.

During their time at the arrival centre, asylum seekers will also be allocated future accommodation in order to stake out a clear path for their continued stay in Sweden.

Arrival centres in the right places and with the right conditions

The state arrival centres we are proposing would be an important investment for a long-term, sustainable reception system. It is therefore crucial that they be designed and placed so that they can be run efficiently.

The Inquiry considers that the centres should be large facilities where all relevant actors are represented with the right staffing levels, expertise and presence.

The municipalities in which the centres are located must have the right conditions for this. They should be large municipalities that are suited in various regards to having the centres placed there, such as proximity to an international airport. The establishment of arrival centres must take place in dialogue with the municipality concerned.

The arrival centres should be acquired on long-term contracts for the sake of cost-effectiveness and continuity.

Waiting in the municipality – being placed correctly from the outset

All municipalities must share the responsibility for offering certain asylum seekers accommodation and early measures following their initial stay at an arrival centre. This will provide good conditions for an active and meaningful period of waiting for a decision.

The principles of the Act on reception for settlement of certain newly arrived immigrants (the Reception for Settlement Act) will therefore apply from the outset for many asylum seekers. This will strengthen the link between the time spent as an asylum seeker and the time spent as a newly arrived immigrant. It will also enable preparations to be made for early establishment following arrival and contribute to a holistic approach to the individual's initial period spent in Sweden.

The proposal places a clear focus on the conditions for establishment at the time of settlement. It will allow municipalities to plan better and distribute the responsibility more evenly between municipalities. The proposal will mean many asylum seekers having better

options for organising their own accommodation and more being offered an orderly reception system. When the whole country's capacity is used, it is also easier to cope with fluctuations in the number of asylum seekers.

The reception of asylum seekers is not hugely different from the provision of welfare in general. It is very much the municipal sector that has the expertise and capacity required for this. Normalisation is efficient when central government uses an available resource and compensates the municipal sector for its measures, instead of building up parallel state structures.

The housing situation is acute almost everywhere in Sweden. However, the results of the Reception for Settlement Act show that the majority of municipalities are able to organise accommodation for newly arrived immigrants. We also consider that the municipalities are better placed to identify and use available housing than would be the case if a centralised procurement process were used that did not make use of local knowledge. The proposal also gives the municipalities important influence over the planning of accommodation as opposed to when central government makes decisions on local use. The Swedish Migration Agency will also return the apartments it has rented in several municipalities so that they can be used in municipal housing planning.

In addition, the county administrative boards will be responsible for supporting municipalities in the acquisition of housing and access to development funding to stimulate new solutions in this area.

However, not all asylum seekers will spend their waiting period under municipal supervision. People considered to have little chance of being granted a residence permit or whose case is being processed under the Dublin Regulation will remain in state arrival or departure centres.

Local involvement in early measures

The Inquiry considers that it is essential that the reception system gives asylum seekers the right conditions to prepare for their establishment in Sweden or for their return to another country. Passivity and poor use of waiting times must be avoided.

One of the most important things to start with is to provide clear information about society, giving asylum seekers knowledge about the country they are in, what is expected of them and what they themselves can expect from their stay in Sweden.

Language training is also essential, as is knowledge about the Swedish labour market, its rules and the way it functions.

Giving the municipalities the main responsibility for early measures for asylum seekers with good chances of staying means that there is a local involvement in these measures, which strengthens the conditions for establishment.

Measures provided are to be stepped up over time. The longer a person waits, the more extensive the content.

Efficient returns

To maintain a long-term and humane migration policy that protects the right to asylum, it is essential that returns of people who have been issued with a removal order can be enforced quickly.

On the whole, return issues have not been in focus in the reception system. The Inquiry therefore considers that measures in this area should be developed.

The greater clarity offered by our proposals would provide better conditions for preparing efficient returns. Early and clear signals about what is reasonable to expect from the asylum process and measures focusing on returns are crucial if the returns system is to function.

The Reception Inquiry also proposes that it should be obligatory for people issued with enforceable refusal-of-entry or expulsion orders, as well as people issued with a transfer order under the Dublin Regulation, to live in a departure centre.

Restrictions on people arranging their own accommodation

Sweden allows asylum seekers to organise their own accommodation to an extent that is unique among comparable countries. In the right circumstances, this can be positive. However, in some munic-

palities, this solution has led to considerable social problems for individuals and local communities.

The Inquiry's proposal on a clearly identified path for asylum seekers will mean that they are able to a lesser extent to arrange their own accommodation when the social conditions are poor. Despite this, the proposals will be supplemented with clear limitations on the possibility of people arranging their own accommodation.

The point of departure for the Inquiry's proposals is that an inspection of the accommodation must ensure that it is socially sustainable. Inspections will only take place in municipalities with socio-economically disadvantaged neighbourhoods. Following an application from an asylum seeker, the Swedish Migration Agency will inspect the housing on the basis of criteria such as size, number of residents and whether it is located in a socio-economically disadvantaged residential area.

Asylum seekers who choose to live in their own accommodation that has not been approved will lose the right to a daily allowance and a special allowance. Moreover, asylum seekers who are unable to support themselves must move to public sector accommodation. Asylum seekers are therefore not entitled to having their accommodation arranged by the municipality in which they are located.

Initial reception of unaccompanied minors

The Reception Inquiry proposes the introduction of a new form of preparedness compensation for municipalities that receive unaccompanied minors. Central government will compensate municipalities for their preparedness to handle a rapid increase in the number of unaccompanied minors.

The Inquiry also proposes that the Swedish Migration Agency should be able to determine where minors are sent. This is to enable the municipalities in a county to share the responsibility for the initial reception in situations where large numbers of unaccompanied minors arrive.

More efficient compensation for the municipal sector

Trust-based collaboration between central government and the municipal sector is crucial if the reception system is to work. The Inquiry's proposal for a new compensation system is therefore characterised by the ideas that clarity promotes trust and that tax revenue is used effectively.

The proposal entails moving from a focus on details to a focus on the essentials. Compensation must be predictable and disbursed quickly, with just the necessary processing. The proposal therefore also entails lower administrative costs.

Our proposal is based almost exclusively on standard compensation that is paid without the need to apply. The municipalities are to be compensated for their new tasks through standard compensation for housing asylum seekers, early measures for asylum seekers and measures for children in arrival centres. Compensation for asylum-seeking children in preschool and school will be paid without the need to apply. Central government will compensate municipalities for the initial costs of receiving newly arrived immigrants, including income support during the first two years, through standard compensation. Compensation to county councils for health examinations will be paid without the need to apply. The basic level of compensation and certain exceptions for high costs linked to individual cases will be kept.

Systematic follow-up of costs and built-in incentives to promote the achievement of targets will also be included in the new compensation system.

Differences in an alternative system

Shared responsibility requires trust. During the course of the Inquiry's work, we have seen good examples of trusting cooperation between central government agencies and municipalities. We have also seen examples to the contrary.

Lack of trustful co-operation between the state, the municipalities and the county councils could make it difficult to implement The Inquiry's main proposal. The Inquiry therefore also presents an alternative way to arrange the reception of asylum seekers and newly arrived immigrants in order to give the state a way to act if it will

not be possible to reach an agreement with the municipalities on implementing the main proposal.

The main proposal is largely the same as the alternative system. The proposal on arrival centres and concentrated measures early in the reception process are the same. The restrictions on allowing asylum seekers to organise their own accommodation are also the same. The starting point concerning standard compensation to the municipal sector remains, although there would be fewer tasks for which the municipalities would receive compensation.

There would be three most obvious differences. Firstly, central government would take responsibility itself for accommodation and early measures for all asylum seekers during the asylum process.

Secondly, the alternative system is more focused on the needs of the examination process.

And thirdly, the alternative system would entail considerably more solutions concentrated in geographical areas than when all municipalities share the task of organising accommodation and early measures.

However, the alternative system cannot be seen as a fully central government track in which central government solves everything itself. In the Inquiry's view, it would be inefficient to build up parallel state functions for schooling, medical care and social services, for example. Expertise in these areas is in the municipal sector. This expertise should be used in the alternative system too, and central government would then compensate municipalities and county councils for their measures through a reformed compensation system.

1 Författningsförslag

Utredningens huvudförslag

Mottagandeutredningen redovisar ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Därutöver redovisas ett alternativt upplägg där staten tar ansvar för mottagandet på i huvudsak egen hand. Betänkandets upplägg finns närmare beskrivet i kapitel 2.

1.1 Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om

- boende,
- insatser och aktiviteter, samt
- bistånd för asylsökande och vissa andra utlänningar (asylmottagandet).

Utlänningar som omfattas av lagen

2 § Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §§

utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande), eller

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

3 § Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på ett kommunalt eller statligt ordnat boende omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för det.

Utlänningar som avses i 2 § första stycket 1 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

4 § I 13–15 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

5 § Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös har lämnat in i någon medlemsstat

(omarbetning) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

Förhållandet till socialtjänstlagen

6 § Rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) föreligger inte om motsvarande förmån kan utgå enligt denna lag. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Grundläggande ansvarsfördelning

7 § Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av de utlänningar som omfattas av denna lag.

Migrationsverket har ansvar för att driva ankomstcenter och avresecenter, men får även uppdra åt andra att driva sådana center.

Kommunerna har ansvar för att efter anvisning ordna boenden för utlänningar som omfattas av denna lag.

Boende

Ankomstcenter

8 § Migrationsverket ska tilldela de utlänningar som omfattas av denna lag plats i ett ankomstcenter.

Syftet med ankomstcenter är att underlätta

1. utredningen i ärendet om uppehållstillstånd,
2. lämnandet av information om handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd, individens rättigheter och skyldigheter, och det svenska samhället,

3. kartläggningen av utlänningens bakgrund, och

4. planeringen av boendet i en kommun enligt 11 §.

Migrationsverket får anvisa en annan plats för utlänningens boende.

9 § En utlänning ska bo i ett ankomstcenter eller på en annan anvisad plats under 30 dagar från det att en ansökan om uppehållstillstånd lämnas in.

Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den tid som anges i första stycket.

10 § Migrationsverket ska registrera de utlänningar som omfattas av denna lag vid ett ankomstcenter.

Boende i en kommun

11 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en utlänning som omfattas av denna lag för boende i kommunen.

Migrationsverket får besluta om anvisning enligt första stycket.

12 § En kommun får erbjuda ett boende åt en utlänning i en annan kommun, om kommunerna har ingått en överenskommelse om detta och det finns synnerliga skäl.

Boende för ensamkommande barn

13 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot ensamkommande barn för boende i kommunen.

14 § Migrationsverket ska besluta om anvisning enligt 13 §. Ett sådant beslut kan avse barnets boende under

1. det inledande skedet av mottagandet (ankomstanvisning), eller
2. den återstående delen av mottagandet (boendeanvisning).

15 § När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Social prövning av eget boende

16 § Migrationsverket beslutar efter ansökan från en kommun om att det i kommunen ska införas en ordning med social prövning av boenden som utlänningar ordnar på egen hand.

Den sociala prövningen enligt första stycket innebär att Migrationsverket prövar om boendet ska godkännas.

17 § En ordning med en social prövning får införas i kommuner där social och ekonomisk utsatthet förekommer eller i kommuner som tagit emot många utlänningar i eget boende under längre tid.

18 § I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska den som själv vill ordna sitt boende ansöka om att boendet ska prövas. Ansökan ska ges in till Migrationsverket.

För att boendet ska bli godkänt ska det ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det.

Avresecenter

19 § Migrationsverket ansvarar för avresecenter. Syftet med dessa center är att förbereda återvändandet till ett annat land och underlätta avresan från Sverige.

20 § Migrationsverket ska tilldela en utlänning plats i ett avresecenter om

1. ett beslut om avvisning, eller utvisning, eller om överföring enligt Dublinförordningen har fattats,
2. beslutet kan verkställas, samt
3. synnerliga skäl mot placering i avsecentret inte föreligger.

21 § En utlänning ska bo i ett avresecenter från det att han eller hon tilldelas en plats enligt 20 § och fram till dess att rätten till bistånd enligt denna lag upphör.

Insatser och aktiviteter

Syftet med insatserna och aktiviteterna

22 § Utlänningar som omfattas av denna lag ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land och aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag.

Kommunernas ansvar

23 § En kommun ska erbjuda verksamhet åt de barn som vistas i ett ankomstcenter. Syftet med verksamheten är att förbereda barnet för fortsatt lärande, med utgångspunkt i barnets ålder och utbildningsbakgrund.

Uppgifter som framkommer om barnets utbildningsbakgrund och annan information som är relevant för en skolhuvudman att känna till ska dokumenteras och överlämnas till den kommun där barnet bor efter vistelsen i ett ankomstcenter, om barnets vårdnadshavare samtycker till det.

24 § En kommun ska erbjuda utläningar

1. undervisning i svenska och lokalt anpassad samhällsinformation, och
2. insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

Kommunens ansvar för insatser enligt första stycket omfattar utläningar som har fyllt 18 år och som inte har getts en plats i gymnasieskola eller gymnasiesärskola och som har undantag från kravet på arbetstillstånd.

25 § En kommun ska erbjuda utläningar som nämns i 24 § andra stycket tillfälle att delta i aktiviteter i syfte att motverka passiv väntan på ett beslut om uppehållstillstånd. Utlänningen ska dessförinnan ha deltagit i insatser enligt 24 § första stycket 1.

Erbjudandet enligt första stycket ska lämnas när det har gått sex månader sedan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in.

26 § Kommunernas ansvar enligt 24 och 25 §§ upphör när Migrationsverket har meddelat ett beslut i ett ärende om uppehållstillstånd.

Arbetsmiljölagen

27 § Utlänningar som deltar i en insats eller en aktivitet enligt denna lag ska inte anses som arbetstagare.

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

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

Begränsningar beträffande insatser och aktiviteter

28 § En utlänning ska inte erbjudas insatser och aktiviteter enligt denna lag om han eller hon

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

2. underlåter att bo i ett ankomstcenter eller avresecenter enligt 9 eller 21 §, eller

3. bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 16 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket.

Bistånd

Olika former av bistånd

29 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av boende, dagersättning och särskilt bidrag.

Ansvariga myndigheter

30 § Migrationsverket svarar för att ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag lämnas enligt denna lag.

Migrationsverket eller en kommun svarar för att bistånd i form av boende lämnas enligt denna lag.

Boende

31 § En utlänning som omfattas av denna lag har rätt till bistånd i form av boende.

Dagersättning

32 § En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

Särskilt bidrag

33 § Utöver dagersättning enligt 32 § har en utlänning som omfattas av denna lag även rätt till bistånd för andra angelägna behov (särskilt bidrag).

Rätten till bistånd

34 § Bistånd enligt denna lag lämnas till utlänningar under förutsättning att de är registrerade vid ett ankomstcenter.

Dagersättning och särskilt bidrag får inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

35 § En utlänning har inte rätt till dagersättning eller särskilt bidrag under den tid han eller hon

1. underlåter att bo i ett ankomstcenter eller avresecenter enligt 9 eller 21 §, eller

2. bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 16 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket,

Den som förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt första stycket ska dessförinnan ha erbjudits plats i ett center.

36 § Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som har ett statligt eller kommunalt ordnat boende ska betala ett skäligt belopp som ersättning till

Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen ska skäligen ersättning betalas även för detta.

Nedsättning av dagersättning med mera

37 § Dagersättning enligt 32 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

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

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

3. väljer att inte delta i de insatser och aktiviteter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har angett ska vara obligatoriska att delta i.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning. Vidare får nedsättning enligt första stycket 3 endast ske om utlänningen kan tillförsäkras en rimlig levnadsstandard.

38 § Dagersättningen får sättas ned helt för en utlänning om han eller hon även efter det att nedsättning har gjorts enligt 37 §

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

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

om utlänningen erbjuds plats på ett boende och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

39 § Bestämmelserna om nedsättning av dagersättning i 37–38 §§ tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Upphörande av rätten till bistånd enligt denna lag

40 § Rätten till bistånd enligt denna lag upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 2 § 2 samt 34 § tredje och fjärde stycket, eller

2. när utlänningen lämnar landet.

För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, också

1. när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) löper ut, eller

2. när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

Rätten till bistånd upphör dock inte när den tidsfrist som anges i andra stycket 1 löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Rätten till bistånd upphör då, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället en vecka efter det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart.

41 § Om rätten till bistånd har upphört enligt 40 § andra eller tredje stycket och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716), har utlänningen efter anmälan till Migrationsverket åter rätt till bistånd enligt denna lag. Bli beslutet om avvisning eller utvisning på nytt verkställbart upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, en vecka efter den tidpunkten.

42 § Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.

43 § Om Migrationsverket eller en kommun begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av boende ska lämna sin plats vid boendet.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Övrigt

Överklagande av beslut

44 § Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Migrationsverkets beslut om anvisning får dock inte överklagas.

45 § Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades.

Beslut i fråga om ekonomiskt bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att föra talan

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

Delgivning

47 § I mål eller ärende enligt denna lag får delgivning inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932). I mål vid allmän förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 48 § första stycket 1 samma lag, om utlänningen har lämnat landet.

Tystnadsplikt

48 § Den som är eller har varit verksam inom verksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket eller en kommun, får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Statlig ersättning

49 § En kommun som har ordnat bistånd i form av boende eller svarat för någon annan insats enligt denna lag har rätt till ersättning från staten.

Krig och krigsfara med mera

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

Bemyndiganden

51 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka grupper av utlänningar som ska bli föremål för anvisning,
2. förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
3. vilka kriterier som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
4. inom vilken tidsfrist mottagande i kommun ska ske.

52 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kriterier för bedömningen av vilka kommuner som ska omfattas av en ordning med social prövning av boenden som utlänningar ordnar på egen hand,
2. ansökningsförfarandet vid en prövning enligt 16 §,
3. förandet av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning,
4. de kriterier som ska beaktas vid en social prövning enligt 18 § av boenden som utlänningar ordnar på egen hand och ansökningsförfarandet vid en sådan prövning, och
5. den sociala prövningen i övrigt.

53 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningen ska erbjudas insatser och aktiviteter,
2. vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska för utlänningen att delta i, och
3. insatsernas och aktiviteternas närmare innehåll och omfattning.

54 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 32–33 och 36 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall dagersättning och särskilt bidrag får beviljas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020, då lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

1.2 Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

I förordningen (xxxx:xx) om mottagande av vissa utlänningar i kommun finns bestämmelser om anvisning och mottagande i kommun av sådana utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Social prövning av eget boende

2 § En ansökan enligt 16 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska ges in till Migrationsverket senast den 1 juli för att kommunen ska kunna omfattas av en ordning med social prövning under nästföljande år.

Den kommun som anser att den sociala prövningen ska upphöra i kommunen ska anmäla detta till Migrationsverket.

3 § Migrationsverket ska föra en förteckning över de kommuner där en ordning med en social prövning av utlänningars eget boende har införts.

4 § En ansökan enligt 18 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska göras skriftligt.

Ansökan ska ges in på förhand av den som har för avsikt att flytta till ett eget boende.

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

5 § Den som ansöker om social prövning eller bor i ett boende som har godkänts vid en sådan prövning ska till Migrationsverket anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka rätten till eget boende.

6 § Har en ansökan om social prövning avslagits, ska beslutet delges den sökande.

Vissa närmare bestämmelser om mottagandet

7 § Utlänningar som omfattas av 2 § 1 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska inom tre dagar efter det att de lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd av Migrationsverket förses med ett dokument som intygar att innehavaren är asylsökande.

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

8 § När Migrationsverket eller en kommun tilldelar en utlänning som omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar plats på ett boende ska verket eller kommunen, om han eller hon samtycker till det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

9 § Migrationsverket ska så snart som möjligt försöka hitta familjemedlemmar till barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare och som omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Insatser och aktiviteter

Information i ankomstcenter

10 § Migrationsverket ska, i samverkan med Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Tillväxtverket samt andra relevanta aktörer informera utlänningar om deras rättigheter och skyldigheter och lämna grundläggande information om det svenska samhället.

När det gäller utlänningar som enligt 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska anvisas boende i en kommun ska informationen särskilt fokusera på förutsättningarna att arbeta under asyltiden och den svenska arbetsmarknaden och om bostadsmarknaden.

Det är obligatoriskt för utlänningar att delta i verksamheten enligt första stycket. I 37 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar finns bestämmelser om nedsättning av dagersättning för utlänningar som inte deltar i obligatorisk verksamhet.

11 § Migrationsverket ska informera barn och dess vårdnadshavare om rätten till utbildning.

12 § Migrationsverket ska informera utlänningar om de förmåner som finns och om vad de ska göra för att få dessa. Verket ska också informera dem om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden enligt 5 och 22 §§.

Informationen ska lämnas så snart som möjligt och inte senare än 15 dagar efter det att ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in.

Informationen ska ges skriftligen och på ett språk som de som ska ta emot informationen kan förväntas förstå. Vid behov får informationen även lämnas muntligen.

13 § Migrationsverket ska informera utlänningar om organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning och om organisationer som kan bistå eller informera dem i fråga om villkoren för mottagandet, inklusive hälso- och sjukvård.

Kartläggning i ankomstcenter

14 § Arbetsförmedlingen ska inom sju dagar från att ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in kartlägga utlänningens utbildning och yrkeserfarenheter.

Arbetsförmedlingens ansvar enligt första stycket omfattar utlänningar som har fyllt 18 år och som enligt 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska anvisas boende i en kommun.

Det är obligatoriskt för utlänningen att bistå Arbetsförmedlingen i kartläggningen enligt första stycket. I 37 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar finns bestämmelser om nedsättning av dagersättning för utlänningar som inte deltar i obligatorisk verksamhet.

Samverkan med organisationer i det civila samhället

15 § Migrationsverket ska, i samverkan med det civila samhällets organisationer, erbjuda utlänningar som bor i ankomst- och avresecenter aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag och insatser som syftar till att underlätta ett återvändande till ett annat land.

Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet inom asylmottagandet uppfyller vissa grundläggande krav. Organisationens syften och verksamheter ska överensstämma med demokratins idéer samt med det allmännas uppdrag att verka för jämlikhet och att barnets rätt tas till vara. Den erbjudna verksamheten ska överensstämma med det övergripande målet för asylmottagandet.

Kontroll av arbetsgivare och anordnare

16 § Innan en utlänning erbjuds insatser eller aktiviteter enligt 24 eller 25 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar eller enligt 15 § som är förlagda till en arbetsplats ska den ansvariga myndigheten

1. innan någon erbjuds insatsen inhämta information för att säkerställa att arbetsgivaren eller anordnaren inte har näringsförbud, skattekulder som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig, och

2. samråda med den lokala arbetstagarorganisation som arbetsgivaren eller anordnaren är skyldig att förhandla med enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Dagersättning

17 § Dagersättningen enligt 32 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

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

18 § När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning.

Dagersättning per person lämnas med följande belopp.

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

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

19 § Vid bedömningen av om en utlänning saknar egna medel ska inkomster av förvärvsarbete som understiger beloppen för dagersättning inte beaktas.

Särskilt bidrag

20 § Särskilt bidrag enligt 33 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, till exempel kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, utrustning för personer med funktionsnedsättning och spädbarnsutrustning.

Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Ansökan och anmälan om ändrade förhållanden

21 § Den som vill få dagersättning eller särskilt bidrag ska göra en skriftlig ansökan.

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

22 § Den som ansöker om eller får dagersättning eller särskilt bidrag ska till den myndighet som lämnar det ekonomiska biståndet anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

23 § Har en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag avslagits eller bifallits endast till viss del, ska beslutet delges den sökande.

Utbetalning och fordran

24 § Dagersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

25 § Fordran på dagersättning eller särskilt bidrag får inte överlåtas eller utmätas.

Uppgiftsskyldighet

26 § Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska till den ansvariga myndigheten i en anvisad kommun lämna de uppgifter om en utlänning som behövs för att kommunen ska kunna utföra sina uppgifter enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Uppgifter om ett barn som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska lämnas till den kommun som enligt 29 kap. 6 § skollagen (2010:800) är att betrakta som hemkommun så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in, eller när det annars finns anledning, förutsatt att barnets vårdnadshavare samtycker till det. Syftet är att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen (2010:800).

27 § Den anvisade kommunen ska till Arbetsförmedlingen lämna de uppgifter som behövs i ett ärende om etableringsinsatser enligt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Bemyndiganden

28 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

1. ansökningsförfarandet vid en prövning enligt 16 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar,
2. förändret av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning,
3. de kriterier som ska beaktas vid en social prövning enligt 18 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar av boenden som utlänningar ordnar på egen hand och ansökningsförfarandet vid en sådan prövning, och
4. den sociala prövningen i övrigt.

29 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

1. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningar ska erbjudas insatser och aktiviteter, och

2. innehåll och omfattning i fråga om insatser och aktiviteter i ankomst- och avresecenter.

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
dels att 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,
dels att 7 § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 5 §.

6 §

Migrationsverket får besluta om anvisning enligt 5 §.

En nyanländ som tidigare har anvisats boende i en kommun med stöd av 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar anses anvisad för bosättning i en kommun enligt denna lag.

8 §

Regeringen får meddela föreskrifter om
– fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år,

– den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året,
– förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,
– vilka kriterier, utöver de som anges i 7 §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
– inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

– prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar,
– vilka kriterier som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.4 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om anvisning och mottagande i kommun av vissa utlänningar som omfattas av

1. lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och

2. lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, 51 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar samt 8 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Andelstal

3 § Migrationsverket ska besluta om varje kommuns andel av mottagandet av utlänningar som anvisas och omfattas av denna förordning (andelstal). Andelstalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

4 § Vid framtagandet av andelstalen ska Migrationsverket ta hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek samt det sammantagna mottagandet av ensamkommande barn och utlänningar som omfattas av denna förordning.

5 § Inför beslut om andelstal ska länsstyrelsen föra dialog med länets kommuner och redovisa resultatet till Migrationsverket.

Migrationsverket får inom ett län besluta om en omfördelning av andelstalen mellan kommuner. De berörda kommunerna ska vara överens om omfördelningen.

6 § Migrationsverket ska följa andelstalen enligt 3 § vid beslut om anvisning enligt

1. 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och

2. 6 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Anvisning och mottagande i kommunen

Asylsökande med flera

7 § Vid bedömningen av vilka utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar som ska anvisas till en kommun ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas i ärendet samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

8 § Ett beslut om anvisning till en kommun bör fattas inom sju dagar från den dag utlänningen lämnade in en ansökan om uppehållstillstånd.

Nyanlända invandrare

9 § Endast nyanlända invandrare som är registrerade vid Migrationsverkets ankomstcenter eller som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska omfattas av anvisningar enligt 6 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

10 § Vid anvisning som avser en nyanländ invandrare som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist än vad som anges i 11 §.

Gemensamma bestämmelser

11 § I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en utlänning. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än tre veckor från tidpunkten för beslutet.

12 § Ett beslut om anvisning ska omfatta en utlänning och, i förekommande fall, andra utlänningar som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av 7 och 9 §§ eller inte.

Uppgiftsskyldighet

13 § Migrationsverket ska till den ansvariga myndigheten i en anvisad kommun lämna de uppgifter om en nyanländ invandrare som behövs för kommunens mottagande.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet gällande sådana utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar finns i 26 § förordningen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bemyndiganden

15 § Migrationsverket får meddela föreskrifter som anger

1. vilka grupper av utlänningar som ska omfattas av anvisningar,
2. förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner, och
3. vilka kriterier, utöver de som anges i 4 §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphöra att gälla.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag avses med socialtjänst

1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,

2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,

3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,

4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,

5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,

6. *handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,*

6. *verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utläningar,*

8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och

7. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och

9. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall.

8. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall.

Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1–9.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 1 och 5 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Lagen tillämpas också vid behandlingen av personuppgifter i den verksamhet Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utläningar.

Lagen ska inte tillämpas i den del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som även utgör hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). I den delen av verksamheten tillämpas i stället patientdatalagen (2008:355).

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., samt*

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar,*

7. kommunernas verksamhet enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, samt

7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

8. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning. I övrigt gäller 9 § första stycket d och andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Ett landsting ska, om det inte är uppenbart obehövt, erbjuda utlänningar som avses i 4 § en hälsoundersökning. Ett sådant erbjudande ska lämnas när en sådan utlänning som avses i 4 § första stycket 1 eller 2 har etablerat boende inom landstinget. Övriga utlänningar ska erbjudas hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske.

Den som bor i ett sådant ankomstcenter som avses i 8 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska erbjudas hälsoundersökningen så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.8 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 28 och 31 §§ skollagen (2010:80) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

28 §

Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som enligt 31 § första stycket har rätt att delta i utbildningen.

När det gäller den som enligt 31 § andra stycket har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare är det den kommun där han eller hon stadigvarande arbetar som är skyldig att se till att utbildningen erbjuds honom eller henne.

Den kommun som enligt 29 kap. 6 § är att betrakta som hemkommun får erbjuda utbildning i svenska för invandrare till den som enligt 31 § tredje stycket medges rätt att delta i utbildningen.

20 kap.

31 §

En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet, och
2. saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, har från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år också rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare.

En utlänning som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, får medges rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska införas två nya paragrafer, 2 b § och 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §

Lagen gäller även för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

3 a §

En kommun får erbjuda samhällsorientering till de utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.10 Förslag till förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende asylsökande och ensamkommande barn

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas uppdrag när det gäller mottagandet av asylsökande och av ensamkommande barn. Förordningen innehåller även bestämmelser om statsbidrag för kostnadseffektiva boendeformer och kapacitetshöjande åtgärder.

2 § Med asylsökande avses en utlänning som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Med ensamkommande barn avses barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare, och som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Mottagandet av asylsökande

3 § Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Länsstyrelsen ska därvid särskilt verka för att kommunerna inom länet tar fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och att kommunerna har beredskap och kapacitet att klara av tillfälliga öknings- och minskningar av antalet asylsökande i asylmottagandet.

4 § Länsstyrelsen ska stödja kommunerna inom länet i deras uppdrag att anordna insatser och aktiviteter för asylsökande enligt 23–26 §§ lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Mottagandet av ensamkommande barn

5 § Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna i länet att ta emot ensamkommande barn.

Gemensamma bestämmelser

6 § Länsstyrelsen ska verka för långsiktighet och hållbarhet i mottagandet.

Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna utifrån Migrationsverkets prognoser över mottagningsbehovet och ska verka för samverkan mellan kommuner inom länet.

Länsstyrelsen ska även verka för regional samverkan mellan kommuner och statliga myndigheter, organisationer i det civila samhället samt andra relevanta aktörer.

7 § Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet avseende mottagandet av asylsökande och ensamkommande barn.

Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas arbete med tidiga insatser för asylsökande.

Statsbidrag för kostnadseffektiva boendeformer och kapacitetshöjande åtgärder

8 § Länsstyrelsen får, i mån av tillgång på medel, lämna statsbidrag till kommuner för åtgärder som avser skapa kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och ensamkommande barn, eller utveckla kommunernas kapacitet att klara av tillfälliga öknings- och minskningar av antalet asylsökande och ensamkommande barn.

9 § Länsstyrelsen prövar frågan om statsbidrag enligt 8 § efter ansökan och betalar ut bidraget.

En kommun som tagit emot statsbidrag enligt första stycket ska lämna en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till.

Bemyndigande

10 § Länsstyrelsen i Jönköpings län får meddela föreskrifter om förfarandet för ansökan och redovisning enligt 9 §.

Återbetalning och återkrav

11 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. medlen har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp,
2. medlen helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för avsett ändamål, eller
3. mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses i 9 §.

12 § En upplysning om bestämmelserna i 11 § ska tas in i beslutet om statsbidrag.

13 § Om någon är återbetalningsskyldig enligt 11 §, ska länsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.

Om det finns särskilda skäl för det, får länsstyrelsen besluta att helt eller delvis sätta ned eller avstå från krav på återbetalning.

Överklagande

14 § Beslut enligt 9 och 11 §§ får inte överklagas.

Uppgifter för Migrationsverket

15 § Migrationsverket ska hålla sådan information tillgänglig för länsstyrelsen som behövs för länsstyrelsens uppdrag enligt 5 § om dialog med kommunerna om mottagningsbehovet inom länet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare, samt förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

1.11 Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar.

2 § Migrationsverket prövar frågor om och betalar ut ersättning enligt denna förordning.

3 § En kommun eller ett landsting som har tagit emot asylsökande och vissa andra utlänningar har rätt till

- ersättning för boende för asylsökande enligt 4–7 §§,
- ersättning för insatser för asylsökande enligt 8 §,
- ersättning för insatser för barn i ankomstcenter enligt 9 §,
- ersättning för utbildning enligt 10–12 §§,
- ersättning för mottagande av ensamkommande barn enligt 13–18 §§, och
- ersättning för vård av barn i ett annat hem än det egna enligt 19 §.

Ersättning för boende för asylsökande

4 § En kommun har rätt till en schablonersättning för kostnader för boendeplatser åt utlänningar som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Rätten till ersättning gäller till och med 30 dagar efter det att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd.

5 § Schablonersättningen ska betalas ut för det antal boendeplatser som kommunen beräknas behöva ställa till förfogande under innevarande kalenderår.

Migrationsverket ska fastställa platsantalet för nästkommande år utifrån det fastställda andelstalet för nästkommande år enligt 3 § förordningen (xxxx:xx) om mottagande av vissa utlänningar i kommun och det uppskattade nationella behovet av boendeplatser som framgår av Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos under innevarande år.

Ersättningen är xx kronor per boendeplats och dygn.

6 § Ersättning enligt 4–5 § ska sättas ned om kommunen inte tar emot utlänningar i boenden enligt 5 §.

Nedsättningen ska ske genom att ersättningen multipliceras med kvoten av antalet boendedygn som kommunen har tillhandahållit under ersättningsperioden i förhållande till antalet boendedygn som kommunen enligt anvisningar skulle ha tillhandahållit under samma ersättningsperiod.

Om kommunen något dygn under ersättningsperioden har tillhandahållit boende för fler utlänningar än det fastställda platsantalet ska de tillhandahållna boendedygnen utöver platsantalet inte inkluderas i täljaren. Om kommunen något dygn under ersättningsperioden enligt anvisningar skulle ha tillhandahållit boende för fler utlänningar än det fastställda platsantalet ska de boendedygn som kommunen enligt anvisningar skulle tillhandahållit utöver antalet platser inte inkluderas i nämnaren.

7 § För de dygn under ersättningsperioden då kommunen har tillhandahållit boende för fler utlänningar än det fastställda platsantalet ska ersättning betalas ut för tillhandahållna boendedygn utöver antalet platser.

Ersättningen är xx kronor per boendedygn.

Ersättning för insatser för asylsökande

8 § En kommun har rätt till schablonersättning för kostnader för insatser för utlänningar som bor i en kommun efter anvisning av Migrationsverket eller som bor i eget boende med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

De insatser som avses är

1. undervisning i svenska och lokalt anpassad samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden, samt

2. aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan för utlänningar som har väntat mer än sex månader på beslut i sitt ärende om uppehållstillstånd.

Ersättning ska betalas ut med xx kronor per person som uppfyller villkoren enligt första stycket, första gången utlänningen tas emot i en kommun. Denna del av ersättningen avser kostnader för insatser enligt andra stycket 1.

Ersättning ska även betalas ut med xx kronor per person som uppfyller villkoren enligt första stycket och där sex månader har gått sedan en ansökan om uppehållstillstånd lämnades in. Denna del av ersättningen avser kostnader för insatser enligt andra stycket 2.

Ersättning för insatser för barn i ankomstcenter

9 § En kommun har rätt till schablonersättning för kostnader för insatser för barn i ankomstcenter. Ersättningen ska beräknas utifrån antalet boendeplatser vid tidpunkten för utbetalningen samt den förväntade andelen av dessa platser som kommer att beläggas med barn.

Ersättningen uppgår till xx kronor per boendeplatser.

Ersättning för barn i förskola och skola

10 § En kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för

1. barn som avses i 2 § samt 34 § tredje och fjärde stycket lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och

2. barn som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716).

Ersättning får betalas ut för barn som vistas på ett statligt ordnat boende eller i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800) ska anses som bosatta här vid

tillämpningen av nämnda lag och därför har rätt till utbildning enligt den lagen.

11 § Schablonersättning enligt 10 § ska betalas ut för kostnader för utbildning för barn som vistas i kommunen den sista dagen i varje månad, förutom juni, juli och augusti enligt följande:

- xx kronor per år för barn i åldrarna 3–5 år,
- xx kronor per år för ett 6 år gammalt barn,
- xx kronor per år för barn i åldrarna 7–15 år, och
- xx kronor per år för barn och unga i åldrarna 16–18 år.

Schablonersättningen ska beräknas utifrån barnets ålder vid utgången av månaden innan ersättningen betalas ut. Rätten till ersättning inträder efter att barnet har vistats i Sverige under minst 30 dagar.

Med utbildning avses verksamhet inom skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Ersättning för extraordinära utbildningskostnader

12 § Utöver den schablonersättning som ska betalas ut enligt 10 § får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning.

Ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn

13 § En kommun har rätt till en årlig ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 14 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boende-anvisning) i form av en schablonersättning med en fast och en rörlig del.

Den fasta delen av schablonersättningen som ska betalas ut är xx kronor per kommun.

Den rörliga delen av schablonersättningen ska betalas ut för det antal barn som kommunen beräknas ta emot under innevarande kalenderår. Antalet barn ska beräknas på kommunens fastställda andel och det uppskattade nationella behovet under året som framgår av den prognos som fastställs av Migrationsverket i februari varje år.

Ersättningen är xx kronor per barn.

Ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn

14 § En kommun har rätt till ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 14 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boendeanvisning). Ersättningen betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas från och med det datum som anges i beslutet om boendeanvisning. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Ersättning betalas ut som längst fram till dess att barnet fyller 18 år, om inte annat följer av 16 §.

Schablonersättning ska betalas ut med xx kronor per barn och dygn, förutsatt att boendet anordnas utanför Migrationsverkets ankomst- eller avresecenter.

Ersättning för vissa vårdinsatser för ensamkommande barn och unga

15 § En kommun har utöver schablonersättningen enligt 14 § rätt till ersättning för kostnader för vård som ges till barn under 18 år med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 2 eller 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen enligt 14 §.

16 § För personer som avses i 14 och 15 §§ och som har fyllt 18 men inte 21 år ska ersättning betalas ut för kostnader för vård som ges med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). Rätten till ersättning förutsätter att vården har påbörjats innan barnet har fyllt 18 år.

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per person och dygn.

Ersättning för ankomstanvisning av ensamkommande barn

17 § En kommun där ett ensamkommande barn vistas under tiden för ankomstanvisning enligt 14 § 1 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar har rätt till ersättning för kostnader för boendet. Rätten till ersättning gäller fram till det datum som anges i beslutet om boendeanvisning enligt 14 § 2 samma lag.

Schablonersättning ska betalas ut för det antal ankomstplatser som kommunen beräknas behöva ställa till förfogande under innevarande kalenderår. Platsantalet för nästkommande år ska fastställas av Migrationsverket utifrån det uppskattade nationella behovet av ankomstplatser under året som framgår av Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos under innevarande år och utifrån Migrationsverkets bedömning av i vilka kommuner ensamkommande barn kommer att ansöka om uppehållstillstånd. Endast kommuner där ett ankomstcenter är beläget ska tilldelas ankomstplatser.

Ersättningen är xx kronor per boendeplats och dygn.

För anvisningar utöver det fastställda antalet platser och för anvisningar till kommuner som inte har något fastställt platsantal ska ersättning betalas ut per barn och dygn.

Ersättningen är xx kronor per barn och dygn.

Ersättning för vissa socialtjänstkostnader för ensamkommande barn

18 § Utöver det som anges i 13–17 §§ har en kommun rätt till ersättning i form av en schablonersättning som avser kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), god man, resor, tolk och andra relaterade kostnader för mottagandet av de barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 14 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boendeanvisning).

Schablonersättningen ska betalas ut med xx kronor per barn som omfattas av Migrationsverkets beslut om anvisning. Ersättningen ska endast betalas ut vid ett tillfälle per barn och kommun.

Ersättning för vård av barn i ett annat hem än det egna

19 § För andra barn än sådana som avses i 13 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för vård i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Rätten till ersättning gäller till dess att barnet fyller 18 år. Om vården har påbörjats före 18 års ålder gäller dock rätten till ersättning till dess att personen fyller 21 år. Rätten till ersättning efter 18 års ålder är begränsad till sådan vård som ges med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen.

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn.

Utbetalning av ersättning

20 § Ersättning för kostnader enligt 12, 15–16, och 19 §§ ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott.

En ansökan om ersättning ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av det kvartal som ansökan avser. Om ansökan avser ersättning enligt 12 §, ska den ha kommit in till Migrationsverket senast sex månader efter det kvartal som barnet eller den unge har genomgått utbildning.

21 § Schablonersättning enligt 4–5, 8–11, 13–14 och 17–18 ska betalas ut utan att en ansökan behöver göras.

Ersättning enligt 4–5 §§ betalas ut för perioder som omfattar tre kalendermånader (ersättningsperiod). Utbetalning ska göras månaden efter utgången av varje ersättningsperiod.

Ersättning enligt 8 § tredje stycket betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i kommunen. Ersättning enligt 8 § fjärde stycket betalas ut vid utgången av den sjunde månaden efter det att utlänningen ansökte om uppehållstillstånd.

Ersättning enligt 9 § betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Ersättning enligt 10–11 §§ ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Ersättning enligt 13 § andra stycket ska betalas ut under januari det år som ersättningen avser. Ersättning enligt 13 § tredje stycket ska betalas ut före utgången av mars det år som ersättningen avser.

Ersättning enligt 14 och 18 §§ ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Ersättning enligt 17 § andra stycket betalas ut under januari det år ersättning avser. Ersättning enligt 17 § fjärde stycket betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

22 § Kommuner och landsting är skyldiga att lämna de uppgifter som krävs till Migrationsverket för att deras rätt till ersättning enligt denna förordning ska kunna bedömas.

Återbetalning och återkrav

23 § Ersättning som en kommun eller ett landsting har tagit emot enligt denna förordning får krävas åter helt eller delvis om den betalats ut till följd av att kommunen eller landstinget har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren av ersättningen, är mottagaren återbetalningsskyldig om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

Överklagande

24 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Bemyndigande

25 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. upphör att gälla.

1.12 Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar.

2 § Migrationsverket prövar frågor om och betalar ut ersättning enligt denna förordning.

3 § En kommun eller ett landsting har rätt till

1. grundersättning enligt 8–9 §§,
2. ersättning för initiala kostnader för mottagandet enligt 10–14 §§,
3. ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga enligt 15–21 §§,
4. ersättning för kostnader för hälsoundersökning enligt 22 §, och
5. ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg enligt 23 §.

4 § Ersättning enligt 3 § lämnas för utlänningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

- 5 kap. 1, 2, 4, 6 eller 11 § utlänningslagen (2005:716),
- 12 kap. 18 § utlänningslagen,
- 21 eller 22 kap. utlänningslagen, eller
- någon av 16 c–16 h §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

5 § Ersättning enligt 3 § lämnas för utlänningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 4 §.

Ersättning enligt 3 § lämnas även för en utlänning som är ett ogift barn och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som i sin

tur har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen (2005:716) på grund av anknytning till en person som avses i 4 §.

Ersättning för utlänning som omfattas av första eller andra stycket lämnas under förutsättning att

1. utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som utlänningen har anknytning till först togs emot i en kommun, och

2. den person som utlänningen har anknytning till inte var svensk medborgare vid tidpunkten för utlänningens ansökan om uppehållstillstånd.

6 § Ersättning enligt 3 § lämnas även för utlänningar som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 4 eller 5 § och som inom giltighetstiden för det uppehållstillståndet har ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 4 eller 5 §. Om ansökan avslås eller beviljas på annan grund än vad som avses i 4 eller 5 § lämnas ersättning fram tills beslutet har fått laga kraft.

7 § För utlänningar som har varit registrerade vid ett ankomstcenter eller som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i kommunen anses vara då han eller hon faktiskt togs emot i kommunen. För övriga utlänningar som omfattas av 4–6 §§ ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i en kommun anses vara då han eller hon folkbokfördes i kommunen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Grundersättning

8 § En kommun har rätt till en årlig grundersättning enligt 9 § för mottagande av utlänningar som avses i 4–6 §§.

9 § Den årliga grundersättningen motsvarar fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Ersättning för initiala kostnader för mottagandet

10 § En kommun har rätt till schablonersättning för initiala kostnader för

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
3. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen,
4. sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. samhällsorientering,
6. tolkning,
7. andra insatser för att underlätta etablering i samhället,
8. ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) under de två första åren som en utlänning vistas i en kommun efter beslut om uppehållstillstånd, och
9. att hålla en viss beredskap för mottagande av personer som har fått uppehållstillstånd.

11 § Schablonersättning för personer som har tagits emot i en kommun från och med den xx ska vara

- xx kronor för en person som inte har fyllt 65 år, och
- xx kronor för en person som har fyllt 65 år.

Schablonersättningen ska beräknas utifrån utlänningens ålder vid utgången av månaden innan ersättningen betalas ut.

12 § Rätten till schablonersättning gäller under de två första åren som en utlänning vistas i en kommun efter beslut om uppehållstillstånd.

Den kommun som först tar emot en utlänning har rätt till 10 procent av en schablonersättning.

Den kommun i vilken utlänningen är folkbokförd vid utgången av andra månaden efter den månad då utlänningen först togs emot i en kommun, har rätt till 20 procent av schablonersättningen.

Rätt till den resterande delen av schablonersättningen har den kommun där utlänningen är folkbokförd vid utgången av perioden.

13 § Om utlänningen flyttar till en ny kommun före utgången av andra månaden efter den månad då han eller hon först togs emot i en kommun och är folkbokförd där vid utgången av andra månaden, har den nya kommunen rätt till ersättning motsvarande 10 procent av schablonersättningen som extra ersättning.

14 § Om utlänningen flyttar till en ny kommun under en ersättningsperiod och är folkbokförd där vid utgången av perioden, har denna kommun rätt till ersättning motsvarande 10 procent av schablonersättningen som extra ersättning. Detta gäller under förutsättning att flytten äger rum inom 18 kalendermånader från det första mottagandet.

Rätten till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

15 § En kommun har rätt till ersättning enligt 17–19 §§ för mottagandet av ensamkommande barn som omfattas av 4–6 §§. Med ensamkommande barn avses barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan någon sådan ställföreträdare. Rätten till ersättning gäller endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

En kommun har även rätt till ersättning enligt 20–21 §§ för mottagandet av personer som har fyllt 18 men inte 21 år, som har varit ensamkommande barn och som omfattas av 4–6 §§.

16 § Ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga enligt 17–18 och 20–21 §§ ska lämnas till den kommun som i enlighet med 2 a kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun.

Ersättning för mottagande av ensamkommande barn

17 § Schablonersättning ska lämnas med xx kronor per barn och dygn för kostnader för sådan vård i ett annat hem än barnets eget som ges till ett ensamkommande barn med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

18 § Ersättning ska lämnas för kostnader för vård som ges till ett ensamkommande barn med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även lämnas för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 2 eller 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Ersättning ska lämnas för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen.

19 § En kommun som får ersättning enligt 17 eller 18 §§ har också rätt till ersättning för kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten för ensamkommande barn i form av en schablonersättning med xx kronor per barn.

Ersättning för mottagande av ensamkommande unga

20 § Schablonersättning ska lämnas med xx kronor per person och dygn för mottagandet av en person som

1. har fyllt 18 men inte 20 år,
2. har varit ensamkommande barn, och
3. inte har någon förälder som är folkbokförd i Sverige.

21 § För personer som har fyllt 18 men inte 21 år och som har varit ensamkommande barn ska ersättning lämnas för kostnader för vård som ges med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även lämnas för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). Rätten till ersättning förutsätter att vården har påbörjats före 18 års ålder.

Ersättning ska lämnas för kommunens faktiska kostnad per person och dygn. Om schablonersättning har betalats ut enligt 20 §, ska ersättning lämnas för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen.

Ersättning för kostnader för hälsoundersökning

22 § Ett landsting har rätt till ersättning för hälsoundersökning av en utlänning som omfattas av 4–6 §§ och som inte tidigare har omfattats av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

En hälsoundersökning enligt första stycket ersätts i form av en schablonersättning med xx kronor. I ersättningen ingår kostnader för tolk i samband med hälsoundersökningen.

Ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg

23 § En kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg av en utlänning som omfattas av 4–6 §§ och som avser

1. stöd och hjälp i boendet och för särskilda boendeformer för service och omvårdnad enligt socialtjänstlagen (2001:453),
2. insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
3. assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken,
4. bostadsanpassningsbidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., och
5. hälso- och sjukvård.

Rätten till ersättning gäller under de två första åren efter det att utlänningen först togs emot i kommunen. Ersättningen betalas endast ut om kommunens sammanlagda kostnader eller landstingets sammanlagda kostnader för en utlänning uppgått till lägst 300 000 kronor under ett år.

Utbetalning av ersättning

24 § Ersättning för kostnader enligt 18, 21, 23 §§ ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott.

En ansökan om ersättning enligt 23 § ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av den tolv månadersperiod ansökan avser.

En ansökan om övriga ersättningar enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av det kvartal som ansökan avser.

25 § Schablonersättning enligt 8–9, 10–14, 17, 19–20 och 22 §§ ska betalas ut utan att en ansökan behöver göras.

26 § Ersättning enligt 8–9 § ska betalas ut före utgången av april månad varje kalenderår.

Ersättning enligt 12 § andra stycket ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utläningen togs emot i kommunen.

Ersättning enligt 12 § tredje stycket ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utläningen togs emot i kommunen. Resterande delen av schablonersättningen betalas ut för perioder som omfattar tre kalendermånader (ersättningsperiod). Utbetalning med 10 procent av schablonersättningen ska göras månaden efter utgången av varje ersättningsperiod.

Ersättning enligt 13 § ska betalas ut samtidigt som ersättning enligt 12 § tredje stycket.

Ersättning enligt 14 § ska betalas ut månaden efter utgången av den ersättningsperiod under vilken utläningen flyttat.

Ersättning enligt 17 § ska betalas ut kvartalsvis inom en månad från det kvartal som ersättningen avser.

Ersättning enligt 19 § ska betalas ut inom en månad från det att ersättning enligt 17 § för första gången har betalats ut till en kommun.

Ersättning enligt 20 § betalas ut kvartalsvis inom tre månader från det kvartal som ersättningen avser.

Ersättning enligt 22 § betalas ut kvartalsvis inom en månad från det kvartal som ersättningen avser.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

27 § Kommuner och landsting är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning enligt denna förordning.

Återbetalning och återkrav

28 § En mottagare av ersättning enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om ersättningen har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren, är denna återbetalningsskyldig endast om mottagaren insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

29 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 28 §, ska den myndighet som beslutat om ersättningen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

Om det finns särskilda skäl för det, får ett krav på återbetalning efterges helt eller delvis.

Överklagande

30 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Bemyndigande

31 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ska upphöra att gälla.

1.13 Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig ersättning till landsting och öppenvårdsapotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptförskrivna läkemedel som de har för vissa utlänningar. Förordningen gäller även för kommun som inte ingår i ett landsting.

2 § Migrationsverket prövar frågor om och betalar ut ersättning enligt denna förordning.

Rätten till ersättning för landsting

3 § Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som

1. avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och

2. hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716).

För personer som fyllt 18 år ges ersättning för omedelbar vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt omedelbar tandvård och tandvård som inte kan anstå.

För personer som inte fyllt 18 år samt för personer som avses i 5 § och som har beviljats uppehållstillstånd som föranleder folkbokföring i Sverige ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård.

4 § Ersättning får ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och som är registrerad vid ett ankomstcenter.

5 § För utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende får ersättning enligt 3 och 4 §§ ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

6 § Ersättning enligt 3–5 §§ får inte ges för vård av utlänningar som enligt 40 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar inte har rätt till bistånd.

Ersättning till landsting för hälso- och sjukvård

7 § Hälso- och sjukvård enligt 3 och 5 §§ ersätts i form av en schablonersättning som lämnas med ett visst belopp per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet.

Schablonersättningen som ges för barn är xx kronor för barn till och med 18 år. För vuxna ges schablonersättning med xx kronor för personer från och med 19 år till och med 60 år och med xx kronor för personer som är 61 år eller äldre.

Kostnader för tolk, hjälpmedel och transport eller sjukresa i samband med vård som ger rätt till ersättning inkluderas i schablonersättningen.

Ersättning till landsting för hälsoundersökning

8 § Ett landsting har rätt till schablonersättning för hälsoundersökningar enligt 4 §. I ersättningen inkluderas kostnader för tolk i samband med hälsoundersökningen.

Ersättningen betalas ut till det landsting där utlänningen är registrerad i ankomstcenter.

Ersättningen är xx kronor per person.

Ersättning till landsting för kostnadskrävande vård

9 § För vård åt utlänningar som avses i 3 och 5 §§ får Migrationsverket betala ut särskild ersättning, om kostnaden för en vårdkontakt uppgår till mer än xx kronor beräknad enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård. Den särskilda ersättningen ska motsvara den kostnad som överstiger xx kronor och ska beräknas enligt riksavtalets bestämmelser. Om behandling av vårdnadshavare är nödvändig för barnets vård inom barn- och ungdomspsykiatri ska även kostnaderna för sådan behandling ingå i en vårdkontakt.

Ersättning till öppenvårdsapotek

10 § Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar samt för utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716).

För utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningen inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 40 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar inte har rätt till bistånd.

Utbetalning av ersättning

11 § Ersättning för kostnader enligt 9 § ska efter ansökan betalas ut efter avslutad vårdkontakt. Vid långvarig vårdkontakt får utbetalning ske kvartalsvis i efterskott.

Ansökan om ersättning enligt 9 § ska ha kommit in till Migrationsverket senast sex månader efter utgången av det kalenderår då vårdkontakten avslutades.

12 § Schablonersättning enligt 7 och 8 §§ ska betalas ut utan att en ansökan behöver göras.

Ersättningen enligt 7 § betalas ut i den månad som följer varje kvartalsskifte. Ersättningen enligt 8 § betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

13 § Landsting och kommuner är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för bedömningen av deras rätt till ersättning enligt denna förordning.

Bemyndigande

14 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Återbetalning och återkrav

15 § Ersättning som ett landsting har tagit emot enligt denna förordning får krävas åter helt eller delvis om den betalats ut till följd av att landstinget har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren av ersättningen, är mottagaren återbetalningsskyldig om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

Överklagande

16 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 8–10 §§ får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande upphör att gälla.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska införas en ny paragraf, 6 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 c §

Skyldigheten att upprätta en individuell handlingsplan och att i en aktivitetsrapport redovisa åtgärder som har vidtagits för att ta sig ur arbetslöshet gäller inte för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande en asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Regeringen föreskriver att 7 a och 9 §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

En anvisning till ett program ska avse verksamhet på heltid.

En anvisning får dock avse verksamhet på deltid, om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller sådan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. föräldraledighet, eller
3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för tid som motsvarar arbetsutbudet.

En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon samtidigt arbetar, tar del av en arbetsmarknadspolitisk insats eller av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Den sammanlagda tiden ska i dessa fall motsvara hans eller hennes arbetsutbud.

En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

9 §

Kravet i 8 § första stycket att den som anvisas ska ha fyllt 25 år gäller inte för

1. unga med funktionshinder,
2. personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
3. personer som deltar i programmet stöd till start av näringsverksamhet enligt 18–19 a §§,

4. personer som deltar i förberedande insatser i form av folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte enligt 30 § andra stycket 3, *och*

5. personer som har fyllt 18 år och som står långt ifrån arbetsmarknaden eller, när det gäller anvisningar till arbetspraktik, som har fyllt 20 år och omfattas av ett utbildningskontrakt enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

4. personer som deltar i förberedande insatser i form av folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte enligt 30 § andra stycket 3,

5. personer som har fyllt 18 år och som står långt ifrån arbetsmarknaden eller, när det gäller anvisningar till arbetspraktik, som har fyllt 20 år och omfattas av ett utbildningskontrakt enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända, *och*

6. personer som fyllt 18 år och som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska införas en ny paragraf, 1 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

Förordningen ska inte tillämpas avseende sådana deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

Utredningens alternativa upplägg

Här redovisas Mottagandeutredningens alternativa upplägg där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande på i huvudsak egen hand.

1.17 Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om

- boende,
- insatser och aktiviteter, samt
- bistånd för asylsökande och vissa andra utlänningar (asylmottagandet).

Utlänningar som omfattas av lagen

2 § Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §§ utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande), eller
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet.

3 § Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på ett mottagandecenter omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för det.

Utlänningar som avses i 2 § första stycket 1 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b §§ utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

4 § I 12–14 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

5 § Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvísning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

Förhållandet till socialtjänstlagen

6 § Rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) föreligger inte om motsvarande förmån kan utgå enligt denna lag. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Boende

Mottagandecenter

7 § Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av de utlänningar som omfattas av denna lag och har för detta ändamål ansvar för att driva mottagandecenter. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva sådana center.

8 § Migrationsverket ska tilldela de utlänningar som omfattas av denna lag plats i ett mottagandecenter.

Syftet med dessa center är att

1. underlätta utredningen i ärendet om uppehållstillstånd,
2. underlätta lämnandet av information om handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd, individens rättigheter och skyldigheter, och det svenska samhället,
3. underlätta kartläggningen av utlänningens bakgrund, samt
4. förbereda återvändandet till ett annat land och underlätta avresan från Sverige.

Migrationsverket får anvisa en annan plats för utlänningens boende.

9 § En utlänning ska bo i ett mottagandecenter eller på en annan anvisad plats under 30 dagar från det att en ansökan om uppehållstillstånd lämnas in.

Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den tid som anges i första stycket.

10 § En utlänning ska bo i ett mottagandecenter om

1. ett beslut om avvisning, eller utvisning, eller om överföring enligt Dublinförordningen har fattats, och
2. beslutet kan verkställas

från det att han eller hon tilldelas en plats enligt 8 § och fram till dess att rätten till bistånd enligt denna lag upphör.

11 § Migrationsverket ska registrera de utlänningar som omfattas av denna lag vid ett mottagandecenter.

Boende för ensamkommande barn

12 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot ensamkommande barn för boende i kommunen.

13 § Migrationsverket ska besluta om anvisning enligt 12 §. Ett sådant beslut kan avse barnets boende under

1. det inledande skedet av mottagandet (ankomstanvisning), eller
2. den återstående delen av mottagandet (boendeanvisning).

14 § När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Social prövning av eget boende

15 § Migrationsverket beslutar efter ansökan från en kommun om att det i kommunen ska införas en ordning med social prövning av boenden som utlänningar ordnar på egen hand.

Den sociala prövningen enligt första stycket innebär att Migrationsverket prövar om boendet ska godkännas.

16 § En ordning med en social prövning får införas i kommuner där social och ekonomisk utsatthet förekommer eller i kommuner som tagit emot många utlänningar i eget boende under längre tid.

17 § I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska den som själv vill ordna sitt boende ansöka om att boendet ska prövas. Ansökan ska ges in till Migrationsverket.

För att boendet ska bli godkänt ska det ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det.

Insatser och aktiviteter

Syftet med insatserna och aktiviteterna

18 § Utlänningar som omfattas av denna lag ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land och aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag.

Arbetsmiljölagen

19 § Utlänningar som deltar i en insats eller en aktivitet enligt denna lag ska inte anses som arbetstagare.

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

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

Begränsningar beträffande insatser och aktiviteter

20 § En utlänning ska inte erbjudas insatser och aktiviteter enligt denna lag om han eller hon

1. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,
2. underlåter att bo i ett mottagandecenter enligt 9 eller 10 §§, eller
3. bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 15 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket.

Bistånd

Olika former av bistånd

21 § Bistånd enligt denna lag lämnas i form av boende, dagersättning och särskilt bidrag.

Ansvarig myndighet

22 § Migrationsverket svarar för att bistånd i form av boende, dag-ersättning och särskilt bidrag lämnas enligt denna lag.

Boende

23 § En utlänning som omfattas av denna lag har rätt till bistånd i form av boende.

Dagersättning

24 § En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

Särskilt bidrag

25 § Utöver dagersättning enligt 24 § har en utlänning som omfattas av denna lag även rätt till bistånd för andra angelägna behov (särskilt bidrag).

Rätten till bistånd

26 § Bistånd enligt denna lag lämnas till utlänningar under förutsättning att de är registrerade vid ett mottagandecenter.

Dagersättning och särskilt bidrag får inte betalas ut för tid då en utlänning deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utlänningar som vistas i ett mottagandecenter har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

Utlänningar som inte vistas i ett mottagandecenter har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

27 § En utlänning har inte rätt till dagersättning eller särskilt bidrag under den tid han eller hon

1. underlåter att bo i ett mottagandecenter enligt 9 eller 10 §, eller
2. bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 15 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket,

Den som förlorar rätten till dagersättning eller särskilt bidrag enligt första stycket ska dessförinnan ha erbjudits plats i ett mottagandecenter.

28 § Den som har inkomst av förvärvsarbete eller som har annan inkomst eller egna tillgångar och som bor i ett mottagandecenter ska betala ett skäligt belopp som ersättning till Migrationsverket. När kost ingår i inkvarteringen ska skälig ersättning betalas även för detta.

Nedsättning av dagersättning med mera

29 § Dagersättning enligt 24 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan, eller
3. väljer att inte delta i de insatser och aktiviteter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har angett ska vara obligatoriska att delta i.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning. Vidare får nedsättning enligt första stycket 3 endast ske om utlänningen kan tillförsäkras en rimlig levnadsstandard.

30 § Dagersättningen får sättas ned helt för en utlänning om han eller hon även efter det att nedsättning har gjorts enligt 29 §

1. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,

om utlänningen erbjuds plats på ett boende och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

31 § Bestämmelserna om nedsättning av dagersättning i 29–30 §§ tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

Upphörande av rätten till bistånd enligt denna lag

32 § Rätten till bistånd enligt denna lag upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 2 § 2 samt 26 § tredje och fjärde stycket, eller
2. när utlänningen lämnar landet.

För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, också

1. när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) löper ut, eller
2. när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

Rätten till bistånd upphör dock inte när den tidsfrist som anges i andra stycket 1 löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Rätten till bistånd upphör då, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället en vecka efter det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart.

33 § Om rätten till bistånd har upphört enligt 32 § andra eller tredje stycket och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716), har utlänningen efter anmälan till Migrationsverket åter rätt till bistånd enligt denna lag. Blir beslutet om avvisning eller utvisning på nytt verkställbart upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, en vecka efter den tidpunkten.

34 § Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd.

35 § Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut enligt denna lag att en utlänning som inte längre har rätt till bistånd i form av boende ska lämna sin plats vid boendet.

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 eller 10 a § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Övrigt

Överklagande av beslut

36 § Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Migrationsverkets beslut om anvisning får dock inte överklagas.

37 § Migrationsverkets beslut får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets utlänningen vistades när beslutet fattades.

Beslut i fråga om ekonomiskt bistånd enligt denna lag gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att föra talan

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

Delgivning

39 § I mål eller ärende enligt denna lag får delgivning inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932). I mål vid allmän förvaltningsdomstol får dock delgivning ske enligt 48 § första stycket 1 samma lag, om utlänningen har lämnat landet.

Tystnadsplikt

40 § Den som är eller har varit verksam inom verksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket, får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Krig och krigsfara med mera

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

Bemyndiganden

42 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. kriterier för bedömningen av vilka kommuner som ska omfattas av en ordning med social prövning av boenden som utlänningar ordnar på egen hand,
2. ansökningsförfarandet vid en prövning enligt 15 §,
3. förandet av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning,
4. de kriterier som ska beaktas vid en social prövning enligt 17 § av boenden som utlänningar ordnar på egen hand och ansökningsförfarandet vid en sådan prövning, och
5. den sociala prövningen i övrigt.

43 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningen ska erbjudas insatser och aktiviteter,
2. vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska för utlänningen att delta i, och
3. insatsernas och aktiviteternas närmare innehåll och omfattning.

44 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 24–25 och 28 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall dagersättning och särskilt bidrag får beviljas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020, då lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

1.18 Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Social prövning av eget boende

2 § En ansökan enligt 15 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska ges in till Migrationsverket senast den 1 juli för att kommunen ska kunna omfattas av en ordning med social prövning under nästföljande år.

Den kommun som anser att den sociala prövningen ska upphöra i kommunen ska anmäla detta till Migrationsverket.

3 § Migrationsverket ska föra en förteckning över de kommuner där en ordning med en social prövning av utlänningars eget boende har införts.

4 § En ansökan enligt 17 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska göras skriftligt.

Ansökan ska ges in på förhand av den som har för avsikt att flytta till ett eget boende.

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

5 § Den som ansöker om social prövning eller bor i ett boende som har godkänts vid en sådan prövning ska till Migrationsverket anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka rätten till eget boende.

6 § Har en ansökan om social prövning avslagits, ska beslutet delges den sökande.

Vissa närmare bestämmelser om mottagandet

7 § Utlänningar som omfattas av 2 § 1 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska inom tre dagar efter det att de lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd av Migrationsverket förse med ett dokument som intygar att innehavaren är asylsökande.

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

8 § När Migrationsverket tilldelar en utlänning som omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar plats på ett boende ska verket, om han eller hon samtycker till det, se till att familjer i största möjliga utsträckning hålls samman.

9 § Migrationsverket ska så snart som möjligt försöka hitta familjemedlemmar till barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare och som omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Insatser och aktiviteter

10 § Vid bedömningen av vilka insatser och aktiviteter som en utlänning ska erbjudas ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningssåtgärder som kommer att krävas i ärendet samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Information

11 § Migrationsverket ska, i samverkan med Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Tillväxtverket samt andra relevanta aktörer informera utlänningar om deras rättigheter och skyldigheter och lämna grundläggande information om det svenska samhället.

Migrationsverket ska utifrån en bedömning enligt 10 § även lämna fördjupad samhällsinformation till vissa asylsökande. Syftet med den fördjupade samhällsinformationen är att ge en förståelse för det svenska samhället och att lämna information som underlättar utlänningens vardag och kontakter med samhället.

Det är obligatoriskt för utlänningar att delta i insatsen enligt första och andra stycket. I 29 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar finns bestämmelser om nedläggning av dagersättning för utlänningar som inte deltar i obligatoriska insatser.

12 § Migrationsverket ska informera barn och dess vårdnadshavare om rätten till utbildning.

Uppgifter om ett barn som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska lämnas till den kommun som enligt 29 kap. 6 § skollagen (2010:800) är att betrakta som hemkommun så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in, eller när det annars finns anledning, förutsatt att barnets vårdnadshavare samtycker till det. Syftet är att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen (2010:800).

13 § Migrationsverket ska informera utlänningar om de förmåner som finns och om vad de ska göra för att få dessa. Verket ska också informera dem om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden enligt 5 och 25 §§.

Informationen ska lämnas så snart som möjligt och inte senare än 15 dagar efter det att ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in.

Informationen ska ges skriftligen och på ett språk som de som ska ta emot informationen kan förväntas förstå. Vid behov får informationen även lämnas muntligen.

14 § Migrationsverket ska informera utlänningar om organisationer eller grupper av personer som tillhandahåller särskild juridisk rådgivning och om organisationer som kan bistå eller informera dem i fråga om villkoren för mottagandet, inklusive hälso- och sjukvård.

Kartläggning

15 § Arbetsförmedlingen ska kartlägga utlänningens utbildning och yrkeserfarenheter.

Arbetsförmedlingens ansvar enligt första stycket omfattar utlänningar som har fyllt 18 år.

För utlänningar som enligt 6 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska omfattas av anvisning till en kommun innan beslut har fattats i ärendet om uppehållstillstånd ska kartläggning ske inom sju dagar från att ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in.

För utlänningar som hör till målgruppen för insatser enligt 16 § ska kartläggning ske inom trettio dagar från att ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in.

Det är obligatoriskt för utlänningen att bistå Arbetsförmedlingen i kartläggningen enligt första stycket. I 29 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar finns bestämmelser om nedsättning av dagersättning för utlänningar som inte deltar i obligatoriska insatser.

Ansvar för etableringsfrämjande insatser

16 § Arbetsförmedlingen ska informera utlänningar om aktörer som tillhandahåller utbildning i svenska för asylsökande.

Arbetsförmedlingen ska erbjuda utlänningar insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens ansvar enligt första och andra stycket omfattar utlänningar som har fyllt 18 år och inte har getts en plats i gymnasieskola eller gymnasiesärskola, och som har undantag från kravet på arbetstillstånd.

Arbetsförmedlingens ansvar enligt andra stycket upphör när Migrationsverket har meddelat ett beslut i ett ärende om uppehållstillstånd.

17 § Migrationsverket ska erbjuda utlänningar tillfälle att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan på ett beslut om uppehållstillstånd.

Ett erbjudande om aktiviteter ska lämnas när det har gått sex månader sedan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in, om inte Migrationsverket dessförinnan har meddelat ett beslut i ärendet om uppehållstillstånd.

Migrationsverkets ansvar enligt första stycket omfattar utlänningar som har fyllt 18 år och som inte har getts en plats i gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Samverkan med organisationer i det civila samhället

18 § Migrationsverket ska, i samverkan med det civila samhällets organisationer, erbjuda utlänningar som bor i mottagandecenter aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag och insatser som syftar till att underlätta ett återvändande till ett annat land.

Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet inom asylmottagandet uppfyller vissa grundläggande krav. Organisationens syften och verksamheter ska överensstämma med demokratins idéer samt med det allmännas uppdrag att verka för jämlikhet och att barnets rätt tas till vara. Den erbjudna verksamheten ska överensstämma med det övergripande målet för asylmottagandet.

Kontroll av arbetsgivare och anordnare

19 § Innan en utlänning erbjuds insatser eller aktiviteter enligt 16, 17 eller 18 §§ som är förlagda till en arbetsplats ska den ansvariga myndigheten

1. inhämta information för att säkerställa att arbetsgivaren eller anordnaren inte har näringsförbud, skatteskulder som har lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller betalningsanmärkning som inte är obetydlig innan någon erbjuds insatsen, och

2. samråda med den lokala arbetstagarorganisation som arbetsgivaren eller anordnaren är skyldig att förhandla med enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Dagersättning

20 § Dagersättningen enligt 24 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror.

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

21 § När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning.

Dagersättning per person lämnas med följande belopp.

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

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

22 § Vid bedömningen av om en utlänning saknar egna medel ska inkomster av förvärvsarbete som understiger beloppen för dagersättning inte beaktas.

Särskilt bidrag

23 § Särskilt bidrag enligt 25 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, till exempel

kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, utrustning för personer med funktionsnedsättning och spädbarnsutrustning.

Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Ansökan och anmälan om ändrade förhållanden

24 § Den som vill få dagersättning eller särskilt bidrag ska göra en skriftlig ansökan.

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

25 § Den som ansöker om eller får dagersättning eller särskilt bidrag ska till den myndighet som lämnar det ekonomiska biståndet anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

26 § Har en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag avslagits eller bifallits endast till viss del, ska beslutet delges den sökande.

Utbetalning och fordran

27 § Dagersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

28 § Fordran på dagersättning eller särskilt bidrag får inte överlåtas eller utmätas.

Bemyndiganden

29 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

1. ansökningsförfarandet vid en prövning enligt 15 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar,

2. förändret av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning,

3. de kriterier som ska beaktas vid en social prövning enligt 17 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar av boenden som utlänningar ordnar på egen hand och ansökningsförfarandet vid en sådan prövning, och

4. den sociala prövningen i övrigt.

30 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

1. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningar ska erbjudas insatser och aktiviteter, och

2. innehåll och omfattning i fråga om insatser och aktiviteter enligt 11 och 17–18 §§.

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

dels att 1, 5, 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att en ny bestämmelse, 1 a §, med följande lydelse ska införas,

dels att 7 § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa *nyanlända invandrare* för bosättning genom anvisning till en kommun.

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa *utlänningar* för bosättning genom anvisning till en kommun.

1 a §

Lagen gäller en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande).

5 §

En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en *nyanländ* för bosättning i kommunen.

En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en *utlänning* för bosättning i kommunen. *Utlänningen ska vid tidpunkten för mottagandet i kommunen ha beviljats ett uppehållstillstånd.*

6 §

Den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 5 §. *Migrationsverket får besluta om anvisning enligt 5 §.*

8 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

– fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år,

– den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar under året, – prioriteringen av vilka utlännningar som ska omfattas av anvisningar,

– förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner, – vilka kriterier, utöver de som anges i 7 §, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och – vilka kriterier som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och

– inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.20 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun

Regeringen förskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om mottagande för bosättning av vissa utlänningar som omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och 8 § lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Andelstal

2 § Migrationsverket ska besluta om varje kommuns andel av mottagandet av de utlänningar som anvisas och omfattas av denna förordning (andelstal). Andelstalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

3 § Vid framtagandet av andelstalen ska Migrationsverket ta hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

4 § Inför beslut om andelstal ska länsstyrelsen föra dialog med länets kommuner och redovisa resultatet till Migrationsverket.

Migrationsverket får inom ett län besluta om en omfördelning av andelstalen mellan kommuner. De berörda kommunerna ska vara överens om omfördelningen.

5 § Migrationsverket ska följa andelstalen enligt 2 § vid beslut om anvisning enligt 6 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Anvisning och mottagande i kommunen

Asylsökande med flera

6 § Vid bedömningen av vilka utlänningar som ska anvisas till en kommun ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas i ärendet samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

7 § Ett beslut om anvisning av en utlänning till en kommun bör fattas inom sju dagar från den dag utlänningen lämnade in en ansökan om uppehållstillstånd.

Nyanlända invandrare

8 § Endast nyanlända invandrare som är registrerade vid Migrationsverkets mottagandecenter eller som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska omfattas av anvisningar.

9 § Ett beslut om anvisning ska omfatta en nyanländ invandrare och, i förekommande fall, andra nyanlända invandrare som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av 8 § eller inte.

10 § Vid anvisning som avser en nyanländ invandrare som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist än som anges i 11 §.

Gemensam bestämmelse

11 § I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en utlänning. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än tre veckor från tidpunkten för beslutet.

Uppgiftsskyldighet

12 § Migrationsverket ska till den ansvariga myndigheten i en anvisad kommun lämna de uppgifter om en utlänning som behövs för kommunens mottagande av utlänningen.

Överklagande

13 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphöra att gälla.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 1 och 5 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Lagen tillämpas också vid behandlingen av personuppgifter i den verksamhet Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utläningar.

Lagen ska inte tillämpas i den del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som även utgör hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). I den delen av verksamheten tillämpas i stället patientdatalagen (2008:355).

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,

2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av intyg enligt 48 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., samt*

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, samt*

7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning. I övrigt gäller 9 § första stycket d och andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Ett landsting ska, om det inte är uppenbart obehövt, erbjuda utläningar som avses i 4 § en hälsoundersökning. Ett sådant erbjudande ska lämnas när en sådan utläning som avses i 4 § första stycket 1 eller 2 har etablerat boende inom landstinget. Övriga utläningar ska erbjudas hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske.

Den som bor i ett sådant mottagandecenter som avses i 8 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utläningar ska erbjudas hälsoundersökningen så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.23 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 28 och 31 §§ skollagen (2010:80) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

28 §

Hemkommunen är skyldig att se till att utbildning i svenska för invandrare erbjuds dem som enligt 31 § första stycket har rätt att delta i utbildningen.

När det gäller den som enligt 31 § andra stycket har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare är det den kommun där han eller hon stadigvarande arbetar som är skyldig att se till att utbildningen erbjuds honom eller henne.

Den kommun som enligt 29 kap. 6 § är att betrakta som hemkommun får erbjuda utbildning i svenska för invandrare till den som enligt 31 § tredje stycket medges rätt att delta i utbildningen.

20 kap.

31 §

En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet, och

2. saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, har från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år också rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare.

En utlänning som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, får medges rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.24 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska införas två nya paragrafer, 2 b § och 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §

Lagen gäller även för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

3 a §

En kommun får erbjuda samhällsorientering till de utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.25 Förslag till förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende mottagandet av nyanlända invandrare och ensamkommande barn

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller bestämmelser om länsstyrelsernas uppdrag när det gäller mottagandet av vissa nyanlända invandrare och av ensamkommande barn. Förordningen innehåller även bestämmelser om statsbidrag för kostnadseffektiva boendeformer och kapacitetshöjande åtgärder.

2 § Med nyanländ invandrare avses en utlänning som omfattas av 2–3 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Med ensamkommande barn avses barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare, och som omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Mottagandet av nyanlända invandrare och ensamkommande barn

3 § Länsstyrelsen ska verka för att kommunerna inom länet har beredskap och tillräcklig kapacitet att snabbt ta emot nyanlända invandrare efter anvisning.

4 § Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna i länet att ta emot ensamkommande barn.

5 § Länsstyrelsen ska verka för långsiktighet och hållbarhet i mottagandet.

Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna utifrån Migrationsverkets prognoser över mottagningsbehovet.

Länsstyrelsen ska verka för regional samverkan inom mottagandet mellan kommuner och statliga myndigheter, organisationer i det civila samhället samt andra relevanta aktörer.

6 § Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet avseende mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn.

Statsbidrag för kostnadseffektiva boendeformer och kapacitetshöjande åtgärder

7 § Länsstyrelsen får, i mån av tillgång på medel, lämna statsbidrag till kommuner för åtgärder som avser utveckla kommunernas beredskap och kapacitet att snabbt ta emot nyanlända invandrare efter anvisning, samt klara av tillfälliga ökningarna och minskningar av antalet ensamkommande barn.

8 § Länsstyrelsen prövar frågan om statsbidrag enligt 7 § efter ansökan och betalar ut bidraget.

En kommun som tagit emot statsbidrag enligt första stycket ska lämna en ekonomisk redovisning av de utbetalda medlen och en redovisning av vad medlen har använts till.

Bemyndigande

9 § Länsstyrelsen i Jönköpings län får meddela föreskrifter om förfarandet för ansökan och redovisning enligt 8 §.

Återbetalning och återkrav

10 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. medlen har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp,
2. medlen helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för avsett ändamål, eller
3. mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses i 8 §.

11 § En upplysning om bestämmelserna i 10 § ska tas in i beslutet om statsbidrag.

12 § Om någon är återbetalningsskyldig enligt 10 §, ska länsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.

Om det finns särskilda skäl för det, får länsstyrelsen besluta att helt eller delvis sätta ned eller avstå från krav på återbetalning.

Överklagande

13 § Beslut enligt 8 och 12 §§ får inte överklagas.

Uppgifter för Migrationsverket

14 § Migrationsverket ska hålla sådan information tillgänglig för länsstyrelsen som behövs för länsstyrelsens uppdrag enligt 5 § om dialog med kommunerna om mottagningsbehovet inom länet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare, samt förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. ska upphöra att gälla.

1.26 Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar.

2 § Migrationsverket prövar frågor om och betalar ut ersättning enligt denna förordning.

3 § En kommun eller ett landsting som har tagit emot asylsökande och vissa andra utlänningar har rätt till

- ersättning för utbildning enligt 4–6 §§,
- ersättning för mottagande av ensamkommande barn enligt 7–12 §§,

och

- ersättning för vård av barn i ett annat hem än det egna enligt 13 §.

Ersättning för barn i förskola och skola

4 § En kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för

1. barn som avses i 2 § samt 26 § tredje och fjärde stycket lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och

2. barn som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716).

Ersättning får betalas ut för barn som vistas på ett statligt ordnat boende eller i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800) ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och därför har rätt till utbildning enligt den lagen.

5 § Schablonersättning enligt 4 § ska betalas ut för kostnader för utbildning för barn som vistas i kommunen den sista dagen i varje månad, förutom juni, juli och augusti enligt följande:

- xx kronor per år för barn i åldrarna 3–5 år,
- xx kronor per år för ett 6 år gammalt barn,
- xx kronor per år för barn i åldrarna 7–15 år, och
- xx kronor per år för barn och unga i åldrarna 16–18 år.

Schablonersättningen ska beräknas utifrån barnets ålder vid utgången av månaden innan ersättningen betalas ut. Rätten till ersättning inträder efter det att barnet har vistats i Sverige under minst 30 dagar.

Med utbildning avses verksamhet inom skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Ersättning för extraordinära utbildningskostnader

6 § Utöver den schablonersättning som ska betalas ut enligt 4 § får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning.

Ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn

7 § En kommun har rätt till en årlig ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 13 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boende-anvisning) i form av en schablonersättning med en fast och en rörlig del.

Den fasta delen av schablonersättningen som ska betalas ut är xx kronor per kommun.

Den rörliga delen av schablonersättningen ska betalas ut för det antal barn som kommunen beräknas ta emot under innevarande kalenderår. Antalet barn ska beräknas på kommunens fastställda andel och det uppskattade nationella behovet under året som fram-

går av den prognos som fastställs av Migrationsverket i februari varje år. Ersättningen är xx kronor per barn.

Ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn

8 § En kommun har rätt till ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 13 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boendeanvisning). Ersättningen betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas från och med det datum som anges i beslutet om boendeanvisning. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Ersättning betalas ut som längst fram till dess att barnet fyller 18 år, om inte annat följer av 10 §.

Schablonersättning ska betalas ut med xx kronor per barn och dygn, förutsatt att boendet anordnas utanför Migrationsverkets ankomst- eller avresecenter.

Ersättning för vissa vårdinsatser för ensamkommande barn och unga

9 § En kommun har utöver schablonersättningen enligt 8 § rätt till ersättning för kostnader för vård som ges till barn under 18 år med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 2 eller 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen enligt 8 §.

10 § För personer som avses i 8 och 9 §§ och som har fyllt 18 men inte 21 år ska ersättning betalas ut för kostnader för vård som ges med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om

vård av unga. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). Rätten till ersättning förutsätter att vården har påbörjats innan barnet har fyllt 18 år.

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per person och dygn.

Ersättning för ankomstanvisning av ensamkommande barn

11 § En kommun där ett ensamkommande barn vistas under tiden för ankomstanvisning enligt 13 § 1 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar har rätt till ersättning för kostnader för boendet. Rätten till ersättning gäller fram till det datum som anges i beslutet om boendeanvisning enligt 13 § 2 samma lag.

Schablonersättning ska betalas ut för det antal ankomstplatser som kommunen beräknas behöva ställa till förfogande under innevarande kalenderår. Platsantalet för nästkommande år ska fastställas av Migrationsverket utifrån det uppskattade nationella behovet av ankomstplatser under året som framgår av Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos under innevarande år och utifrån Migrationsverkets bedömning av i vilka kommuner ensamkommande barn kommer att ansöka om uppehållstillstånd. Endast kommuner där en betydande andel av barnen har ansökt om uppehållstillstånd ska tilldelas ankomstplatser.

Ersättningen är xx kronor per boendeplats och dygn.

För anvisningar utöver det fastställda antalet platser och för anvisningar till kommuner som inte har något fastställt platsantal ska ersättning betalas ut per barn och dygn.

Ersättningen är xx kronor per barn och dygn.

Ersättning för vissa socialtjänstkostnader för ensamkommande barn

12 § Utöver det som anges i 7–11 §§ har en kommun rätt till ersättning i form av en schablonersättning som avser kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453),

god man, resor, tolk och andra relaterade kostnader för mottagandet av de barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 13 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boendeanvisning).

Schablonersättningen ska betalas ut med xx kronor per barn som omfattas av Migrationsverkets beslut om anvisning. Ersättningen ska endast betalas ut vid ett tillfälle per barn och kommun.

Ersättning för vård av barn i ett annat hem än det egna

13 § För andra barn än sådana som avses i 7 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för vård i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Rätten till ersättning gäller till dess att barnet fyller 18 år. Om vården har påbörjats före 18 års ålder gäller dock rätten till ersättning till dess att personen fyller 21 år. Rätten till ersättning efter 18 års ålder är begränsad till sådan vård som ges med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen.

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn.

Utbetalning av ersättning

14 § Ersättning för kostnader enligt 6, 9–10, och 13 §§ ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott.

En ansökan om ersättning ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av det kvartal som ansökan avser. Om ansökan avser ersättning enligt 6 §, ska den ha kommit

in till Migrationsverket senast sex månader efter det kvartal som barnet eller den unge har genomgått utbildning.

15 § Schablonersättning enligt 4–5, 7–8 och 11–12 ska betalas ut utan att en ansökan behöver göras.

Ersättning enligt 4–5 §§ ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Ersättning enligt 7 § andra stycket ska betalas ut under januari det år som ersättningen avser. Ersättning enligt 7 § tredje stycket ska betalas ut före utgången av mars det år som ersättningen avser.

Ersättning enligt 8 och 12 §§ ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Ersättning enligt 11 § andra stycket betalas ut under januari det år ersättningen avser. Ersättning enligt 11 § fjärde stycket betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

16 § Kommuner och landsting är skyldiga att lämna de uppgifter som krävs till Migrationsverket för att deras rätt till ersättning enligt denna förordning ska kunna bedömas.

Återbetalning och återkrav

17 § Ersättning som en kommun eller ett landsting har tagit emot enligt denna förordning får krävas åter helt eller delvis om den betalats ut till följd av att kommunen eller landstinget har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren av ersättningen, är mottagaren återbetalningsskyldig om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

Överklagande

18 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Bemyndigande

19 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. upphör att gälla.

1.27 Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar.

2 § Migrationsverket prövar frågor om och betalar ut ersättning enligt denna förordning.

3 § En kommun eller ett landsting har rätt till

1. grundersättning enligt 8–9 §§,
2. ersättning för initiala kostnader för mottagandet enligt 10–14 §§,
3. ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga enligt 15–21 §§,
4. ersättning för kostnader för hälsoundersökning enligt 22 §, och
5. ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg enligt 23 §.

4 § Ersättning enligt 3 § lämnas för utlänningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

- 5 kap. 1, 2, 4, 6 eller 11 § utlänningslagen (2005:716),
- 12 kap. 18 § utlänningslagen,
- 21 eller 22 kap. utlänningslagen, eller
- någon av 16 c–16 h §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

5 § Ersättning enligt 3 § lämnas för utlänningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 4 §.

Ersättning enligt 3 § lämnas även för en utlänning som är ett ogift barn och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som i sin tur

har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen (2005:716) på grund av anknytning till en person som avses i 4 §.

Ersättning för utlänning som omfattas av första eller andra stycket lämnas under förutsättning att

1. utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som utlänningen har anknytning till först togs emot i en kommun, och

2. den person som utlänningen har anknytning till inte var svensk medborgare vid tidpunkten för utlänningens ansökan om uppehållstillstånd.

6 § Ersättning enligt 3 § lämnas även för utlänningar som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 4 eller 5 § och som inom giltighetstiden för det uppehållstillståndet har ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 4 eller 5 §. Om ansökan avslås eller beviljas på annan grund än vad som avses i 4 eller 5 § lämnas ersättning fram tills beslutet har fått laga kraft.

7 § För utlänningar som har varit registrerade vid ett mottagandecenter eller som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i kommunen anses vara då han eller hon faktiskt togs emot i kommunen. För övriga utlänningar som omfattas av 4–6 §§ ska tidpunkten då utlänningen först togs emot i en kommun anses vara då han eller hon folkbokfördes i kommunen enligt uppgift i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Grundersättning

8 § En kommun har rätt till en årlig grundersättning enligt 9 § för mottagande av utlänningar som avses i 4–6 §§.

9 § Den årliga grundersättningen motsvarar fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Ersättning för initiala kostnader för mottagandet

10 § En kommun har rätt till schablonersättning för initiala kostnader för

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
3. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen,
4. sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. samhällsorientering,
6. tolkning,
7. andra insatser för att underlätta etablering i samhället,
8. ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) under de två första åren som en utlänning vistas i en kommun efter beslut om uppehållstillstånd, och
9. att hålla en viss beredskap för mottagande av personer som har uppehållstillstånd.

11 § Schablonersättning för personer som har tagits emot i en kommun från och med den xx ska vara

- xx kronor för en person som inte har fyllt 65 år, och
- xx kronor för en person som har fyllt 65 år.

Schablonersättningen ska beräknas utifrån utlänningens ålder vid utgången av månaden innan ersättningen betalas ut.

12 § Rätten till schablonersättning gäller under de två första åren som en utlänning vistas i en kommun efter beslut om uppehållstillstånd.

Den kommun som först tar emot en utlänning har rätt till 10 procent av en schablonersättning.

Den kommun i vilken utlänningen är folkbokförd vid utgången av andra månaden efter den månad då utlänningen först togs emot i en kommun, har rätt till 20 procent av schablonersättningen.

Rätt till den resterande delen av schablonersättningen har den kommun där utlänningen är folkbokförd vid utgången av perioden.

13 § Om utlänningen flyttar till en ny kommun före utgången av andra månaden efter den månad då han eller hon först togs emot i en kommun och är folkbokförd där vid utgången av andra månaden, har den nya kommunen rätt till ersättning motsvarande 10 procent av schablonersättningen som extra ersättning.

14 § Om utlänningen flyttar till en ny kommun under en ersättningsperiod och är folkbokförd där vid utgången av perioden, har denna kommun rätt till ersättning motsvarande 10 procent av schablonersättningen som extra ersättning. Detta gäller under förutsättning att flytten äger rum inom 18 kalendermånader från det första mottagandet.

Rätten till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

15 § En kommun har rätt till ersättning enligt 17–19 §§ för mottagandet av ensamkommande barn som omfattas av 4–6 §§. Med ensamkommande barn avses barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan någon sådan ställföreträdare. Rätten till ersättning gäller endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

En kommun har även rätt till ersättning enligt 20–21 §§ för mottagandet av personer som har fyllt 18 men inte 21 år, som har varit ensamkommande barn och som omfattas av 4–6 §§.

16 § Ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga enligt 17–18 och 20–21 §§ ska lämnas till den kommun som i enlighet med 2 a kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun.

Ersättning för mottagande av ensamkommande barn

17 § Schablonersättning ska lämnas med xx kronor per barn och dygn för kostnader för sådan vård i ett annat hem än barnets eget som ges till ett ensamkommande barn med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

18 § Ersättning ska lämnas för kostnader för vård som ges till ett ensamkommande barn med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även lämnas för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 2 eller 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Ersättning ska lämnas för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen.

19 § En kommun som får ersättning enligt 17 eller 18 §§ har också rätt till ersättning för kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten för ensamkommande barn i form av en schablonersättning med xx kronor per barn.

Ersättning för mottagande av ensamkommande unga

20 § Schablonersättning ska lämnas med xx kronor per person och dygn för mottagandet av en person som

1. har fyllt 18 men inte 20 år,
2. har varit ensamkommande barn, och
3. inte har någon förälder som är folkbokförd i Sverige.

21 § För personer som har fyllt 18 men inte 21 år och som har varit ensamkommande barn ska ersättning lämnas för kostnader för vård som ges med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även lämnas för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). Rätten till ersättning förutsätter att vården har påbörjats före 18 års ålder.

Ersättning ska lämnas för kommunens faktiska kostnad per person och dygn. Om schablonersättning har betalats ut enligt 20 §, ska ersättning lämnas för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen.

Ersättning för kostnader för hälsoundersökning

22 § Ett landsting har rätt till ersättning för hälsoundersökning av en utlänning som omfattas av 4–6 §§ och som inte tidigare har omfattats av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

En hälsoundersökning enligt första stycket ersätts i form av en schablonersättning med x kronor. I ersättningen ingår kostnader för tolk i samband med hälsoundersökningen.

Ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg

23 § En kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg av en utlänning som omfattas av 4–6 §§ och som avser

1. stöd och hjälp i boendet och för särskilda boendeformer för service och omvårdnad enligt socialtjänstlagen (2001:453),
2. insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
3. assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken,
4. bostadsanpassningsbidrag enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m., och
5. hälso- och sjukvård.

Rätten till ersättning gäller under de två första åren efter det att utlänningen först togs emot i kommunen. Ersättningen betalas endast ut om kommunens sammanlagda kostnader eller landstingets sammanlagda kostnader för en utlänning uppgått till lägst 300 000 kronor under ett år.

Utbetalning av ersättning

24 § Ersättning för kostnader enligt 18, 21, 23 §§ ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott.

En ansökan om ersättning enligt 23 § ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av den tolv månadersperiod ansökan avser.

En ansökan om övriga ersättningar enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av det kvartal som ansökan avser.

25 § Schablonersättning enligt 8–9, 10–14, 17, 19–20 och 22 §§ ska betalas utan att en ansökan behöver göras.

26 § Ersättning enligt 8–9 § ska betalas ut före utgången av april månad varje kalenderår.

Ersättning enligt 12 § andra stycket ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningsen togs emot i kommunen.

Ersättning enligt 12 § tredje stycket ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningsen togs emot i kommunen. Resterande delen av schablonersättningen betalas ut för perioder som omfattar tre kalendermånader (ersättningsperiod). Utbetalning med 10 procent av schablonersättningen ska göras månaden efter utgången av varje ersättningsperiod.

Ersättningen enligt 13 § ska betalas ut samtidigt som ersättning enligt 12 § tredje stycket.

Ersättningen enligt 14 § ska betalas ut månaden efter utgången av den ersättningsperiod under vilken utlänningsen flyttat.

Ersättning enligt 17 § ska betalas ut kvartalsvis inom en månad från det kvartal som ersättningen avser och ersättning.

Ersättning enligt 19 § ska betalas ut inom en månad från det att ersättning enligt 17 § för första gången har betalats ut till en kommun.

Ersättning enligt 20 § betalas ut kvartalsvis inom tre månader från det kvartal som ersättningen avser.

Ersättning enligt 22 § betalas ut kvartalsvis inom en månad från det kvartal som ersättningen avser.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

27 § Kommuner och landsting är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning enligt denna förordning.

Återbetalning och återkrav

28 § En mottagare av ersättning enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om ersättningen har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren, är denna återbetalningsskyldig endast om mottagaren insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

29 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 28 §, ska den myndighet som beslutat om ersättningen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

Om det finns särskilda skäl för det, får ett krav på återbetalning efterges helt eller delvis.

Överklagande

30 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Bemyndigande

31 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ska upphöra att gälla.

1.28 Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig ersättning till landsting och öppenvårdsapotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptföreskrivna läkemedel som de har för vissa utlänningar. Förordningen gäller även för kommun som inte ingår i ett landsting.

2 § Migrationsverket prövar frågor om och betalar ut ersättning enligt denna förordning.

Rätten till ersättning för landsting

3 § Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som

1. avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och

2. hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716).

För personer som fyllt arton år ges ersättning för omedelbar vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt omedelbar tandvård och tandvård som inte kan anstå.

För personer som inte fyllt arton år samt för personer som avses i 5 § och som har beviljats uppehållstillstånd som föranleder folkbokföring i Sverige ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård.

4 § Ersättning får ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och som är registrerad vid ett mottagandecenter.

5 § För utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende får ersättning enligt 3 och 4 §§ ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

6 § Ersättning enligt 3–5 §§ får inte ges för vård av utlänningar som enligt 32 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar inte har rätt till bistånd.

Ersättning till landsting för hälso- och sjukvård

7 § Hälso- och sjukvård enligt 3 och 5 §§ ersätts i form av en schablonersättning som lämnas med ett visst belopp per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet.

Schablonersättningen som ges för barn är x kronor för barn till och med 18 år. För vuxna ges schablonersättning med x kronor för personer från och med 19 år till och med 60 år och med x kronor för personer som är 61 år eller äldre.

Kostnader för tolk, hjälpmedel och transport eller sjukresa i samband med vård som ger rätt till ersättning inkluderas i schablonersättningen.

Ersättning till landsting för hälsoundersökning

8 § Ett landsting har rätt till schablonersättning för hälsoundersökningar enligt 4 §. I ersättningen inkluderas kostnader för tolk i samband med hälsoundersökningen.

Ersättningen betalas ut till det landsting där utlänningen är registrerad i mottagandecenter.

Ersättningen är xx kronor per person.

Ersättning till landsting för kostnadskrävande vård

9 § För vård åt utlänningar som avses i 3 och 5 §§ får Migrationsverket betala ut särskild ersättning, om kostnaden för en vårdkontakt uppgår till mer än xx kronor beräknad enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård. Den särskilda ersättningen ska motsvara den kostnad som överstiger xx kronor och ska beräknas enligt riksavtalets bestämmelser. Om behandling av vårdnadshavare är nödvändig för barnets vård inom barn- och ungdomspsykiatri ska även kostnaderna för sådan behandling ingå i en vårdkontakt.

Ersättning till öppenvårdsapotek

10 § Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar samt för utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716).

För utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningen inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 32 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar inte har rätt till bistånd.

Utbetalning av ersättning

11 § Ersättning för kostnader enligt 9 § ska efter ansökan betalas ut efter avslutad vårdkontakt. Vid långvarig vårdkontakt får utbetalning ske kvartalsvis i efterskott.

Ansökan om ersättning enligt 9 § ska ha kommit in till Migrationsverket senast sex månader efter utgången av det kalenderår då vårdkontakten avslutades.

12 § Schablonersättning enligt 7 och 8 §§ ska betalas ut utan att en ansökan behöver göras.

Ersättningen enligt 7 § betalas ut i den månad som följer varje kvartalsskifte. Ersättningen enligt 8 § betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

13 § Landsting och kommuner är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för bedömningen av deras rätt till ersättning enligt denna förordning.

Bemyndigande

14 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Återbetalning och återkrav

15 § Ersättning som ett landsting har tagit emot enligt denna förordning får krävas åter helt eller delvis om den betalats ut till följd av att landstinget har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren av ersättningen, är mottagaren återbetalningsskyldig om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

Överklagande

16 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 8–10 §§ får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande upphör att gälla.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska införas en ny paragraf, 6 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 c §

Skyldigheten att upprätta en individuell handlingsplan och att i en aktivitetsrapport redovisa åtgärder som har vidtagits för att ta sig ur arbetslöshet gäller inte för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande en asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Regeringen föreskriver att 7 a och 9 §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

En anvisning till ett program ska avse verksamhet på heltid.

En anvisning får dock avse verksamhet på deltid, om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller sådan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. föräldraledighet, eller
3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för tid som motsvarar arbetsutbudet.

En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon samtidigt arbetar, tar del av en arbetsmarknadspolitisk insats eller av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Den sammanlagda tiden ska i dessa fall motsvara hans eller hennes arbetsutbud.

En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

9 §

Kravet i 8 § första stycket att den som anvisas ska ha fyllt 25 år gäller inte för

1. unga med funktionshinder,
2. personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
3. personer som deltar i programmet stöd till start av näringsverksamhet enligt 18–19 a §§,
4. personer som deltar i förberedande insatser i form av folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte enligt 30 § andra stycket 3, *och*
5. personer som har fyllt 18 år och som står långt ifrån arbetsmarknaden eller, när det gäller anvisningar till arbetspraktik, som har fyllt 20 år och omfattas av ett utbildningskontrakt enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

4. personer som deltar i förberedande insatser i form av folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte enligt 30 § andra stycket 3,

5. personer som har fyllt 18 år och som står långt ifrån arbetsmarknaden eller, när det gäller anvisningar till arbetspraktik, som har fyllt 20 år och omfattas av ett utbildningskontrakt enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända, *och*

6. personer som fyllt 18 år och som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska införas en ny paragraf, 1 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

Förordningen ska inte tillämpas avseende sådana deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

2 Uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Mottagandeutredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningen ska utreda och lämna förslag inom följande områden:

- Bosättning av asylsökande och nyanlända samt anvisning av ensamkommande barn.
- Överenskommelser med kommuner.
- Ansvarsfördelning mellan myndigheter.
- Organiserad sysselsättning.
- Statlig ersättning till kommuner och landsting.

I utredningens direktiv understryker regeringen att nuvarande ordning för mottagande av asylsökande och nyanlända saknar ett helhetsperspektiv. Varken staten eller kommunerna har något samlat mandat eller ansvar som främjar kontinuitet vilket försvårar möjligheterna att uppfylla samhällets mål för verksamheten. Regeringen understryker särskilt den otillräckliga kapaciteten i mottagandet, det splittrade ansvaret för bosättningen, att bristen på meningsfull sysselsättning passiviserar och den krångliga regleringen av de statliga ersättningarna till kommuner och landsting.¹

¹ Dir. 2015:107.

2.1.1 Utredningen har fått tre tilläggsdirektiv

Utredningen har också fått tre tilläggsdirektiv.² Den 22 december 2016 beslutade regeringen att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 oktober 2017.

Genom tilläggsdirektiv den 4 maj 2017 fick utredningen i uppdrag att inom ramen för befintligt uppdrag även föreslå utformningen av ett system för tidiga insatser för asylsökande där dagersättning kopplas till deltagande. Utredningen fick också i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagersättningen även vid till exempel misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet.

Den 19 oktober 2017 beslutade regeringen om förlängd tid för utredningen till den 31 mars 2018.

2.1.2 Tolkning av direktiv

Sedan regeringen beslutade om utredningens ursprungliga direktiv har mottagandet varit föremål för överväganden och beslut om förändringar från riksdagens, regeringens och berörda aktörers sida. Bland de områden som har varit föremål för nya beslut kan nämnas ansvaret för bosättning, innehåll i och ansvar för tidiga insatser för asylsökande samt anvisning av ensamkommande barn och ersättningarna för mottagandet av ensamkommande barn. Bosättningslagen har också börjat tillämpas.

Riksdagens beslut om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige är ytterligare en omständighet som har påverkat förutsättningarna för hur ett nytt mottagandesystem bör vara utformat. Regeringen har också beslutat om tilläggsdirektiv till utredningen. Detta har gjort att det har funnits anledning att löpande tolka och klargöra direktivens aktuella innebörd.

² Dir. 2016:112, dir. 2017:48 och dir. 2017:101.

2.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har hållit tolv sammanträden med de sakkunniga och experter som regeringen förordnat.

Utredningen har tagit del av ett betydande antal rapporter, betänkanden, studier och andra underlag från myndigheter, kommunsektorn, civila samhällets organisationer och forskare. Till grund för utformandet av utredningens överväganden och förslag har vi genomfört analyser av nuvarande ordning vilka har samlats i ett *analysunderlag*.

Utredningen har genomfört studiebesök och möten med relevanta aktörer i Sverige och i andra länder.³ Inte minst har företrädare för kommunsektorn liksom regionala aktörer haft en viktig roll i att förse utredningen med underlag och reflektioner.

Mottagandeutredningen har fört en löpande dialog med företrädare för organisationer i det civila samhället och arbetsmarknadens parter liksom med olika aktörer på bostadsmarknaden. På motsvarande sätt har vi fört dialog med företrädare för forskarsamhället. Andra externa aktörer av intresse för utredningen har varit Riksrevisionen, statliga utredningar och samordnare. Den särskilde utredaren och sekretariatet har även medverkat vid konferenser, möten och i andra sammanhang där utredningens frågor har diskuterats.⁴

2.3 Betänkandets upplägg

Mottagandeutredningen har utformat redovisningen av vårt arbete som ett *förslagsbetänkande*. Det innebär att betänkandet i huvudsak fokuserar på våra förslag till hur mottagandet bör förändras.

På en viktig punkt avviker betänkandet från hur ett betänkande vanligtvis ser ut. Det gäller frågan om vem som ska vara ansvarig för att ordna boende för och erbjuda insatser till asylsökande. Här presenterar vi två alternativ: utredningens huvudförslag att staten

³ Mottagandeutredningen har under arbetet besökt och studerat mottagandesystemen i Danmark, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike.

⁴ Se bilaga 5.

och kommunsektorn delar på ansvaret, och vårt alternativa upplägg att staten ensam ansvarar för detta.

Anledningen till att vi har valt att göra så är att det under arbetets gång framkommit att tilliten mellan staten och kommunsektorn är förhållandevis skör. Det gäller inte minst bristen på tillit gällande finansieringen och ersättningarna till kommunsektorn samt mottagandet av nyanlända invandrare i kommunerna. Enligt vår bedömning riskerar denna brist på tillit att försvåra ett effektivt genomförande av utredningens huvudförslag. Det är därför motiverat att även presentera ett alternativt upplägg.

I betänkandet redovisar vi helheten i det reformpaket vårt arbete mynnat ut i. Av detta skäl redovisar vi inte hela det analysarbete som har legat till grund för förslagen. I stället kommenterar vi analysen i direkt anslutning till våra förslag och överväganden.

Av samma skäl innehåller betänkandet enbart en kortfattad beskrivning av nuvarande ordnings utveckling över tid och förtjänster och brister. Vi har funnit detta tillvägagångssätt lämpligt eftersom regeringens direktiv är tydligt när det gäller de problem och utmaningar som följer av nuvarande ordning. Merparten av de problem som regeringen beskriver i direktiven är väl kända och mottagandets aktörer har en relativt samstämmig problembild. Problemen är dessutom väl belysta och analyserade i ett flertal rapporter och utredningar.

I betänkandet redovisar vi inte heller samtliga sätt att lösa och organisera mottagandet som vi har analyserat. Inom ramen för vårt uppdrag har vi dock bland annat utrett om staten bör ta över ansvaret för ankomstfasen för ensamkommande barn och om även dessa barn bör bo vid de föreslagna ankomstcentren. I anslutning till detta har vi också analyserat för- och nackdelar med en förlängd ankomsttid för ensamkommande barn.

Vi har också tittat på och analyserat olika sätt att organisera ett statligt ansvar för mottagandet av asylsökande. Till exempel har vi undersökt förutsättningarna att bygga vidare på och utveckla nuvarande ordning genom en förändrad styrning av Migrationsverket. Utredningen har dock funnit att en sådan lösning inte är lämplig i detta fall. Dels är regeringens direktiv tydliga när det gäller de problem som följer av nuvarande ordning och vi menar därför att mindre förändringar av nuvarande ordning inte kan se som ett reellt alter-

nativ. Dels menar vi att regeringen redan nu kan åstadkomma en sådan förändring eftersom det inte kräver några lagändringar.

I kapitel 1 presenterar vi utredningens författningsförslag. I kapitel 2 sammanfattar vi vårt uppdrag och vår tolkning av detta och beskriver övergripande hur vi har genomfört uppdraget. I kapitel 3 beskriver vi mottagandets utveckling 1984–2017 och i kapitel 4 ger vi vår syn på problemen med nuvarande ordning och behovet av reformer. Kapitel 5 innehåller utgångspunkterna för utredningens huvudförslag.

Utredningens huvudförslag inleds med kapitel 6 där vi redogör för hur ankomsten till Sverige bör se ut. I kapitel 7 diskuterar vi den fas då den enskilde väntar på beslut i asylprövningen och kapitel 8 berör tiden efter beslut. Kapitel 9 innehåller vårt förslag till övergripande mål för mottagandet och en beskrivning av mottagandets organisering. I kapitel 10 redogör vi sedan för hur staten ska ersätta kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet. Huvudförslaget avslutas sedan i kapitel 11 med en samlad bedömning av de konsekvenser som följer av utredningens förslag.

I kapitel 12, 13 och 14 redogör vi för ett alternativt upplägg till utredningens huvudförslag.

Kapitel 15 innehåller en redogörelse för hur förslagen till reformer bör kunna genomföras.

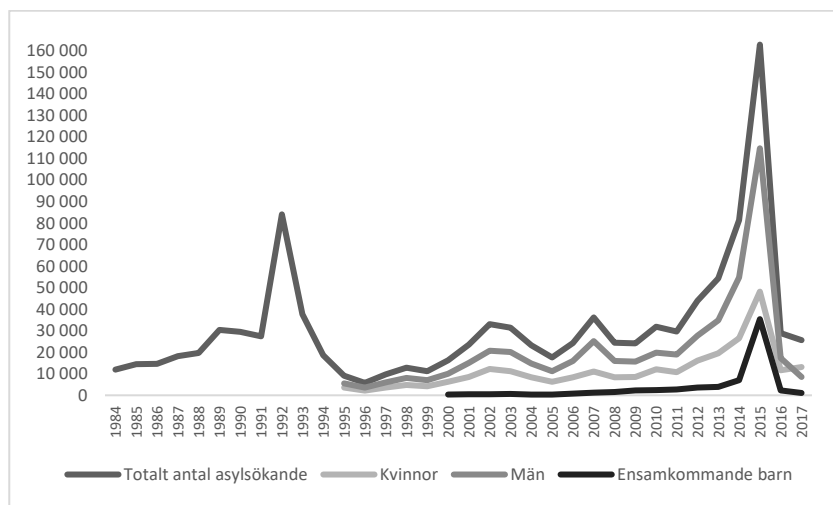
Avslutningsvis presenterar vi i kapitel 16 utredningens kommentarer till författningsförslagen.

3 Mottagandet 1984–2017

3.1 Mottagandet varierar kraftigt över tid

I efterdyningarna av flyktingsituationen 2015 när 163 000 personer sökte asyl i Sverige är det lätt att glömma bort att mottagandet av asylsökande har varierat kraftigt över tid. Sedan 1945 är det endast fyra år som Sverige har tagit emot fler än 50 000 asylsökande under ett år. Vid sidan om dessa enskilda år har mottagandet varierat mellan knappt 6 000 och 44 000 asylsökande per år.

Figur 3.1 Antalet personer som har sökt asyl i Sverige 1984–2017



Källa: Migrationsverket.

Sett till perioden 1984–2017 har Sverige i genomsnitt tagit emot 31 500 asylsökande per år. Under mitten av 2000-talet stabiliserade sig mottagandet på en nivå över 20 000 asylsökande per år. Därefter

skedde sedan en kontinuerlig uppgång av antalet asylsökande fram till 2015.

I och med det höga antalet asylsökande 2015 och de åtgärder som riksdag och regering har vidtagit har antalet asylsökande sjunkit under 2016 och 2017.¹ År 2016 och 2017 var antalet asylsökande tillbaka på samma nivåer (strax under 30 000 asylsökande per år) som de Sverige hade under de första tio åren av 2000-talet.

Som jämförelse till Sveriges mottagande kan nämnas att under perioden 2008–2012 sökte mellan 225 000 och 335 000 personer asyl i EU. Under 2013 började antalet asylsökande att öka för att 2015 uppgå till drygt 1,3 miljoner personer. Därefter har antalet asylsökande minskat även om det kom nästan lika många under 2016 som det gjorde 2015. Under perioden 2008–2015 tog Sverige emot mellan 9 och 13 procent av de asylsökande som kom till EU.

Under senare år har också antalet asylsökande ensamkommande barn ökat. I början av 2000-talet tog Sverige årligen emot mellan 350 och 450 ensamkommande barn. Under perioden 2005–2013 skedde en markant årlig ökning av antalet ensamkommande barn och 2014 kom det över 7 000 ensamkommande barn till Sverige. År 2015 tog Sverige emot över 35 000 ensamkommande barn.

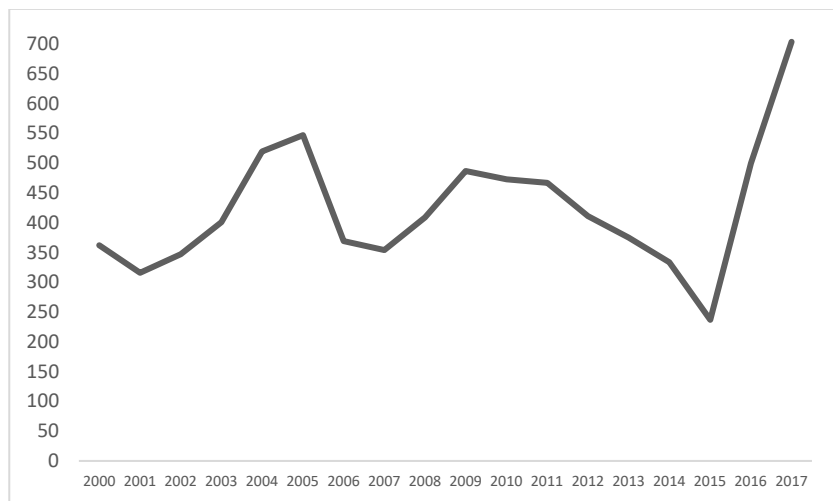
Åren 2008–2013 kom det omkring 12 000 ensamkommande barn till EU per år. Därefter har antalet ensamkommande barn ökat och 2015 kom det 96 000 ensamkommande barn till EU. Sverige tog emot mer än en tredjedel av barnen och var det land i EU som tog emot flest ensamkommande barn. År 2016 minskade antalet ensamkommande barn till EU med en tredjedel och Sverige stod för mottagandet av 3 procent av dem.

3.1.1 Asylsökande vistas i mottagandet i över ett år

Det är inte bara antalet personer som söker asyl i Sverige som varierar över tid utan det gör även vistelsetiderna i mottagandet. Av figur 3.2 framgår den genomsnittliga vistelsetiden i mottagandet under perioden 2000–2017.

¹ Se prop. 2015/16:1, prop. 2015/16:174 och Regeringsbeslut 11:13, Ju2015/08659/PO.

Figur 3.2 Genomsnittlig vistelsetid i mottagandet 2000–2017
(antal dagar)



Källa: Migrationsverket.

Handläggnings- och vistelsetiderna i mottagandet spelar stor roll för hur pass väl mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare fungerar. Av figuren framgår att vistelsetiderna varierar rejält under perioden 2000–2017. Som lägst var den genomsnittliga vistelsetiden 2015 när den var nere i 237 dagar, medan den 2017 var upp i 702 dagar.

Det finns flera orsaker till att vistelsetiderna blir långa. Det handlar dels om att tiden mellan ansökan och beslut i det enskilda ärendet blir lång, dels om hur stora balanser Migrationsverket har, dels om hur lång tid det tar för kommunerna att ta emot personer som har fått uppehållstillstånd. Processerna i överinstanserna medför dessutom att vistelsetiderna kan förlängas ytterligare.

Historiskt sett har en stor andel av de asylsökande fått vänta länge på ett beslut i sitt ärende, även om den genomsnittliga handläggningstiden tidvis har varit förhållandevis kort. I tabell 3.1 redovisar vi de genomsnittliga handläggningstiderna och hur stor andel av ärendena som Migrationsverket har avgjort inom tre, sex respektive nio månader under åren 2012–2017.

Tabell 3.1 Handläggnings- och vistelsetider i asylärenden 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal nya asylsökande under året	43 887	54 259	81 301	162 877	28 939	25 666
Avgjorda asylärenden	36 526	49 870	53 503	58 802	111 979	66 301
<i>Inom 3 månader (andel)</i>	<i>52</i>	<i>52</i>	<i>37</i>	<i>24</i>	<i>8</i>	<i>16</i>
<i>Inom 6 månader (andel)</i>	<i>86</i>	<i>79</i>	<i>75</i>	<i>39</i>	<i>20</i>	<i>20</i>
<i>Inom 9 månader (andel)</i>	<i>95</i>	<i>91</i>	<i>89</i>	<i>59</i>	<i>33</i>	<i>23</i>
Genomsnittlig handläggningstid (dagar)	108	122	142	229	328	496
Genomsnittlig tid från tillstånd till utflytt (dagar)	80	89	108	110	93	123
Genomsnittlig tid från lagakraft till självmant återvändande (dagar)	76	73	67	61	58	82

Källa: Migrationsverket.

År 2012 och 2013 fick omkring hälften av de asylsökande sina beslut inom tre månader. Ett år senare (2014) hade andelen sjunkit till 37 procent och 2017 var andelen 16 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden i bifallsärenden följer i stort det totala genomsnittet. År 2015 och 2016 var dock den genomsnittliga väntetiden i bifallsärendena betydligt längre än den genomsnittliga väntetiden totalt. Ur ett etableringsperspektiv är det värdefull tid som på så vis går förlorad, om inte individen tar egna initiativ och hittar vägar för att utnyttja tiden till något konstruktivt.

Under den redovisade perioden har Migrationsverket också gjort olika insatser och prioriteringar vilket förklarar varför handläggnings- och vistelsetiderna varierar så kraftigt. Hösten 2012 prioriterade till exempel Migrationsverket vissa enklare ärenden vilket ledde till kortare handläggningstider.²

3.2 Mottagandets organisering och utveckling

Mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare har under de senaste decennierna genomgått flera förändringar. Sedan 1990-talet har asylmottagandet gått mot normalisering genom att asylsökande har fått tillgång till grundläggande reguljära välfärdstjänster i kom-

² Migrationsverket (2013a).

muner och landsting. Sedan 2006 tas till exempel ensamkommande barn emot av och bor i en kommun och förväntas därigenom komma i åtnjutande av de stödinsatser som socialtjänsten kan erbjuda. I följande text redogör vi för ett antal viktiga moment och händelser i mottagandets utveckling under perioden 1984–2017. Utöver dessa moment och händelser finns det också ett antal mindre förändringar som också spelat roll för hur mottagandet är organiserat och fungerar i dag, men dessa har vi inte redogjort för i detalj.

3.2.1 Lokalt mottagande och Hela Sverige-strategin

År 1985 tog Statens Invandrarverk över ansvaret för mottagandet av asylsökande. Myndigheten skulle sluta överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande. Syftet med detta var att motverka den ojämna fördelningen och koncentrationen av asylsökande till storstäderna. Mottagandet skulle ske i kommuner med goda möjligheter till arbete, men utanför storstäderna och asylsökande som beviljades uppehållstillstånd skulle bli kvar i kommunen de hade vistats i under asyltiden. En asylsökande skulle stanna några veckor på en statlig anläggning för att därefter anvisas ett boende i en kommun där man skulle invänta beslutet i ärendet.³

Till en början involverades cirka 60 kommuner, men i takt med att antalet asylsökande ökade kom allt fler kommuner att ha ett mottagande. Under andra halvan av 1980-talet ökade vistelsetiden vid de statliga anläggningarna eftersom kommunerna hade svårt att ta emot asylsökande i den omfattning som krävdes.

Som en följd av detta uppmanade staten samtliga kommuner att bistå i flyktingmottagandet (den så kallade Hela Sverige-strategin). I samband med detta övergavs också ambitionen om att arbetsmarknads- eller utbildningsmöjligheter i kommunen skulle styra mottagandet. I början av 1990-talet fanns överenskommelser med nästan alla landets kommuner.

Utvärderingar av Hela Sverige-strategin har visat att strategin hade såväl positiva som negativa effekter. Den sociala närheten i de mindre kommuner upplevdes som positivt samtidigt som strategin

³ Ds A 1981:11, Ds A 1983:10 och prop. 1983/84:124.

ledde till att få kom i arbete. I stället hamnade många i en utbildningsspiral som förhindrade dem från att komma i egenförsörjning.⁴

3.2.2 Möjligheten att bo i en kommun begränsas

I slutet av 1980-talet förändrades förutsättningar för asylsökande att bo i en kommun då lagen om bistånd åt asylsökande med flera⁵ infördes. I och med detta kopplades stödet till asylsökande bort från dåvarande socialtjänstlagen⁶. I stället fick de asylsökande bistånd i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag.

En konsekvens av detta blev att asylsökandes möjligheter att bo i kommunerna begränsades. Asylsökande som behövde ekonomiskt bistånd för att klara sitt uppehälle skulle i princip bo på en statlig anläggning. Därmed avvecklades till stor del det lokala mottagandet av asylsökande.

År 1989 infördes en ordning med utredningsslussar där nya asylsökande under en kort tid skulle tas emot och genomgå asylutredning. Efter genomgången utredning skulle asylsökande erbjudas plats vid en statlig mottagningsanläggning.⁷

I takt med att antalet asylsökande ökade under perioden 1989–1993 ökade också antalet utredningsslussar och anläggningar kraftigt. Väntetiderna på anläggningarna blev också längre och ledde med tiden till att Statens invandrarverk strävade efter ett mer normalt boende för de asylsökande. I stället för inkvartering i stora anläggningar etablerade man boende i vanliga lägenheter. Periodvis gynnades utvecklingen av att det fanns god tillgång till lediga lägenheter på många orter. Under sådana perioder kunde Statens invandrarverk hyra hela hus eller delar av bostadsområden.⁸

⁴ SOU 2003:75.

⁵ Lag (1988:153) om bistånd åt asylsökande med flera.

⁶ Socialtjänstlag (1980:620).

⁷ SOU 1988:2 och SOU 2009:19.

⁸ SOU 2003:75.

3.2.3 Att bo i eget boende blir allt vanligare

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande infördes 1994 genom lagen om mottagande av asylsökande med flera.⁹ Det blev då möjligt för asylsökande att själva välja var de ville bo med bibehållen dagersättning. Eget boende uppmuntrades och mottagandet skulle så långt som möjligt främja att asylsökande i första hand bodde utanför det ordinarie anläggningssystemet. Förändringen syftade till att uppmuntra asylsökande att ta större ansvar för sin egen livssituation och sänkta kostnader för mottagandet för staten.¹⁰

Det egna boendet skulle främja integration och göra det lättare för asylsökande att få arbete och lära känna det svenska samhället med stöd av släkt och bekanta som redan bodde i Sverige.¹¹ I betänkandet som föregick propositionen tonades möjliga problem som ökad segregation och dålig boendemiljö för barn ned.¹²

Inför reformen uppskattades att cirka 10 procent av de asylsökande skulle ordna ett eget boende. Det visade sig dock snart att omkring 60 procent av de asylsökande utnyttjade möjligheten att bo i eget boende under asyltiden. Historiskt sett har också sig en betydligt större andel valt att ordna egen bostad under asyltiden. Andelen har varierat mellan 30 och 50 procent under perioden 1999 och 2017.

3.2.4 Minskad betydelse av överenskommelser med eget boende

I propositionen med förslag om mål och inriktning för en framtida integrationspolitik konstaterade regeringen att nyanlända invandrare måste ha rätten att fritt bestämma var de vill bo. Samtidigt menade regeringen att det vore önskvärt med en större spridning av nyanlända invandrare över landet. Givet detta skulle personer som av olika anledningar behövde hjälp med bosättning bosättas i en kommun som hade förutsättningar att erbjuda introduktionsprogram anpassat till den mottagnes bakgrund.¹³

⁹ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

¹⁰ Prop. 1993/94:94.

¹¹ SOU 1992:133 och prop. 1993/94:94.

¹² SOU 1992:133.

¹³ Prop. 1997:98:16.

Från och med 1998 ansvarade Integrationsverket för att träffa överenskommelser med kommuner om att ta emot nyanlända invandrare. I uppdraget ingick att undvika koncentration av invandrare till vissa kommuner. Detta förutsatte att myndigheten kom överens med andra kommuner om ett tillräckligt antal platser för att täcka behoven. I överenskommelserna försökte man ta hänsyn till en kommuns storlek, arbetsmarknadsförutsättningar, utbildningsutbud och antal asylsökande i eget boende.

Systemet med frivilliga överenskommelser fortsatte även efter Integrationsverkets avveckling. Migrationsverket fick till att börja med ansvar för att teckna överenskommelser om kommunmottagande utifrån de överläggningar med kommunerna som länsstyrelserna ansvarade för. År 2011 tog länsstyrelserna över uppgiften i sin helhet.

I samband med etableringsreformen fick Arbetsförmedlingen ansvar för att fastställa länstal efter samråd med bland annat länsstyrelserna. Syftet med att Arbetsförmedlingen fick ansvar för detta var att man ville stärka arbetsmarknadsperspektivet och styra bosättningen till kommuner eller regioner där det fanns goda möjligheter till arbete.

3.2.5 En skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända invandrare införs

Under lång tid byggde alltså mottagandet av nyanlända invandrare på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Eftersom överenskommelserna inte varit förpliktigande för kommunerna har de fungerat relativt svagt som styrinstrument. De har inte heller varit ett tillräckligt verktyg för att få fram det antal platser som behövs i bosättningen eller för att få till ett jämnare mottagande mellan landets kommuner.

Ordningen med överenskommelser har också lett till att personer med uppehållstillstånd fått vänta länge innan de kunnat bosätta sig i en kommun för att påbörja sin etablering. Under perioden 2012–2014 ökade antalet personer med uppehållstillstånd som vistades i

anläggningsboende från drygt 4 000 till omkring 10 000 personer.¹⁴ Under hösten 2016 var antalet uppe i drygt 18 000 personer.

Det har också funnits starka ekonomiska incitament att flytta från ett anläggningsboende så snart som möjligt efter uppehållstillstånd. Många nyanlända har därför valt att ordna boendet på egen hand, vilket ofta har skett i kommuner som redan haft ett högt mottagande eller i kommuner med svag sysselsättningstillväxt. Detta har också förstärkt den ojämna fördelningen av nyanlända mellan Sveriges kommuner.

För att råda bot på dessa problem infördes den 1 mars 2016 en skyldighet för kommuner att ta emot de nyanlända invandrare som anvisats till kommunen för bosättning.¹⁵ Genom skyldigheten tar alla kommuner ansvar för mottagandet av nyanlända och för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet.¹⁶

I nuvarande ordning ska anvisningar till kommunerna i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och vidarebosatta. Vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens folkmängd, arbetsmarknadsförutsättningar, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt antalet asylsökande som vistas i kommunen. Ett beslut om anvisning kan inte överklagas och det finns ingen sanktionsmöjlighet om en kommun inte tar emot en nyanländ som anvisats till kommunen inom angiven tid.

3.2.6 Förändringar i mottagandet av ensamkommande barn

Ensamkommande barn har under lång tid kommit till Sverige för att söka skydd. Det var dock först under 1980-talet som man uppmärksammade att ensamkommande barn behövde tas emot på ett annat sätt än vuxna asylsökande. Som en följd av detta startade Statens invandrarverk särskilda grupphem för ensamkommande barn.

Med tiden uppmärksammades det att gällande lagstiftning inte tillförsäkrade barnen det skydd och den omvårdnad som de hade

¹⁴ Migrationsverket (2015a).

¹⁵ Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹⁶ Prop. 2015/16:54.

rätt till. Till följd av detta föreslogs att barnen i stället borde tas om hand av kommunerna.¹⁷

År 2006 infördes en ordning där barnen togs emot av och bodde i en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket.¹⁸ Migrationsverket anvisade en kommun som ordnade boende för barnet, men myndigheten hade fortfarande kvar det övergripande ansvaret för mottagandet av barnen. En kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn fick också rätt till ersättning för sina åtaganden.

Efter att kommunerna tog över det praktiska ansvaret för mottagandet barnen förändrades förutsättningarna väsentligt inom loppet av ett par år. År 2006 när kommunerna tog över ansvaret kom det ungefär 400 ensamkommande barn till Sverige per år. Redan 2009 kom det dock cirka 2 000 asylsökande ensamkommande barn till Sverige och efter det har antalet ensamkommande barn fortsatt att öka i antal.

Som följd av detta har det varit brist på platser i kommunerna. Ensamkommande barn har därför inte kunnat anvisas från ankomstkommunerna i så snabb takt som det var tänkt när man flyttade ansvaret till kommunerna. I perioder har därför vissa barn varit tvungna att vistas lång tid i tillfälliga boenden trots att en snabb anvisning har ansetts vara bättre för barnen.

Bristen på anvisningsbara platser har också lett till högre kostnader för mottagandet. Anledningen till detta är att ankomstkommunerna har behövt anordna boenden till en högre kostnad än kostnaden för de boenden som kommunerna och Migrationsverket har träffat överenskommelser om.

År 2011 införde Migrationsverket ett nytt arbetssätt för handläggning av asylsökande ensamkommande barns ärenden. Som en del i detta arbetssätt började myndigheten anvisa barnen till en kommun i omedelbar anslutning till ankomsten till Sverige. Om det inte fanns någon ledig plats när ett ensamkommande barn anlände blev barnet kvar i ankomstkommunen.¹⁹ Sedan 2014 är det dock möjligt för Migrationsverket att anvisa ensamkommande barn även till kommuner som inte har överenskommelser om mottagande.²⁰

¹⁷ Ds 2004:54.

¹⁸ Ds 2004:54 och prop. 2005/06:46.

¹⁹ Prop. 2012/13:162.

²⁰ SOU 2011:64 och prop. 2012/13:162.

Några särskilda skäl för anvisning till kommuner utan överenskommelse krävs inte längre. Ett beslut om anvisning kan inte överklagas.

3.2.7 Synen på hur väntetiden bör utnyttjas har förändrats

Parallellt med att boendet för asylsökande har förändrats har också den verksamhet som erbjuds under väntetiden förändrats. Under 1980-talet var inställningen att vistelsetiden på anläggningarna skulle vara kort och att det därför inte fanns anledning att påbörja någon verksamhet under väntetiden.²¹ En asylsökande hade under denna period inte rätt att arbeta under väntetiden.²²

I takt med att vistelsetiderna blev längre ändrades även innehållet i den verksamhet som erbjöds de asylsökande. Statens invandrarverk byggde bland annat upp ett system för samhällsinformation samtidigt som utbudet av fritidsaktiviteter och verksamhet riktad till barn blev större. Undervisning i svenska påbörjades redan under tiden på en anläggning och de asylsökande deltog i skötseln av anläggningarna. I mångt och mycket var verksamheten inriktad mot att erbjuda en meningsfull sysselsättning.

I början av 1990-talet förändrades delvis politikens syn på asyltidens betydelse och innehållet i verksamheten.²³ Ett bra och effektivt mottagandesystem där de asylsökande själva fick ta ansvar ansågs bidra till en snabbare framtida integration i det svenska samhället och underlätta återvändandet för de som inte fick stanna.²⁴ Aktiviteterna under asyلتiden skulle därför både förbereda för ett fortsatt liv i Sverige och för ett återvändande.

År 1992 ändrades regelverket²⁵ så att asylsökande kunde undantas från kravet på arbetstillstånd om deras asylärende inte kunde avgöras inom fyra månader. Detta var slutpunkten på en lång diskussion om de asylsökandes rätt att arbeta och den passiviserande inverkan som de långa väntetiderna hade.

²¹ Ds A 1981:11 och Ds A 1983:10.

²² Prop. 1983/84:124.

²³ Se till exempel SOU 1992:133 och prop. 1993/94:94.

²⁴ Regeringens skrivelse 1993/94:127.

²⁵ 4 § utlänningsförordning (1989:547).

År 2008 infördes krav på att asylsökande skulle uppvisa identitetshandlingar eller medverka till att klargöra sin identitet för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. Denna förändring var en konsekvens av att andelen asylsökande som inte uppvisade identitetshandlingar ökade från 65 procent 1999 till 94 procent 2007.²⁶ År 2010 infördes nuvarande ordning där rätten till undantag från arbetstillstånd är oberoende av om asylärendet bedöms kunna avgöras inom viss tid.

Tidigare anordnades undervisning för asylsökande barn inom ramen för anläggningsverksamheten. Från höstterminen 1993 fick dock asylsökande barn i grundskoleåldern möjlighet till undervisning i det offentliga skolväsendet. Vistelsekommunen blev huvudman för skolverksamheten.²⁷

Den 1 juli 2008 trädde lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera²⁸ i kraft som reglerar landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande hälso- och sjukvård samt tandvård. Innan 2008 fanns det särskilda överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och landsting.

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

3.2.8 Staten tar över ansvaret för nyanländas etablering

År 2010 genomfördes etableringsreformen. Bakgrunden till reformen var att många nyanlända hade haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet.²⁹

Reformen innebar att staten tog över det samordnande ansvaret för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga från kommunerna. Genom reformen tog staten också över ansvaret för ersättningen till individen under introduktionstiden. Det grundläggande syftet med reformen var att åstadkomma en snabbare etablering på arbetsmarknaden genom att sätta arbete i

²⁶ Prop. 2007/08:147.

²⁷ SOU 2009:19.

²⁸ Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera.

²⁹ SOU 2008:58.

centrum för insatserna och genom att ge Arbetsförmedlingen ansvaret för samordningen av insatserna.

Reformen skulle stärka förutsättningarna för etablering genom att villkora den nyanländes ersättning med aktivt deltagande i etableringsinsatser. Reformen skulle också minska de inläsningseffekter som gjorde att det inte lönade sig att arbeta för många nyanlända. Utöver detta skulle reformen öka individens egenmakt genom ökat inflytande och eget ansvar att göra egna val inför framtiden.

Under den tid som etableringslagen med tillhörande förordningar har varit i kraft har flera aktörer uppmärksammat att regelverket för etableringsuppdraget i vissa avseenden är svårt att tillämpa, mindre effektivt och onödigt arbetskrävande att administrera.³⁰ Därtill har andelen individer som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier varit relativt låg, särskilt bland kvinnor, där andelen har legat på i genomsnitt drygt 20 procent per år under perioden 2013–2017. För män har andelen ökat något under samma period, från 35 procent år 2013 till 41 procent år 2017.³¹

Regeringen aviserade 2015 sin avsikt att se över regelsystemet i syfte att minska onödig administration och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget.³² I januari 2018 trädde ett nytt regelverk för vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet i kraft.³³

Syftet med ändringarna är att harmonisera reglerna för nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Harmoniseringen innebär bland annat att materiella bestämmelser om etableringsinsatser och individersättningar för nyanlända i större utsträckning läggs på förordningsnivå i stället för i lag, att rätten till etableringsplan tas bort och ersätts med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Därutöver införs ett proportionerligt åtgärdssystem för nyanlända motsvarande det som i dag gäller för övriga arbetssökande. Handläggningen av etableringsersättningen flyttas också från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

³⁰ Riksrevisionen (2015).

³¹ Arbetsförmedlingen (2016a) och skriftlig uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-02-06.

³² Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 13.

³³ Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

3.2.9 Hösten 2015 har satt sina spår

Under 2015 kom knappt 163 000 asylsökande till Sverige. Till följd av detta vidtog regeringen under hösten 2015 ett flertal initiativ för att underlätta Migrationsverkets arbete med boenden för asylsökande, säkra förmågan i mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända invandrare. Insatserna syftade också till att minska antalet asylsökande, dämpa kostnadsökningarna och skapa bättre förutsättningar för samhället att ta emot ett stort antal asylsökande.

Här ges ett par exempel på åtgärder som har påverkat mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

I juni 2016 begränsades rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera. Ändringen innebär att en person förlorar sin rätt till dagersättning och rätt att bo i ett anläggningsboende om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som inte längre går att överklaga och fristen för avresa löpt ut. Endast vuxna personer som inte bor tillsammans med barn som de har vårdnadsansvar för omfattas av den begränsade rätten till bistånd. Regeländringen syftar till att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden.

Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige³⁴ och följdändringar i utlänningslagen och lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft i juli 2016. Den tillfälliga begränsningen gäller i tre år. Lagstiftningen syftar till att minska antalet asylsökande och förbättra kapaciteten i mottagandet och etableringen.

En mer utförlig redogörelse för händelseförloppet hösten 2015 och de åtgärder som regering, riksdag och myndigheter vidtog återfinns i betänkandet *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*.³⁵

3.2.10 Mottagandet ska bidra till EU:s mål

Det var inte bara Sverige som under hösten 2015 såg en kraftig ökning av antalet asylsökande. Även i andra EU-länder sattes asyl- och mottagningssystemen under press. Under 2016 prioriterade därför

³⁴ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

³⁵ SOU 2017:12.

EU-kommissionen frågan om att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet.

Den svenska regeringens övergripande hållning till reformarbetet är att det gemensamma asylsystemet ska uppnå en jämnare fördelning av asylsökande, vara långsiktigt hållbart och värna asylrätten. Regeringens ståndpunkt är att alla medlemsstater solidariskt måste dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd och att regelverket bör harmoniseras i högre grad än i dag.³⁶

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt slår fast att en gemensam asylpolitik inom unionen är viktig för att upprätta unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.³⁷ Under två faser har ett antal rättsakter antagits och omarbetats för att upprätta och utveckla det gemensamma asylsystemet. En av dessa rättsakter är mottagandedirektivet, som trädde i kraft 2003³⁸ och antogs i en omarbetad version 2013³⁹.

Regeringen tillsatte i januari 2003 en utredning med uppdrag att se över hur direktivet skulle genomföras i Sverige. Utredningen konstaterade att det svenska mottagandet i stort uppfyllde de krav som ställs i direktivet. Dock föreslogs viss författningsreglering för att kodifiera det som redan utgjorde praxis i mottagandet och var i linje med direktivets bestämmelser.⁴⁰

Mottagandedirektivet reglerar bland annat boende och rörelsefrihet, tillträde till arbetsmarknaden och yrkesutbildning, utbildning för minderåriga, hälso- och sjukvård och uppehälle under väntetiden för asylsökande. Därutöver regleras grunderna för när mottagningsvillkoren får inskränkas eller dras in.

Enligt nuvarande direktiv får medlemsstaterna besluta om var en sökande ska bosätta sig av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller om det är nödvändigt för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av ansökan om asyl.⁴¹ Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja materiella mottagningsvillkor att den sök-

³⁶ Regeringskansliet (2016b).

³⁷ Artikel 67, 78.1 och 78.2 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

³⁸ Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18.

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 96.

⁴⁰ SOU 2003:89.

⁴¹ Artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

ande bosätter sig på en bestämd plats.⁴² Med materiella mottagningsvillkor avses inkvartering, mat och kläder, oavsett om det tillhandahålls i natura, i form av ekonomiskt bidrag, som kuponger eller en kombination av dessa tre.⁴³

Inskränkning eller indragning av de materiella mottagningsvillkoren får bland annat göras om den asylsökande lämnar anvisad bostadsort. Sanktionsmöjligheterna är begränsade till inskränkning av de materiella mottagningsvillkoren. Medlemsstaterna ska dock säkerställa värdiga levnadsvillkor för alla asylsökande.⁴⁴

Trots de steg som har tagits för att utveckla det gemensamma asylsystemet finns det fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om tillämpningen av rättsakterna. Det gäller bland annat ifråga om de mottagningsvillkor som ges sökande. Av denna anledning presenterade EU-kommissionen under 2016 en rad förslag till revideringar av de rättsakter som ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet. Paketet innebär en strukturreform av den europeiska asyl- och migrationslagstiftningen och omfattar bland annat ett förslag om reviderat mottagandedirektiv.⁴⁵ För närvarande pågår förhandlingar om förslaget och målsättningen är att förhandlingarna ska slutföras under första halvåret 2018.⁴⁶

⁴² Artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

⁴³ Artikel 2 (g) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

⁴⁴ Artikel 20.1 (a) och 20.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

⁴⁵ EU-kommissionens meddelande, COM(2016) 465 final.

⁴⁶ Programme of the republic of Bulgaria for the presidency of the council of the EU (1 January–30 June 2018).

4 Ett samhällsuppdrag i behov av förändring

4.1 Mottagandets konsekvenser, problem och brister

Utredningens analys skiljer sig i huvudsak inte från den problem- bild regeringen tecknar i direktiven.¹ Det är snarare så att utredningens analys bekräftar och utvecklar de brister och problem som regeringen pekar på i dagens mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

4.1.1 Mottagandet varierar kraftigt mellan kommuner

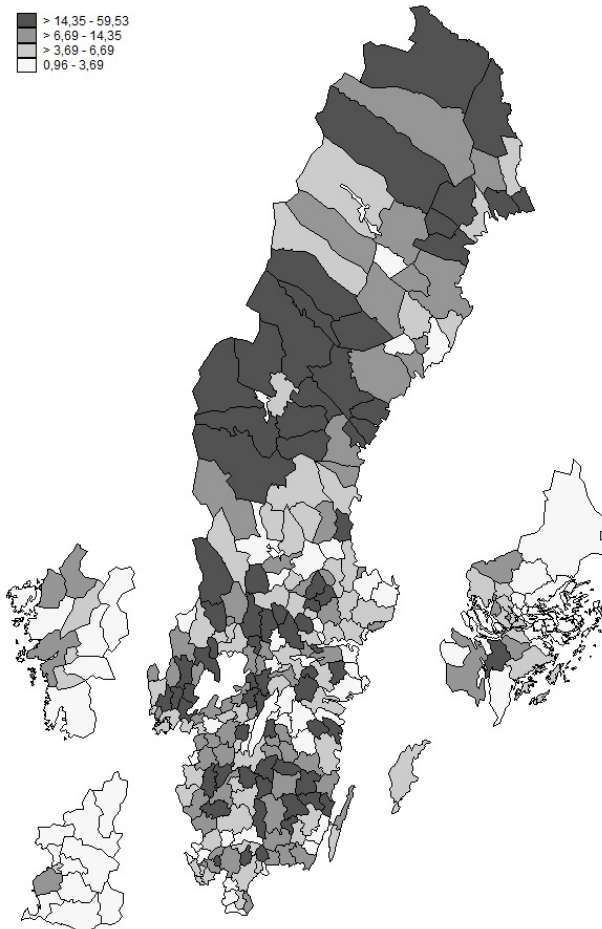
Som framgått av kapitel 3 har Migrationsverket under senare år be- hövt ordna fram ett stort antal asylboenden med mycket kort var- sel eftersom ordinarie mottagningskapacitet i perioder inte har räckt till. I detta arbete har myndigheten nästan uteslutande utgått från var det funnits tillgängliga boenden i form av lediga lägenheter eller varit möjligt att upphandla boenden. Detta har lett till att ett antal kommuner och landsting har tilldelats ett stort ansvar för Sveriges mottagande av asylsökande.

Mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare varierar kraftigt mellan Sveriges kommuner. Antalet asylsökande per 1 000 in- vånare varierade 2017 från nära noll till 59 (figur 4.1). Variationen mellan kommunerna har dock minskat jämfört med perioden 2013– 2016. Även om variationen har minskat så har fördelningen sett ut på i stort sett samma sätt över tid. De kommuner där Migrations- verket hyr lägenheter eller har upphandlat boenden liksom kom- muner med många asylsökande i eget boende har ett mycket högt

¹ Dir. 2015:107.

mottagande. Andra kommuner har ett nästan obefintligt eller mycket litet mottagande.

Figur 4.1 Antal asylsökande per 1 000 invånare 2017



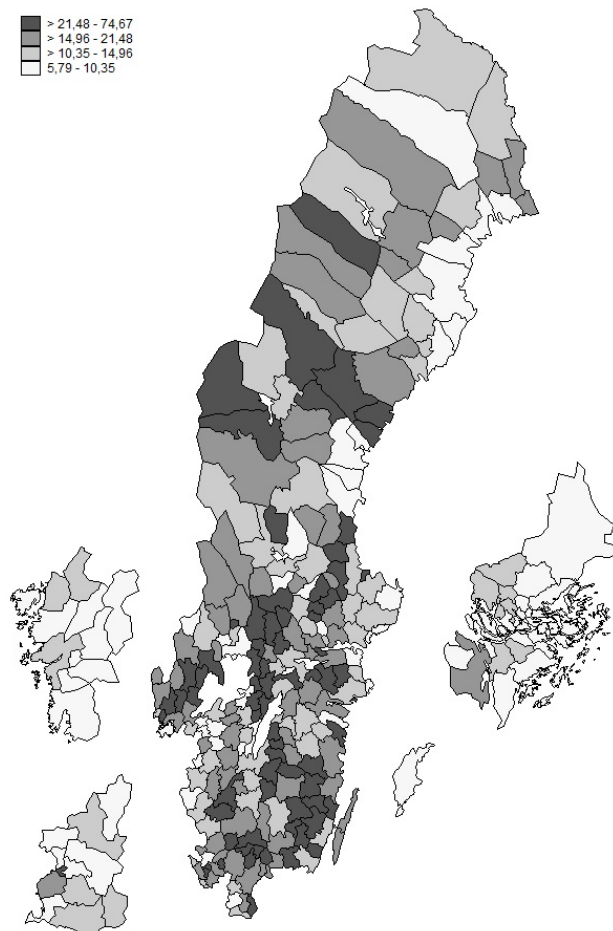
Källa: Migrationsverket och Statistiska centralbyrån, egna beräkningar.

Merparten av de kommuner som tar emot många asylsökande är mindre kommuner med lägre inkomster och svagare sysselsättningsstillväxt. Kommuner med ett lågt mottagande av asylsökande är i stället större kommuner med högre inkomster och förhållandevis stark sysselsättningsstillväxt. Det är också så att kommunerna med högst mottagande tenderar att vara landsbygdskommuner medan kom-

munerna med lägst mottagande tenderar att vara kommuner i storstadsregionerna.²

Ungefär samma mönster återkommer om vi ser till fördelningen av nyanlända invandrare (figur 4.2).

Figur 4.2 Antal nyanlända invandrare per 1 000 invånare 2017



Källa: Migrationsverket och Statistiska centralbyrån, egna beräkningar.

² Se till exempel Riksrevisionen (2015), Riksrevisionen (2017) och Andersson (2016).

Även i detta fall är det framför allt mindre kommuner i Sveriges landsbygder som har ett högt mottagande, medan större kommuner i och omkring storstadsregionerna har ett relativt lågt mottagande.

Bosättningslagen³ har haft utjämnande effekter, men till betydande del kvarstår den ojämna fördelningen. En förklaring till detta är att nivån på mottagandet till stor del styrs av var Migrationsverket väljer att placera sin verksamhet och hyra boenden för asylsökande och var asylsökande bor i eget boende. Dessa faktorer har nämligen även stor betydelse för var i landet som nyanlända invandrare bosätter sig.

Tidigare har det varit så att asylsökande och nyanlända invandrare framför allt valt att ordna eget boende i kommuner i storstadsregionerna. Sedan ett par år tillbaka är dock så inte fallet utan i dag sker detta framför allt i kommuner där Migrationsverket hyr lägenheter eller har upphandlat boenden.

På så vis förstärks den ojämna fördelningen av nyanlända invandrare över tid av hur mottagandet av asylsökande är utformat och organiserat. Det innebär också att en stor del av mottagandet i dag sker i kommuner med svag sysselsättningstillväxt och mindre goda etableringsförutsättningar. I flera av de kommuner som har ett högt mottagande av såväl asylsökande som nyanlända invandrare tycks man åtminstone tillfälligtvis ha närmat sig ett tak för hur många nyanlända invandrare som kan etableras i kommunen.

4.1.2 Fragmenterad målbild försvårar helhet och samverkan

I nuvarande ordning saknas det en gemensam målbild för mottagandet. Mottagandet som struktur har byggts upp löpande och utvecklats under lång tid (se avsnitt 3.2).⁴ Det har skett utifrån förväntningar och krav som ser tämligen annorlunda ut jämfört med dem som gällt de senaste åren. Yttre förutsättningar har också ändrats över tid vilket har bidragit till att mål- och kravbilderna i dag är fragmenterad och innehåller ett antal målkonflikter som mottagandets aktörer ska förhålla sig till och försöka lösa ut i vardagen (se avsnitt 5.1).

³ Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁴ Se till exempel prop. 2005/06:46, prop. 1993/94:94, prop. 1989/90:105 och prop. 1987/88:80 samt SOU 2009:19, SOU 1992:133, SOU 1988:2 och SOU 1983:29.

Utgångspunkterna för migrationspolitiken⁵ och dess genomförande låter sig inte enkelt samordnas med arbetsmarknads- och integrationspolitiken⁶ eller andra politiska ambitioner. Detta leder till målkonflikter som på olika sätt präglar mottagandet och är en viktig orsak till de problem som finns när det gäller samordning och dialog inom nuvarande ordning.

Nuvarande ordning utgår från att först och främst svara upp mot Sveriges åtaganden enligt EU:s lagstiftning och internationella konventioner och från målet att upprätthålla rättssäkerheten för den enskilde. Det finns dock också andra politiska ambitioner och önskemål knutna till mottagandet. Till exempel krav och önskemål som utgår från arbetsmarknads- och integrationspolitiken, men också sådana som är knutna till den regionala tillväxtpolitiken.

De olika målen är i nuvarande ordning inte avvägda mot varandra. Detta leder till otydlighet och bristande samordning och effektivitet såväl inom som mellan de statliga myndigheterna med ansvar inom mottagandet.

Kommunerna har inte sällan andra förväntningar än staten när det gäller mottagandet. Förenklat kan man säga att målen för migrationspolitiken ibland krockar med regionalpolitiska ambitioner om att öka befolkningen eller hitta arbetskraft till den lokala arbetsmarknaden.

Inom mottagandet spelar frågan om hushållning med statens medel en viktig roll när myndigheter ska prioritera. Inte sällan får potentiella långsiktiga vinster ur ett samhällsperspektiv svårt att hävda sig mot kraven på de enskilda aktörerna om att upprätthålla en god budgetdisciplin för det egna ansvarsområdet. Enligt utredningens bedömning har detta haft relativt stor betydelse för hur pass väl nuvarande ordning har fungerat och klarat av att leverera i enlighet med vissa av de mål och värden som finns uppställda för mottagandet eller inom områden som direkt påverkas av mottagandet.

⁵ Se prop. 2009/10:1, utgiftsområde 8, bet. 2009/10: SfU2, rskr. 2009/10:132.

⁶ Se prop. 2011/12:1, utgiftsområde 14 avsnitt 3.3, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88 och prop. 2008/09:1, utgiftsområde 13 avsnitt 3.3, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

4.1.3 Helhetsperspektiv saknas

I nuvarande ordning sker regeringens styrning och organisering av mottagandet i hög grad gentemot sektorer och framför allt mot enskilda myndigheter snarare än med verksamheternas samlade åtagande för ögonen. Den sektorsvisa styrningen försvårar möjligheterna till en effektiv dialog och samverkan mellan staten och kommunsektorn.

Då staten uppträder i olika skepnader gentemot kommunerna försämras såväl förmågan att praktiskt lösa uppkomna problem liksom tilltron till staten i stort. I nuvarande ordning beskrivs ofta avståndet mellan stat och kommunsektor som alltför långt. Detta följer av att de statliga aktörernas incitament eller uppdrag att samverka med kommunsektorn varit allt för svagt. Det beror också på verkliga konflikter mellan olika perspektiv på mottagandet.

En annan central utmaning är att det i dag saknas egentliga incitament och former för en god dialog mellan olika aktörer och sektorer. Detta är särskilt tydligt när det gäller dialogen mellan staten och kommunsektorn, men gäller även dialogen mellan olika statliga aktörer.

4.1.4 Ett ojämnt mottagande försvårar normalisering

Nuvarande ordning innebär alltså att ett begränsat antal kommuner tar ett oproportionerligt stort ansvar för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Styrningen av fördelningen mellan kommuner har varit svag och inte haft tillräcklig kraft att åstadkomma en någorlunda jämn fördelning över landet.⁷ Vissa kommuner har också valt att ta ett stort ansvar för mottagandet.

Det är därför befogat att tala om att mottagandet i dag är en ordning som bygger på två typer av kommuner: *mottagarkommuner* och *icke-mottagarkommuner*.

Som framgått av kapitel 3 har utvecklingen av mottagandet gått mot normalisering. Det vill säga en ordning där kommunsektorns, men även statens, kompetens och resurser används för att uppnå ett kostnadseffektivt mottagande av god kvalitet. Ett mottagande byggt

⁷ Se till exempel Riksrevisionen (2015) och prop. 2015/16:54.

på normalisering förutsätter dock en relativt jämn fördelning av asylsökande och nyanlända över landet.

Att fortsätta med en ordning med mottagarkommuner och icke-mottagarkommuner innebär i praktiken att mottagandet inte utgår från normaliseringsprincipen utan fortsatt ses som en specialverksamhet i samhället. En verksamhet vilken sköts inom vissa kommuner och delar av staten i stället för att vara en del av samhällets ordinarie välfärdsuppdrag.

4.1.5 Ersättningssystemet är otydligt och allt för detaljerat

Systemet för statliga ersättningar till kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet har byggts upp och utvecklats över tid. Ersättningar har tillkommit såväl som försvunnit vilket har lett till att systemet i dag rymmer en rad olika bestämmelser när det gäller ansökningstid, fastställande, utbetalning och överklagande av ersättning. De ersättningsberättigade kostnaderna är många till antalet och de ersätts på olika sätt.

Vissa ersättningar ges utifrån absoluta villkor, medan andra ges i mån av tillgängliga medel. Ett antal ersättningar lämnas i form av schabloner och i andra fall ersätter staten den faktiska kostnaden. Vissa ersättningar betalas ut utan ansökan, medan andra betalas ut först efter ansökning.

Nuvarande ersättningssystem är därmed såväl tids- som resurskrävande och administrativt tungrovt för staten och för kommunsektorn.⁸

4.1.6 Eget boende kan leda till sociala problem

I nuvarande ordning har den enskilde starka incitament för att ordna boende på egen hand. Det egna boendet har också fungerat som en ventil för staten eftersom det inneburit att kostnaden för mottagandet har varit förhållandevis låg även i perioder då Sverige tagit emot många asylsökande. Avsaknad av anläggningsboenden i storstäderna, bristande kvalitet i anläggningsboenden och bristande kapa-

⁸ Riksrevisionen (2017).

citet att ta emot nyanlända i kommunerna styr i praktiken individer och familjer mot eget boende.⁹

Eget ordnat boende under asyltiden har för- och nackdelar. Till fördelarna hör möjligheten att komma närmare det svenska samhället och arbetsmarknaden samt känslan av normalitet och självbestämmande.¹⁰ Samtidigt finns det rapporter som pekar på att eget boende kan leda till minskade kontakterna med det svenska samhället och försämrade möjligheter för den enskilde att delta i tidiga insatser.¹¹ Eget boende kan resultera i trångboddhet och psykisk och fysisk ohälsa samt bidra till ökad etnisk segregation.¹²

Under de senaste 35 åren har boendesegregationen i Sverige ökat.¹³ Det går dock inte att säga i vilken utsträckning asylsökandes möjlighet att ordna eget boende har bidragit till denna utveckling.¹⁴

I dag saknas det till stor del systematiska undersökningar av hur asylsökande som ordnat boende på egen hand har etablerat sig i samhället på längre sikt. Av en studie från Malmö högskola framgår dock att skillnaderna mellan asylsökande som bott i eget boende och asylsökande som bott i anläggningsboende är mycket små när det gäller sysselsättningsgrad och inkomstnivå på längre sikt.¹⁵

Boverket har studerat hur nyanlända invandrare som har ordnat eget boende efter uppehållstillstånd klarat sin etablering. Av studien framgår att det endast finns små skillnader när det gäller graden av integration mellan nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand och nyanlända invandrare som har blivit anvisade till en kommun. Detta gäller såväl integration på bostadsmarknaden som på arbetsmarknaden. Reguljärt förvärvsarbete har dock varit vanligare bland nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand.¹⁶

Dessa slutsatser får även stöd i en rapport om nyanländas boendesituation från 2015. Enligt denna studie har nyanlända som valt att bosätta sig på egen hand efter uppehållstillstånd lyckats bättre än de som blir anvisade till en kommun. Detta gäller oavsett om man

⁹ Boverket (2015b), SOU 1996:55, SOU 2003:75 och Lennartsson (2007).

¹⁰ Boverket (2015b) och Lennartsson (2007).

¹¹ Boverket (2015b).

¹² SOU 1996:55, SOU 2003:75, SOU 2009:19, Boverket (2015b) och Andersson (2017).

¹³ Andersson med flera (2016).

¹⁴ Andersson (2017).

¹⁵ Bevelander & Pendakur (2017).

¹⁶ Boverket (2008).

ser till förvärvsarbete, arbetsinkomst, ägande av bostad och boende i egnahem.¹⁷

Enligt Boverket kan alltså möjligheten till eget boende medföra att asylsökande hamnar i ett sammanhang som främjar ekonomisk och social inkludering. Utfallet är dock beroende av vilken kommun den enskilde ordnar eget boende i. Olika kommuner och kommundelar har olika förutsättningar när det gäller i vilken utsträckning som eget boende leder till etablering i samhället.¹⁸

I rapporten konstaterar Boverket dock att många asylsökande och nyanlända invandrare som väljer att bosätta sig på egen hand gör så i kommuner där boendesituationen är ansträngd eller mycket ansträngd. Därmed kan det egna boendet också leda till att individen hamnar i en situation som snarare främjar exkludering än inkludering. Givet detta menar Boverket att lagen om mottagande av asylsökande med flera bör ändras så att asylsökandes möjlighet att bosätta sig på egen hand i kommuner där boendesituationen redan är ansträngd begränsas temporärt.¹⁹

Problembilden är med andra ord komplex och inte helt entydig. Sammantaget ser vi dock i dag tecken på att nuvarande ordning med en stor andel asylsökande i eget boende bidrar till långvarig social och ekonomisk utsatthet i vissa kommuner. Dagens ordning med en hög andel asylsökande i eget boende underlättar inte heller planeringen för kommuner och landsting. Eget boende kan således ge negativa konsekvenser såväl på individ- som på systemnivå.

4.1.7 Tidiga insatser kommer i andra hand

Eftersom det saknas tydliga och uppföljningsbara mål för tidiga insatser och det i praktiken inte är obligatoriskt för asylsökande att delta²⁰ lämnas en stor del av ansvaret över till den enskilde. Individens egen initiativförmåga och motivation avgör därför ofta i vilken grad väntetiden för en asylsökande blir aktiv och meningsfull. Fak-

¹⁷ Boverket (2015b).

¹⁸ Boverket (2015b).

¹⁹ Boverket (2015b).

²⁰ Migrationsverket (2015d) och Migrationsverket (2009).

torer som kön och boendeform påverkar också den asylsökandes deltagande.²¹

Utredningen ser att tidiga insatser inte sällan riskerar att komma i andra hand i dagens mottagande. Såväl regeringen som ansvariga aktörer har till stor del prioriterat ned tidiga insatser för asylsökande för att i stället fokusera på korta handläggnings- och vistelse-tider. Verksamheten riskerar dessutom att prioriteras ned såväl i tider av hög belastning som när antalet asylsökande är lågt och handläggnings-tiderna därmed är korta.²²

Om ambitionen att alla ska delta i tidiga insatser, åtminstone i grundläggande aktiviteter som rör hälsa, kunskap om Sverige och dess värdegrund med mera ska förverkligas, är det viktigt att staten både ställer krav och ger förutsättningar för den enskildes deltagande. Även när det gäller tidiga insatser ser utredningen därför ett behov av tydligare målsättning och klarare prioritering av vad som ska göras, när insatser ska genomföras liksom för vem tidiga insatser ska ges.

²¹ Se till exempel Migrationsverkets årsredovisningar 2011–2015.

²² Se till exempel Migrationsverkets årsredovisning 2012.

5 Ett mottagande där hela Sveriges förmåga tas tillvara

5.1 Komplexa utmaningar saknar givna lösningar

Komplexa samhällsutmaningar och problem kan mötas på en mängd olika sätt. I de flesta fall finns det inte några enkla lösningar och det är på förhand svårt att säga om en lösning är att föredra framför en annan. Alla lösningar har för- och nackdelar och vilken lösning man väljer beror främst på vilka mål och värden som premieras vid den tidpunkt då ett beslut fattas.

De långsiktiga konsekvenserna av en reform är dessutom svåra att förutsäga. Varje lösning på ett samhällsproblem leder förr eller senare till en ny uppsättning utmaningar och problem. De politiska målen och avvägningarna mellan olika mål och värden förändras också över tid.

Regeringens direktiv är dock tydliga när det gäller vilka mål och värden som ska beaktas i ett nytt mottagandesystem. Målen och värdena är dock många till antalet och de är inte alltid helt förenliga med varandra. Det framgår inte heller hur de ska viktas eller förhållas till varandra. Av detta följer att utredningen har behövt göra vissa avvägningar och prioriteringar mellan olika mål och värden. Vi har dock hela tiden försökt eftersträva balans och helhet i våra förslag så att inget mål eller värde tappas bort i utformningen av ett nytt mottagandesystem.

Givet detta har det varit viktigt för utredningen att analysera och försöka förstå vilka förutsättningar för att nå olika mål och värden som olika förslag till lösningar skapar. Detta inte minst eftersom mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare är ett exempel på en komplex och tvärssektoriell samhällsutmaning vars lösning förutsätter insatser från en mängd olika aktörer på olika nivåer i samhället.

5.1.1 Mål och värden att förhålla sig till

Ett nytt system för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare har att hantera en rad motstående mål och värden inom ett antal olika samhälls- och verksamhetsområden. Utifrån regeringens direktiv och vad som framkommit i vår dialog med mottagandets aktörer bedömer utredningen att ett nytt mottagandesystem ska ta hänsyn och förhålla sig till följande mål och värden:

- *Rättssäker och snabb prövning* – systemet ska göra det möjligt för ansvarig myndighet att pröva asylärenden rättssäkert och snabbt.
- *God hushållning med statens medel* – systemet ska generera tillräckligt antal platser för att möta behovet till en så låg kostnad för staten som möjligt.
- *Flexibilitet* – systemet ska ha tillräcklig kapacitet och förmåga att hantera snabba upp- och nedgångar i antal asylsökande och antal personer som beviljas uppehållstillstånd.
- *Jämnare fördelning mellan landets kommuner* – systemet ska skapa förutsättningar för ett mer jämnt fördelat mottagande mellan kommuner.
- *Rimliga planeringsförutsättningar för kommunsektorn* – systemet ska ge kommunsektorn rimliga förutsättningar att planera och dimensionera sin verksamhet.
- *Sammanhållen process för den enskilde* – systemet ska ha ett individperspektiv och möjliggöra en sömlös resa genom mottagandet för den enskilde individen.
- *Snabbare etablering i arbets- och samhällsliv* – systemet ska främja en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd.
- *Effektivt återvändande* – systemet ska inte försvåra för ansvarig myndighet att bedriva ett effektivt arbete med återvändande.
- *Minskad andel asylsökande i eget boende* – systemet ska minska antalet asylsökande som väljer att bo i eget boende under asyltiden.

5.1.2 Val av ingångsvärden styr val av lösning

Beroende på vilken vikt man tilldelar olika värden och hur man ser på och värderar de ingående målkonflikterna landar man i olika lösningar på hur mottagandesystemet bör vara organiserat och vilka insatser som bör ingå. Ett system som sätter högt värde vid goda planeringsförutsättningar för kommunsektorn, snabb etablering för dem som får stanna i Sverige och minskad andel asylsökande som bor i eget boende kan till exempel vara förenat med högre boendekostnader, minskad flexibilitet och sämre förutsättningar för återvändande.

Å andra sidan kan ett system som sätter högt värde vid låga boendekostnader med hög flexibilitet och ett starkt fokus på en rättssäker och effektiv prövning ha svårt att leverera goda planeringsförutsättningar för kommunsektorn, snabb etablering för dem som beviljas uppehållstillstånd och minskad andel asylsökande som bor i eget boende.

Med utgångspunkt i detta menar Mottagandeutredningen att det är viktigt att boendet och insatserna planeras och genomförs så att de skapar så goda förutsättningar som möjligt för att uppfylla och nå de värden och mål som politiken väljer att långsiktigt premiera. Enligt vår bedömning har nuvarande ordning allt för ensidigt fokuserat på handläggningstider, kostnader för boende för asylsökande och flexibilitet på bekostnad av kommunsektorns planeringsförutsättningar och sammantagna mottagandekapacitet samt individens framtida etablering.

Sett ur ett helhetsperspektiv – med beaktade av samtliga ingående mål och värden – menar vi att vårt huvudförslag till ett nytt mottagandesystem skapar förutsättningar för en jämnare och mer avvägd fördelning över de mål och värden som systemet har att förhålla sig till. Det innebär att vi har gett *rättssäker och snabb prövning, sammanhållen process för den enskilde, snabbare etablering i arbets- och samhällslivet och effektivt återvändande* högre vikt än vad vi menar att dessa mål har haft i nuvarande ordning. *Jämnare fördelning mellan landets kommuner, rimliga planeringsförutsättningar för kommunsektorn och minskat antal asylsökande i eget boende* är enligt Mottagandeutredningen förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att de mål vi har viktat upp ska vara möjliga att nå.

Som en konsekvens av detta har vi också varit tvungna att vikta målen om god hushållning med statens medel och flexibilitet något lägre. Vi bedömer dock att detta vägs upp av att de långsiktiga samhällsekonomiska kostnaderna för senare etablering i arbets- och samhällsliv samt social och ekonomisk utsatthet blir lägre med utredningens förslag.

5.2 Staten och kommunsektorn delar på ansvaret

Regeringens direktiv och de problem som vi och flera utredningar före oss har redogjort för ger Mottagandeutredningen anledning att föreslå ett antal förändringar av nuvarande ordning. I detta avsnitt presenterar vi därför utgångspunkterna för våra överväganden och vårt huvudförslag till ett nytt system för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

5.2.1 Rättssäker och snabb prövning

En rättssäker och snabb prövning i asylärenden bör vara ett helt centralt mål för mottagandet. Kortare handläggningstider ger positiva effekter för såväl samhälle som för den enskilde.

En viktig utgångspunkt är därför att den asylsökande bör vara så tillgänglig att Migrationsverkets prövning av asylärendet underlättas. Ett nytt mottagandesystem bör därför utformas så att det underlättar möten mellan myndigheter och de asylsökande eftersom det underlättar en snabb och rättssäker ärendehantering. Ett mottagandesystem där asylsökande och myndigheter får goda möjligheter till en effektiv kontakt är därför högt prioriterat i utredningens förslag.

5.2.2 Effektiv ekonomisk ersättning till kommunsektorn

Migrationspolitiken är i grunden ett statligt ansvar. Det är staten, och inte kommunerna, som skriver under internationella avtal och konventioner om asylrätten. Kommunerna kan inte heller påverka migrationspolitiken på nationell, eller europeisk, nivå. De kan inte heller påverka antalet personer som söker asyl i Sverige.

Detta liksom stora variationer i antalet asylsökande såväl över tid som mellan kommuner talar för att staten ska ta ett fortsatt finansiellt ansvar för mottagandet. Ett transparent, effektivt och accepterat system för ersättningar till kommuner och landsting är centralt för en fungerande samverkan och tilltro mellan sektorerna.

5.2.3 Ett flexibelt system som kan byggas ut

Den främsta svårigheten när det gäller såväl styrning som genomförande av mottagandet är osäkerheten om efterfrågan på systemet. Området är mycket svårt att göra prognos för vilket innebär stora utmaningar.

Utredningen menar att det är rimligt att utgå från att ett nytt mottagandesystem ska hantera ett lägre antal asylsökande än vad nuvarande system gjorde under 2015. Ett nytt mottagandesystem kan inte konstrueras så att det klarar vilka variationer som helst över tid utan bör bygga på den samlade kapaciteten och kompetensen hos staten och Sveriges 290 kommuner och 20 landsting. Genom ett gemensamt samhällligt ansvar för mottagandet kan systemet klara relativt stora variationer inom och mellan år.

För att klara situationer där antalet asylsökande kraftigt överskrider prognoserna bör systemet, med kort framförhållning, kunna kompletteras med extra resurser. Det är dock viktigt att regeringen och ansvariga myndigheter i sådana fall tar hänsyn till enskilda kommuners mottagandekapacitet och att eventuella tillfälliga boendeplatser fördelas relativt jämt mellan kommunerna.

Ett långsiktigt hållbart mottagandesystem kan inte dimensioneras så att det på egen hand klarar alla tänkbara variationer. Kraftiga öknings av antalet nya asylsökande bör hanteras genom politiska beslut i syfte att anpassa asyllagstiftningen så att ett kvalitativt och effektivt mottagande kan upprätthållas. En systematisk uppföljning av migrationspolitiken och en beredskap från riksdagens och regeringens sida att justera regelverk och tillämpning för att säkerställa förmågan till ett bra mottagande behöver därför vara centrala delar i ett nytt mottagandesystem.

5.2.4 Ett mottagande som ger en gemensam start

Dagens mottagande ger inte den asylsökande ett första samlat möte med Sverige. Det behövs därför tydligare inslag av ordning och reda när en person kommer till Sverige för att söka skydd.

Utredningen anser att det är önskvärt att alla asylsökande får en mer likvärdig start i Sverige. Vi menar att det är viktigt för en framtida positiv utveckling att vissa tidiga insatser ges i liknande former till alla asylsökande. Det krävs därför en typ av arena där det initiala mottagandet kan ske i effektiva former och därigenom bidra till såväl ett jämnare mottagande över landet som till att minimera de negativa effekter som kan uppstå av eget boende.

5.2.5 Normalisering och jämnare mottagande över landet

Mottagandeutredningen menar att mottagandet även fortsättningsvis bör bygga på principen om normalisering. Mottagande av asylsökande är enligt vår uppfattning inte något väsensskilt från annan välfärdsverksamhet. Viktiga resurser och nödvändig kompetens finns i kommunsektorn. Ett nytt system för mottagandet bör i ökad utsträckning tillvarata dessa outnyttjade resurser och denna kompetens.

Kommunsektorns och de statliga myndigheternas erfarenhet och professionella kompetens ska tas tillvara. Särlösningar bör undvikas. Av avgörande betydelse för förverkligandet av principen om normalisering är att mottagandet sker på ett jämnare sätt mellan landets kommuner än vad som sker i dag. Bosättningslagens utgångspunkt om att samtliga kommuner ska bidra efter förmåga och förutsättningar är därför ett viktigt steg i riktning mot ett jämnare och mer etableringsfrämjande mottagande.

5.2.6 Negativa effekter av eget boende kan begränsas

Dagens mottagande bygger på att en stor del av de asylsökande ordnar boende på egen hand. Om de lokala och individuella förutsättningarna är fördelaktiga kan möjligheten till eget boende under asyltiden leda till en snabbare etablering. I vissa kommuner kan dock eget boende leda till negativa sociala och ekonomiska följder för enskilda och lokalsamhället. Utredningen anser därför att möj-

ligheten till eget boende under asyltiden behöver reformeras så att sådana negativa effekter kan hållas till ett minimum.

5.2.7 Sammanhållen väg mot etablering eller återvändande

I nuvarande ordning görs en tydlig åtskillnad mellan asylsökande och nyanlända. Det finns också starka skäl att det ska vara en skillnad i rättigheter mellan personer som har uppehållstillstånd och personer som inte har det. Samtidigt får denna åtskillnad inte få oönskade negativa konsekvenser för den enskilde individen.

Det behöver därför finnas en sammanhållen process för den enskilde som möjliggör ett individperspektiv och en sömlös resa genom mottagandet mot etablering eller återvändande. Ett nytt mottagandesystem behöver därmed klara av att på ett tidigt stadium fokusera på ett etableringsperspektiv för personer med goda möjligheter att få uppehållstillstånd såväl som på en tydlig styrning mot återvändande för personer med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd.

Tiden i asylmottagandet behöver bli kortare och mer aktiv. Tidiga insatser bör därför vara en integrerad del av mottagandet. Insatser bör omfatta alla vuxna asylsökande och utformas så att de kan främja såväl en snabb etablering i Sverige som ett återvändande. Eftersom det handlar om individer som befinner sig i en utsatt situation, inte minst genom den osäkerhet som väntan på beslut i asylärendet innebär, bör insatserna bland annat ha ett hälsofrämjande perspektiv.

Vissa insatser är särskilt viktiga för att den enskilde ska kunna vistas i Sverige under kortare eller längre tid. Det finns därför skäl för att göra sådana insatser obligatoriska.

5.2.8 Ett tydligt åtagande för det offentliga för tidiga insatser

Ett mottagande som bygger på ökad tydlighet och en indelning i ett etableringsspår och ett återvändandespår förutsätter ett tydligt åtagande för det offentliga i fråga om insatser och aktiviteter. Det handlar inte om att det offentliga ska ansvara för att aktivera vuxna individer från första dagen, utan om att erbjuda verktyg som ger individen förutsättningar att ta ett eget ansvar för sin försörjning och för att utnyttja väntetiden konstruktivt.

Väntetiden ska användas så att den främjar de asylsökandes framtid oavsett om de får stanna i Sverige eller inte. I dagsläget saknas en offentlig aktör med ansvar för att erbjuda individen insatser. Att det finns verksamhet är i stället beroende av att det finns en vilja hos det civila samhällets organisationer att söka statliga medel. I ett nytt mottagandesystem behöver därför det offentliga åtagandet för tidiga insatser förtydligas.

Insatser bör i vissa fall kunna ges i samverkan med andra, till exempel det civila samhällets organisationer. Det behövs därför ett tydligt ramverk som lägger fast under vilka förutsättningar samverkan ska ske.

5.2.9 Gemensamt uppdrag med tydlig ansvarsfördelning

Mottagandeutredningen menar att ett framtida mottagandesystem bör utgå från att staten och kommunsektorn har ett gemensamt ansvar för mottagandet och dess resultat. En ensam aktör eller samhällssektor kan inte lösa det komplexa samhällsuppdrag som mottagandet innebär. För att säkerställa ett fungerande mottagande behöver i stället olika aktörers kompetens och resurser tas tillvara.

Vi menar att ansvarsfördelningen i nuvarande system är allt för otydlig. Samtidigt är överlämningar inom och mellan myndigheter direkt avgörande för att systemet ska fungera som helhet. Myndigheterna har också tilldelats stort manöverutrymme vilket har medfört att vissa frågor hanterats ur ett relativt smalt sektorsperspektiv. Detta har i sin tur fått konsekvenser för systemets funktionssätt, kommunsektorn och enskilda individer.

Vi menar också att de krav som regering och riksdag ställer på mottagandet är vaga och dåligt koordinerade. Prioriteringen mellan olika mål är dessutom otydlig. Då mottagandet rymmer flera målkonflikter är det därför svårt för berörda aktörer att tolka och prioritera mellan målen. I förlängningen innebär detta att aktörerna ofta har svårt att leva upp till de högt ställda förväntningarna.

Riksdag och regering behöver därför formulera ett tydligt gemensamt mål för mottagandet och dess aktörer. Ett mål som omfattar hela mottagandet och samtliga berörda myndigheter och aktörer och som bidrar till att tydliggöra aktörernas uppdrag i förhållande

till andra samhällsuppgifter. En tydlig politisk beställning skulle också hjälpa aktörerna att prioritera mellan olika mål och krav.

5.2.10 En stärkt dialog och uppföljning

Dialogen mellan mottagandets aktörer är många gånger bristfällig. Myndigheter har svårt att samverka och tilliten myndigheter emellan är på vissa områden svag. Kommunerna framhåller också att avståndet till statens företrädare är långt vilket försvårar dialog.

Vi menar därför att det behövs former för en strukturerad dialog mellan de aktörer och sektorer som är involverade i mottagandet. Dialogen och samverkan behöver också fungera när systemet är under press. Former för samverkan måste därför utvecklas och formaliseras så att de blir långsiktigt bestående.

För att stärka styrningen och utvecklingen av mottagandet är det viktigt att kunskapen om mottagandet och dess resultat utvecklas. Utredningen har under arbetet noterat att det många gånger saknas bekräftade uppgifter om vad mottagandet kostar, presterar och levererar. Detta gäller särskilt frågan om hur mottagandet som helhet levererar.

Det är inte heller ovanligt att staten och kommunsektorn har olika bilder av hur pass väl systemet fungerar. I en sådan situation är det svårt för staten och kommunsektorn att agera samstämmigt och på ett sätt som säkerställer att mottagandet som helhet är kvalitativt och effektivt.

I ett nytt mottagandesystem behöver därför staten och kommunsektorn ta ett gemensamt ansvar för uppföljning, utvärdering och kunskapsuppbyggnad.

6 Ankomst – ett första samlat möte med Sverige

6.1 Ett ordnat mottagande i ankomstcenter

Förslag: En ordning med särskilda ankomstcenter som Migrationsverket ansvarar för införs. Migrationsverket ska ordna boende till alla asylsökande. Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett ankomstcenter under 30 dagar. Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden i ankomstcenter.

Migrationsverket får anvisa en kommun där den asylsökande ska vänta på beslut i asylärendet. En sådan anvisning bör ske senast sju dagar efter att asylansökan har mottagits. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska vidta de åtgärder som ska vara genomförda inför ett beslut om anvisning till en kommun så att anvisning kan ske inom föreskriven tid.

Asylsökande som inte bor i ett ankomstcenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Asylsökande som återvänder till ankomstcenter ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Bedömning: En ansökan om asyl bör lämnas in vid Sveriges gräns eller vid ett ankomstcenter.

Migrationsverket bör prioritera handläggning av ärenden till asylsökande som bor i ankomstcenter under den obligatoriska tiden.

6.1.1 Alla tjänar på en rättssäker och snabb handläggning

En rättssäker och snabb handläggning av asylärenden är viktig för såväl samhället som för den enskilda individen. För samhället leder det till lägre kostnader, ökad förutsägbarhet och jämnare flöde genom systemet. En snabb och rättssäker prövning gör också mottagandet mer humant eftersom individen behöver leva kortare tid i ovisshet samtidigt som etablering eller återvändande påskyndas.

Givet detta anser Mottagandeutredningen att det viktigaste med ett nytt mottagandesystem är att det skapar goda förutsättningar för en rättssäker och snabb asylprövning. Mottagandet behöver därför vara organiserat och utformat på ett sätt så att prövningen och den enskilde individen hamnar i centrum och prioriteras.

Det är således nödvändigt att ett nytt mottagandesystem bygger på ett större mått av ordning och reda och en tydligare styrning av det initiala mottagandet. Det initiala mottagandet behöver ha en fastare struktur där det tydligt framgår vilka rättigheter och skyldigheter som asylsökande har och att den asylsökande behöver vara tillgänglig för ansvariga myndigheter. Mottagandeutredningen föreslår därför att det införs särskilda ankomstcenter för asylsökande. Migrationsverket ska ansvara för ankomstcentren.

6.1.2 Ett obligatoriskt första möte med Sverige

Ankomstcentren ska ge de asylsökande ett första möte med Sverige. Syftet är att åstadkomma ett ordnat mottagande med fokus på prövning och snabb etablering eller återvändande. Centren innebär också en ökad tydlighet om hur mottagandet är uppbyggt och tänkt att fungera gentemot de asylsökande.

Mottagandeutredningen anser därför att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och landstingen bör finnas närvarande i ankomstcentren. Även berörd kommun bör kunna bedriva verksamhet vid centren. Likaså kan civilsamhällets organisationer ge viktiga bidrag i mottagandet och bör därför ges möjlighet att verka vid centren.

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att bo i ankomstcenter under den första tiden efter att ansökan om asyl har lämnats in. När asylsökande finns tillgängliga på en plats kan Migrationsverket koncentrera resurser och kompetens till ett tidigt skede

av asylprocessen, vilket skapar förutsättningar för kortare handläggnings- och vistelsetider.

Det är viktigt att de asylsökande bor i ankomstcentren under den del av processen som förutsätter personlig medverkan. Det bör därför finnas en direkt nytta för den enskilde att bo i centret. Migrationsverket bör därför prioritera ansökningar till de asylsökande som bor i centren framför andra ansökningar.

Med ankomstcentren blir det också lättare för asylsökande att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. De behöver inte ägna tid åt att söka upp myndigheter och andra aktörer under den första tiden i landet utan kan koncentrera sig på att vara tillgängliga för och delta i asylutredning, kartläggning, samhällsinformation och hälsoundersökning. Vi bedömer att obligatoriet och nyttan för den enskilde bör leda till att en relativt stor andel asylsökande följer boendeanvisningen.

Obligatoriska ankomstcenter med fokus på en snabb och rättsäker asylprövning finns i Tyskland och Nederländerna.¹ Vid dessa center görs asylprövning, hälsoundersökning och informationsinsatser inom loppet av en till två veckor. Samtliga aktörer som de asylsökande behöver möta finns på plats i centren.

Asylansökan bör lämnas in vid ett ankomstcenter

Enligt EU:s asylprocedurdirektiv är det möjligt att kräva att ansökningar om asyl lämnas in personligen och på en angiven plats.² Migrationsverket tar emot ansökningar om asyl vid Sveriges gräns och från personer som rest in i landet vid tre orter.³ Den asylsökande måste inställa sig personligen för att lämna biometri och medverka vid utredning.

Mottagandeutredningen bedömer att en ansökan om asyl endast bör vara möjlig att lämna in vid Sveriges gräns eller vid ett av Migrationsverkets ankomstcenter. Merparten av alla asylsökande kommer

¹ Centret Patrick Henry Village i Tyskland hade i december 2016 plats för 2 000 asylsökande och kapacitet att registrera 400 nya asylsökande i veckan. Asylcentret i Ter Apel i Nederländerna, hade i december 2017 plats för 2 000 asylsökande.

² Artikel 6.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 60.

³ Migrationsverket (2017c).

på så vis komma i kontakt med ankomstcentren. I samband med att ansökan lämnas in förutsätts individen stanna kvar och bo i ankomstcentret.

Utredningen menar att förutsättningarna för att asylsökande stannar i boendet är större vid krav på personlig inställelse. Om ansökningar kan lämnas in på Migrationsverkets samtliga kontor kommer sannolikt färre asylsökande att komma i kontakt med och bo vid ankomstcentren.

Det ska vara obligatoriskt att bo i ett ankomstcenter

Mottagandeutredningen menar att den nuvarande ordningen där asylsökande enbart erbjuds hjälp med boende om de inte kan ordna boende på egen hand bör ersättas med en modell där alla asylsökande ska bo i ett ankomstcenter eller på annan anvisad plats under den första tiden i Sverige. Migrationsverket ska ordna boende till alla asylsökande. Ankomstcentren ska bidra med stabilitet och förutsägbarhet samt säkerställa att den första tiden i Sverige är ordnad, fokuserad på prövningen och framåtsyftande mot etablering eller återvändande.

Obligatoriska ankomstcenter kan också bidra till minskade problem relaterade till eget boende. Detta eftersom centren gör det möjligt för såväl den enskilde som en värdfamilj att lämna en mindre lämplig boendesituation.

Vi föreslår att asylsökande ska bo i ankomstcenter under den tid det behövs personlig medverkan för asylprövningen. Det ska därför vara obligatoriskt att bo i ett ankomstcenter under 30 dagar med möjlighet till förlängning. Inledningsvis begränsas tiden till 30 dagar från att ansökan lämnas in, men en asylsökande ska kunna stanna kvar längre vid ett ankomstcenter om det finns skäl för det. Migrationsverket får förlänga den obligatoriska tiden i ankomstcenter om en förlängd personlig närvaro kan påskynda resterande delar av asylprocessen. För asylsökande som inte har bött i ankomstcenter under de första 30 dagarna bör den obligatoriska tiden förlängas. Personlig närvaro bör vara särskilt motiverad för denna grupp.

Vi bedömer att det är svårt att sätta en definitiv gräns för hur lång tid en asylsökande ska bo vid ett ankomstcenter. Målet ska dock vara att Migrationsverket och andra aktörer ska ha genomfört

de åtgärder som kräver personlig medverkan inom den inledande tidsfristen om 30 dagar. Vid ett beslut om förlängning ska Migrationsverket ta hänsyn till att barn bör erbjudas skolgång inom en månad från ankomsten.

I och med att ankomstcentren ska vara ett kort stopp för ett första möte med Sverige med syfte att gynna en effektiv asylprocess bör tiden i centren inte vara så lång att de asylsökande hinner rota sig på orten. Samtidigt kan tiden inte heller vara allt för kort då kommunerna behöver få tid att förbereda mottagandet av asylsökande.

Efter den obligatoriska tiden är det möjligt för asylsökande att flytta till eget boende. Alla asylsökande ska dock inte ha denna möjlighet. Asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen⁴ ska bo i ankomstcentren under hela asylprocessen (se avsnitt 7.1.2).

Ansökningar från sökande i ankomstcenter bör prioriteras

Utredningen bedömer att Migrationsverket bör prioritera ansökningar från individer som bor i ankomstcentren och följer regelverket. Barnfamiljer bör särskilt prioriteras eftersom barnen bör erbjudas skolgång inom en månad. Ett sådant arbetssätt bör skapa förutsättningar för ett ordnat och effektivt mottagande.

Migrationsverket har använt ett liknande arbetssätt i mottagandet av asylsökande som har omplacerats från Italien och Grekland. Myndigheten har styrt mottagandet till ett fåtal orter, använt sig av ett sammanhållet arbetssätt⁵ och samlokaliserat boende och prövning.

Resultatet har varit positivt. I Flen har till exempel samtliga asylsökande accepterat att bo vid anläggningsboendet. De har dock informerats om att om de väljer ett annat boende kommer de inte att hanteras i snabbprocess. Även bosättningsanvisningen till kom-

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 31.

⁵ Migrationsverket (2017b).

mun har accepterats av de flesta individer i denna grupp.⁶ Kommunerna har sedan mottagit de flesta av dessa nyanlända inom föreskriven tid och i många fall har mottagandet skett i förtid. Migrationsverket har till följd av detta kunnat hantera sin process från ankomst till uppehållstillstånd och bosättningsanvisning inom 21 dagar.⁷

Det sammanhållna arbetssättet för omplaceringarna visar att korta handläggningstider och en tydlig styrning mot ett anläggningsboende kan bryta attraktionen till eget boende, i alla fall under den första tiden.

Mottagandedirektivet sätter ramarna för sanktioner

EU:s mottagandedirektiv⁸ sätter ramarna för mottagandet av asylsökande (se avsnitt 3.2.10). Direktivet reglerar vilka förmåner som medlemsländerna ska erbjuda de asylsökande och när medlemsländerna får dra in eller sätta ner ersättningar eller andra förmåner.

I lagen om mottagande av asylsökande med flera regleras de förmåner som asylsökande ska erbjudas i Sverige. Migrationsverket ska erbjuda asylsökande hjälp att ordna boende och ekonomiskt bistånd i form av dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning.⁹ Ersättningen får sättas ned eller dras in i olika situationer som till exempel om den asylsökande inte medverkar till att klarlägga sin identitet eller håller sig undan.¹⁰

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ankomstcenter eller annan anvisad plats under en föreskriven tid. Om en asylsökande inte bor på anvisad plats under den föreskrivna tiden ska individen inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Förslaget att dra in det ekonomiska biståndet kan i så fall överklagas. En asylsökande ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag om han eller hon återvänder till anvisad plats.

⁶ Under juni till november 2017 har 548 anvisningar gjorts av ärenden handlagda i Flen. 29 av dessa anvisningar har avbrutits alla på grund av att de nyanlända har tackat nej. Migrationsverkets uppfattning är att mycket få av dessa om ens någon tillhör gruppen omfördelningsärenden. Uppgift från Migrationsverket 2017-12-05.

⁷ Uppgift från Migrationsverket 2017-11-09.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

⁹ 13–19 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

¹⁰ 10 och 12 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

Vi bedömer att såväl förslaget om ett obligatoriskt ankomstcenter under 30 dagar med möjlighet till förlängning som förslaget att dra in rätten till dagersättning och särskilt bidrag för asylsökande som inte följer det obligatoriska boendet är förenligt med mottagandedirektivet. Individen har möjlighet att få sina materiella mottagningsvillkor uppfyllda genom att bo på anvisad plats. Därmed finns inget hinder för att dra in ekonomiskt bistånd om individen inte följer anvisningen. Ett liknande system med obligatoriskt boende under de första månaderna finns i Tyskland.¹¹

I förhandlingarna om kommissionens förslag till nytt omarbetat mottagandedirektiv¹² är det viktigt att Sverige bevakar att medlemsstaterna tillförsäkras ett tillräckligt handlingsutrymme. Det handlar bland annat om att medlemsstaterna ska kunna organisera boendet för asylsökande på ett sätt som underlättar för asylprövningen och motverkar oönskade sociala konsekvenser av eget boende, utan att beslut om boendeanvisningar ska behöva fattas i varje enskilt fall.

6.1.3 Effektivisering genom ökad tillgänglighet

Tiden i ankomstcenter ska utnyttjas väl så att myndigheter både inhämtar och ger information till asylsökande. I ankomstcentren ska myndigheterna bland annat:

- registrera asylansökan och genomföra initiala handläggningsåtgärder
- genomföra asylutredning och andra utredningsåtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande
- ge grundläggande information om asylprocessen, individens rättigheter och skyldigheter, och det svenska samhället
- kartlägga vuxna asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter
- erbjuda verksamhet för barn
- erbjuda hälsoundersökning.

¹¹ Asylbewerberleistungsgesetz och Asylgesetz.

¹² EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final.

Myndigheterna ska genomföra insatser som underlättar den egna verksamheten och andra aktörers verksamhet under den tid som en asylsökande bor i ett ankomstcenter. Myndigheterna bör kunna dra nytta av stordriftsfördelar och göra fler insatser under kort tid när de asylsökande finns tillgängliga vid centren.

Ankomstcentren bör vidare göra det möjligt för myndigheter och andra aktörer att dela på tolkar, samtalsrum och större samlingsrum. Samlokalisering bör också skapa förutsättningar för bättre samarbete dels mellan statliga myndigheter, dels mellan staten och kommunsektorn, dels mellan offentliga och civila aktörer.

Asylsökande har möjlighet att ta del av information och aktiviteter i ankomstcenter och ska uppmuntras att delta i de aktiviteter som erbjuds i centret. Från samhällets sida finns det därutöver ett krav på att asylsökande ska medverka och delta i följande obligatoriska moment under tiden i ankomstcentret:

- asylutredning och andra åtgärder som krävs i handläggningen av asylärendet
- grundläggande samhällsinformation
- kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter.

Ankomstcenter möjliggör kortare handläggningstider

Asylprövningen ska vara rättssäker och tiden från ansökan till beslut bör vara så kort som möjligt. Korta väntetider skapar förutsättningar för snabbare etablering eller återvändande.

Migrationsverket bör under tiden i ankomstcentret genomföra asylutredning och andra åtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande. I normalfallet bör det inte finnas behov av fler utredningsåtgärder som kräver personlig närvaro efter att den asylsökande har lämnat ankomstcentret. Myndigheten bör kunna fatta beslut på det utredningsmaterial som finns och sådant som kan inhämtas skriftligt. Det kommer dock finnas ärenden där det krävs en kompletterande utredning där den asylsökande medverkar.

Ett problem i nuvarande ordning är att asylsökande uteblir från möten. Det kan till exempel bero på att individen inte får kallelsen, inte förstår innehållet eller har svårt att hitta till myndigheten. Pro-

blemet med utebliven närvaro gäller främst Migrationsverkets utredningar och landstingens hälsoundersökningar.¹³

Med ankomstcentren kommer möten och kontakter mellan myndigheterna och de asylsökande att underlättas. Därmed kan ledtider kortas. Antalet inställda asylutredningar bör minska och på sikt kunna undvikas helt.

Utredningens förslag ger därmed Migrationsverket goda möjligheter att effektivisera asylprocessen så att rätt åtgärder utförs i rätt tid av rätt person. Ankomstcentren bör också göra det möjligt för myndigheten att ha tillgång till och tät kontakt med olika specialistfunktioner. Det kan till exempel handla om att snabbt kunna bedöma identitetshandlingar eller få Säkerhetspolisens utlåtande i säkerhetsärenden. Det underlättar även för myndigheten att initialt kunna fokusera på att klarlägga asylsökandes identitet och ett eventuellt återvändande.

I ett system där många åtgärder ska genomföras på kort tid är det avgörande att processen flyter på utan hinder. En riskfaktor med ankomstcentren är tillgången till offentliga biträden och tolkar. Utredningen menar att det även fortsättningsvis finns risk att tillgången till biträden och tolkar blir en flaskhals. För närvarande har fem myndigheter i uppdrag att redovisa hur deras tolkanvändning kan effektiviseras och regeringen har tillsatt en utredning som ser över tolkfrågan.¹⁴ Förhoppningsvis kan erfarenheter och förslag från dessa bidra till att minska riskerna.

När det kommer många asylsökande behöver vidareflytt till kommun kunna ske innan utredningen är genomförd. I dessa fall bör Migrationsverket prioritera sina resurser för att undvika att detta sker under längre perioder och säkerställa att det finns beredskap för att arbeta ikapp eventuella överbalanser.

Ärendesortering kan effektivisera asylprocessen

Enligt förvaltningslagen ska varje ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.¹⁵ Sedan 2016 använder Migrationsverket sig av ärendesortering. Sorteringen syf-

¹³ Sveriges Kommuner och Landsting (2016a) och Folkhälsomyndigheten (2014).

¹⁴ Regeringsbeslut A2017/01961/I och dir. 2017:104.

¹⁵ 7 § förvaltningslag (1986:223).

tar till att ge vägledning i hur omfattande utredningsbehovet är i ett ärende, tilldela rätt kompetens och resurser samt skapa ett effektivt flöde.¹⁶

Ärenden som kan hanteras snabbt sorterar myndigheten ut direkt i en process för bifallsbeslut och en för avslagsbeslut. Även ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen sorteras ut i en separat process. Övriga ärenden där myndigheten behöver göra mer omfattande handläggningsåtgärder hanteras i en normalprocess. På grund av den stora ärendemängden från 2015 har Migrationsverket endast i begränsad omfattning hunnit påbörja handläggningen utifrån sorteringsmodellen.

De ärenden som Migrationsverket bedömer kunna hanteras snabbt ska ha en snabb genomströmning hela vägen till bosättning eller återvändande. Sorteringen omprövas löpande under handläggningen och om det visar sig att ärendet kräver mer åtgärder sorteras ärendet om till normalprocess och vice versa.

Tabell 6.1 Asylärenden som hanteras enligt den omarbetade skyddsprocessens spår

Spår	Ärenden (andel)	Beslutade ärenden (antal)	Bifall (andel)	Handläggningstid (dagar)	Mål handläggningstid (dagar)
Snabba bifall	24	5 600	99	106	30–60
Normalprocess	31	7 050	58	215	60–90
Snabba avslag	23	5 200	2	102	0–60
Dublinärenden	22	5 100	0	73	30–60
Totalt	100	22 950	-	-	-

Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Ärenden inkomna 2 maj 2016 till och med 31 december 2017.

I utredningens förslag blir Migrationsverkets ärendesortering mer central än i dagens system, eftersom den i högre grad än i dag kommer att ligga till grund för mottagandet av individen. Ärendesortering kan göras på olika sätt och antalet handläggningsgrupper eller spår kan variera. Vi anser därför att det är viktigt att resultatet av det nuvarande arbetet följs upp och att modellen utvecklas.

¹⁶ Migrationsverket (2017d).

6.1.4 Migrationsverket ska anvisa en kommun inom en vecka

Kommuner behöver ha rimliga planeringsförutsättningar. En fast och långsiktig boendestruktur bör ge kommunerna förutsättningar att planera och dimensionera sin verksamhet.

Utredningen föreslår att Migrationsverket senast sju dagar efter att asylansökan mottagits bör anvisa en kommun där den asylsökande ska vänta på beslut i asylärendet. I de flesta fall ska detta ske inom den angivna tiden så att inte flytten till kommun fördröjs.

Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska anvisas till en kommun ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Utredningen anser att de grupper som bör beröras av bosättningsanvisning är:

- Asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande.
- Asylsökande vars ärenden hanteras i ett normalt förfarande.

För dessa grupper av asylsökande ska kommunen efter mottagandet av individen ansvara för boendet under resterande del av asyltiden och för tiden därefter om individen får uppehållstillstånd. En asylsökande ska dock inte vara skyldig att acceptera ett boende i anvisningskommunen.

Migrationsverket ska inte anvisa en kommun till asylsökande som tillhör målgruppen om de uppger att de vill flytta till ett eget boende. Myndigheten bör i dessa fall avvakta en eventuell social prövning av boendet (se avsnitt 7.3.1) alternativt en ändrad inställning till att flytta till ett kommunalt asylboende. En anvisning kan därmed undantagsvis ske i ett senare skede av asylprocessen eller efter att individen har fått uppehållstillstånd (se avsnitt 7.1.1 och 7.1.2).

För att det ska vara möjligt att anvisa en kommun inom en vecka behöver Migrationsverket och Arbetsförmedlingen vidta åtgärder inom en viss tid. Utredningen föreslår att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska vidta de åtgärder som ska vara genomförda inför ett beslut om bosättningsanvisning så att anvisning kan ske inom föreskriven tid.

Migrationsverkets åtgärder inför anvisningen är att registrera ansökan och ta ställning till ärendets utredningsbehov och möjligheten att handlägga ärendet i ett snabbt förfarande. Arbetsförmedlingen ska kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.

6.2 Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser

Bedömning: Ankomstcenter bör vara större anläggningar. De bör vara lokaliserade till större kommuner inom ett begränsat geografiskt avstånd från en internationell flygplats. Centren bör erbjuda både logi och mat.

Migrationsverket bör anskaffa ankomstcenter genom kontrakt med långa avtalstider. Innan staten lokaliserar ett ankomstcenter i en kommun bör Migrationsverket föra dialog med aktuell kommun.

6.2.1 Variationerna försvårar dimensioneringen av boendet

Majoriteten av de asylsökande ansöker om asyl i någon av de tre storstadsregionerna.¹⁷ Ankomstboenden finns i dagsläget i nio kommuner och ligger i anslutning till Migrationsverkets ansökningsenheter. Merparten av dessa ligger i storstadsregionerna.

Migrationsverket har cirka 2 700 platser i ankomstboenden. Av dessa används 600 platser som utreseboende.¹⁸ Storleken på boendena varierar. För närvarande är beläggningen mycket låg och flera boenden används därför som anläggningsboenden.

Kostnaden per plats och avtalslängden varierar mellan de olika anläggningarna. Det går därför inte att säga något om hur kostnaden per plats påverkas av läge, antal platser eller avtalslängd.

¹⁷ Under perioden 2 maj till 31 december 2016 lämnades 86 procent av asylansökningarna in i Migrationsverkets region Stockholm, region syd och region väst och under 2017 lämnades 74 procent av ansökningarna in i dessa regioner, skriftliga uppgifter från Migrationsverkets den 20 februari 2017 och den 9 februari 2018.

¹⁸ Skriftlig uppgift från Migrationsverket den 25 januari 2018.

Staten har i dag inte möjlighet att äga asylboenden. Statskontoret har i en rapport konstaterat att ägande och statlig förvaltning av asylbostäder inte är ett kostnadseffektivt alternativ för staten i jämförelse med upphandlade boenden.¹⁹ Mottagandeutredningen delar denna slutsats och bedömer att det i dagsläget inte är aktuellt att införa statligt ägda asylboenden.

Under de kommande fyra åren förväntas det komma betydligt färre asylsökande än vad det gjorde under perioden 2013–2015.

Tabell 6.2 Asylprocessen. Prognos och simulerat utfall 2017–2021

	2017 (utfall)	2018	2019	2020	2021
Antal nya asylsökande (planeringsantagande)	25 666	24 000	30 000	33 000	33 000
<i>Ensamkommande barn</i>	1 336	1 500	2 500	2 700	2 700
Prognos nya asylsökande		19 000– 33 000	20 000– 44 000	21 000– 46 000	21 000– 46 000
<i>Ensamkommande barn</i>		1 100– 2 500	1 200– 4 600	1 200– 5 000	1 200– 5 000
Andel beviljade ansökningar*	47	53	70	77	70
Handläggningstid (månad)**	16,5	13	4	3	3

Källa: Migrationsverkets prognos 2017-10-25 (P5-17).

Kommentar: * Avskrivna ärenden och Dublinärenden är exkluderade.

** Genomsnittlig handläggningstid.

Prognosspannet är dock stort och ökar ju längre fram i tiden prognosen avser. Variationer mellan och under år och spannet gör att det är svårt att dimensionera boendet så att det har tillräcklig kapacitet till en rimlig kostnad. Det finns en stor risk för att kostnaden per plats blir hög om förändringar i platsbehovet ska regleras genom fastighetsförvärv och försäljning.

¹⁹ Statskontoret (2015).

6.2.2 Stora boenden med trygg miljö vid strategiska orter

Det krävs viss storlek på boendet för att erbjuda service

Utredningen menar att ankomstcentren behöver ha en viss storlek för att de ska kunna fungera som en plats för ett första samlat möte med Sverige för asylsökande. Allt för små ankomstcenter kan leda till att viktiga aktörer i mottagandet får svårt att vara närvarande vid centren.

Utredningen bedömer därför att ankomstcentren bör vara större anläggningar. Antalet platser bör kunna variera beroende på behov, befintligt utbud och möjlig nybyggnation.

Ankomstcentren bör likna de större ankomst- och anläggningsboenden som Migrationsverket i dag tillhandahåller. Vid en övergång till ankomstcenter bör man utgå från och bygga vidare på Migrationsverkets befintliga bestånd av boenden.

Större kommuner kan klara av att erbjuda välfärdstjänster

Ankomstcentren kan ha viss påverkan på den kommun där verksamheten är lokaliserad. Även om det är tänkt att asylsökande framför allt ska finnas tillgängliga i centren kommer de också att ta del av viss service i närområdet. Offentlig och privat service i kommunen behöver därför klara av att hantera tillfälliga upp- och nedgångar i antalet asylsökande som bor i ett ankomstcenter.

Utredningen bedömer därför att ankomstcenter bör etableras i större kommuner. Större kommuner har vanligtvis fler och större skolor och kan därigenom fördela ansvaret för de asylsökande barn som inte anvisas till kommun mellan fler enheter. För skolorna innebär det en mindre påverkan och en större stabilitet och trygghet bland eleverna. I en skola med en hög andel asylsökande barn kommer undervisningsmiljön i högre utsträckning att påverkas av det ständiga utbytet av barn. I större kommuner blir också andelen asylsökande inte lika stor i förhållande till antal kommuninvånare.

Det kommer självklart att finnas variationer i hur väl kommuner klarar av de åtaganden som följer av ett ankomstcenter. Det finns också exempel på mindre kommuner med stora anläggningsboenden där mottagandet fungerar väl. Utredningen menar dock att större

kommuner generellt har bättre förutsättningar att hantera ett stort mottagande och variationer i behovet av olika välfärdstjänster.

Ankomstcentren lokaliseras så att in- och utresor förenklas

De flesta asylsökande ansöker inte om asyl när de passerar gränsen till Sverige utan ger sig till känna vid något av Migrationsverkets kontor i storstadsregionerna. Merparten av in- och utresorna sker också i dessa regioner. Utresorna sker nästan uteslutande med flyg via en internationell flygplats. Det är därmed en logistisk fördel om ankomstcentren är lokaliserade inom ett rimligt geografiskt avstånd från de internationella flygplatser som används för in- och utresor. Utredningen bedömer därför att ankomstcentren bör lokaliseras inom en radie av två och en halv timmes körsträcka från orter med internationella flygplatser.

Kostnaderna för lokaler är generellt högre i storstadsregionerna.²⁰ Dessutom kan tillgången till lämpliga anläggningar vara sämre. Genom att inte lokalisera ankomstcentren centralt i storstäderna utan inom en rimlig körsträcka från dessa förbättras förutsättningarna att hitta lokaler och lokalkostnaderna kan hållas nere. Vidare kan ankomstcentren till viss del ge minskade kostnader för resor och logistik.

Det finns även ett värde i att asylsökande som bedöms ha mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd inte kommer vidare in i landet utan hänvisas till ett boende nära en utreseort.

Ett ordnat boende där kost ingår

Ankomstboenden i dagens system är anpassade för en kort vistelse. Även i ankomstcenter ska vistelsetiden vara förhållandevis kort, men vissa grupper kommer att stanna i centren under en längre tid.

Ankomstcentren kommer att vara den första kontakt som en asylsökande har med ett offentligt anordnat boende. Det är därför viktigt att vistelsen i centret är positiv. Ankomstcentren bör därför hålla en god standard som motsvarar de krav som kan förväntas

²⁰ Ekonomistyrningsverket (2014).

av ett boende där individer vistas under en något längre tid.²¹ En ambition med ankomstcentren är att fler asylsökande ska välja ett ordnat mottagande under hela asyltiden.

Utredningen bedömer att det bör ingå kost i ankomstcentren. Vi anser att självhushåll är en bra lösning för längre vistelser, men inte för relativt korta vistelser.

Tiden i ankomstcentret ska användas effektivt och fokusera på asylutredning, kartläggning och samhällsinformation. Det är därför viktigt att det finns fasta rutiner under denna tid. Mathållning ska inte störa möten med de myndigheter och aktörer som är verk-samma vid centren. Med gemensamma mattider kan aktörerna också planera och styra verksamheten så att tiden används effektivt.

En trygg miljö som kan ta hänsyn till särskilda behov

Migrationsverket ska erbjuda ett boende där asylsökande känner sig trygga. Asylsökande med särskilda behov ska få dessa tillgodo-sedda. Särskilda behov kan till exempel vara behov relaterade till fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Även utsatta personer²² har särskilda behov.²³

Utredningen menar att asylsökande med särskilda behov i så stor utsträckning som möjligt ska bo i ankomstcenter. Det kommer dock att finnas situationer när det inte är lämpligt eller möjligt. I dessa situationer ska Migrationsverket ordna godtagbara lösningar och anvisa den asylsökande till annan plats i närhet till ett ankomst-center så att förutsättningarna för prövningen inte försämras och att det går att ta del av verksamheten vid centren.

Det förekommer incidenter av olika slag i asylboenden. Under 2015 och 2016 ökade antalet incidenter. Det kan bland annat bero på att fler asylsökande har varit inskrivna i mottagandet och att många asylsökande har bott trängre och under längre tid än tidigare. För-

²¹ Folkhälsomyndigheten (2016).

²² Mottagandedirektivets definition av utsatta personer är följande grupper. Underåriga, ensamkommande barn, funktionsnedsatta, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, till exempel kvinnlig könsstympning.

²³ Artikel 21 och 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

utom interna incidenter förekommer det incidenter där personer som inte bor vid boendena är inblandade.

För att förbättra säkerheten vid boendena har Migrationsverket satsat på kompetensutveckling och utvecklat ordningsreglerna vid boendena samt förbättrat samverkan med Polisen och andra aktörer. Myndigheten har även inrättat särskilda trygghetsboenden för utsatta personer. Vid dessa boenden har myndigheten placerat asylsökande som utsatts för eller riskerar att utsättas för trakasserier, hot och våld. Utredningen ser ingen anledning att förändra detta utan trygghetsboenden ska även fortsättningsvis kunna vara ett alternativt boende för individer med särskilda behov.

6.2.3 Långsiktiga åtaganden ger planeringsförutsättningar

Under senare år har det framförts kritik mot hur Migrationsverket etablerar och avvecklar asylboenden. En del kommuner menar att de får information i ett allt för sent skede vilket försvårar planeringen av den kommunala verksamhet som asylsökande har rätt att ta del av.

Staten såväl som berörda kommuner tjänar på planering, dialog och långsiktighet vid etablering av ankomstcenter. För att samarbetet ska fungera bör Migrationsverket föra en dialog med aktuell kommun innan de lokaliserar ett center till kommunen.

Hyresavtal med korta avtalstider leder till osäkerhet och begränsade planeringsförutsättningar för fastighetsägare. En osäkerhet som kan leda till högre hyreskostnader.²⁴

Med regeringens medgivande får statliga myndigheter ingå lokalhyresavtal för längre tid än sex år.²⁵ Enligt utredningens bedömning bör Migrationsverket anskaffa ankomstcenter genom kontrakt med långa avtalstider om myndigheten därigenom kan sänka hyreskostnaderna. Det bör vara utbudet på marknaden och prissättningen som avgör avtalslängden. Längre avtalstider leder generellt till ett lägre avkastningskrav och därmed till en lägre hyreskostnad. Migrationsverket bör analysera vilka effekter avtalslängden får för marknadsaktörernas kostnader och i förlängningen för hyreskostnad-

²⁴ Statskontoret (2015).

²⁵ 9 § förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

erna. Kontrakt med långa avtalstider ger också en långsiktighet och stabilitet i mottagandet och förutsättningar för kommunerna att planera sin verksamhet.

Ett rimligt dimensionerat mottagande

För att undvika de senaste årens etablering och avveckling av anläggningsboenden behöver ankomstcentren ha beredskap och kapacitet. Överkapacitet är kostsamt samtidigt som det ger stabilitet och planeringsförutsättningar för kommunerna.

Antalet nya asylsökande som kommer till Sverige påverkas av flera faktorer. Politiska beslut såväl inom EU som i Sverige kan påverka hur många som kommer. Exempel från 1992 och 2015 visar att politiska beslut kan ha snabb och stor påverkan på antalet nya asylsökande.

Även om politiska beslut kan påverka antalet nya asylsökande är det rimligt att anta att det även i framtiden kommer att förekomma variationer i antalet människor som söker skydd i Sverige. Under de fyra senaste årtiondena har antalet nya asylsökande varierat mellan knappt 6 000 personer och nästan 163 000 personer. Under denna period har Sverige i genomsnitt tagit emot cirka 31 500 nya asylsökande per år.

Utredningen anser att Sverige inte kan ha ett mottagandesystem som ska klara ett obegränsat antal asylsökande. En sådan beredskap skulle bli kostsam och ineffektiv. Vi bedömer att mottagandet bör vara dimensionerat utifrån prognoser och därutöver ha en viss beredskapskapacitet. Det är först när de långsiktiga prognoserna över antalet nya asylsökande pekar uppåt som Migrationsverket bör överväga att etablera nya ankomstcenter.

Utredningen bedömer att beredskapskapaciteten bör bestå av en ökad beläggningsgrad och förtätning av platser. Vi menar att ankomstcentren bör ha en beläggningsgrad som gör det möjligt att klara variationer. Det blir på så vis möjligt att klara säsongsvariationer och tillfälliga kortvariga ökningarna utanför prognos. Om platsbristen består efter att beläggningsgraden ökas bör Migrationsverket förtäta befintliga platser.

Mottagandet kan inte dimensioneras för att klara av stora svängningar som inträffar mycket sällan. För att kunna täcka ett ökat behov av platser som inte ryms inom den beredskap som finns kommer Migrationsverket att behöva anskaffa tillfälliga boenden.

Det är inte optimalt att använda tillfälliga boenden eftersom det innebär en osäkerhetsfaktor och att kommunernas förutsättningar att planera sin verksamhet försämras. Alternativet till tillfälliga boenden är att ha en större kapacitet av platser som sällan eller aldrig används till en hög kostnad. Trots en stor överkapacitet finns det ändå ingen garanti för att tillfälliga boenden helt kan undvikas. Utredningen menar att kraftiga ökningar av antalet nya asylsökande i första hand bör hanteras genom politiska beslut som förändrar asyl-lagstiftningen. Om det trots allt skulle uppstå en akut brist på platser bör ett sådant behov täckas med hjälp av tillfälliga boenden.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

Förslag: Asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land, liksom aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag.

Migrationsverket ska ansvara för att, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter och om att leva i det svenska samhället.

Arbetsförmedlingen ska ansvara för att en kartläggning sker av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.

Att delta i samhällsinformation och kartläggning ska vara obligatoriskt för den asylsökande. Migrationsverket ska kunna sätta ned dagensättningen för personer som väljer att inte delta i obligatoriska insatser.

Landstingen ska erbjuda asylsökande som bor i ankomstcenter att göra en hälsoundersökning under den obligatoriska vistelsen i centret.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samverkan med relevanta myndigheter och andra aktörer, ta fram ett material för den samhällsinformation som ska ges till asylsökande.

6.3.1 En trappa av insatser och aktiviteter

Mottagandet bör organiseras så att det är möjligt att erbjuda olika typer av insatser och aktiviteter under olika skeden av processen. De genomsnittliga handläggnings- och vistelsetiderna i mottagandet varierar över tid. Tidsfaktorn såväl som den förväntade utgången i ärendet behöver därför vägas in när det gäller innehåll i och ambitionsnivån i verksamheten för asylsökande. Mottagandeutredningen föreslår därför att insatser och aktiviteter under asyltiden ska erbjudas enligt en trappliknande modell.

Det första steget bör vara mer eller mindre lika för alla asylsökande. Det handlar om att använda den första tiden när individen finns tillgänglig i ankomstcentret till att ge information om det svenska samhället och om asylsökandes rättigheter och skyldigheter.

Vissa asylsökande kommer att bo i ankomstcentret under hela väntetiden eftersom de med hög sannolikhet kommer att få ett beslut om återvändande till ett annat land relativt omgående. För dessa individer bör verksamheten inriktas mot aktiviteter för en meningsfull vardag och insatser som underlättar återvändande. För övriga asylsökande bör tiden i ankomstcentret utnyttjas till att göra en grundläggande kartläggning av individens bakgrund och erbjuda en hälsoundersökning.

Det andra trappsteget börjar efter den obligatoriska vistelsen i ankomstcentret, när asylutredningen och andra åtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande är avslutad. Det här innebär en tid då individen väntar på beslut i sitt ärende (se avsnitt 7.2).

För asylsökande som har goda möjligheter att få uppehållstillstånd är det motiverat att så tidigt som möjligt påbörja processen mot etablering i Sverige. I första hand handlar det om att erbjuda undervisning i svenska och att påbörja arbetet med att identifiera, dokumentera och verifiera individens kompetens. Det handlar också om att informera om den svenska arbetsmarknaden och underlätta för individen att bygga jobbrelaterade nätverk.

När det gäller ärenden där utgången inte är lika given och handläggningstiderna är längre kan väntan på beslut bli lång. Under tiden individen väntar bör inriktningen på verksamheten vara att erbjuda insatser som underlättar i kontakterna mellan den asylsökande och samhället, eller ger individen möjlighet att ta ett eget ansvar för att väntetiden ska bli meningsfull. Även för dessa asylsökande

är det därför motiverat att erbjuda undervisning i svenska och fördjupad och lokalt anpassad information om samhället och vägar till arbete.

Det tredje trappsteget är aktuellt när handläggningstiderna är mycket långa. Då är aktiviteter motiverade som syftar till att undvika inaktivitet och att motverka psykisk och fysisk ohälsa. Det bör då vara möjligt att utnyttja kapacitet och kompetens hos olika aktörer, till exempel den kommunala vuxenutbildningen och folkbildningen, eller inom det civila samhällets organisationer.

6.3.2 Samhällsinformation om vägar till boende och arbete

Asylsökande ska tidigt få samhällsinformation

Mottagandeutredningen föreslår att Migrationsverket ska ansvara för att asylsökande får grundläggande samhällsinformation under vistelsen i ankomstcentret. Eftersom det handlar om bred samhällsinformation bör Migrationsverket lösa uppgiften i samverkan med andra myndigheter och berörda aktörer. Det kan till exempel vara Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Tillväxtverket, länsstyrelserna samt kommunen och landstinget där ankomstcentret ligger. Även arbetsmarknadens parter bör få möjlighet att bidra till den information som lämnas.

Mottagandeutredningen anser att det finns flera skäl som talar för att asylsökande tidigt bör möta det offentliga Sverige och få bred information om sina rättigheter och skyldigheter och om arbets- och bostadsmarknaden. Oavsett utfall i det enskilda ärendet behöver asylsökande tidigt få information om vad samhället förväntar sig. Asylsökande som vistas här under längre tid behöver få information om hur bostads- och arbetsmarknaden fungerar och hur möjligheterna till arbete, utbildning och bostad ser ut.

Informationen ska kunna anpassas utifrån olika ärendetyper. För asylsökande vars ärenden handläggs med inriktning mot snabbt återvändande eller överföring enligt Dublinförordningen är det främst motiverat att lämna information som har en koppling till återvändande- eller överföringsförfarandet.

Att tidigt ge information om villkoren på den svenska arbetsmarknaden är inte minst motiverat för asylsökande som har möjlighet att arbeta under den tid som asylansökan prövas. Information

om de villkor som gäller på arbetsmarknaden är också viktig för att minska risken för att asylsökande utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Det är likaså viktigt att man får kunskap om vad man som asylsökande kan göra för att använda väntetiden konstruktivt. Sådan kunskap kan ge individen en ökad känsla av egenmakt och korta tiden till ett första jobb i Sverige.

Information om förhållandena på bostadsmarknaden och hur situationen ser ut i olika delar av landet bör också lämnas tidigt, inte minst för att motivera asylsökande att välja ett ordnat mottagande framför eget boende. Många asylsökande och nyanlända har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och är därför ofta hänvisade till tillfälliga boendelösningar där man tvingas flytta mellan olika boenden. Förutom de uppenbara nackdelar som följer av detta är bostadsbristen också grunden för en organiserad verksamhet där förmedlare säljer hyreskontrakt till asylsökande och nyanlända invandrare.²⁶

Individer kommer att vara olika mottagliga för den information som lämnas. Utredningen har dock uppfattat att många asylsökande efterfrågar information om samhället och vad som gäller inom olika områden. Vi menar att bland annat detta motiverar att sådan information ges tidigt under asylprocessen. Att både den asylsökande och berörda myndigheter och andra aktörer finns på ankomstcentret gör det möjligt för individen att också ta egna initiativ för att söka upp information som efterfrågas.

I syfte att öka transparensen kring den information som lämnas bör regeringen ge Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med övriga berörda myndigheter ta fram ett informationsmaterial som kan användas som utgångspunkt för informationen och som studiematerial. Även andra aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Lands-ting, länsstyrelserna och arbetsmarknadens parter bör bjudas in att delta i arbetet.

Informationsmaterialet kan utgå från och bygga vidare på tidigare och befintliga uppdrag om samhällsinformation riktad till asylsökande och nyanlända, till exempel den information som finns på portalen informationsverige.se som länsstyrelserna ansvarar för och

²⁶ Boverket (2015b) och SOU 2017:86.

den portal med webbaserad information till utländska arbetstagare och egenföretagare som är under uppbyggnad.²⁷

Migrationsverket lämnar i dag viss samhällsinformation

Migrationsverket har i nuvarande ordning inte uttryckligen i uppdrag att lämna information om rättigheter och skyldigheter eller annan samhällsinformation till asylsökande. Däremot har myndigheten vissa andra informationsuppdrag riktade till asylsökande, bland annat att informera om rättigheter och skyldigheter inom asylförfarandet.²⁸ Myndigheten ska också informera om förmåner, om organisationer som ger juridisk rådgivning eller annat stöd och hålla information tillgänglig för asylsökande om tidiga insatser.²⁹

Myndighetens målsättning är att erbjuda alla asylsökande över 18 år en gruppintroduktion med ett visst inslag av samhällsinformation. Trots det är det långt ifrån alla asylsökande som kallas till dessa informationstillfällen.

²⁷ Regeringsbeslut A2017/01962/ARM.

²⁸ 8 kap. 10 f § utlänningsförordning (2006:97), prop. 2009/10:31, bet. 2009/10:SfU8, rskr. 2009/10:133.

²⁹ 2 a § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande med flera och 13 § förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

Tabell 6.3 Deltagande i Migrationsverkets gruppintroduktion

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal kallade kvinnor	3 626	6 999	12 715	13 176	10 542	3 269
Andel som kallats, kvinnor	35	55	72	45	151 ³⁰	52
Antal kallade män	6 805	13 477	30 073	31 185	19 501	5 759
Andel som kallats, män	35	54	74	49	177 ³⁰	53
Andel av kallade som deltagit, kvinnor	82	77	75	73	85	80
Andel av kallade som deltagit, män	78	78	78	76	86	78
Antal deltagare totalt	8 271	15 926	32 950	33 301	25 784	7 094
Andel av deltagare som deltagit inom 2 mån	80	85	81	79	15	28

Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Antal som kallats till gruppinformation och andel (procent) av asylsökande 18 år och äldre, antal som deltagit i gruppinformation och andel (procent) av antalet kallade som deltagit, samt andel av totala antalet deltagare som deltagit inom 2 månader från asylansökan.

Hur stor andel av antalet nya asylsökande under året som kallas till gruppinformation har varierat, dock utan att man kan se något tydligt samband med hur högt antalet asylsökande var under året. Andelen är låg både 2012, då antalet asylsökande var relativt lågt jämfört med efterföljande år, och 2015. Däremot är andelen asylsökande som deltagit inom två månader från asylansökan särskilt låg under 2016 och 2017. År 2017 är antalet deltagare det lägsta under perioden.

Andelen kvinnor som kallas ligger på ungefär samma nivåer som andelen män. Merparten av dem som kallas till gruppinformation deltar i den, vilket gäller för båda könen. Det tycks med andra ord inte vara någon större skillnad mellan könen när det gäller intresse för eller möjlighet att delta.

Innehållet och ambitionsnivån har förändrats över tid. Sedan 2013 lämnas informationen under ett halvdagspass. Eftersom informationen i huvudsak utgår från bestämmelser i lag och förordning är huvudfokus numera på att lämna information om rättigheter och skyldigheter inom asylförfarandet och om boende, ekonomi och möjligheten att arbeta som asylsökande, samt om hälso- och sjukvård. Migrationsverkets interna riktlinjer anger att information med

³⁰ Andelen som kallades år 2016 var mer än 100 procent eftersom många av dem som kallades under året kom som asylsökande under 2015.

lokal anknytning ska lämnas men saknar krav på att relevanta lokala företrädare ska bjudas in.

Flera uppdrag om samhällsinformation – huvudansvarig saknas

Genom de reformer som beslutats efter 2015³¹ finns en tydligare ambition om att de tidiga insatserna ska innehålla samhällsinformation. Flera olika aktörer arbetar också för att öka de asylsökandes kunskap om samhället. Som ett exempel kan nämnas att Arbetsförmedlingen tillsammans med andra aktörer har tagit fram ett paket med information om olika yrken i Sverige och vad som gäller i arbetslivet.³² Arbetsmarknadens parter är dock inte involverade i arbetet på något systematiskt sätt, även om det finns exempel på hur parterna har medverkat.

Nuvarande ordning innehåller alltså element som syftar till att asylsökande ska få kunskap om samhället. Mottagandeutredningen menar dock att det är en svaghet att så många olika aktörer är inblandade och att det saknas en huvudansvarig aktör. Det är också en brist att det vare sig är en rättighet eller en skyldighet för sökande att ta del av informationen. Liksom att det saknas mål för när under asylprocessen som informationen bör lämnas. Givet detta menar vi att det finns skäl för att införa tvingande bestämmelser om att asylsökande ska erbjudas samhällsinformation och att detta ska ske tidigt under asylförfarandet. Vi anser också att det är rimligt att Migrationsverket som ansvarar för att lämna information om bland annat asylförfarandet får huvudansvaret för att asylsökande får samhällsinformation under den obligatoriska vistelsen i ankomstcentret.

³¹ Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare, förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare och regleringsbrev för budgetåren 2016, 2017 och 2018 avseende Arbetsförmedlingen.

³² Arbetsmiljöverket (2017).

6.3.3 Kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter

Kartläggning för olika syften och behov

Mottagandeutredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kartlägga individens utbildning och yrkeserfarenheter under vistelsen i ankomstcentret. Detta ska ske så snart som möjligt efter registrering av en asylansökan och Migrationsverkets initiala handläggningsåtgärder, och inom sju dagar efter att den asylsökande har lämnat in en ansökan om asyl.

Kartläggningen ska omfatta asylsökande som fyllt 18 år, med undantag för dem med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i snabbförfarande eller enligt Dublinförordningen. Kartläggningen bör vara översiktlig men tillräckligt omfattande för att kunna användas för olika syften och för att olika aktörer ska kunna utföra sina uppdrag.

Syftet med kartläggningen är att inhämta information som är nödvändig för att kunna matcha asylsökande mot ett boende inte bara utifrån den generella situationen på orten, utan också utifrån individens bakgrund och behov. Kommunernas planering av mottagandet underlättas också om information om individernas utbildning och yrkeserfarenheter finns att tillgå. Bland annat kan informationen användas för att erbjuda insatser som utgår från individens förutsättningar och behov. Tidig kartläggning av utbildningsbakgrunden gör det även möjligt att fråga efter dokument och tidigare-lägga översättning och bedömning av betyg.

Enligt utredningens mening finns det alltså flera skäl som talar för att tidigt inhämta uppgifter om asylsökandes utbildningsbakgrund och yrkeserfarenheter.

Arbetsförmedlingens kartläggningsuppdrag utvidgas

Sedan 2017 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att erbjuda asylsökande kompetenskartläggning.³³ För att genomföra uppdraget har myndigheten upphandlat ett digitalt verktyg och byggt upp ett stöd för kartläggningen.

³³ Regleringsbrev för budgetåren 2016, 2017 och 2018 avseende Arbetsförmedlingen.

Vårt förslag att Arbetsförmedlingen ska kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet innebär på flera punkter en förändring av nuvarande uppdrag. Dels ska kartläggningen ske tidigt under asyلفörfarandet och avse en tydligt avgränsad målgrupp, dels är kartläggningen obligatorisk, såväl för myndigheten att genomföra som för målgruppen att delta i. Kartläggningen har också i vårt förslag ett tydligare syfte att fungera som underlag för fortsatta åtgärder inom mottagandet.

I det nya regelverket för insatser för etablering av nyanlända invandrare tydliggör regeringen att kartläggning av nyanlända invandrare som tillhör målgruppen för etableringsinsatser ska vara utgångspunkten för beslut om en individuell handlingsplan. Det nya regelverket förutsätter också att kartläggning som skett under asyلتiden tas till vara.³⁴

Genom att göra kartläggningen till en obligatorisk insats i mottagandet får Arbetsförmedlingen tidigt kontakt med de asylsökande. Myndigheten får större möjlighet att styra över processen och underlaget bör därmed i stor utsträckning kunna användas i och snabba på inledningen av etableringsprocessen.

Tidig kompetenskartläggning central för snabbare etablering

En central faktor för snabbare etablering på arbetsmarknaden är att så snabbt som möjligt kartlägga, bedöma, värdera och ge ett erkännande åt den kompetens som individen har utvecklat tidigare genom utbildning, arbetserfarenhet eller på annat sätt. Det är en förutsättning både för individens egna fortsatta val, och för olika myndigheters beslut om generella eller riktade insatser som är motiverade i det individuella fallet. Det gör det också möjligt att utgå från individens och kommunens förutsättningar och behov, både när det gäller beslut om anvisningar till boende under och efter asyلتiden, och i information och vägledning till individen om möjligheter till arbete och utbildning i Sverige.

³⁴ Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och prop. 2016/17:175, bet. 2016/17:AU15, rskr. 2016/17:340, samt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Vi anser att den centrala roll som kartläggning har i etableringsprocessen också bör avspegla sig i organiseringen av mottagandet. En övergripande kartläggning av utbildning, yrkeserfarenhet och ambitioner inför framtiden bör därför komma tidigt under asylförfarandet för de individer som inte kan antas få ett relativt snabbt besked om återvändande till ett annat land.

Med övergripande menar vi att kartläggningen huvudsakligen kommer att bygga på individens egna uppgifter och självskattningar av sin kompetens, även om individen också bör ges möjlighet att få sina betyg och intyg översatta och bedömda för ett utlåtande om vad de motsvarar i Sverige. Vi anser också att kartläggningen ska kunna fungera som grund för en fortsatt valideringsprocess med kartläggning, bedömning, dokumentation och erkännande av individens kunskaper och färdigheter oberoende av hur, var eller när kompetensen har utvecklats.

Informationen som kommer fram under kartläggningen bör därför dokumenteras så att den kan föras vidare till andra aktörer i mottagandekedjan. Det är viktigt för att undvika att kartläggningen börjar om varje gång individen möter en ny aktör.

6.3.4 Dagersättningen kopplas till krav på deltagande

Obligatoriskt att delta i samhällsinformation och kartläggning

Mottagandeutredningen anser att det bör ställas krav på asylsökande att de ska delta i samhällsinformation under den obligatoriska vistelsen i ankomstcentret. Det bör också vara obligatoriskt att delta i kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter för personer som tillhör målgruppen.

En förhållandevis stor andel av de asylsökande deltar i den gruppinformation som Migrationsverket kallar till. Deltagandet kommer sannolikt också att öka om informationen ges under den obligatoriska vistelsen i ankomstcentren.

Det har heller inte framkommit någon anledning att tro att inte flertalet asylsökande kommer att medverka till en obligatorisk kartläggning. I dag är kompetenskartläggningen frivillig och Arbetsförmedlingen har ingen självklar mötesplats för att nå asylsökande, men under 2017 registrerade sig totalt cirka 11 300 personer som uppgav att de var asylsökande i Arbetsförmedlingens digitala verk-

tyg.³⁵ Antalet registreringar motsvarar cirka 66 procent av antalet asylsökande 18 år och äldre som ansökte om asyl under året. Vi har ingen uppgift om hur tidigt under asyلفörfarandet som asylsökande nåddes av information om möjligheten till kompetenskartläggning, och det kan antas att av dem som använde verktyget under året hade vissa kommit som asylsökande under 2015 eller 2016.

För att understryka den vikt som samhället lägger vid deltagande i samhällsinformation och kartläggning föreslår vi att det ska införas en möjlighet att sätta ned dagersättningen för individer som inte deltar i dessa insatser.

Begränsade möjligheter att sätta ned dagersättningen

Såsom vi tidigare har redovisat (se avsnitt 3.2.10 och 6.1.2) föreskriver EU:s mottagandedirektiv under vilka omständigheter det är möjligt att inskränka eller helt dra in ett materiellt mottagningsvillkor. Direktivets uppräknade av grunderna för inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor är uttömmande. Det saknas en uttrycklig möjlighet att sätta ned ekonomiska förmåner om den enskilde inte deltar i verksamhet som anordnas för asylsökande.

Sanktionsmöjligheterna kan dock komma att bli större, eftersom EU-kommissionen föreslår att det ska bli möjligt att sätta ned eller helt dra in materiella mottagningsvillkor för personer som inte deltar i obligatoriska integrationsåtgärder.³⁶

Enligt Mottagandeutredningens bedömning är det i dagsläget inte möjligt att helt dra in dagersättningen på grund av att en asylsökande inte deltar i obligatorisk verksamhet. Däremot kan viss nedsättning av dagersättningen vara möjlig, men endast till den del som kan anses överstiga de materiella mottagningsvillkoren som den enskilde har rätt till enligt direktivet. Det är även möjligt om den enskilde kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt.³⁷ Mer genomgripande förändringar i regelverket bör därmed enligt vår mening vänta tills det omarbetade mottagningsdirektivet har antagits och det står klart om det tillåter medlemsstaterna att helt sätta ned

³⁵ Skriftlig uppgift från Arbetsförmedlingen den 12 januari 2018.

³⁶ EU-kommissionens meddelande COM (2016) 465.

³⁷ Se även SOU 2003:89.

eller villkora mottagningsvillkor med att en asylsökande deltar i obligatorisk verksamhet.

Att sätta ned dagersättning är administrativt tungt

Migrationsverket satte tidigare ned dagersättningen när en asylsökande inte deltog i organiserad sysselsättning. Man fann dock att arbetsinsatsen för att kontrollera deltagande och att sätta ned ersättningen inte stod i relation till effekten av åtgärden. Enligt verket var felrapporteringar ofta förekommande. Återkopplingen till dem som skulle avföras ur utbildningen för att de inte deltog i rimlig omfattning var också en tidskrävande arbetsuppgift. Migrationsverket har bland annat av dessa anledningar valt att inte tillämpa nedsättning av dagersättningen.³⁸

Mottagandeutredningen finner inte skäl att ifrågasätta Migrationsverkets bedömning i fråga om den arbetsinsats som beslut om nedsättning av dagersättning kräver. Beslut om att sätta ned dagersättning är överklagningsbara och medför också administrativa kostnader för domstolsprövning.

Den administrativa kostnaden för nedsättning av dagersättning kan dock vara försvarlig om sanktionen kan antas få effekt och påverka beteendet hos de individer som berörs. Det kan antas att ju mer kännbar en sanktion är, desto större effekt har den. Därmed behöver storleken på dagersättningen vägas in i bedömningen.

Beloppet för dagersättning beslutas av regeringen. Utformningen av och storleken på beloppet har varit densamma sedan den nuvarande lagstiftningen infördes, och varierar utifrån den asylsökandes familjesituation.³⁹

Med hänsyn till storleken på dagersättningen i dess nuvarande utformning är det endast en liten del av dagersättningen som kan sättas ned. Utredningen är bland annat av denna anledning tveksam till om en nedsättning av dagersättningen kommer att ha annat än begränsade styreffekter på den enskildes beteende. Till det kommer

³⁸ Skrivelse från Migrationsverket till Justitiedepartementet, dnr 111-2009-29674, och skriftlig uppgift från Migrationsverket den 19 maj 2017.

³⁹ Se 6 § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande med flera. Dagersättning exklusive egen mathållning: ensamstående 24 kronor, sammanboende 19 kronor, barn 12 kronor och hemmavarande vuxen 19 kronor. Hel dagersättning lämnas endast för de två äldsta barnen.

också att hanteringen av nedsättningar är administrativt betungande. En lagstadgad möjlighet för ansvarig myndighet att sätta ned ersättningen sänder dock en tydlig signal om den vikt som samhället fäster vid deltagande i obligatoriska insatser, vilket i sig kan påverka individens beteende.

Incitament i stället för sanktioner?

En annan väg att gå för att öka deltagandet i tidiga insatser är att införa incitament i stället för sanktioner. Exempelvis kan den som deltar i vissa insatser få en särskild ekonomisk ersättning (så kallad aktivitetsbonus). Tanken med en sådan åtgärd är att det ska löna sig att delta i olika insatser.

Enligt Mottagandeutredningen finns det dock problem med en sådan lösning. En aktivitetsbonus bör utbetalas i efterskott för att understryka att det är en ersättning för utförd prestation. I praktiken kommer införandet av en aktivitetsbonus som utgår på andra premisser än dagersättningen betyda att utbetalande myndighet får två olika ersättningsystem att hantera. Vi bedömer att det är mer betungande för utbetalande myndighet att hantera en särskild aktivitetsbonus än att hantera och bedöma nedsättning av dagersättning för de personer som inte deltar i obligatoriska insatser.

För att aktivitetsbonusen ska tjäna som incitament behöver ersättningen gå att erhålla regelbundet under asyltiden och vara av viss storlek i förhållande till dagersättningen. Detta kräver i sin tur att individen kan delta i aktiviteter av en viss omfattning per dag eller vecka under hela asyltiden. Ett alternativ är att ersättning betalas ut med ett visst belopp varje månad trots att aktiviteterna inte är på heltid.

Det finns dessutom vissa rättvise- och jämlikhetsaspekter som man behöver beakta. Om man väljer en modell med heltidsaktiviteter finns risk för att småbarnsföräldrar inte kan delta fullt ut, vilket sannolikt slår hårdare mot kvinnor än mot män. Bland asylsökande finns också personer som på grund av till exempel sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan delta i verksamheten och därför går miste om en aktivitetsbonus.

Utredningen anser, trots de svårigheter som vi har pekat på, att en aktivitetsbonus skulle kunna fungera som ett incitament för att uppmuntra fler asylsökande att delta i insatser under asyltiden. Det finns således skäl som talar för ett system med aktivitetsbonus. Vi bedömer dock att en sådan lösning skulle vara kostnadsdrivande och ser i nuläget inte att det finns utrymme att finansiera ett sådant förslag.

6.3.5 Hälsoundersökningar ska erbjudas i ankomstcentren

Mottagandeutredningen anser att den hälsoundersökning som landstinget har i uppdrag att erbjuda asylsökande ska erbjudas asylsökande som bor i ankomstcenter under den obligatoriska vistelsen där. På så sätt ökar förutsättningarna för att en större andel asylsökande tidigt ska få en hälsoundersökning och för att vaccinationer och andra preventiva åtgärder ska kunna ske tidigare än i dag. Det ger inte minst möjlighet att tidigt påbörja vaccinationsprogram för barn.

Enligt nuvarande ordning ska ett landsting, om det inte är uppenbart obehövligt, erbjuda asylsökande en hälsoundersökning när sökanden har etablerat boende inom landstinget. Syftet är att tidigt upptäcka akuta sjukdomar och få en bild av den asylsökandes vårdbehov.⁴⁰

Hälsoundersökningen innehåller flera inslag som är värdefulla för den asylsökande att ta del av tidigt. Undersökningen ska innehålla samtal om den asylsökandes hälsa och erbjuda provtagningar. Vid undersökningen ska landstinget även informera om möjligheten att få del av och komma i kontakt med hälso- och sjukvården och tandvården. Information till barn ska innefatta en beskrivning av tillgången till förebyggande hälso- och sjukvård och tandvård.⁴¹

Tidiga hälsoundersökningar är viktiga inte minst ur smittskyddssynpunkt. Folkhälsomyndigheten bedömer till exempel att hälsoundersökning som sker i samband med ankomsten till Sverige ger en möjlighet att initiera vaccinationer och andra preventiva åtgärder, i

⁴⁰ 7 § lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera, samt prop. 2007/08:105, bet. 2007/08:SfU8 och rskr. 2007/08:199.

⁴¹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:11) om hälsoundersökning av asylsökande med flera.

syfte att tidigt ge ett individuellt skydd och begränsa eller förhindra smittspridning och utbrott bland asylsökande av vissa sjukdomar.⁴²

Andelen asylsökande som gjort hälsundersökning har ökat

Ambitionen är att samtliga asylsökande, förutom de vars vistelse i Sverige kan antas bli kortvarig, ska erbjudas en hälsundersökning. Det får därför anses vara en förhållandevis låg andel av de asylsökande som i dag får en hälsundersökning.

Tabell 6.4 Antal som genomfört en hälsundersökning och andel av inskrivna i asylmottagandet och av nya asylsökande under året

	2012	2013	2014	2015	2016
Antal hälsundersökningar	20 120	23 276	35 798	64 051	79 917
Andel av inskrivna	47	44	45	35	65
Andel av nya asylsökande under året	46	43	44	39	276

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Migrationsverket.

Under en femårsperiod har antalet hälsundersökningar som erbjuds asylsökande femfaldigats. Eftersom antalet asylsökande också ökade under perioden har andelen som fick en hälsundersökning inte ökat i samma takt, utan låg på i princip samma nivå under perioden 2012–2014. Under 2015 sjönk andelen som fick en hälsundersökning. En förklaring till detta är att flertalet av dem som sökte asyl under 2015 gjorde det under årets sista tre månader. För många av dem dröjde det till inledningen av 2016 innan de fick ett erbjudande om en hälsundersökning.⁴³

Det finns flera faktorer som påverkar antalet asylsökande som får en hälsundersökning. En svårighet är att nå asylsökande med information om och kallelser till undersökning. Ofta är det lättare för landstingen att nå asylsökande som bor på anläggningsboenden än dem som bor i eget boende. Även kostnaden för resor avskräcker vissa asylsökande från att ta sig till en hälsundersökning.⁴⁴ Med utredningens förslag om att hälsundersökning ska

⁴² Folkhälsomyndigheten (2015).

⁴³ Sveriges Kommuner och Landsting (2017c) och (2017d).

⁴⁴ Socialstyrelsen (2016) och Folkhälsomyndigheten & Socialstyrelsen (2017).

erbjudas under tiden i ankomstcentren kommer dessa försvårande faktorer att försvinna.

Bör hälsundersökningar vara obligatoriska?

Mottagandeutredningen har övervägt om hälsundersökningar ska vara obligatoriska. Vi bedömer dock att det saknas tillräckligt starka skäl som talar för obligatoriska hälsundersökningar.

Frågan har utretts tidigare och då konstaterade man att ett obligatorium endast bör komma i fråga om det finns så starka skäl av allmänt intresse att de tydligt väger över den enskildes integritetsintresse, och fann att så inte var fallet. Utredningen bedömde att det ur individsynpunkt var tillräckligt att erbjuda frivilliga hälsundersökningar. När det gäller intresset av skydd för det omgivande samhället ansågs att det bör kunna tillgodoses genom en effektiv tillämpning av smittskyddslagstiftningen.⁴⁵

Mottagandeutredningen delar denna bedömning. Vi konstaterar också att Folkhälsomyndigheten i samband med situationen hösten 2015 gjorde bedömningen att det generellt förelåg en låg risk för spridning av infektionssjukdomar i befolkningen.⁴⁶

Olika aktörer inom hälso- och sjukvårdsområdet har under de senaste åren vidtagit åtgärder för att nå fler asylsökande med information och erbjudande om hälsundersökningar. Ansträngningarna verkar till viss del ha gett resultat med tanke på att antalet genomförda hälsundersökningar har ökat. Av de rapporter som finns på området drar vi slutsatsen att det främst är praktiska svårigheter som hindrar landstingen att nå fler asylsökande, och inte bristande vilja eller motivation från de asylsökandes sida. Tvärtom verkar många asylsökande vara angelägna om att tidigt komma i kontakt med vården.

Mot denna bakgrund, och eftersom vi anser att en ordning med frivilliga hälsundersökningar på obligatoriska ankomstcenter först bör prövas, gör vi bedömningen att det i nuläget inte finns skäl att föreslå obligatoriska hälsundersökningar.

⁴⁵ SOU 2003:89.

⁴⁶ Folkhälsomyndigheten (2015).

6.4 Andra former av misskötsamhet

Mottagandeutredningen har via tilläggsdirektiv haft i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagersättningen även vid misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet.

När det gäller möjligheterna att sätta ned dagersättningen utgör EU:s mottagandedirektiv en rättslig ram inom vilken Sverige måste hålla sig. Enligt direktivet är det möjligt att i undantagsfall inskränka eller helt dra in ett så kallat materiellt mottagningsvillkor (till exempel dagersättning och annat ekonomiskt bistånd). Det får bland annat göras om den asylsökande lämnar en anvisad bostadsort, underlåter att följa en uppmaning att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet.

Direktivets uppräknade av grunderna för inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor är uttömmande. Enligt utredningens bedömning är det dock möjligt att sätta ned den del av dagersättningen som kan sägas överstiga de materiella mottagningsvillkor som asylsökande har rätt till enligt direktivet. Det är även möjligt om den som blir föremål för nedsättningen kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt.

Mottagandedirektivet ger alltså ett begränsat utrymme för att helt dra in eller inskränka mottagningsvillkoren. Ytterligare en begränsande faktor är storleken på dagersättningen. Samtidigt finns det flera olika situationer där samhället har ett intresse av att styra individens agerande i en riktning som underlättar asylprövningen och mottagandet, både när det gäller val av boendeform och att delta i insatser.

När det gäller misskötsamhet och andra former av agerande som försvårar mottagande kan det innefatta många olika typer av agerande. Utredningen har tolkat det som att det bland annat handlar om situationer när en asylsökande inte följer en boendeanvisning eller inte deltar i obligatoriska insatser. När det gäller denna typ av misskötsamhet har utredningen lämnat förslag om sanktioner (se avsnitt 6.1.2, 6.3.4 och 7.3.1).

Mottagandedirektivet tillåter även sanktioner vid allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt vid grovt våldsam uppträdande. När det gäller dessa former av misskötsamhet är det dock vår bedömning att sådant agerande också kan omfattas av

straffrättsliga sanktioner och att ytterligare sanktioner i regelverket inom mottagandet varken är lämpligt eller önskvärt.

Det kan även finnas andra former av misskötsamhet där det skulle vara önskvärt med tydliga sanktionsmöjligheter. Givet det begränsade utrymme som regelverket ger till ekonomiska sanktioner, och eftersom vi bedömer att det inte finns utrymme för att finansiera andra former av ekonomiska incitament, lämnar vi dock inga förslag på sanktioner i sådana situationer.

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Förslag: Migrationsverkets rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och att lämna vidare uppgifter om barnen till hemkommunen ska ges stöd i författning. Uppgifter om asylsökande barn ska lämnas till kommunen skyndsamt efter att asylansökan har registrerats, eller när det annars finns anledning.

Kommunen ska ansvara för att det finns verksamhet för barn som vistas i ett ankomstcenter. Verksamheten ska syfta till att förbereda barnet för fortsatt lärande, med utgångspunkt i barnets ålder och utbildningsbakgrund. Uppgifter om barnets utbildningsbakgrund ska dokumenteras och överlämnas till den kommun där barnet bor efter vistelsen i ankomstcentret, förutsatt att barnets vårdnadshavare samtycker till detta.

Bedömning: Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting ta fram riktlinjer om hur verksamheten för barn i ankomstcentren bör organiseras.

Regeringen bör överväga att se över hur asylsökande barns rätt till utbildning bäst kan tillgodoseas i en ny mottagandestruktur.

6.5.1 Bättre samarbete mellan stat och kommun

Migrationsverket har som rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om det svenska utbildningssystemet och att inhämta samtycke från barnets vårdnadshavare om att lämna uppgifter om barnet vidare till kommunen. Utredningen föreslår att

denna praxis ska ges stöd i författning och att ett krav införs på att uppgifterna ska inhämtas och lämnas över till kommunen så snart som möjligt efter att en asylansökan som gäller ett barn har lämnats in. Syftet är att underlätta i kontakterna mellan asylsökande barn och deras vårdnadshavare och kommunen. Denna ordning ska gälla även när Migrationsverket får information om att en asylsökande flyttar till en annan kommun under asyltiden.

Enligt nuvarande ordning har asylsökande barn rätt till utbildning, men omfattas inte av skolplikten. Om ett barn utnyttjar sin rätt till utbildning ska han eller hon delta i verksamheten på samma villkor som en skolpliktig elev. Asylsökande barn har vidare rätt till förskola och förskoleklass på samma sätt som barn som är bosatta i Sverige, och till att gå i gymnasiet, om de påbörjar utbildningen före 18 års ålder. Hemkommunen, det vill säga den kommun där ett barn stadigvarande vistas eller den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i, ansvarar för att erbjuda barnet skolgång.⁴⁷ Asylsökande barn ska tas emot i en skola så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden, vilket dock bör ske senast en månad efter ankomsten.⁴⁸

Enligt EU:s mottagandedirektiv ska medlemsstaterna bevilja asylsökande barn tillträde till utbildningssystemet, på liknande villkor som de egna medborgarna, senast inom tre månader från den dag då asylansökan lämnades in. Skyldigheten upphör när det finns ett lagakraftvunnet beslut om av- eller utvisning.⁴⁹

Det finns alltså ett krav på att asylsökande barn skyndsamt ska få en skolplacering och det är hemkommunen som ansvarar för att så sker. Enligt Skolverket bör hemkommunen genom samarbete med myndigheter säkerställa att asylsökande barn och ungdomar i kommunen så snart som möjligt kommer i kontakt med och får information om skolväsendet.⁵⁰

Skolinspektionen har i en granskning funnit att majoriteten av huvudmännen för grundskolan tar emot asylsökande elever skyndsamt, men att det finns information som tyder på att mottagandet kan ta längre tid än fyra veckor. Skolinspektionen konstaterar att en framgångsfaktor för ett snabbt mottagande är att det finns

⁴⁷ 7 kap. 2 § samt 29 kap. 2, 3 och 6 §§ skollag (2010:800).

⁴⁸ 4 kap. 1 a § skolförordning (2011:85) och 12 kap. 14 § gymnasieförordning (2010:2039).

⁴⁹ Artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

⁵⁰ SKOLFS 2016:2.

system för att ta reda på vilka barn som finns i kommunen, vilket kan åstadkommas genom samverkan med myndigheter och när-samhället.⁵¹

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd framhåller att det finns många vägar in i skolan för nyanlända barn i familj, och anser att det kommer sig av att ingen instans inom asylmottagandet har ett ansvar för frågan. Rådet lyfter också att den grupp som löper allra störst risk för att falla mellan stolarna är asylsökande barn som bor med sina familjer i eget boende.⁵²

Mottagandeutredningen anser att nuvarande ordning i stort sett fungerar ändamålsenligt, men att samarbetet mellan Migrationsverket och den kommun där ett asylsökande barn vistas kan fungera bättre än i dag. Särskilt gäller det när barnet flyttar till en annan kommun under asyltiden. Vår uppfattning är att förslaget om att tydliggöra Migrationsverkets ansvar i författning kommer att underlätta i kontakterna mellan ansvariga kommuner och asylsökande barn och deras vårdnadshavare.

6.5.2 Verksamhet för en strukturerad och meningsfull vardag

Mottagandeutredningen föreslår att det i ankomstcentret ska finnas verksamhet som tillgodoser barns behov av en strukturerad och meningsfull vardag, som ett komplement till ordinarie skolgång. Verksamheten bör ha ett pedagogiskt innehåll och bland annat ge grundläggande information om hur den svenska skolan fungerar och på annat sätt förbereda barnet för fortsatt lärande, utifrån barnets ålder och mognad. Av denna anledning anser vi att kommunerna är bäst lämpade för uppgiften.

Den verksamhet som barnet tar del av och den information som framkommer om barnets utbildningsbakgrund bör dokumenteras för att lämnas över till den kommun som ansvarar för boendet under väntetiden och för att erbjuda barnet en skolplacering under den tiden. Syftet är främst att föra över sådan information som kan vara till nytta vid en sådan bedömning av en elevs kunskaper som

⁵¹ Skolinspektionen (2017).

⁵² Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (2016).

ska ske enligt skollagen. Informationen ska dock enbart överlämnas om barnets vårdnadshavare eller ställföreträdare samtycker till det.

Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket inom sju dagar från att asylansökan mottagits anvisa en kommun där det asylsökande barnet tillsammans med sina vårdnadshavare ska vänta på beslut i asylärendet. Målsättningen bör vara att barnet inom en månad ska flytta från ankomstcentren till den kommun som kommer att ansvara för boendet under väntetiden. Vissa barn kommer dock att stanna kvar i ankomstcentret under hela tiden som asylärendet handläggs.

Den inledande fasen av asylprocessen kommer alltså normalt att vara förhållandevis kort och barnen kommer endast att vistas i ankomstcentret under en kortare tid. Det finns anledning att befara att i de fall ankomstkommuner påbörjar en process för att erbjuda plats i en skola riskerar ett erbjudande om plats att komma i relativt nära anslutning till att det är aktuellt att flytta vidare till en annan kommun eller när återvändande till ett annat land är nära förestående. Barnen och deras vårdnadshavare kommer då sannolikt att anse att det inte är meningsfullt att börja i en skola som man snart måste lämna.

Riksdag och regering konstaterar i förarbetena till skollagen att asylsökande barn har samma behov av omvårdnad och skydd, av kontinuitet i relation till sina föräldrar och respekt för sin integritet som andra barn. Det faktum att barnen har lämnat eller flytt från sitt hemland, och ännu inte vet om de får möjlighet att rota sig här, innebär att de i många avseenden befinner sig i en svårare situation än andra.⁵³ Både Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd samt Socialstyrelsen framhåller skolans viktiga roll i barnens liv, som en normaliserande och trygg struktur i barnets nya vardagsliv, som annars präglas av att de lever i en asylprocess.⁵⁴

Sammantaget anser utredningen att ett barnperspektiv talar för att det vid ankomstcentren bör erbjudas verksamhet som tillgodoser barnets behov av en strukturerad vardag och som förbereder det för fortsatt skolgång inom det svenska skolväsendet. För att verksamheten ska få en likvärdig utformning i olika ankomstkommuner och svara upp mot ställda kvalitetskrav, anser utredningen att Skol-

⁵³ Prop. 2009/10:165.

⁵⁴ Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (2016) och Socialstyrelsen (2013).

verket bör få i uppdrag att i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting ta fram riktlinjer om hur verksamheten i ankomstcentret bör organiseras.

6.5.3 Behov av ytterligare utredning av vissa frågor

Skollagstiftningen förutsätter att det är den kommun där ett barn stadigvarande vistas eller för tillfället uppehåller sig som är hemkommun och som därmed ansvarar för att erbjuda barnet skolgång.⁵⁵ Genom utredningens förslag om att anvisa boende i en kommun för vissa asylsökande finns det risk för att det för en andel av de asylsökande barnen kommer att finnas två kommuner som kan betraktas som hemkommun i skollagstiftningens mening.

Under det inledande skedet av asylprocessen kommer barnet vistas i den kommun där ankomstcentret ligger. Samtidigt kommer det inom en vecka från att asylansökan lämnades in att finnas en anvisning till ett boende i en annan kommun. Den första kommunens ansvar för skolgången blir sannolikt därmed beroende av hur rättstillämpande myndigheter ser på längden på vistelsen i inledningsskedet. När det gäller ensamkommande barn anses att den första kommunen inte ska ses som hemkommun, eftersom vistelsen i den kommunen normalt endast är några dagar. Men eftersom det för barn i ankomstcenter kan handla om vistelsetider på omkring en månad kan det komma att ifrågasättas om kommunen där ankomstcentret ligger inte ska anses som hemkommun.

Samtidigt framstår det inte som rimligt, vare sig ur ett barn- eller ett verksamhetsperspektiv, att en kommun ska ha skyldighet att erbjuda ett barn skolgång när det samtidigt står klart att barnet inom kort kommer att flytta vidare till en annan kommun. Mottagandeutredningen anser därför att det finns anledning att i särskild form se över frågan om vilken kommun som ska anses som hemkommun, i en ordning med ett första obligatoriskt boende i ett ankomstcenter, och boende i en annan kommun under väntetiden.

Det finns också barn vars familjer inte kommer att anvisas boende i en kommun, utan där staten kommer att behålla ansvaret för boendet under hela tiden som asylansökan prövas. Det kan för dessa barn

⁵⁵ 7 kap. 2 § samt 29 kap. 2, 3 och 6 §§ skollag (2010:800).

bli fråga om relativt korta vistelsetider i Sverige, samtidigt som kommunen har ansvar att erbjuda skolgång även vid kortare vistelsetider. Regeringen bör därför även överväga att se över frågan om det finns behov av särskilda utbildningsformer för barn som kan antas vistas kortare tider i utbildningssystemet under asylprocessen.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Förslag: Migrationsverket ska anvisa en kommun, så kallad ankomstansvisning, när ett ensamkommande barn ansöker om asyl. Den anvisade kommunen ska ansvara för det initiala mottagandet fram till att ansvaret övertas genom boendeanvisning av en annan kommun.

Migrationsverket ska årligen fastställa antal platser som kommuner ska hålla tillgängliga för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Det berör endast de kommuner där ankomstcentren är lokaliserade. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av ersättning.

Bedömning: Migrationsverket bör ge ensamkommande barn tydlig information om asylprocessen och om mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Informationen ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar. Migrationsverket bör i möjligaste mån försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen.

Det har gjorts relativt omfattande förändringar av mottagandet av ensamkommande barn under det senaste decenniet. Regeringen har också reformerat mottagandet av ensamkommande barn löpande under den tid som utredningen har arbetat. I och med reformarbetet och att fler förändringar införts relativt nyligen har det varit svårt för utredningen att avgöra vilka ytterligare förändringar av mottagandet av ensamkommande barn som behövs. Givet detta lämnar vi endast ett begränsat antal förslag gällande mottagandet av ensamkommande barn.

6.6.1 Ankomstanvisning skapar tydlighet och flexibilitet

Tydliga ansvarsförhållanden och möjlighet att omfördela ansvar

Vistelsekommunen har ansvar för det initiala mottagandet av ensamkommande barn.⁵⁶ I vissa situationer kan det dock vara svårt att avgöra vilken kommun som är vistelsekommun. Enligt socialtjänstlagens bestämmelser är vistelsekommun den kommun där barnet vistas.⁵⁷

Ett barn kan dock röra sig mellan flera kommuner under en och samma dag och ha olika anknytning till dessa kommuner. Flera kommuner skulle därmed kunna anses vara vistelsekommun, exempelvis den kommun där barnet tillfälligt är boende, den kommun där barnet uppsöker en myndighet eller den kommun där barnet reste in i Sverige. Denna otydlighet gör att utredningen ser ett behov av att förtydliga vem som har ansvaret för ensamkommande barn under det initiala skedet.

I praktiken är det ett fåtal kommuner som står för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Under 2017 stod storstadsregionerna för drygt 85 procent av det initiala mottagandet av ensamkommande barn.⁵⁸ När det kommer många ensamkommande barn på kort tid får dessa kommuner ta ett stort ansvar. Utredningen anser därför att ansvaret för det initiala mottagandet ska kunna delas av fler kommuner i sådana situationer.

Vistelsebegreppet och anvisning avgör ansvarsfördelningen

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn och har möjlighet att genom anvisning besluta vilken kommun som ska ansvara för barnets boende och omsorg.⁵⁹ Myndigheten kan endast genom anvisning flytta ansvaret för ett barn mellan två kommuner.⁶⁰ Utöver detta har Migrationsverket ingen rättslig grund för att på eget initiativ fysiskt flytta barnet för att på det sättet byta vistelsekommun.

⁵⁶ 2 a kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453).

⁵⁷ 2 a kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlag (2001:453).

⁵⁸ Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2018-02-12.

⁵⁹ 2 och 3 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

⁶⁰ 2 och 3 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

Socialstyrelsen menar att innan en kommun anvisas har den kommun där barnet befinner sig när det ger sig till känna för en svensk myndighet ansvar för att ordna ett tillfälligt boende och för att tillgodose barnets behov i övrigt.⁶¹ Vidare anser Socialstyrelsen att kommunens ansvar följer av socialtjänstlagen och om barnet lämnar vistelsekommunen och flyttar till en annan kommun blir den nya kommunen barnets vistelsekommun i avvaktan på att en kommun genom anvisning övertar ansvaret.⁶²

Inför att kommunerna övertog ansvaret för boende för ensamkommande barn förde regeringen inget resonemang om vilken kommun som är ansvarig för barnets boende och omsorg innan dess att Migrationsverket har anvisat en kommun.⁶³

Migrationsverket får utökad anvisningsskyldighet

Mottagandeutredningen menar att det behöver vara möjligt för kommuner att dela på ansvaret för det initiala mottagandet av ensamkommande barn i de fall då det kommer många barn under kort tid. I dessa situationer behöver det finnas ett verktyg för att sprida ansvaret till fler kommuner. Vi förslår därför att Migrationsverket ska ges möjlighet att fördela ansvaret för det initiala mottagandet mellan kommuner.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska anvisa en kommun, så kallad ankomstanvisning, som ansvarig för det initiala mottagandet. Ankomstanvisningen ska ske i samband med att ett ensamkommande barn ansöker om asyl.

Förslaget gör det möjligt att fördela ansvaret för det initiala mottagandet mellan fler kommuner. Det innebär också att ansvarsfördelningen mellan kommuner i det initiala mottagandet blir tydligare.

Vi föreslår inga ändringar i den befintliga boendeanvisningen av ensamkommande barn eller några innehålls- eller tidsmässiga förändringar i det initiala mottagandet. Migrationsverket ska liksom tidigare anvisa en kommun så snart som möjligt, så kallad boendeanvisning, som får ansvar för barnet under asylprocessen och efter

⁶¹ Socialstyrelsen (2016b) och Socialstyrelsen (2015).

⁶² Socialstyrelsen (2015).

⁶³ Prop. 2005/06:46.

uppehållstillstånd om barnet får stanna. Praxis har varit att en kommun anvisas inom två till tre dagar efter att barnet ansökte om asyl.

Ansökan om asyl bör göras vid ett ankomstcenter (se avsnitt 6.1.2). Därmed kommer kommunerna där centren är lokaliserade att stå för huvuddelen av det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Dessa kommuner ska ha en beredskap för det initiala mottagandet utifrån Migrationsverkets prognos.

Om antalet barn överensstämmer med eller underskrider prognosen ska alla barn anvisas till kommunen där ankomstcentret ligger. Om antalet ensamkommande barn överskrider Migrationsverkets prognos ska Migrationsverket om aktuell kommun så önskar anvisa överskridande antal barn till andra kommuner inom länet. För att detta ska fungera i praktiken behöver Migrationsverket såväl inför utformandet av organisationen för arbetet som under pågående arbete ha ett nära samarbete och en tät dialog med aktuella kommuner i länet.

Kommunerna garanteras ersättning för beredskap

Kommuner behöver ha ett initialt mottagande av viss storlek för att få ekonomisk effektivitet i sin verksamhet. Flera av de nuvarande ankomstkommunerna har byggt upp sin verksamhet så att de har beredskap att ta emot ensamkommande barn utan någon förberedelsestid. Dessa kommuner förväntas upprätthålla en viss platsdimensionering för det initiala mottagandet samtidigt som de inte är garanterade ersättning för detta.

För att underlätta kommunernas planering och garantera dem ersättning för den beredskap av platser som de förväntas hålla föreslår Mottagandeutredningen att en platsersättning för det initiala mottagandet av ensamkommande barn införs. Ersättning ska utgå dels för ett på förhand fastställt antal ankomstplatser, dels för boendedygn utöver ankomstplatserna (se avsnitt 10.1.5).

Utredningen föreslår att Migrationsverket årligen ska fastställa antal platser som kommuner ska hålla tillgängligt för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. En betydande del av ansökningarna kommer att lämnas in i de kommuner där Migrationsverkets ankomstcenter är lokaliserade. Ett garanterat platsantal ska

därför enbart fastställas för kommuner där ankomstcentren är lokaliserade. Under innevarande år ska det inte vara möjligt att revidera antalet platser eftersom syftet med att fastställa ett antal platser är just att ge kommunerna planeringsförutsättningar och garantera dem ersättning för deras beredskap. Migrationsverket ska samordna fastställandet av platsantal för ensamkommande barn med platsantal för övriga asylsökande (se avsnitt 7.1.4).

6.6.2 Utökad information om asylprocessen

I utredningens kontakter med myndigheter, kommuner och andra aktörer på området har det efterfrågats mer och tydligare information om asylprocessen till ensamkommande barn. Information är viktig för barnets psykiska välbefinnande liksom för förståelsen för systemet och förväntningarna för framtiden.

Migrationsverket har i dag tydlig och enkel information om asylprocessen som är särskilt riktad till ensamkommande barn. Myndigheten informerar också barnen om den fortsatta handläggningen i det enskilda ärendet. Därutöver arbetar Migrationsverket med att förbättra sin information och service.

Individer har dock olika behov och förutsättningar för att ta till sig information. Det är dock viktigt att barnet får och förstår informationen om asylprocessen. Det betyder att informationen kan behöva ges vid upprepade tillfällen och via olika kanaler.

Mot bakgrund av detta bedömer Mottagandeutredningen att Migrationsverket bör ge ensamkommande barn tydlig information om asylprocessen och mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Informationen ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar, och bör ges såväl tidigt som löpande under den tid som asylprövningen pågår. Migrationsverket bör i möjligaste mån försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen.

6.6.3 Förändringar krävs om ensamkommande barn ska bo i ankomstcenter

Mottagandet ska utgå från barnets bästa

Enligt barnkonventionen och svensk lagstiftning ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Flera av konventionens artiklar är relevanta för mottagandet av ensamkommande barn. FN:s flyktingkommissariat har utfärdat riktlinjer för mottagande av ensamkommande barn. Riktlinjerna är rekommendationer och inte juridiskt bindande.

En annan utgångspunkt för mottagandet av ensamkommande barn är att det ska stödja en rättssäker och snabb asylprövning. I dag prioriterar Migrationsverket asylansökningar från ensamkommande barn och myndigheten ska även fortsättningsvis prioritera dessa ärenden.

Staten såväl som kommunerna har ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Staten har ett övergripande migrationspolitiskt ansvar och ansvar för finansiering. Migrationsverket ansvarar för asylprövningen och för mottagandet på en övergripande nivå.⁶⁴ Därutöver ansvarar myndigheten för ekonomiskt bistånd och ska anvisa en kommun som ska ordna boende.⁶⁵

Kommunerna har ett övergripande ansvar för att barn ska kunna växa upp under goda förhållanden och ett särskilt ansvar för barn som kan behöva insatser från socialnämnden. En kommun har samma ansvar för ensamkommande barn som vistas i kommunen som för andra barn som vistas i kommunen förutom när det gäller frågor om ekonomiskt bistånd. I kommunens ansvar ingår bland annat att erbjuda boende och genomföra sociala utredningar.⁶⁶

Flera förändringar av mottagandet har redan gjorts

Under 2000-talet har det gjorts flera stora förändringar i mottagandet av ensamkommande barn. Flera av dessa har gjorts under de senaste två åren. Förändringarna kan sammanfattas i följande punkter:

⁶⁴ 2 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

⁶⁵ 3 och 8 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

⁶⁶ 2 kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453).

- År 2006 tog kommunerna över ansvaret för boendet för ensamkommande barn från Migrationsverket. Skälet till detta var att kommunerna ansågs vara bättre lämpade att sköta denna uppgift. Förändringen skulle också bidra till att göra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun tydligare. Förändringen innebar att Migrationsverket inte längre har rollen som både vårdare och beslutsfattare. Den förändrade ansvarsfördelningen innebar också att barnen fick bättre förutsättningar att få stödsatser från socialtjänsten. Ett annat skäl var att alla barn som vistas i Sverige bör omfattas av samma sociala omvårdnadssystem.⁶⁷
- År 2014 ändrades mottagandet i kommunerna på så vis att man gick från en ordning med överenskommelser om platser till en ordning där ensamkommande barn kunde anvisas till en kommun oavsett platstillgång. Skälet till detta var att antalet ensamkommande barn ökade snabbare än de överenskomna platserna vilket gjorde att barnen fick vänta länge på en ledig plats. Förändringen motiverades med att det var bäst för barnet att snabbt bli mottagen i en kommun som hade ansvar för barnets boende och framtida integration i samhället.⁶⁸
- År 2016 infördes en ny placeringsform, stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år. Placeringsformen skulle fungera som utslussning och träning för ett framtida eget boende. Stödboende var främst tänkt för ensamkommande barn.⁶⁹
- År 2016 tog Migrationsverket fram en ny anvisningsmodell för ensamkommande barn. Syftet med modellen var att åstadkomma ett jämnare mottagande av ensamkommande barn. I anslutning till detta införde Migrationsverket också en samordnad process för att fastställa en kommuns totala mottagande. Som följd av det får kommunerna i dag besked om det fastställda totala mottagandet för kommande år där både nyanlända och ensamkommande barn ingår.

⁶⁷ Prop. 2005/06:46 och Socialstyrelsen & Migrationsverket (2002).

⁶⁸ Prop. 2012/13:162 och SOU 2011:64.

⁶⁹ Prop. 2015/16:43 och SOU 2014:3.

- Under 2017 har Migrationsverket börjat anvisa ensamkommande barn till den kommun som har lägst måluppfyllelse av sitt fastställda andelstal. Därmed upphörde anvisningar till kommuner med överenskomna platser.
- Under 2017 ändrade Migrationsverket sin interna föreskrift för ensamkommande barn som anvisas till en kommun där barnet har släkt eller närstående.⁷⁰ Förändringen innebär att Migrationsverket ska utreda om barnet har en lämplig anknytningsperson och om den personen kan förväntas ta del i omhändertagandet av barnet innan anvisning till en kommun sker. Syftet med föreskriften är att säkerställa att barnet inte far illa och att underlätta kommunens mottagande. Föreskriften har dock inte fått fullt genomslag i verksamheten.
- Under 2017 införde regeringen ett nytt ersättningsystem för ensamkommande barn i syfte att förenkla ersättningarna till kommuner och landsting.⁷¹
- Regeringen överlämnade i februari 2018 en proposition till riksdagen om en begränsning av möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2018.⁷²

Kommunerna behåller ansvaret för det initiala mottagandet

Mottagandeutredningen har utrett om det är möjligt för ensamkommande barn att också ingå i mottagandet vid de föreslagna ankomstcentren. Barnen skulle då liksom vuxna asylsökande och barn i familj stanna i ankomstcentren under 30 dagar och få information, stöd och hjälp samt delta i prövningen under den första tiden i Sverige. Under den inledande tiden skulle det också vara möjligt att göra åldersbedömning och utreda om ett barn har en lämplig anknytningsperson och om den personen kan förväntas ta del i omhändertagandet av barnet innan anvisning till en kommun sker.

⁷⁰ Migrationsverket (2017b).

⁷¹ Regeringskansliet (2016).

⁷² Prop. 2017/18:119.

Enligt utredningens bedömning finns det fördelar med en sådan ordning såväl för det enskilda barnet som för Migrationsverket och andra samhällsaktörer. En sådan ordning skulle dessutom skapa ett enhetligt system för alla asylsökande.

Utredningen har därför övervägt möjligheten att staten återtär ansvaret för ensamkommande barns boende under ankomsttiden. Vi har också sett över möjligheten att kommunerna har omvårdnadsansvaret för barnen, men att de bor i statliga ankomstcenter.

I nuvarande ordning genomför Migrationsverket asyl- och åldersutredning först när barnet har kommit till anvisad kommun och fått en god man. I dagsläget ser vi därför inte att tiden i ankomstcenter skulle kunna användas effektivt för ensamkommande barn utan att en förändring sker vad gäller hur barnen företräds under asylprocessen. Som framgår nedan ligger detta dock inte inom Mottagandeutredningens uppdrag att föreslå.

För att handläggningen inte ska fördröjas utan kunna påbörjas redan i ankomstcentret skulle barnet, enligt nuvarande ordning vad gäller företrädare, behöva få en god man direkt vid ankomsten. I en sådan ordning skulle barnet sedan behöva byta god man i samband med flytten till sin anvisningskommun. Ett alternativ är att barnet enbart företräds av det offentliga biträdet under asyl- och åldersutredningen i ankomstcentret.

Om nuvarande ordning vad gäller företrädare bibehålls är risken alltså uppenbar att den totala handläggningstiden skulle förlängas då ensamkommande barn skulle bo i ett ankomstcenter under de första 30 dagarna. Trots att det finns skäl som talar för att en vistelse i ankomstcenter skulle kunna vara av nytta även för ensamkommande barn ser utredningen att nu gällande förutsättningar inte motiverar en förändring.

Hur företräds ensamkommande barn på bästa sätt?

Enligt EU:s mottagandedirektiv ska byten av godmän undvikas.⁷³ I de pågående förhandlingarna om ett reviderat direktiv⁷⁴ ska bestämmelserna om företrädare för ensamkommande barn förtydligas

⁷³ Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

⁷⁴ EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final

och förstärkas. Länsstyrelserna har under 2017 vidtagit åtgärder för att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna.⁷⁵ Vidare föreslår Sveriges Kommuner och Landsting att gode män ska ersättas av professionella företrädare med specialistkompetens.⁷⁶ Barnombudsmannen gör delvis samma bedömning och föreslår att barn med särskilda behov bör få god man med utbildning och särskild kompetens.⁷⁷

Sammantaget finns det förslag om hur uppdraget kan förändras och det pågår även förändringar inom området. En översyn och förändring av den gode mannens roll och ansvar ligger dock enligt vår mening utanför utredningens direktiv. Uppdraget skulle dessutom vara alltför omfattande för att hanteras inom denna utrednings ram.

Om man vill införa en ordning där även ensamkommande barn ska bo vid ankomstcentren under de första 30 dagarna behöver därför frågan om hur barnen bäst företräds i asylprocessen ses över i grunden. Mottagandeutredningen ser därför anledning att överväga om en generell översyn av den gode mannens roll och ansvar bör ske.

⁷⁵ Länsstyrelsen i Västra Götaland (2017).

⁷⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2017a).

⁷⁷ Barnombudsmannen (2017a) och Barnombudsmannen (2017b).

7 En meningsfull och aktiv väntan

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Förslag: Kommunerna ska ha ansvar för boendet under väntetiden för asylsökande som anvisats till kommun. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska anvisas till en kommun ska hänsyn tas till hur omfattande handlägningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Anvisad kommun ska ta emot den asylsökande inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning. En kommun får om det finns synnerliga skäl placera en asylsökande med särskilda behov i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering.

Vissa asylsökande ska bo i ett ankomstcenter under hela asylprocessen. Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden i ankomstcenter för dessa asylsökande. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska stanna i ankomstcenter ska hänsyn tas till hur omfattande handlägningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Läns- och kommunalt ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare som ska anvisas. Migrationsverket ska årligen fastställa andelstalet. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet. Myndigheten ska även fastställa antal platser som varje kommun ska hålla tillgängliga för mottagande av asylsökande. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av ersättning.

Länsstyrelserna ska få i uppdrag att arbeta för att kommunerna har kapacitet och beredskap att inom föreskriven tid ta emot asylsökande som ska vänta på beslut i asylärendet i en kommun.

Bedömning: Migrationsverket bör säga upp kontrakten på de lägenheter som myndigheten i dag hyr och använder som boende för asylsökande. I anslutning till uppsägningen bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten så att dessa kan användas för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

Asylsökande som ska vänta i en kommun bör anvisas till en kommun där det finns goda förutsättningar för framtida etablering. Anvisningen bör ske utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och ta hänsyn till kommunala behov och förutsättningar. Alla asylsökande, även de i eget boende, ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen.

Regeringen bör ge Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting utveckla en modell för matchning mellan enskilda asylsökande och kommuner.

7.1.1 Ett mottagande som förstärker såväl etablerings- som återvändandeperspektivet

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande innebär en koncentration av asylsökande till ett mindre antal kommuner. Detta eftersom lokaliseringen av asylboenden styrs av var det finns lediga lägenheter, var det är möjligt att upphandla tillfälliga boenden, och var asylsökande väljer att ordna eget boende. Konsekvensen av detta är att vissa kommuner tilldelas ett oproportionerligt stort ansvar

för mottagandet av asylsökande, medan andra kommuner helt saknar mottagande av asylsökande.

Under senare år har koncentrationen främst skett till mindre kommuner i Sveriges landsbygder där det funnits förhållandevis god tillgång till boenden, men där förutsättningar för etablering generellt sett varit mindre goda. I vissa kommuner har mottagandet i perioder varit så stort att kommunen fått svårt att leva upp till sina åtaganden.

Samtidigt har staten, och bör fortsatt ha, en ambition att styra fördelningen av nyanlända invandrare mellan landets kommuner utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. Alla kommuner ska vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända invandrare och fördelningen mellan kommunerna ska bli jämnare.¹ En stor del av de nyanlända förväntas dock fortfarande ordna boende på egen hand. Merparten av självbosättningen har under senare år skett i kommuner med mindre goda arbetsmarknadsförutsättningar.

När man ställer dessa två fördelningsprinciper bredvid varandra blir det uppenbart att systemets två bärande delar (mottagandet av asylsökande och mottagandet av nyanlända invandrare) inte samspelar utan drar åt olika håll. Det blir också tydligt att principen som används inom mottagandet av asylsökande gör det svårare för kommunerna att planera sin verksamhet och för staten att få till en jämnare fördelning av nyanlända över landet. Utifrån ett styrnings- och helhetsperspektiv är denna ordning långt från optimal. Detta eftersom systemets delar till viss del motverkar varandra och det blir svårare att nå de politiska målen inom områden där organiseringen och styrningen av mottagandet har betydelse.

Mottagandeutredningen menar därför att mottagandesystemet behöver utgå från ett helhetsperspektiv och en enhetlig princip för hela systemet. Endast då är det möjligt att få till en tydlig röd tråd i mottagandet och göra resan genom mottagandet tydlig, sömlös och begriplig för den enskilde. Enligt vår mening behöver det finnas fungerande bryggor mellan asyltiden och tiden efter beslut, och det gäller oavsett om individen ska etablera sig i Sverige eller återvända till ett annat land. Med vårt förslag om väntan i kommun har vi försökt åstadkomma en sådan tydlighet och brygga för dem som kommer att få stanna i Sverige. Med förslaget om väntan vid de

¹ Prop. 2015/16:54.

statliga ankomstcentren har vi försökt åstadkomma samma tydlighet för dem som ska återvända till ett annat land.

Lokalt asylboende kan leda till snabbare etablering

Mottagandeutredningen föreslår att alla Sveriges kommuner ska dela på ansvaret för att erbjuda vissa asylsökande boende. Kommunerna ska ta över ansvaret för boendet under väntetiden för de asylsökande som anvisas till kommunen.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt för de asylsökande och för kommunerna att redan under asyltiden knyta sociala kontakter och bygga lokala nätverk som skapar goda förutsättningar inför en eventuell framtida etablering i kommunen. Det handlar om att tidigt få till stånd en strukturerad process för de asylsökandes boende som efter ett eventuellt uppehållstillstånd kan leda till en snabbare etablering då individen redan är på plats och har ett boende i kommunen.

Förslaget förstärker etableringsperspektivet i mottagandet för asylsökande med goda möjligheter att få stanna i Sverige. Genom förslaget blir det möjligt för kommuner att redan under asyltiden genomföra insatser som kan underlätta en framtida etablering. Kommunerna kan på så vis redan under asylprocessen planera och förbereda mottagandet efter beslut och i vissa fall även klara av insatser som behövs för en snabbare övergång till etableringen. Barn i familj behöver inte heller bryta upp från skola och etablerade kontakter på grund av att man anvisas till en annan kommun än den man har bott i under väntetiden. I sammanhanget är det dock viktigt att understryka att verksamheten behöver utformas så att den också kan ta hänsyn till att den enskilde kan få avslag på sin asylansökan.

Genom förslaget får asylsökande bättre och tidigare tillgång till samhällets normala strukturer. Detta till skillnad från nuvarande ordning där man knyts till en parallell struktur under asyltiden för att först efter uppehållstillstånd få tillträde till samhällets normala strukturer.

Ett lokalt mottagande ger också större möjligheter att anpassa mottagandet efter individens behov och ökat utrymme och starkare incitament för individen att redan under väntetiden ta egna initiativ för sin framtida etablering. Det förbättrar vidare möjligheterna att

se den asylsökandes hela situation i ett sammanhang. På lite längre sikt bör det leda till att den enskilde kan försörja sig och sin familj tidigare än vad som är möjligt i nuvarande ordning.

Undantagsvis kan det dock bli nödvändigt att placera asylsökande med särskilda behov i en annan kommun. Utredningen föreslår därför att en kommun får om det föreligger synnerliga skäl placera en asylsökande i en annan kommun under förutsättning att kommunerna har ingått en överenskommelse om placering. Med särskilda behov avses till exempel behov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Bestämelsen är tänkt att tillämpas restriktivt. Kommunens utgångspunkt ska vara att asylsökande ska placeras i den egna kommunen med behovsanpassade boendelösningar. I de flesta fall bör en kommun kunna hantera boende för personer med särskilda behov inom kommunens normala strukturer.

Asylsökande med goda möjligheter att få stanna väntar i en kommun

Efter den obligatoriska tiden i ankomstcenter har asylsökande en valmöjlighet mellan att flytta till ett kommunalt asylboende eller att flytta till ett eget boende. Det ska dock framgå att det även fortsättningsvis finns en direkt nytta för den enskilde att följa den av samhället utstakade vägen. Asylsökande som uppger att de vill flytta till ett eget boende ska inte anvisas till en kommun. Dessa asylsökande har däremot möjlighet att när som helst under asylprövningen återkomma till ett ankomstcenter för att anvisas till en kommun.

Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska anvisas till en kommun ska Migrationsverket ta hänsyn till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Med utgångspunkt i Migrationsverkets nuvarande ärendesortering och snabbprocesser (se avsnitt 6.1.3) anser utredningen att asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande och asylsökande vars ärende hanteras i ett normalt förfarande bör omfattas av anvisningen till kommun. Vilka grupper av asylsökande som omfattas av anvisningen bör dock kunna variera beroende på hur beviljandegraden för grupperna ser ut och utvecklas över tid.

De asylsökande som ingår i snabbförfarandet har mycket goda möjligheter att få uppehållstillstånd medan de asylsökande som hanteras i ett normal förfarande har en något längre asylprocess och deras möjlighet att få uppehållstillstånd varierar över tid. Utifrån ärenden avgjorda under 2016 och 2017 får omkring 58 procent av de asylsökande i normalprocess uppehållstillstånd och 99 procent av dem i snabbprocess för bifall (se tabell 6.1). De senaste åren har beviljandegraden av totalt avgjorda ansökningar varit 47 procent och prognosen är att beviljandegraden kommer att stiga till omkring 70 procent för 2019 och kommande år.²

Även om de asylsökande kommer att finnas i 290 kommuner bör det fungera väl för asylprocessens effektivitet. Enligt förslaget ska Migrationsverket koncentrera resurser och kompetens till ankomstcentren så att de utredningar som kräver personlig medverkan kan genomföras innan individen flyttar till ett kommunalt asylboende eller ett eget boende. Var de asylsökande väntar på beslut har därmed mindre betydelse. I de fall Migrationsverket behöver ha fortsatt kontakt med den asylsökande kommer personen att behöva resa till ett ankomstcenter. Detta är dock ingen skillnad jämfört med hur nuvarande ordning fungerar.

Asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd ska efter att det finns ett verkställbart beslut lämna det kommunala asylboendet och flytta till ett avresecenter (se avsnitt 8.2). Vistelsetiden i kommunen för dessa asylsökande kan bli lång om ansökan prövas i flera instanser. Individen bör efter underrättelse om Migrationsverkets beslut vara medveten om att han eller hon har begränsade möjligheter att få stanna i Sverige. Migrationsverkets arbete med återvändande för denna grupp kan ske på ungefär samma sätt som i dagens system.

Kommunen får rådighet över hela boendekedjan

Det är enligt utredningens bedömning viktigt att få till en fungerande boendetrappa i mottagandet så att personer som ska stanna i Sverige har ett stabilt och förhållandevis kvalitativt boende som främjar etablering på orten under etableringstiden. Nuvarande brist på

² Migrationsverket (2017e).

bostäder för vissa grupper innebär många gånger att man som nyanländ invandrare går från ett lägenhetsboende i det ordinarie bostadsbeståndet till någon form av genomgångs- eller kollektivboende. I stället för att ta ett kliv upp på boendestegen tar man ett kliv neråt samtidigt som man ska påbörja sin etablering.

Mottagandeutredningen anser att det är främst under etableringsfasen som det finns starka skäl för att normalisera boendet. En snabb bosättning med utgångspunkt i lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet gör att individer kommer snabbare in i etableringsuppdraget och i lokalsamhället. Detta bör i sin tur kunna leda till en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet.

Utredningens förslag skapar förutsättningar för en sammanhållen hantering av boendet för asylsökande och bosättningen av nyanlända invandrare. Kommunerna får rådighet och ett helhetsansvar för boendekedjan och det blir upp till varje enskild kommun att besluta om hur tillgängliga boenden ska fördelas mellan asylsökande och nyanlända invandrare. Det kommer till exempel vara möjligt för en kommun att låta den enskilde bo kvar i samma bostad som han eller hon bott i under asyltiden.

I och med förslaget får kommunerna också större möjligheter att hitta behovsanpassade boendelösningar. Ett kommunalt ansvar för boendet öppnar även upp för andra former av boenden, till exempel olika former av inneboendelösningar som i dag inte kan användas.

Ett snabbt mottagande i en kommun

En av utredningens utgångspunkter är att individer ska påbörja sin etablering i Sverige eller återvända till annat land betydligt snabbare än i dagens system. Det medför att alla aktörer i mottagandet behöver korta sina ledtider.

Utredningen föreslår därför att anvisad kommun ska ta emot den asylsökande inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning. Anledningen till den korta förberedelse tiden är att det krävs en snabb genomströmning i ankomstcentren för att systemet som helhet ska fungera. Asylsökande ska inte stanna i ankomstcenter längre tid än vad som krävs av utredningsmässiga skäl. Av samma skäl kan Migrationsverkets beslut om anvisning inte överklagas.

Det är också viktigt ur ett etableringsperspektiv att väntetiden i centren blir så kort och meningsfull som möjligt.³ Sammantaget menar vi att detta motiverar den korta tiden mellan ankomsten till Sverige och mottagandet i en kommun.

Kommuner kommer att ha planeringsförutsättningar för mottagandet genom prognoser över antal asylsökande som de förväntas ta emot under året. Trots att de inte vet vilka hushållskonstellationer dessa individer ingår i så kan kommunerna förbereda mottagandet utifrån historisk statistik. Ersättningen till kommuner för asylboende ska också vara platsbaserad så att staten står för risken för kostnader för tomma platser vilket också bör underlätta kommunernas planering (se avsnitt 10.1.5).

När anvisningen görs tidigt och i ett steg kommer sannolikt antalet avbrott i bosättningen och vidareflyttar efter anvisning att minska. På längre sikt bör även det främja och påskynda etableringen. När en asylsökande fått uppehållstillstånd stannar oftast individen kvar på den ort där han eller hon vistats under asyltiden. Viljan att flytta är liten när individen väl har rotat sig även om möjligheten till arbete och bostad är större på en annan ort.⁴ Det innebär att det är viktigt att anvisningen under asyltiden görs utifrån rätt förutsättningar (se avsnitt 7.1.4).

Bosättningslagen har påskyndat mottagandet och gett en jämnare fördelning

Bosättningslagen trädde i kraft 2016. Kommunerna har enligt lagen en skyldighet att ordna boende åt nyanlända invandrare. Utredningen kan konstatera att i stort sett samtliga kommuner har levt upp till lagens krav. I vissa kommuner har dock mottagandet tagit längre tid än de två månader som anges i gällande förordning.⁵

³ OECD (2016a) och OECD (2016b).

⁴ Statistiska centralbyrån (2016b).

⁵ 10 § förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Totalt sett har måluppfyllelsen för mottagandet av nyanlända invandrare förbättrats markant under de två år som lagen har varit i kraft. I månadsskiftet januari/februari 2017 hade kommunerna tagit emot 83 procent av sina kommuntal för 2016. Vid samma tidpunkt ett år senare var motsvarande siffra för 2017 års kommuntal 96 procent.⁶

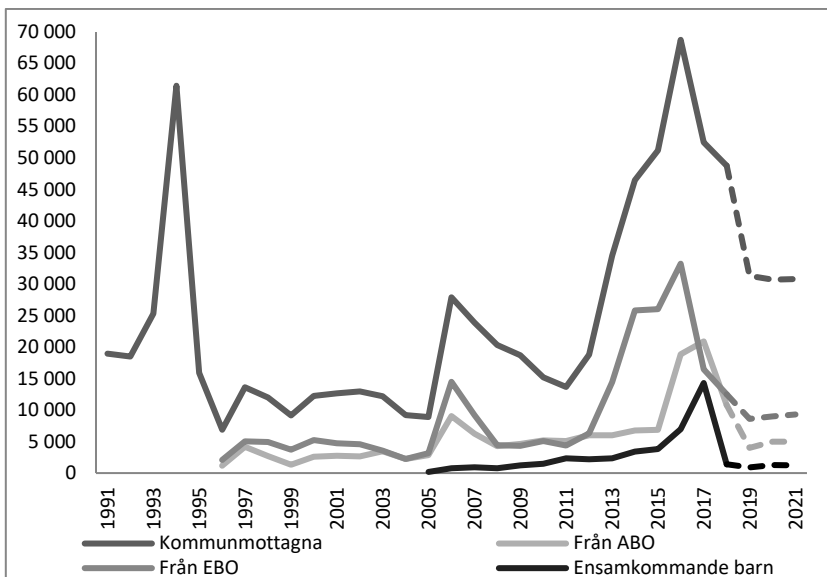
Ett skäl till att bosättningslagen infördes var att nyanlända invandrare snabbt skulle komma ut i kommunerna och påbörja sin etableringsprocess. Att gå från ett mottagande byggt på frivilliga överenskommelser till ett där alla kommuner ska ha ett mottagande är en stor omställning. Reformen infördes också med kort varsel och under en period då det kom många asylsökande till Sverige. Det är därför rimligt att det tar viss tid innan kommunernas mottagande fungerar helt i linje med lagstiftningens ambitioner.

Bosättningslagen har varit ett viktigt verktyg som har påskyndat mottagandet i kommun. Enligt Migrationsverkets prognos⁷ kommer antalet nyanlända invandrare som ska bosättas i en kommun att vara betydligt lägre under kommande år (se figur 7.1). Det kommer att bidra till att kommunerna kommer att kunna ta emot nyanlända inom föreskriven tid och på sikt kunna ta emot asylsökande med en kortare förberedelsestid.

⁶ Statistik från Migrationsverket 2018-01-15 och 2018-01-29.

⁷ Migrationsverket (2017e).

Figur 7.1 Kommunmottagna 1991–2017 och prognos för 2018–2021



Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Kommunmottagna omfattar utländska medborgare som beviljas uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, skyddsbehövande, efter synnerligen ömmande omständigheter eller som anhöriga.

Förutsättningar för ett snabbt mottagande förbättras över tid

Under senare år har bostadsbyggandet ökat.⁸ Trots det finns det fortfarande ett underskott på vissa typer av bostäder. Det gäller främst hyresrätter för vissa grupper i samhället.

Det ökade bostadsbyggandet har förbättrat förutsättningarna för kommunerna att ta emot nyanlända invandrare och förutsättningarna kommer enligt utredningens bedömning att förbättras ytterligare under kommande år. Regeringens översyn av bostadspolitik och beslut om åtgärder som underlättar och påskyndar bostadsbyggandet på såväl lång som kort sikt bör bidra till att det blir lättare för kommunerna att ta emot dem som anvisas till kommunen.⁹

⁸ Boverket (2017).

⁹ Exempel på regeringens åtgärder är statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet (förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande) och särskild

På lite längre sikt kommer kommunerna också att utveckla och etablera väl fungerande strukturer, arbetssätt och rutiner för mottagandet. Vi tror också att kommunerna kommer att ha ett utökad erfarenhetsutbyte på detta område. Sammantaget bör detta leda till förbättrade förutsättningar för alla kommuner att klara av uppgiften att ta emot människor som har ansökt om asyl i Sverige.

Av våra samtal med kommuner har det också framgått att vissa kommuner beslutat att bygga upp ett bestånd av genomgångsboenden för nyanlända invandrare som anvisas enligt bosättningslagen. Dessa boenden används under den tid som den nyanlände omfattas av etableringsinsatser inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Därefter går lägenheterna tillbaka till kommunen och individen har samma rättigheter som övriga grupper i samhället. När genomgångsboendena blir lediga kan de återanvändas för nya personer som anvisas till kommunen.

Genomförandet av utredningens förslag ligger också några år framåt i tiden. Tillgången till bostäder kommer sannolikt då att vara bättre än vad den är i dag samtidigt som kommunernas bosättningsuppdrag också är mer inarbetat.

Mycket talar också för att antalet personer som ska tas emot i en kommun kommer att minska över tid. Mottagandet av såväl asylsökande som nyanlända invandrare kommer dessutom att vara mer styrt och jämnare fördelat över landet.

Vi menar att det några år fram i tiden kommer att vara fullt möjligt för kommunerna att ta emot asylsökande inom tre veckor från anvisningen till följd av genomförda och planerade åtgärder. Det är dock troligt att det därutöver kan krävas ytterligare förändringar i bostadspolitiken eller på andra områden för att skapa goda förutsättningar för ett snabbt mottagande i kommun.

reglering om tidsbegränsade bygglov fram till 2023 som ger möjligt att använda tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande (9 kap. 33 a § plan- och bygglag (2010:900)).

7.1.2 Ökad tillgänglighet ger bättre förutsättningar för återvändande

Det är inte alla asylsökande som ska vänta på beslut i en kommun. Vissa asylsökande med mindre goda möjligheter att få stanna i Sverige ska bo kvar i ett ankomstcenter under asylprövningen. Anledningen är att de ska finnas tillgängliga för såväl utredning som förberedelser inför ett återvändande. Processen från ansökan till återvändande ska vara så kort som möjligt och mottagandet ska stödja asyl- och återvändandeprocessen på bästa möjliga sätt.

Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska bo kvar i ankomstcenter ska Migrationsverket på motsvarande sätt som vid anvisning till en kommun ta hänsyn till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Utredningen anser att den grupp som bör omfattas är asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen¹⁰. I denna grupp är det endast en liten andel asylsökande, cirka två procent, som får uppehållstillstånd.¹¹

Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden i ankomstcenter för de asylsökande som ska bo kvar (se avsnitt 6.1.2). För ovan nämnda grupper av asylsökande kan personlig närvaro underlätta och påskynda såväl asylprocessen som ett återvändande. Migrationsverket ska därför alltid för individer med denna typ av ärenden fatta beslut om förlängning av den obligatoriska tiden i ankomstcenter.

Tiden i ankomstcenter kommer för de flesta i denna grupp att vara begränsad på grund av en snabb handläggning av asylärendet. De asylsökande som får ett avlägsnandebeslut ska stanna i ankomstcentret till beslutet kan verkställas. De ska därefter flytta till ett avresecenter (se avsnitt 8.2). Om ärendet under pågående handläggning sorteras om för att det kräver ytterligare handläggningsåtgärder eller om den asylsökande beviljas uppehållstillstånd ska individen snarast möjligt anvisas till en kommun för väntan på beslut eller för bosättning.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.

¹¹ Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2018-02-03.

Utredningen föreslår att en asylsökande som inte bor i ankomstcenter under föreskriven tid inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Förslaget att dra in det ekonomiska biståndet kan i så fall överklagas. En asylsökande ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag om han eller hon återvänder till ett ankomstcenter (se avsnitt 6.1.2).

Anledningen till den indragna rätten att bo i eget boende är att individen ska finnas tillgänglig. Tillgängligheten till de asylsökande ökar möjligheterna till en snabb process som i sin tur ökar förutsättningarna för att individen självmant återvänder. För individen kan en anvisning till en kommun under asyltiden ge falska förhoppningar om att få stanna i Sverige. Sådana besked kan försvåra arbetet med återvändande.

Vidare kan kommunernas benägenhet att ge asylsökande insatser under asyltiden påverkas av om en stor andel av de asylsökande som väntar på beslut i kommunalt asylboende får avslag på sin ansökan. Utredningen menar att det för individen och kommunen är bättre att denna grupp asylsökande stannar i ankomstcenter under väntan på beslut.

7.1.3 Ett jämnare och mer lättplanerat mottagande

Ett jämnare och mer förutsägbart mottagande i kommunerna

Hur mottagandet av asylsökande är fördelat mellan landets kommuner har betydelse för vilka förutsättningar landsting och kommuner har att leverera kvalitativa välfärdstjänster. En jämn fördelning skapar förutsättningar för normalisering där landsting och kommuner inte behöver anpassa ordinarie verksamhet eller annan verksamhet till följd av mottagandet. En ojämn fördelning ger ett helt annat resultat eftersom det blir ett fåtal kommuner och landsting som får ta ett oproportionerligt stort ansvar för mottagandet. Dessa kommuners och landstings välfärdsverksamhet och allmänna samhällsservice sätts under högt tryck vilket kan få konsekvenser för kvaliteten och arbetsbelastningen i till exempel förskolor, skolor, socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Utredningen anser att staten behöver styra fördelningen av asylsökande i betydligt större utsträckning än i dag för att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kommunerna. Vi föreslår därför att

kommuner ska ta emot asylsökande som anvisas utifrån fastställda andelstal för mottagandet (se avsnitt 7.1.4). Andelstalen beräknas utifrån en fördelningsmodell. Fördelningsmodellen bör utformas så att en önskvärd fördelning av det totala antalet asylsökande uppnås. Asylsökande i eget boende ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen genom att sänka kommunens andelstal för asylsökande som ska anvisas.

Kommuner där det ligger statliga ankomst- och avresecenter bör också få viss kompensation i fördelningen. Detta eftersom dessa kommuner får ett ansvar för att tillhandahålla viss kommunal välfärd och service till asylsökande som vistas i kommunen. Dessa kommuner bör dock inte undantas helt. Alla kommuner bör ha ett mottagande och i fördelningsmodellen ska hänsyn tas till kommunens åtaganden till följd av ankomst- och avresecenter.

Våra förslag ger ett jämnare och mer förutsägbart mottagande. Den kommunala kompetensen och kapaciteteten tas till vara på bästa sätt och utnyttjas maximalt. Det blir därmed en minskad press på de kommuner och verksamheter som i dag står för merparten av det kommunala åtagandet.

Med utredningens förslag får kommunerna ett ansvar för boende och vissa insatser under såväl asyltiden som etableringstiden. De kommer därmed in tidigare i processen och får på så sätt bättre förutsättningar att underlätta en framtida etablering på orten.

Många kommuner ser också nyanlända invandrare som en outnyttjad resurs för tillväxt och välfärd. Vi vet också att flera kommuner framöver kommer att ha ett stort behov av arbetskraft inom offentlig sektor.¹² Ett bra mottagande i en kommun under asyltiden ger en grund för att individen stannar i kommunen och kan bidra till kommunens utveckling på längre sikt.

Kommunen får bättre planeringsförutsättningar när de själva styr över boendet

En flytt av ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden ger kommunerna bättre förutsättningar att planera, dimensionera och bedriva övrig kommunal verksamhet. Boendeansvaret gör det

¹² Statistiska centralbyrån (2017) och Sveriges Kommuner och Landsting (2018).

till exempel möjligt för kommunerna att geografiskt styra var i kommunen de asylsökande ska vistas i väntan på beslut om uppehållstillstånd. Kommunerna får rådighet att avgöra hur de asylsökande ska vara fördelade inom kommunen och kan därmed ta hänsyn till lokala förutsättningar att tillhandahålla kommunala tjänster som skola och vård med mera.

Det ger också kommunen möjlighet att motverka segregation samt social och ekonomisk utsatthet. Flera kommuner arbetar strategiskt med att undvika ytterligare boendesegregation vid bosättning av nyanlända invandrare. Vissa kommuner placerar till exempel inte personer som anvisas enligt bostättningslagen i stadsdelar med en hög andel av utrikes födda personer.

Kommunerna har dessutom ett ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen. Varje kommun ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att underlätta för att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Bostadsplaneringen ska utgå från en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningarna.¹³

Kommunerna är därmed den offentliga aktör som har bäst kunskap om de lokala behoven och förutsättningarna. Förutom bostadsförsörjningsansvaret har de ansvar för bygglovsförfarandet och så kallat socialt boende, även om de normalt inte har ett ansvar för att praktiskt ordna bostäder åt kommuninvånare. Genom att lägga ansvaret för boendeanskaffning för asylsökande på kommunal nivå öppnas möjligheter till nya strategiska kostnadseffektiva boendelösningar i form av omvandlande av lokaler, modulhus och kommunalt reglerade inneboendelösningar.

¹³ 1 och 2 §§ lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Kommunerna är bäst lämpade att avgöra hur befintliga lägenhetsplatser bör användas i mottagandet

I och med utredningens förslag har Migrationsverket inte längre något behov av de lägenheter som de i dag hyr och använder som boende för asylsökande. Myndigheten bör därmed säga upp förstahandskontrakten på dessa lägenheter.

I anslutning till uppsägningen av kontrakten bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten så att dessa kan användas för mottagande av asylsökande och nyanlända. Detta bör gälla oavsett om fastighetsägaren är privat eller ett kommunalt bolag.

Vi menar att kommunerna är bäst lämpade att avgöra hur lägenheterna användas mest ändamålsenligt. För vissa kommuner kan dessa lägenheter vara ett bra tillskott på bostadsmarknaden och underlätta mottagandet. I kommuner som har många asylsökande i eget boende och många nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand skulle också lägenheterna kunna användas för att lösa boendesociala problem och problem relaterade till trångboddhet med mera.

I nuvarande ordning konkurrerar Migrationsverket och kommunerna om lägenhetsplatser i det ordinarie beståndet. Lägenheterna har under senare år varit en av många anledningar till en bristande tillit mellan staten och vissa kommuner. När staten och den kommunala sektorn har ett gemensamt ansvar för mottagandet behöver avståndet mellan stat och kommun minska för att mottagandet ska fungera väl. Tillit mellan stat och kommun är en grundläggande förutsättning för ett bra mottagande och en snabb etablering.

Konkurrens mellan stat och kommun har även försvårat situationen och försenat mottagandet av nyanlända invandrare i många kommuner. Detta har bidragit till att väntetiderna mellan beslut om uppehållstillstånd och bosättning i kommun blivit tämligen långa. Detta har i sin tur lett till att bosättningsärenden har avbrutits och en ökad självbosättning. Sett i ljuset av att självbosättningen främst sker i svagare arbetsmarknadsregioner har detta lett till en bosättning som går på tvärs med de ambitioner om ett stärkt arbetsmarknadsperspektiv som bosättningslagen ger uttryck för.

Sett ur ett system- och flödesperspektiv är detta långt från optimalt. Med den ordning som utredningen föreslår – där kommunerna får möjlighet att få tillgång till lägenheterna – bör användningen av dessa lägenheter bli mer ändamålsenlig.

Länsstyrelserna bör arbeta strategiskt med kapacitet och beredskap i kommunerna

Länsstyrelserna har i dag viktiga uppgifter inom integration och angränsande politikområden som samhällsplanering och boende, folkhälsa, jämställdhet och civil beredskap.¹⁴ Myndigheterna har dessutom i uppdrag att arbeta för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot ensamkommande barn och nyanlända invandrare.¹⁵ Med beredskap menas i första hand kommunal politisk vilja och organisatorisk förmåga, och med kapacitet avses tillgång till bostäder, välfärdstjänster, utbildning och arbete. Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelserna följa upp och informera om goda erfarenheter som bidrar till kontinuerlig kapacitetsutveckling och vilka förutsättningar länet har för att upprätthålla samt öka och förbättra kapaciteten och beredskapen för mottagandet av nyanlända invandrare på kort och lång sikt. I uppdraget ingår också att redovisa hur arbetet har samordnats med länsstyrelsernas uppgifter rörande hållbar samhällsplanering och boende.¹⁶

Mottagandeutredningen anser att länsstyrelserna också framåt har viktiga strategiska uppgifter inom mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare och i samordningen av de statliga myndigheterna i länen. Genom sina uppdrag på området och sin funktion i länen har länsstyrelserna byggt upp kunskap och kompetens. En stor tillgång är även länsstyrelsernas regionala nätverk och löpande dialog med kommunerna.

Utredningen menar därför att länsstyrelserna bör få strategiska och långsiktiga uppgifter med behållen inriktning, där deras uppdrag, erfarenhet och kompetens att samordna verksamheter utifrån ett geografiskt perspektiv utnyttjas på ett genomtänkt sätt.

¹⁴ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁵ Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna.

Utredningen bedömer att länsstyrelsernas uppdrag inom integration och flyktingmottagande med fokus på kommunernas beredskap och kapacitet bör ligga fast, men avse asylsökande såväl som nyanlända invandrare. Med utredningens förslag behöver landets kommuner utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande. En angelägen uppgift för länsstyrelserna kommer därför att vara att arbeta för att kommuner utvecklar boendeformer som är kostnadseffektiva och möjliga att anpassa till variationer i mottagandet.

7.1.4 Fler asylsökande till kommuner med goda etableringsförutsättningar

Det är angeläget att de människor som får sin asylansökan beviljad och får stanna i Sverige kommer in på arbetsmarknaden eller i utbildning och blir självförsörjande så snart som möjligt. Detta bland annat eftersom studier visar att en långsam arbetsmarknads-etablering gör att flyktinginvandrare utgör en nettokostnad för den offentliga sektorns finanser under mycket lång tid efter invandring.¹⁷ Därtill kommer de negativa konsekvenserna på individnivå av att stå utanför arbetsmarknaden.

Integrationspolitikens mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund¹⁸ kan inte heller nås om nyanlända invandrare inte ges goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Ett antal forskningsrapporter och studier har också pekat på att det är viktigt att nyanlända invandrare bosätter sig på orter med goda förhållanden på arbetsmarknaden.¹⁹ Mottagandeutredningen menar därför att det är viktigt att det redan under asyltiden finns ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv i mottagandet. Som vi ser det finns det två sätt att åstadkomma ett tydligare och starkare arbetsmarknadsperspektiv i mottagandet. För det första bör fler personer omfattas av en statlig placeringsstrategi och för det andra bör förutsättningar för etablering få större betydelse i fördelningen mellan kommuner. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att små orter

¹⁷ Ruist (2015), SOU 2015:95 och Aldén & Hammarstedt (2016b).

¹⁸ Prop. 2008/09:1.

¹⁹ Se till exempel Edin med flera (2003), Edin med flera (2004) och R. Andersson (2017).

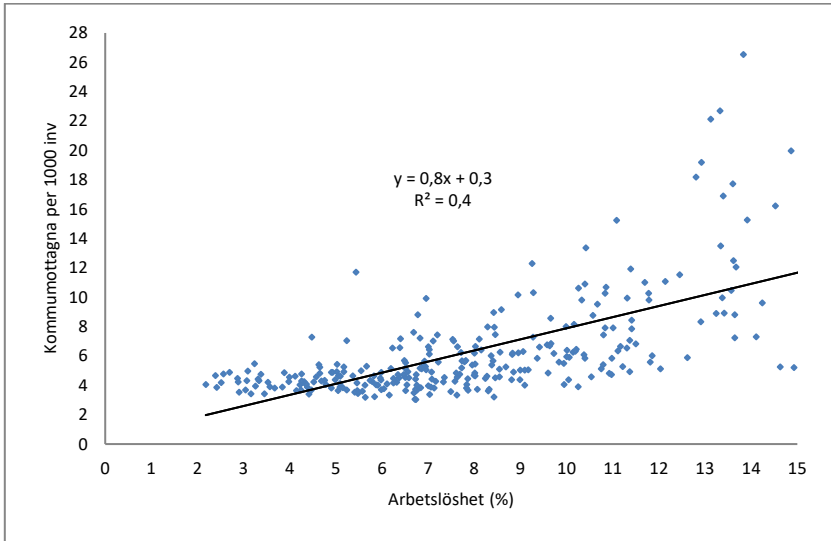
kan erbjuda värdefull vardagsnärlighet, och att arbetskraftsbrist också råder i det glesare Sverige, särskilt inom välfärdssektorn.

Fler personer ska omfattas av fördelningen

Nuvarande modell för fördelning av nyanlända invandrare utgår från att merparten av de som får uppehållstillstånd bosätter sig på egen hand. Detta eftersom det historiskt sett har varit vanligt att många av de som söker asyl i Sverige väljer att ordna eget boende. Under 2016 och 2017 var det ungefär en tredjedel som fick hjälp med bosättning och som därmed omfattades av modellen. Resterande del ordnande boende i en kommun på egen hand.

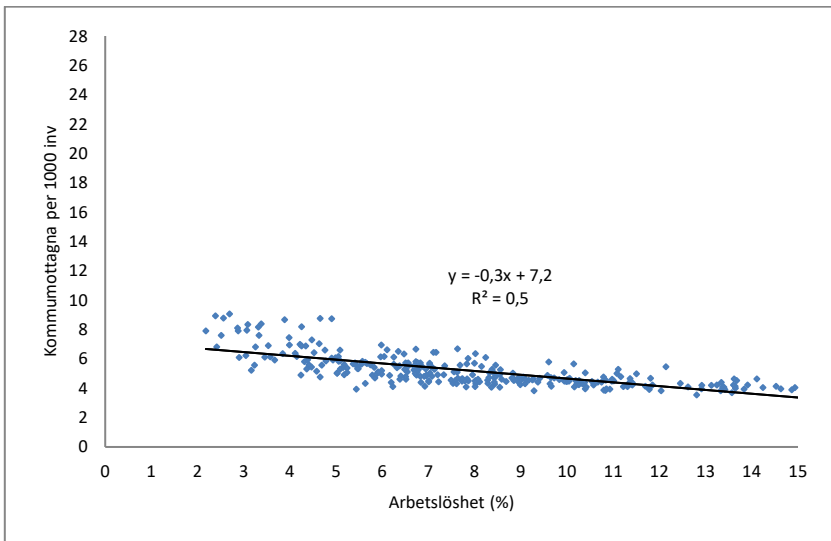
I nuvarande ordning sker mottagandet främst i kommuner med hög arbetslöshet. Det finns ett starkt och positivt samband mellan nivån på kommunmottagandet enligt fördelningsmodellen och arbetslösheten i kommunen (figur 7.2). Detta trots att fördelningsmodellen bland annat syftar till att en större del av mottagandet ska ske i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. Förklaringen till detta är att modellen tappar i styrkraft i och med att färre nyanlända omfattas av fördelningen. Om samtliga nyanlända hade omfattats av fördelningsmodellen, hade sambandet mellan nivån på kommunmottagandet och arbetslösheten i kommunen varit tydligt negativt (figur 7.3).

Figur 7.2 Antalet kommunmottagna och kommunernas arbetslöshet
Enligt befintlig fördelningsmodell, 2018



Källa: Migrationsverket, utredningens beräkningar.

Figur 7.3 Antalet kommunmottagna och kommunernas arbetslöshet
Om samtliga kommunmottagna fördelades enligt befintlig
fördelningsmodell, 2018



Källa: Migrationsverket, utredningens beräkningar.

Mottagandeutredningens förslag att kommunerna ska få ansvar för att ordna boende för vissa asylsökande innebär att fler kommer att omfattas av fördelningen. En konsekvens av detta är att fler asylsökande kommer att tas emot i kommuner med låg arbetslöshet och där förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden är mycket goda.

Ökad hänsyn till arbetsmarknadsförutsättningar i fördelningsmodellen

Enligt Mottagandeutredningen har tidigare placeringsstrategier i allt för hög utsträckning utgått från tillgången på bostäder i stället för möjligheterna till arbete och utbildning.

Utvärderingar av olika strategier för placering av asylsökande och personer som har beviljats uppehållstillstånd har också visat att anvisningar i hög grad har skett till orter med dålig närhet till arbetstillfällena och att detta har fått långsiktiga negativa konsekvenser för de som anvisats.²⁰ Med utgångspunkt i sådana undersökningar avråder OECD sina medlemsländer från att anvisa asylsökande och nyanlända till områden där det finns god tillgång på bostäder men sämre tillgång till arbeten.²¹

Givet detta menar vi att en framtida modell för fördelning av asylsökande mellan landets kommuner bör ta större hänsyn till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar än vad nuvarande modell för fördelning av nyanlända invandrare gör. Arbetsmarknadsförutsättningar bör vara den enskilt tyngst vägande faktorn i modellen. Faktorer som kommunens folkmängd och tidigare mottagande bör ges lägre vikt.

Matchning på individnivå för snabbare etablering

För att ytterligare stärka förutsättningarna för en snabb etablering i arbets- och samhällsliv bör Migrationsverket få i uppdrag att utveckla en modell för att matcha enskilda asylsökande med kommuner. Matchningen bör utgå från individens utbildnings- och

²⁰ Damm & Rosberg (2005), Zenou med flera (2006) och Wennström & Öner (2015).

²¹ OECD (2016a).

yrkesbakgrund. Den asylsökande bör utifrån detta anvisas till en kommun där den asylsökande har så goda möjligheter till etablering i arbets- och samhällslivet som möjligt.

Det finns i dagsläget ingen sådan modell för matchning. Regeringen bör därför ge Migrationsverket i uppdrag att, i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting, utveckla en modell för matchning mellan enskilda asylsökande och kommuner.

Uppdraget bör baseras på relevant forskning. En del av uppdraget bör därför handla om att inhämta information om matchningsteoretisk forskning²² och överväga om och hur forskningsrönen kan tillämpas inom mottagandet. Vägledning kan också hämtas från andra verksamhetsområden inom Sverige, till exempel de matchningsteoretiska modeller som används inom utbildningsområdet för att matcha skolbarn med skolor, och inom sjukvården för att matcha donatorer av mänskliga organ med patienter som behöver en transplantation.

Bättre mått på arbetsmarknadsförutsättningar

När det gäller hur man i en framtida modell ska ta hänsyn till en kommuns arbetsmarknadsförutsättningar menar utredningen att det finns skäl att göra en genomgripande översyn och justering av nuvarande modell. Nuvarande modell tar hänsyn till arbetslöshetsnivån, yrkesbredden och omsättningen till arbete i kommunen.²³ Mottagandeutredningen menar att modellen bör utvecklas för förbättrad träffsäkerhet.

Det finns till exempel anledning att överväga om modellen inte också bör ta hänsyn till näringsgrenstruktur och tillgång till arbeten med låga kvalifikationskrav. Detta eftersom det finns forskning som visar att närheten till arbeten med låga kvalifikationskrav har betydelse för sysselsättningen bland nyanlända invandrare.²⁴ I och

²² Se till exempel Bansak med flera (2018) och T. Andersson (2017).

²³ Arbetslöshetsnivån uttrycks som arbetslöshetsnivån för alla grupper i kommunen. Yrkesbredden uttrycks som antalet förekommande yrken med mer än 50 utövare. Omsättning till arbete uttrycks som antalet nyanlända arbetssökande som fått arbete i relation till antalet kvarstående arbetslösa månaden innan periodens början och antalet nyinskrivna nyanlända under perioden.

²⁴ Zenou med flera (2006).

med att en relativt stor del av de asylsökande (se tabell 7.4) endast har förgymnasial utbildning kan andelen arbetstillfällen inom den privata tjänstesektorn inom kommunen vara en viktig faktor att beakta i framtida fördelning. I arbetsmarknadsförutsättningarna bör också den asylsökandes befintliga sociala nätverk vägas in i möjligaste mån, eftersom forskning tyder på att individens tillgång till nätverk och kontakter har positiva effekter på arbetsinkomster och sysselsättning.²⁵

På längre sikt är det också viktigt att ansvariga myndigheter utvecklar bättre mått på vilka förutsättningar för nyanlända invandrarers etablering i arbetslivet som finns i olika kommuner. Detta är viktigt för att fånga upp förutsättningar ur ett mer lokalt och långsiktigt perspektiv. Inte minst för att få perspektiv på efterfrågan på arbetskraft i det glesare Sverige. Sådana mått skulle kunna vara sysselsättningsstillväxt eller efterfrågan på arbetskraft i kommunen. I dagsläget saknas sådana mått. För att åtgärda detta och utveckla fördelningsmodellen bör regeringen ge Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

Ingen begränsning av rätten till självbosättning

Trots att arbetsmarknadsperspektivet ska vara styrande i en framtida fördelningsmodell bör inte nyanlända invandrarers rätt att bosätta sig var de vill i landet begränsas. Det finns inte heller skäl att införa någon typ av sanktioner eller kostnader för individen för att minska sekundärmigrationen. Studier visar snarare att möjlighet till sekundärmigration har en positiv effekt på individens framtida etablering på arbetsmarknaden, även om det tycks spela roll hur tidigt efter den initiala bosättningen som individen flyttar.²⁶

För att arbetsmarknadsperspektivet ska få avsett genomslag behöver information om möjligheterna till arbete, bostad och utbildning vara ett centralt inslag i tidiga insatser för asylsökande. Att

²⁵ Edin med flera (2003).

²⁶ OECD (2016a) och Hammarstedt & Mikkonen (2007).

bosätta sig i närheten av släktingar och vänner behöver inte vara ett dåligt val ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Däremot blir det problematiskt om beslutet bygger på felaktig eller begränsad information om möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden i olika delar av landet.²⁷

En samordnad fördelningsmodell som utgår från andelar

I nuvarande ordning för fördelning av nyanlända invandrare fastställer regeringen hur många nyanlända som ska omfattas av anvisning till kommuner och fördelningen av nyanlända på länsnivå. Därefter beslutar länsstyrelsen om fördelningen mellan kommunerna i länet under ett visst kalenderår. Läns- och kommunal får revideras under innevarande kalenderår.²⁸

Utredningens förslag om att asylsökande anvisas till en kommun som ansvarar för boendet under väntetiden innebär att det behövs en samordning mellan fördelningen av asylsökande som anvisas och nyanlända som anvisas. Utredningen menar att asylsökande och nyanlända invandrare ska anvisas till kommuner enligt samma fördelningsmodell.

Vi anser vidare att det på förhand inte går att fastställa hur många personer som ska omfattas av mottagande i en kommun under nästkommande år. Hur många som ska tas emot i en kommun som asylsökande respektive som nyanländ invandrare får anpassas efter vilket behov som finns inte utifrån en prognos över kommande behov. En ordning där kommunernas mottagande utgår från andelar är dessutom en harmonisering med fördelningsmodellen för mottagandet av ensamkommande barn.

Mottagandeutredningen föreslår därför att läns- och kommunal ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av asylsökande som ska anvisas och nyanlända invandrare som ska anvisas. Migrationsverket ska utifrån den framtida fördelningsmodellen fastställa andelstalet för varje kommun. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet.

²⁷ Nordström Skans & Åslund (2009).

²⁸ 4, 5 och 7 §§ förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bostättning och 2 § förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner.

Mottagandeutredningen menar att det är viktigt att det finns utrymme för dialog mellan kommunerna i ett län om mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Vi menar därför att det bör vara möjligt att göra en viss omfördelning mellan kommuner på länsnivå innan kommunandelarna för nästkommande år fastställs. En sådan omfördelning förutsätter dock att två eller flera kommuner inom ett län är överens om detta. Länsstyrelserna bör därför ha i uppgift att bjuda in kommunerna i länet till en årlig dialog om fördelningen av asylsökande och nyanlända invandrare. Dialogen ska resultera i ett underlag som Migrationsverket kan ta hänsyn till när myndigheten fastställer kommande års kommunandelar. Länsstyrelsens underlag är ett av flera underlag som bör beaktas vid beslutet. Om kommunerna inom ett län inte kan komma överens om en omfördelning ska de kommunandelar som Migrationsverket beslutar om gälla.

Fördelningsmodellen utgår från ett antal variabler som hämtas från offentlig statistik. Statistik över föregående år bör finnas tillgänglig strax efter årsskiftet. Migrationsverket ska i början av året ta fram ett förslag till andelstal för respektive kommun. Länsstyrelserna bör utifrån förslaget ha kommundialoger och kommunicera resultatet till Migrationsverket. Migrationsverket kan därefter efter eget övervägande fastställa kommunernas andelstal för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare för nästkommande år. På motsvarande sätt fastställer Migrationsverket i nuvarande ordning andelstal för kommunernas mottagande av ensamkommande barn. Dessa processer bör i möjligaste mån samordnas.

Eftersom Migrationsverkets beslut avser andelar behöver myndigheten inte vänta in någon prognos över antalet asylsökande eller antal nyanlända invandrare i behov av bosättning. Migrationsverket kan därmed fastställa nästkommande års kommunandelar redan under det första halvåret innevarande år. Kommunerna har möjlighet att genom Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognoser följa hur många asylsökande och nyanlända som kommunen kan förvänta sig att ta emot under kommande år. Det ger kommunerna rimliga planeringsförutsättningar för framtagande av boendeplatser.

Kommunen garanteras ersättning för ett fastställt antal platser

Staten ska ha ansvaret för finansieringen av mottagandet av asylsökande (se avsnitt 10.1.4). En kommun ska därför garanteras ersättning för platser som kommunen förväntas ha i beredskap för sitt mottagande av asylsökande oavsett om de tas i bruk eller inte under året. Detta för att kommunerna med kort varsel ska kunna ta emot och ordna boende åt de asylsökande som Migrationsverket anvisar till kommunen. Genom en sådan ordning ges kommunerna en rimlig möjlighet att planera och dimensionera sitt boendebehov för asylsökande under kommande år.

Platstalen avser endast boendeplatser för asylsökande, inte för nyanlända invandrare. Anledningen till detta är att staten har ansvar för finansieringen av asylsökande och att det är staten som ska stå för risken om antalet asylsökande snabbt ökar eller minskar (se avsnitt 10.1.5). Förändringar i antalet asylsökande får en direkt effekt i mottagandet av de asylsökande. Samma omedelbara effekt får inte förändringar i antal personer för mottagandet av nyanlända invandrare eftersom Migrationsverkets handläggningstider ger kommunerna viss förberedelsestid.

Utredningen föreslår att Migrationsverket årligen ska fastställa antal platser som varje kommun ska hålla tillgängligt för mottagande av asylsökande. För såväl kommuner som för staten är det angeläget att det fastställda antalet platser överensstämmer så bra som möjligt med utfallet för året. Kommunerna ska inte behöva ordna platser som inte kommer att användas och staten ska inte betala för en överkapacitet. Migrationsverket har i uppdrag att redovisa en verksamhets- och utgiftsprognos vid fem tillfällen per år. Utifrån prognosen kan behovet av platser beräknas. För att få en så god träffsäkerhet som möjligt ska beslutet om antalet platser för nästkommande år utgå från Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos under innevarande år.

I de fall då det sker en kraftig ökning av antalet asylsökande i kommunen under kort tid och nivåerna överstiger det fastställda antalet platser ska staten ersätta kommunerna för boendedygn utöver platsantalet (se avsnitt 10.1.5). Det är däremot inte möjligt att revidera antalet platser under innevarande år eftersom syftet med att fastställa ett antal platser är just att ge kommunerna planeringsförutsättningar och garantera dem ersättning för deras beredskap.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Förslag: Kommunen ska erbjuda asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska, samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

Kommunen ska ansvara för att asylsökande för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan.

Innan en asylsökande erbjuds en insats som är förlagd till en arbetsplats ska viss kontroll av arbetsgivaren eller anordnaren ske.

I lag anges att kommuner får erbjuda asylsökande att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och i samhällsorientering.

Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande ska förtydligas genom ändringar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter.

7.2.1 Lokalt förankrad verksamhet för framtida etablering

Kommunalt ansvar möjliggör lokalt anpassad verksamhet

Mottagandeutredningen föreslår att den kommun som ansvarar för boendet under väntetiden också ska ansvara för att erbjuda asylsökande som har fyllt 18 år och inte går i gymnasiet vissa etableringsfrämjande insatser. En grundläggande förutsättning för att erbjudas insatser ska vara att den asylsökande inte försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan. För att understryka den vikt som samhället lägger vid att asylsökande följer den utstakade vägen genom mottagandet ska ansvaret inte omfatta asylsökande som låter bli att bo i ett ankomstcenter. Ansvaret ska inte heller omfatta asylsökande som bor i ett eget

boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts och boendet inte har godkänts av Migrationsverket.

För att den sökande ska erbjudas insatser anser utredningen att det även är rimligt att kräva att han eller hon medverkar till att klarlägga sin identitet. Ytterligare en förutsättning för att få insatser ska därför vara att den asylsökande har undantag från kravet på arbetstillstånd.

Kommunerna besitter viktig kompetens gällande nyanlända invandrades etablering och är därför väl lämpade att också introducera asylsökande i det svenska samhället. Redan i dag ansvarar kommunerna för flera uppgifter av betydelse för nyanlända invandrades etablering, såsom utbildning i svenska, annan vuxenutbildning och samhällsorientering. Som en del av vuxenutbildningen ingår att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning, med bland annat information om arbetslivets kompetensbehov.²⁹

Många kommuner bedriver på eget initiativ verksamhet i syfte att erbjuda kommunmedborgare arbetsmarknadspolitiska insatser.³⁰ Det finns även kommuner som har särskilda asylsamordnare anställda, vars uppgift bland annat är att samordna och stödja verksamhet för asylsökande.³¹

Genom att kommunen får huvudansvaret för verksamheten finns goda förutsättningar att anpassa verksamheten till lokala och regionala förutsättningar. Det innebär att samarbetet med till exempel det lokala näringslivet och andra aktörer i localsamhället underlättas. Ett kommunalt ansvar gör det också möjligt att på lokal nivå motverka att olika aktörer konkurrerar om praktikplatser för olika målgrupper.

Om kommunen får ansvar för insatser för asylsökande kan asyltiden i högre grad användas till att underlätta och förbereda för den verksamhet för nyanlända invandrare som kommunen ansvarar för. Förslaget innebär stor frihet för kommunerna att utforma verksamheten för asylsökande utifrån lokala förutsättningar.

²⁹ Skollag (2010:800), förordning (2011:1108) om vuxenutbildning och förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

³⁰ För en beskrivning av kommunala arbetsmarknadsinsatser se Sveriges Kommuner och Landsting (2017b), SOU 2017:82 och Vikman & Westerberg (2017).

³¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017).

För att det ska vara möjligt att följa upp verksamheten är det lämpligt att kommunerna upprättar planer över verksamhetens innehåll och omfattning, samt rutiner för att dokumentera de insatser och aktiviteter som en asylsökande deltar i. För att bidra till kontinuitet och underlätta övergången mellan asyltiden och etableringstiden föreslår vi att en kommun ska vara skyldig att lämna uppgifter som behövs i ett ärende om etableringsinsatser till Arbetsförmedlingen.

Kommunens ansvar upphör när Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet. Om Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd tar Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser vid. Om beslutet innebär ett avslag på asylansökan är det inte rimligt att fortsätta att erbjuda den asylsökande etableringsfrämjande insatser. Signalen från samhället bör i stället vara att individen ska medverka i återvändandet, även om han eller hon väljer att överklaga Migrationsverkets beslut.

De statliga myndigheternas uppdrag förändras och förtydligas

Sedan 2017 ansvarar länsstyrelserna för att samordna arbetet med tidiga insatser för asylsökande. Regeringens avsikt med reformen var att tydliggöra och renodla Migrationsverkets uppdrag och ansvar så att myndigheten kan fokusera på arbetet med att korta handläggningstiderna i asylprocessen.³²

Utredningen delar bedömningen att Migrationsverkets uppdrag bör renodlas och att myndigheten inte ska ansvara för etableringsfrämjande verksamhet under asyltiden. Myndigheten ska dock ansvara för att ge asylsökande grundläggande samhällsinformation under tiden i ankomstcentret och för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda asylsökande återvändandeariktade insatser och meningsfulla aktiviteter i ankomst- och avresecenter.

Insatser under tiden individen väntar på beslut i asylärendet får inte försvåra asylprövningen. Som den myndighet som ansvarar för asylförfarandet och har huvudansvaret för asylmottagandet är Migrationsverket en viktig samverkanspart till kommunen.

³² Ds 2016:21.

Mottagandeutredningens förslag innebär att länsstyrelsernas nuvarande uppdrag i fråga om tidiga insatser för asylsökande upphör. Länsstyrelserna har dock även fortsättningsvis en viktig strategisk roll. Den kunskap och kompetens som länsstyrelserna har byggt upp bör kunna användas för att ge stöd till kommunerna i deras arbete med insatser och aktiviteter för asylsökande.

Arbetsförmedlingen har som central arbetsmarknadsmyndighet med ansvar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet en viktig roll på och kunskap om den svenska arbetsmarknaden. Till det kommer myndighetens målgruppsinriktade uppdrag, bland annat i fråga om etableringsinsatser för nyanlända. Mottagandeutredningen föreslår också att myndigheten ska få i uppdrag att kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet och att det ska bli en obligatorisk insats i ankomstcentren (se avsnitt 6.3.3). Arbetsförmedlingen är därmed en viktig samverkanspart för kommunen när det gäller insatser och aktiviteter för asylsökande.

Insatser och aktiviteter utifrån individers skilda förutsättningar

Asylsökande har olika förutsättningar att tillgodogöra sig olika insatser och aktiviteter. Bland annat på grund av psykisk och fysisk hälsa, men också beroende på individens utbildning och yrkeserfarenheter. Verksamheten behöver också ta hänsyn till att det handlar om individer som befinner sig i en utsatt situation, inte minst genom den osäkerhet som väntan på beslut i asylärendet innebär. Verksamhet för asylsökande behöver därför vara flexibel och kunna anpassas i innehåll utifrån målgruppens skiftande ursprung, ålder, utbildning och andra förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet.

Arbetsförmedlingen har numera i uppdrag att erbjuda asylsökande kompetenskartläggning. Eftersom uppdraget startade 2017 och kartläggningen inte är obligatorisk finns inga säkra uppgifter om utbildningsnivåer eller yrkeserfarenheter om individer som är eller under de senaste åren har varit asylsökande.

Det finns dock uppgifter om utbildningsnivå hos deltagarna i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. I tabell 7.1 redovisar vi utbildningsnivåer bland kvarstående sökande i etableringsuppdraget under åren 2012–2017.

Tabell 7.1 Utbildningsnivå bland kvarstående sökande i etableringsuppdraget, december månad 2012–2017, andelar (procent) av samtliga

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	48	42	35	32	31	32
Förgymnasial utbildning 9 år (10 år)	13	14	15	16	17	17
Gymnasial utbildning	20	20	21	22	22	22
Eftergymnasial utbildning kortare än 2 år	4	4	4	5	5	5
Eftergymnasial utbildning 2 år eller längre	15	20	25	25	25	23
Samtliga (antal totalt)	17 281	28 289	43 033	54 314	70 273	74 265

Källa: Arbetsförmedlingen.

Av tabellen framgår att mellan 2012 och 2017 minskade andelen med kort utbildning, medan andelen med eftergymnasial utbildning ökade. Utbildningsnivåerna varierar alltså från i princip ingen eller mycket kort formell utbildning till akademiska meriter. Det är dock en stor andel som har ingen eller mycket kort utbildning.

Det kan förutsättas att vissa asylsökande utan alltför stora insatser kan hitta och tillgodogöra sig information om samhället och om olika vägar till arbete. För andra individer krävs mer omfattande stöd, både i form av information om det svenska samhället och insatser av mer motiverande och stödjande karaktär. Verksamhet för asylsökande behöver därför utgå från deltagarnas varierande behov och förutsättningar.

7.2.2 Tidiga insatser för att korta tiden till etablering

Forskning ger stöd för att påbörja etableringsinsatser tidigt

Det finns ett antal faktorer som brukar lyftas fram som förklaringar till varför utrikes födda från länder utanför EU generellt har en sämre arbetsmarknadssituation än inrikes födda. Det handlar bland annat om att flytten till ett nytt land innebär förlust av individens humankapital och att det tar tid att åter bygga upp det. Andra faktorer är skillnader i hur man söker arbete och tillgången till jobbrelaterade nätverk samt hur arbetsgivare uppfattar anställningsbarheten och förekomst av diskriminering. Insatser riktade till

utrikes födda i syfte att korta tiden till arbete syftar ofta till att motverka eller kompensera för dessa faktorer.³³

I flera rapporter, utredningar och forskning understryks vikten av att påbörja sådana insatser tidigt. Långtidsutredningen 2011 framhåller till exempel att verksamhet för asylsökande bör utformas så att de som får uppehållstillstånd är förberedda inför den fortsatta etableringsprocessen.³⁴ Även Riksrevisionen har pekat på behovet av tidiga och individanpassade insatser.³⁵ OECD framhåller i en studie att långa väntetider i asylprocessen utan några integrationsinsatser riskerar att leda till långsiktig negativ påverkan på individernas möjlighet till integration.³⁶ Detta bekräftas även i en studie av integrationen av asylsökande och flyktingar på arbetsmarknaden i nio EU-länder.³⁷

Asylsökande bör kunna delta i etableringsfrämjande verksamhet

Det finns alltså flera olika rapporter och studier som ger stöd för att redan under asyltiden påbörja vissa insatser, i syfte att korta tiden till arbete för personer som får stanna i Sverige. Mottagandeutredningen anser dock att sådan etableringsfrämjande verksamhet bör avgränsas till asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande, eller asylsökande vars ärende hanteras i ett normalt förfarande.

En annan faktor att ta hänsyn till är bristande motivation och mottaglighet på grund av den osäkerhet om framtiden som präglar asyltiden. Det är därför inte motiverat att verksamhet för asylsökande ska avse aktiviteter på heltid under en längre period.

Signaler från samhällets sida om att asylsökande ska integreras i samhället kan också skapa en förväntan hos individen om att få stanna. Det kan leda till att återvändandearbetet försvåras. Utredningen menar att det i den frågan har betydelse vilket förhållningsätt ansvariga myndigheter har och hur man kommunicerar syftet med insatserna. För vissa typer av insatser bör samhället också

³³ Se bland annat SOU 2010:88, Segendorf & Teljosuo (2011) och Joyce (2015).

³⁴ SOU 2010:88.

³⁵ Riksrevisionen (2012) och Riksrevisionen (2015).

³⁶ OECD (2016a).

³⁷ Bertelsmann Stiftung och Migration Policy Centre (2016).

ställa tydliga krav, till exempel på att den asylsökande ska medverka till att klarlägga sin identitet eller på annat sätt medverka för att underlätta asylprocessen och ett framtida återvändande till ett annat land.

7.2.3 Att förstå och göra sig förstådd i samhället

Kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället är viktiga förutsättningar för en mer normal tillvaro under tiden som asylsökande och för att skynda på etableringen för de individer som får stanna. Utredningen anser därför att asylsökande bör få möjlighet att lära sig grundläggande svenska och att få lokalt anpassad samhällsinformation. Både svenskundervisningen och samhällsinformationen ska påbörjas så snart som möjligt efter att den asylsökande har anlänt till kommunen.

Undervisning i svenska för asylsökande

Mottagandeutredningen anser att syftet med undervisningen i svenska för asylsökande bör vara att deltagaren lär sig grunderna i svenska språket, för att kunna göra sig förstådd och förstå andra i olika vardagssituationer. Undervisningen bör också lägga en grund för fortsatta studier i svenska för invandrare eller svenska som andraspråk. Det innebär att den undervisning som vi föreslår att kommunerna ska ansvara för i princip bör ligga på samma nivå som den undervisning i vardagssvenska som sedan hösten 2015 bedrivs i folkbildningens regi och finansieras genom ett statsbidrag.³⁸

Det är Folkbildningsrådet som fördelar statsbidraget. Folkbildningsrådet har lämnat redogörelser för verksamheten, men inga oberoende uppföljningar har gjorts.³⁹ I tabell 7.2 redogör vi för deltagandet i verksamheten under åren 2016–2017.

³⁸ Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

³⁹ Folkbildningsrådet (2016) och Folkbildningsrådet (2017a).

Tabell 7.2 Deltagande i verksamhet för asylsökande 2016–2017

	2016	2017
Antal unika deltagare, vardagssvenska	19 848	19 720
<i>Andel kvinnor, procent</i> ⁴⁰	32	34
Antal unika deltagare, svenska från dag 1, studieförbund	61 891	28 594
<i>Andel kvinnor, procent</i>	30	35
Antal unika deltagare, svenska från dag 1, folkhögskolor	3 436	2 665
<i>Andel kvinnor av unika deltagare, procent</i>	34	35

Källa: Folkbildningsrådet, utredningens beräkningar.

Det är oklart hur många unika individer som tog del av verksamheten under 2015, men enligt rapporteringen bedöms den ha nått ett relativt stort antal asylsökande. Även under 2016 och 2017 har relativt många asylsökande nåtts av insatserna. Av rapporteringen från Folkbildningsrådet kan man alltså få uppgifter om hur många asylsökande som deltog i någon av de tre insatserna, men inga säkra uppgifter om hur många som totalt har deltagit i verksamheten. Eftersom Migrationsverket inte redovisar hur många asylsökande som varit inskrivna i mottagandet totalt under året är det svårt att få ett rättvisande jämförelsetal.⁴¹ Vi kan i alla fall dra slutsatsen att verksamheten nådde betydligt fler än de som kommit som nya asylsökande under året.⁴²

Rekryteringen till kurserna har skett utifrån intresse och förmåga, snarare än utifrån behov. Därmed är det sannolikt de mest motiverade som har dragit nytta av satsningen. Folkbildningsrådet bedömer att kurserna har präglats av stor variation, men att det har varit svårt att anpassa utbildningen efter individernas olika förutsättningar och erbjuda kurser utifrån en nivågruppering av deltagarna. Detta bland annat på grund av en bristande kontinuitet i fråga om de asylsökandes boendeort.

Enligt Mottagandeutredningens uppfattning har folkbildningens aktörer varit framgångsrika när det gäller att rekrytera deltagare och erbjuda ett första steg på vägen att lära sig svenska, och har därmed bidragit till att erbjuda en mer meningsfull väntetid. Sats-

⁴⁰ Andelen utgår från andelen kvinnor av det totala antalet deltagare, fördelat utifrån kön.

⁴¹ Uppgifter finns avseende antalet inskrivna en viss dag.

⁴² Antal nya asylsökande 18 år och äldre, 2015: 92 493, 2016: 18 030 och 2017: 17 159.

ningen på folkbildningsinsatser för asylsökande är dock tidsbegränsad till och med 2020.

Vårt förslag innebär att staten överlämnar ansvaret för organisationen av undervisningen i svenska för asylsökande till kommunerna. Det är därmed upp till kommunerna att avgöra hur detta ska gå till och vilka lokala aktörer man vill samarbeta med. I dag finns folkbildningens aktörer representerade i samtliga kommuner, även om samarbetet med kommunerna är olika väl utvecklat.⁴³ Förslaget gör det möjligt för kommunerna att utveckla sitt samarbete med folkbildningens aktörer. Studieförbunden och folkhögskolorna kan därmed även efter att den tidsbegränsade satsningen från statens sida löper ut 2020 spela en viktig roll i svenskundervisningen för asylsökande.

Mottagandeutredningen föreslår att det också ska vara möjligt för kommuner som så önskar att bereda asylsökande plats i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Skollagen ska därför förtydligas i detta avseende.

Lokalt anpassad samhällsinformation

Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att delta i den samhällsinformation som ges vid ankomstcentren. Det innebär att alla asylsökande som anvisas till en kommun har en viss grund att stå på. För att bygga vidare på och utveckla denna grund föreslår Mottagandeutredningen att kommunerna ska erbjuda fördjupad och lokalt anpassad information för asylsökande. Syftet med informationen ska vara att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och att lämna information som underlättar individens vardag och kontakter med samhället.

I dag är kommunerna skyldiga att erbjuda samhällsorientering till nyanlända invandrare som får uppehållstillstånd på vissa grunder. Samhällsorienteringen ska omfatta minst 60 timmar och i möjligaste mån ges på modersmålet. Syftet är att underlätta nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet samt ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för

⁴³ Folkbildningsrådet (2017b), Statskontoret (2017) och Sveriges Kommuner och Landsting (2012).

fortsatt kunskapsinhämtning.⁴⁴ Samma övergripande syfte bör enligt vår mening gälla även för samhällsinformationen till asylsökande, men utan detaljerade krav på vilka delar som ska ingå eller hur många timmar som informationen ska omfatta.

Samhällsorientering för nyanlända invandrare ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl.⁴⁵ Mottagandeutredningen anser att motsvarande krav inte bör ställas på samhällsinformationen till asylsökande. Det bör vara upp till kommunerna att avgöra om informationen ska ges på modersmålet, eller till exempel integreras i svenskundervisningen.

En återkommande synpunkt från deltagare och andra aktörer är att samhällsorienteringen för nyanlända invandrare bör lämnas tidigt och att vissa delar med fördel skulle kunna lämnas redan under asyltiden.⁴⁶ Mottagandeutredningen delar bedömningen att det bör vara möjligt för kommuner att erbjuda asylsökande att delta i hela eller delar av den samhällsorientering som anordnas för nyanlända invandrare. Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare⁴⁷ ska därför förändras i detta avseende.

7.2.4 Kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden

Syftet med förslaget att asylsökande ska erbjudas arbetsmarknadsinriktade insatser som ger kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden är att stärka individens drivkrafter att ta eget ansvar för att göra väntetiden meningsfull, och att tidigt och konsekvent förmedla vikten av att hitta egen försörjning. Verksamheten ska därför syfta till att ge den asylsökande möjlighet att orientera sig om den svenska arbetsmarknaden.

Ett annat syfte är att insatserna ska ge bättre tillgång till jobbrelaterade nätverk, genom tidiga kontakter med arbetsmarknaden och möjlighet att knyta kontakter med yrkesverksamma personer. Verksamheten bör vidare ge asylsökande kunskap om hur en svensk arbetsplats fungerar och innehållet i olika yrken. Verksamheten kan

⁴⁴ Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

⁴⁵ 7 § förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

⁴⁶ Länsstyrelserna (2017).

⁴⁷ Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

också syfta till att ge möjlighet för asylsökande att få sina yrkeskunskaper bedömda av en arbetsgivare.

Konkret kan insatserna handla om information om och vägledning att använda olika digitala informationskanaler och tjänster. Det kan också handla om hjälp med att översätta betyg och skicka dem för bedömning, att delta i rekryteringsträffar, göra studiebesök på arbetsplatser eller att under en tid gå bredvid en anställd eller delta i någon form av yrkeskompetensbedömning eller arbetspraktik.

Arbetsmarknadspolitiken är i dag ett statligt ansvar och staten har endast i begränsad omfattning ålagt kommunerna att utföra verksamhet inom området. Kommunerna bedriver dock egna arbetsmarknadsinsatser i en betydande omfattning för arbetslösa som tar emot ekonomiskt bistånd.⁴⁸ Inom ramen för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna erbjuds bland annat praktik, studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter.⁴⁹ Mottagandeutredningen bedömer därför att kommunerna är väl lämpade att introducera asylsökande i regler och förutsättningar på den svenska arbetsmarknaden. Kommunen kan också samarbeta med lokala arbetstagarorganisationer för att ge asylsökandes kunskap om regler och villkor på arbetsmarknaden.

Asylsökande har tillträde till arbetsmarknaden

Asylsökande är i princip undantagna från kravet på att ha arbetstillstånd och har alltså formellt möjlighet att arbeta under asyltiden. Undantaget gäller dock inte individer som saknar identitetshandlingar och inte medverkar till att klarlägga sin identitet, som sannolikt kommer att överföras enligt Dublinförordningen, eller som sannolikt kommer att avvisas med omedelbar verkställighet. Undantaget gäller fram till dess att den asylsökande lämnar landet, om han eller hon medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, eller tills ett beslut om uppehållstillstånd har fått laga kraft.⁵⁰

⁴⁸ Prop. 2015/16:136.

⁴⁹ SOU 2017:82.

⁵⁰ 5 kap. 4 § utlänningsförordning (2006:97).

I dagens ordning är det en relativt liten andel av de asylsökande i åldrarna 18–64 år som har fått bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd (tabell 7.3).

Tabell 7.3 Antal undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND, unika individer) och andel (procent) av antalet asylsökande 18 år och äldre under året, under perioden 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal totalt	6 889	9 913	24 976	26 820	22 955	14 946
Antal kvinnor	2 393	3 295	6 733	7 867	6 190	4 490
Antal män	4 496	6 618	18 243	18 953	16 765	10 456
Andel av nya asylsökande, kvinnor ⁵¹	23	26	38	27	89	71
Andel av nya asylsökande, män ⁵¹	23	26	45	30	152	96

Källa: Migrationsverket.

Antalet undantag från kravet på arbetstillstånd har ökat successivt 2012–2015, för att minska både 2016 och 2017. Andelen av nya asylsökande i åldern 18–64 år ligger omkring 20–40 procent under 2012–2015, men ökar därefter betydligt. Att andelen ökar beror på att många av dem som har undantag från kravet på arbetstillstånd under 2016 och 2017 kom som asylsökande under 2015 och 2016. Från och med 2014 ökar andelen män i förhållande till andelen kvinnor.

Mottagandeutredningen föreslår att ett villkor som ska vara uppfyllt för att få del av kommunala insatser är att individen har undantag från kravet på arbetstillstånd. Det innebär att Migrationsverkets hantering av frågan om undantag från kravet på arbetstillstånd får betydelse för vilka som får insatser. Enligt uppgift från Migrationsverket behöver en asylsökande inte själv göra något aktivt för att myndigheten ska utfärda ett bevis om undantag från arbetstillstånd, utan förutsättningarna för att göra undantag ska prövas löpande. Ett bevis om undantaget från kravet på arbetstillstånd förs in i det kort som Migrationsverket utfärdar som bevis på att en individ är asylsökande (LMA-kort). Vår uppfattning är att Migrationsverkets rutiner i fråga om utfärdande av bevis om kravet på arbetstillstånd är tillräckliga. Vi föreslår därför inga författningsändringar i detta avseende.

⁵¹ Andelen av nya asylsökande blir under 2016 och 2017 särskilt hög (för män över 100 procent) eftersom många av de som hade AT-UND kom som asylsökande under 2015 och 2016.

Få asylsökande har anställning på den svenska arbetsmarknaden

Nuvarande regelverk innebär att asylsökande har möjlighet att arbeta under asyltiden. I vilken utsträckning asylsökande aktivt söker arbete eller vilken inställningen i gruppen är till att arbeta finns det inga säkra uppgifter om. Det är också så att asylsökande primärt befinner sig i Sverige för att få bedömt om kriterierna är uppfyllda för att erbjudas asyl eller annat skydd utifrån nationella, EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Individen har dock incitament att söka arbete under asyltiden, eftersom asylsökande som får avslag på sin asylansökan men som arbetat under asyltiden kan ansöka om uppehållstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring.⁵² Dessa incitament har stärkts genom lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd. Enligt denna lag ska uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som regel vara tidsbegränsat. Permanent uppehållstillstånd ska dock beviljas om individen när tiden för det tidsbegränsade tillståndet har löpt ut har en anställning som uppfyller lagens kriterier.⁵³

Arbetsgivare som anställer en asylsökande är skyldiga att lämna en underrättelse om anställningen till Migrationsverket.⁵⁴ Även asylsökande som får bostadsersättning, dagersättning eller särskilt bidrag ska anmäla ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet till Migrationsverket.⁵⁵ Andelen asylsökande som har en anställning som rapporteras till Migrationsverket har dock varit låg ända sedan möjligheten för asylsökande att arbeta infördes i början av 1990-talet (tabell 7.4).

⁵² 5 kap 15 a § utlänningslag (2005:716).

⁵³ 5 och 17 §§ lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

⁵⁴ 7 kap. 1 a § utlänningsförordningen (2006:97).

⁵⁵ 8 a § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande med flera.

Tabell 7.4 Antal asylsökande med anmält arbete, fördelat på kvinnor och män, samt andel (procent) av antalet asylsökande med undantag från arbetstillstånd (AT-UND), 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal totalt	538	488	382	544	1 271	2 078
Antal kvinnor	149	127	96	117	244	307
Antal män	389	361	286	427	1 027	1 771
Andel av antal med AT-UND, kvinnor	6	4	1	1	3	7
Andel av antal med AT-UND, män	9	5	2	2	5	17

Källa: Migrationsverket.

Antalet asylsökande som hade en anställning låg under 2012–2015 mer eller mindre stilla på omkring 400–500 personer per år. År 2016 och 2017 skedde en markant ökning. År 2017 ökade även andelen asylsökande med ett anmält arbete något, i förhållande till antalet asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd. Särskilt gäller det män där andelen ökade från 5 till 17 procent.

7.2.5 Verksamhet som motverkar passivitet vid lång väntan

Även när handläggningstiderna är korta kan en betydande andel av de asylsökande få vänta minst tre månader på beslut (se tabell 3.1). Mottagandeutredningen anser att det finns skäl att erbjuda verksamhet för individer som har väntat länge på beslut, och att kommunen ska ansvara för sådan verksamhet.

Målgruppen för verksamheten bör vara individer som tillhör målgruppen för den kommunala verksamheten i undervisning i svenska, samhällsinformation och arbetsmarknadsinriktade insatser för asylsökande, och som har väntat på beslut i sitt ärende i mer än sex månader. Vidare bör det krävas av individen att han eller hon har tagit ansvar för att utnyttja väntetiden konstruktivt. Utredningen föreslår därför att ansvaret ska omfatta personer som har tagit del av kommunens undervisning i svenska och samhällsinformation för asylsökande.

Det handlar alltså främst om att erbjuda aktiviteter som gör vardagen strukturerad och meningsfull. Utredningen bedömer att civilsamhällets organisationer kan vara en viktig samverkanspart för kommunerna när det gäller att anordna denna typ av verksamhet.

Verksamheten bör även kunna ge en möjlighet att skaffa sig erfarenheter, meriter och referenser som kan vara till nytta vid ett eventuellt uppehållstillstånd. Den kan vara förlagd till en arbetsplats. Om den innehåller inslag av praktik ska det handla om att utföra arbetsuppgifter som annars inte blir utförda. Uppgifterna får inte innebära konkurrenssnedvridning eller vara del av ordinarie arbete.

Verksamheten kan också syfta till att erbjuda kortare yrkesinriktad utbildning, till exempel genom studieförbundens studiecirklar eller folkhögskolekurser. Genom de lagändringar som utredningen föreslår kan kommunen också erbjuda platser inom den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare eller samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (se avsnitt 7.2.3).

7.2.6 Asylsökande som deltar i aktiviteter och insatser bör tillförsäkras visst skydd

Kontroll av arbetsgivare och anordnare

Mottagandeutredningen anser att det är viktigt att motarbeta att asylsökande som deltar i verksamhet som anordnas av det offentliga utnyttjas som obetald arbetskraft av oseriösa arbetsgivare och anordnare. Asylsökande befinner sig ofta i en utsatt situation, bland annat på grund av bristande språkkunskaper och kännedom om hur det svenska samhället fungerar, vilket kan utnyttjas i brottsligt syfte. Det finns en utbredd uppfattning att asylsökandes utsatta ställning medför en risk för att individer utnyttjas som billig arbetskraft, med allt som det för med sig i form av rättslöshet och arbetsmiljörisker för individen, samt kostnader för samhället för bland annat uteblivna skatteintäkter och osund konkurrens.⁵⁶

Vi föreslår därför att kommunen ska därför vara skyldig att kontrollera arbetsgivare och anordnare som erbjuder verksamhet som är förlagd till en arbetsplats. Kontrollen bör motsvara den kontroll som Arbetsförmedlingen är skyldig att göra inför anvisning till arbetsmarknadspolitiska program eller insatser som är förlagda till en arbetsplats. Det innebär att kommunen ska kontrollera att arbetsgivaren eller anordnaren inte har näringsförbud, att det inte finns skatteskulder som gått till indrivning hos Kronofogden,

⁵⁶ Se SOU 2009:19, Ekobrottsmyndigheten (2016) och Ekobrottsmyndigheten (2014).

eller att det inte finns betalningsanmärkningar som inte är obetydliga.

Lokala fackliga organisationer har god kunskap om och insyn i förhållandena på arbetsplatserna. Kommunen ska därför vara skyldig att samråda med den sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren, eller borde ha varit om inget kollektivavtal finns. Samrådet ska syfta till att ge arbetstagarorganisationen möjlighet att lämna synpunkter på om det finns risk för att den asylsökande får utföra ordinarie arbetsuppgifter eller utnyttjas som obetald arbetskraft.

Samma arbetsmiljöskydd oavsett vem som har ansvar

Enligt gällande lagstiftning är asylsökande som deltar i Migrationsverkets organiserade sysselsättning inte att anse som arbetstagare, men ska likställas med arbetstagare vid tillämpningen av vissa angivna bestämmelser i arbetsmiljölagen.⁵⁷ Dessutom ska det som sägs om arbetsgivare i arbetsmiljölagen gälla för den som anordnar verksamhet för asylsökande.

Motsvarande reglering saknas för verksamhet för asylsökande inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag om tidiga insatser och inom folkbildningsverksamheten för asylsökande. Det råder därför viss osäkerhet om vad som gäller i arbetsrättsligt avseende för asylsökande som deltar i sådan verksamhet.

I samband med införandet av lagen om mottagande av asylsökande med flera bedömde riksdag och regering att vissa aktiviteter och insatser inom den organiserade sysselsättningen skulle kunna medföra att den som deltar borde betraktas som arbetstagare. Detta ansåg man skulle kunna motverka målet att så många som möjligt skulle beredas denna typ av verksamhet. Det bedömde man utgjorde skäl för att asylsökande som deltar i organiserad sysselsättning inte ska anses som arbetstagare. För att lösa behovet av en tillfredsställande arbetsmiljö för asylsökande som deltog i verksamheten ansågs dock att de ska likställas med arbetstagare vid tillämpning av arbetsmiljölagens bestämmelser om framför allt arbetsmiljöns beskaffenhet.

⁵⁷ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Mottagandeutredningen finner inte skäl att frångå den bedömning som gjordes vid införandet av nuvarande lagstiftning. Våra förslag innebär att insatser och aktiviteter för asylsökande regleras samlat i lagen och förordningen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, inklusive i fråga om tillämpningen av arbetsmiljölagen. Därmed gäller regleringen generellt för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter, oavsett vilken aktör som ansvarar för verksamheten.

Försäkringsskydd för asylsökande

Mottagandeutredningen anser att regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter. Målet bör vara att asylsökande som deltar i verksamhet under asyltiden omfattas av ett försäkringsskydd.

Migrationsverket tecknade tidigare via Kammarkollegiet en försäkring som medförde att asylsökande som deltog i verksamhet enligt de avtal som Migrationsverket tecknade om praktik fram till 2016 omfattades av ett försäkringsskydd. Under 2016 och 2017 avvecklade Migrationsverket sin verksamhet med praktikavtal för asylsökande. Myndigheten tecknar inga försäkringar för asylsökande som deltar i verksamhet som andra aktörer ansvarar för. Under utredningsarbetet har utredningen stött på frågor om ansvaret för att teckna försäkringar för asylsökande som deltar i olika former av verksamhet.

Kammarkollegiet ansvarar för statliga myndigheters behov av försäkringar. Statliga myndigheter kan teckna en grupp- och individförsäkring för utländska personer eller grupper som har anknytning till myndigheten i de fall de saknar ett tillfredsställande försäkringsskydd. Via Kammarkollegiet kan myndigheter teckna försäkringar för personskador på deltagare i statlig verksamhet och försäkringar för skador orsakade av deltagaren, förutsatt att myndighetens uppdrag medför behov av försäkringsskydd.

Utredningens förslag innebär att olika myndigheter ansvarar för olika delar av verksamheten för asylsökande. Vi anser därför att det är lämpligt att Migrationsverket, som har det övergripande ansvaret

för mottagandet, får i uppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen föra en dialog med Kammarkollegiet om behovet av ett försäkringsskydd för asylsökande som deltar i offentligt anordnad verksamhet.

Utredningens förslag innebär kommunen ska ansvara för viss verksamhet för asylsökande och att staten ska ersätta kommunen för denna verksamhet genom en schablonersättning (se avsnitt 10.1.5). Generellt gäller att kommunen ansvarar för försäkringslösningar för personer som deltar i olika former av kommunala verksamheter, till exempel elever i kommunal vuxenutbildning och personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom kommunens försorg. När kommunen har ansvar och får ersättning av staten för verksamhet för asylsökande är det rimligt att kommunen också ansvarar för att försäkringar tecknas.

Kammarkollegiet kan utan regeringens uttryckliga tillåtelse endast teckna försäkring för statliga myndigheter och statliga stiftelser. Det skulle dock vara positivt om en samordning kan ske så att försäkringsskyddet blir lika oavsett var den asylsökande deltar i offentligt anordnad verksamhet. Sveriges Kommuner och Landsting bör därför bjudas in att delta i dialogen med Kammarkollegiet om behov och omfattning av försäkringsskydd för asylsökande.

7.2.7 Arbetsförmedlingens roll att ge stöd och service till asylsökande förtydligas

Mottagandeutredningen anser att Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande behöver förtydligas. Vi anser att asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd, liksom i dag, ska ha möjlighet att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Vi anser dock att det behöver bli tydligare både för den enskilda individen, för myndigheten och för kommunerna vilket stöd som Arbetsförmedlingen kan bistå med och vad som förväntas av den enskilda. Vi föreslår därför vissa förtydliganden i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Asylsökande som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan som andra arbetssökande få stöd och service i form av information om arbetsmarknaden, vägledning och platsförmedling.

Om Arbetsförmedlingen efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning finner det motiverat kan myndigheten också besluta om andra insatser för att underlätta för den asylsökandes jobbsökande, till exempel genom att matcha dem mot lediga arbeten, erbjuda arbetspraktik eller insatser som syftar till att klarlägga individens kompetens, till exempel validering. Utredningen menar alltså att det under vissa förutsättningar, till exempel för att göra det möjligt för asylsökande som har kompetens i bristyrken att ta del av yrkeskompetensbedömning eller annan arbetspraktik, bör vara möjligt att anvisa asylsökande till kortare arbetsmarknadspolitiska program. Det handlar inte om att Arbetsförmedlingen aktivt ska leta efter platser för yrkeskompetensbedömning eller annan arbetspraktik utan att det ska vara möjligt att använda de statliga arbetsmarknadspolitiska verktygen när det finns en arbetsgivare som är beredd att erbjuda en plats.

Mottagandeutredningen föreslår att klargöra i förordning att Arbetsförmedlingen inte ska vara skyldig att upprätta en handlingsplan för asylsökande som skriver in sig som arbetssökande, att individen inte ska vara skyldiga att redovisa sina aktiviteter i en aktivitetsrapport och att det inte ska krävas att deltagande sker på heltid, om en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program sker. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser ska inte heller berättiga asylsökande till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. När det gäller försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter se avsnitt 7.2.6.

Asylsökande kan i dag få visst stöd från Arbetsförmedlingen

Sedan 2017 ska Arbetsförmedlingen erbjuda asylsökande kompetenskartläggning och verka för att de asylsökande får kunskap om vilket stöd de kan få av Arbetsförmedlingen.

Enligt Arbetsförmedlingens interna riktlinjer har alla som har rätt att arbeta i Sverige rätt att skriva in sig som arbetssökande. Asylsökande som har bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd och därmed får arbeta i Sverige kan alltså skriva in sig som arbetsökande vid Arbetsförmedlingen. Därmed har de också rätt att få service av Arbetsförmedlingen.

Det är svårt att få fram exakt hur många asylsökande som skriver in sig som arbetssökande, eftersom arbetssökande som saknar person- eller samordningsnummer endast kan skrivas in manuellt. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning är det endast ett fåtal individer som utnyttjar denna möjlighet. När individen inte har person- eller samordningsnummer bedömer myndigheten att det även finns andra begränsningar för vilket stöd som myndigheten kan erbjuda. Till exempel gäller det i fråga om möjligheten att teckna försäkringar för individer som deltar i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det är otydligt hur långt Arbetsförmedlingens ansvar går

När en person skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen gäller generellt att det ska upprättas en handlingsplan. Arbetsförmedlaren ska göra en bedömning av vilken inriktning som jobbökandet bör ha och vilket stöd den sökande behöver. Vid denna bedömning ska den arbetssökandes förutsättningar beaktas. Planeringen ska dokumenteras i en individuell handlingsplan med insatser som syftar till att påskynda etableringen på arbetsmarknaden.

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.⁵⁸

Det finns ingen särreglering som klargör vilket stöd som Arbetsförmedlingen får erbjuda asylsökande. Det innebär att myndigheten måste bedöma hur regelverket ska tillämpas från fall till fall, utifrån en bedömning av vad som är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

Från och med 2017 ändrade Arbetsförmedlingen sina rutiner för det stöd som myndigheten erbjuder till nyanlända invandrare som fått uppehållstillstånd och fortfarande vistas på anläggningsboende. Genom de nya rutinerna klargörs att Arbetsförmedlingen under vissa förutsättningar kan besluta om att anvisa nyanlända invandrare i

⁵⁸ Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

anläggningsboenden till arbetspraktik, förutsatt att det handlar om personer som har person- eller samordningsnummer.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har alltså en central roll i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, men hur prövningen ska gå till är inte närmare reglerad. Arbetsmarknadsutredningen framhåller i sitt delbetänkande *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*⁵⁹ att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har avgörande betydelse, inte bara för vilka insatser som individen ska få ta del av utan också påverkar ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. I delbetänkandet lämnas inga konkreta förslag som handlar om den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 19 januari 2019 och ska då bland annat lämna förslag om hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt och hur Arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer kan förbättras.

7.3 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende

Förslag: Asylsökandes möjlighet att ordna boende på egen hand under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning av eget boende införs.

En kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att en asylsökandes eget ordnade boende inom kommunen ska prövas så att boendet är socialt hållbart. Prövning ska bara ske i kommuner som uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier gällande social och ekonomisk utsatthet eller i kommuner som tagit emot många asylsökande i eget boende under längre tid. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastslå de kriterier som ska beaktas i den sociala prövningen.

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som själv vill ordna sitt boende ansöka om en social prövning av boendet. För att boendet ska bli godkänt vid en prövning ska boendet ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den.

⁵⁹ SOU 2017:82.

Asylsökande som väljer att bosätta sig i ett eget boende som inte uppfyller de uppställda kraven ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverket ska i en sådan situation erbjuda den asylsökande hjälp med boende eller anvisning till en kommun.

Bedömning: Regeringen bör överväga att som ett komplement till utredningens förslag om social prövning även temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden.

7.3.1 I vissa kommuner ska asylsökandes eget boende prövas

Problembilden är komplex och inte helt entydig

Det saknas till stor del systematiskt genomförda studier av vilka konsekvenser möjligheten till eget boende får för asylsökande och värdfamiljer samt för kommuner och enskilda stadsdelar. De få studier och analyser som finns ger inte heller en helt samstämmig bild av konsekvenserna (se avsnitt 4.1.6).

Befintligt underlag visar att det finns för- och nackdelar med möjligheten till eget boende. Till fördelarna hör möjligheten att komma närmare det svenska samhället och arbetsmarknaden, känslan av normalitet, självbestämmande och närheten till och det möjliga stödet från släkt och bekanta.

Till nackdelarna hör att möjligheten till eget boende ofta leder till trångboddhet, osäkra boendeförhållanden och flyttkedjor som riskerar att försena den enskildes etablering i det svenska samhället. Möjligheten till eget boende sägs även leda till problem för barn och unga att klara skolan, psykisk och fysisk ohälsa, arbetslöshet och ökad segregation i samhället. Det är dock viktigt att understryka att inget av de underlag som utredningen har haft tillgång till kan slå fast hur pass vanligt förekommande eller omfattande som de olika effekterna är.

Merparten av de kommuner som under lång tid har tagit emot många asylsökande i eget boende pekar på att det finns ett flertal problem relaterade till möjligheten till eget boende. Dessa problem är till stor del desamma som forskning och tidigare rapporter har lyft fram.

Omfattningen och digniteten på problemen och de bostadssociala konsekvenserna framstår dock som större i dag än vid tidigare tillfällen då konsekvenserna av möjligheten till eget boende har belysts. En förklaring till detta är att det sedan mitten av 1990-talet har varit i stort sett samma kommuner som tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende. Det har lett till att det i dessa kommuner har etablerats områden dit många asylsökande i eget boende söker sig. Detta har i sin tur lett till en ökad trångboddhet och social och ekonomisk utsatthet i dessa områden.⁶⁰

Mottagandeutredningens slutsats av befintligt underlag liksom våra kontakter med kommuner med erfarenhet av ett stort antal asylsökande i eget boende är att problembilden är komplex och inte helt entydig. Det finns också positiva aspekter av egna boende som bör beaktas vid utformningen av ett förslag.

Möjligheten till eget boende under asyltiden behöver reformeras

Mottagandeutredningen menar att det finns starka skäl för att reformera möjligheten till eget boende under asyltiden, men att detta behöver ske på ett sätt som gör det möjligt att också bevara de positiva aspekter som kan följa av eget boende. Ett sätt att göra det är att ta hänsyn till att utfallet på individ- och samhällsnivå till stor del beror på faktorer hos individen och i vilken kommun som den enskilde väljer att ordna eget boende.

I ett antal kommuner som under lång tid tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende och i vissa kommuner med omfattande problem med social och ekonomisk utsatthet framstår effekterna såväl för individen som för lokalsamhället som tydligt negativa. I dessa kommuner medför möjligheten till eget boende ökad trångboddhet, försämrade planeringsförutsättningar och ökad segregation. På sikt innebär detta också en risk för att individens möjligheter till etablering i arbets- och samhällsliv försämras.

Problem relaterade till eget boende under asyltiden är alltså geografiskt begränsade och koncentrerade till ett mindre antal kommuner. Det finns därför inte skäl att föreslå en generell begränsning av asylsökandes möjlighet att bo i eget boende under asyltiden.

⁶⁰ R. Andersson (2017).

Det finns inte heller skäl att lämna förslag som syftar till att begränsa möjligheten till eget boende under asyltiden i hela landet.

Man bör i stället angripa problematiken genom att ge de kommuner där möjligheten till eget boende leder till problem för enskilda individer och för samhället i stort en möjlighet att säkerställa att boendet är socialt hållbart. I dessa kommuner behöver det finnas en möjlighet att säga nej till boendelösningar som riskerar att medföra trångboddhet, fysisk och psykisk ohälsa, ökad segregation och orimlig påverkan på redan socialt och ekonomiskt utsatta områden i kommunen. En sådan lösning ligger också i linje med Boverkets förslag om att införa en begränsning av var i landet som asylsökande fritt ska kunna välja att bo.⁶¹

En modell med social prövning införs

Boendelösningar för asylsökande behöver vara ordnade och socialt hållbara. Mottagandeutredningen föreslår därför att det blir möjligt för en kommun att ansöka hos Migrationsverket om att de boenden inom kommunen som asylsökande ordnar på egen hand ska prövas så att de är socialt hållbara. Migrationsverket ska ansvara för och genomföra prövningen av boendet i de kommuner där en ordning med social prövning har införts.

Den sociala prövningen bör kopplas till regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation.⁶² Prövning ska därför bara vara möjlig i kommuner som har socialt och ekonomiskt utsatta områden. Det kan till exempel vara områden med långvarigt hög arbetslöshet, hög andel personer i långvarigt försörjningsstöd, hög andel unga som varken arbetar eller studerar och hög andel elever som saknar behörighet till gymnasieskolan, men det finns även andra sätt att definiera och avgränsa dessa områden. Prövning ska också vara möjlig i kommuner som under lång tid har tagit emot många asylsökande i eget boende i förhållande till kommunens storlek.

Mottagandeutredningen anser inte att det är lämpligt att utredningen slår fast vilka kriterier som ska gälla för att en kommun ska kunna omfattas av förslaget om social prövning. Detta eftersom

⁶¹ Boverket (2015b).

⁶² Regeringskansliet (2017).

kriterierna bör kopplas till programmet för minskad segregation och kommer att behöva regleras utifrån behov och förutsättningar. Regeringen bör därför i förordning ange vilka kriterier som gäller för att en kommun ska kunna omfattas av en ordning med social prövning av ett boende som asylsökande ordnar på egen hand.

I och med att problem relaterade till möjligheten till eget boende är avgränsade till ett mindre antal kommuner bör det vara upp till den enskilda kommunen att avgöra om den vill att Migrationsverket ska pröva om boendet är socialt hållbart. Staten ska alltså inte på eget initiativ kunna fatta beslut om att en social prövning av asylsökandes eget ordnade boende inom en kommun ska ske utan ett sådant initiativ måste komma från den enskilda kommunen.

En kommun som anser sig ha problem relaterade till asylsökandes eget boende ska därför kunna ansöka hos Migrationsverket om att boenden som en asylsökande ordnar på egen hand inom kommunen prövas. Utifrån ansökan ska Migrationsverket pröva om kommunen uppfyller de kriterier som krävs för att en prövning av eget boende ska införas. En ansökan ska lämnas till Migrationsverket senast den 1 juli för att kommunen ska omfattas av en ordning med social prövning under nästföljande år.

Migrationsverket ska tillhandahålla en förteckning över de kommuner där myndigheten gör en prövning av asylsökandes eget boende. Om en kommun fattar beslut om att prövning av boenden som asylsökande ordnar på egen hand inom kommunen inte längre ska ske ska kommunen meddela Migrationsverket detta snarast möjligt efter att beslutet är fattat.

Syftet med förslaget är att ge de kommuner som historiskt sett tagit emot många asylsökande i eget boende och de kommuner där möjligheten till eget boende kan medföra allvarliga negativa konsekvenser för lokalsamhället ett verktyg att hantera de konsekvenser som kan uppstå på lokal nivå. En modell med social prövning skapar också förutsättningar för ett ordnat och kvalificerat mottagande av asylsökande och en rättssäker och effektiv asylprocess.

Staten ska bestämma krav och kriterier för prövningen

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som själv vill ordna sitt boende ansöka om en social prövning av boendet. Ansökan ska ske skriftligen till Migrationsverket. Inflyttning får inte ske innan myndigheten har fattat beslut om att boendet lever upp till de krav som gäller för att ett boende ska bli godkänt.

Bestämmelserna om social prövning börjar tillämpas när de träder i kraft. Det är alltså de asylsökande som vill flytta till ett eget boende efter den tidpunkten som ska ansöka om att få boendet prövat.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen pekar ut ska fastslå de kriterier som ska beaktas i den sociala prövningen. Vi menar dock att för att en asylsökandes eget ordnade boende ska bli godkänt vid en prövning ska boendet vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det och ha en skälig boendestandard. Detta anges i lag. Migrationsverket får meddela ytterligare föreskrifter som anger de kriterier som ska beaktas vid den sociala prövningen av en asylsökandes eget ordnade boende samt om den sociala prövningen i övrigt.

Utredningen menar att det egna boendet bör vara likvärdigt med det av det offentliga anordnade boendet. I och med att det egna boendet kan ses som en form av anläggningsboende är det rimligt att samma krav gäller för de två boendeformerna. Samma krav när det gäller antal kvadratmeter per person och antal personer per sovrum bör alltså gälla vid Migrationsverkets prövning av det egna boendet. I dagsläget innebär det till exempel att det i ett sovrum ska vara minst fem kvadratmeter per person och att maximalt fyra personer får dela sovrum. Vid hög beläggning är det i dag möjligt att sänka kraven till tre kvadratmeter per person och sex personer per sovrum.⁶³

I prövningen bör också ingå att den asylsökande ska kunna styrka sin boendesituation. Detta kan till exempel ske genom ett hyresavtal eller ett intyg från en fastighetsägare, hyresvärd eller bostadsförmedling om ett kommande avtal alternativt andrahandskontrakt med skriftligt godkännande av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd. Asylsökande som inte har sin bostad

⁶³ Folkhälsomyndigheten (2016).

utan bor som gäst kan styrka sin boendesituation genom en referensperson. I dessa fall bör referenspersonen på motsvarande sätt styrka sin boendesituation. I denna del av prövningen tänker sig utredningen samma arbetssätt som det Migrationsverket i dag använder inom försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd vid anhöriginvandring.

Migrationsverket bör också genom registerutdrag kontrollera hur många personer som är folkbokförda eller registrerade på den adress som omfattas av prövningen.

Mottagandeutredningen menar vidare att det bör ställas särskilda krav på det egna boendet när barn också ska bo i eller bor i boendet. I föreskrift bör det därför preciseras hur många barn det får bo per sovrum.

Asylsökande vars eget ordnade boende inte lever upp till de krav som ställs i Migrationsverkets prövning ska erbjudas fortsatt boende i ett av det offentliga anordnat boende. Det kan ske genom att den asylsökande erbjuds fortsatt boende i ett ankomstcenter eller anvisas boende i en kommun.

En asylsökande som väljer att bosätta sig i ett eget ordnat boende som inte uppfyller de uppställda kraven förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverkets beslut om indragen dagersättning och särskilt bidrag kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Om en asylsökande som valt att bo i ett eget boende som inte lever upp till de krav som ställs i prövningen i ett senare skede inte klarar av sin försörjning eller inte kan bo kvar i boendet ska Migrationsverket omgående erbjuda den asylsökande plats i ett ankomst- eller avresecenter. Kommunen som den asylsökande vistas i ska inte vara skyldig att erbjuda boende utan ska omgående hänvisa den asylsökande till Migrationsverket.

Vissa områden bör kunna undantas helt för eget boende

Regeringen bör i den fortsatta beredningen av utredningens förslag om införandet av en modell med social prövning även överväga att som ett komplement till den sociala prövningen temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden. Det skulle till exempel kunna handla om kommundelar

där det finns en problematik som den som finns i de särskilt utsatta områden som Polismyndigheten har pekat ut.⁶⁴ Det vill säga områden som kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen, svårigheter för polisen att fullfölja sitt uppdrag, parallella samhällsstrukturer eller våldsbejakande religiös extremism. Även andra former av problem relaterade till social och ekonomisk utsatthet skulle kunna ligga till grund för ett sådant temporärt undantag.

Mottagandeutredningen anser att temporära områdesundantag kan fungera som ett komplement till utredningens förslag om en modell med social prövning, men inte som ett fullvärdigt alternativ som helt ersätter en social prövning.

Utredningen har inte tagit ställning till hur en eventuell ordning med temporära undantag kan eller bör utformas, men vill understryka att det är viktigt att den bygger på en dialog och samråd mellan staten och berörd kommun. Det bör också vara möjligt att även i denna del utforma undantagen utifrån en process där en kommun ansöker om att en viss del av kommunen ska undantas från möjligheten till eget boende med bibehållen dagarsättning och särskilt bidrag.

7.3.2 Eget boende minskar möjlighet att styra mottagandet

Möjligheten till eget boende under asyltiden har gjort det möjligt för Sverige att ta emot ett stort antal asylsökande. Ur ett statsfinansiellt perspektiv finns det argument för en stor andel asylsökande i eget boende eftersom kostnaden för mottagande och boende blir lägre än om alla asylsökande bor i anläggningsboenden. Under senare år har det inte heller varit möjligt för staten att ordna boende åt alla som söker asyl i Sverige utan man har varit tvungen att förlita sig på att asylsökande ordnar boende på egen hand. Nuvarande mottagande och migrationspolitik är därmed till stor del beroende av att en stor andel av de asylsökande hittar eget boende under asyltiden.

Möjligheten till eget boende försvagar statens möjligheter att styra mottagandet och fördelningen av asylsökande över landet. I och med att en relativt stor andel av de asylsökande ordnar boende

⁶⁴ Polismyndigheten (2015) och Polismyndigheten (2017).

på egen hand får statens styrning och omfördelning över landet inte den styrkraft som regering och riksdag önskar. Detta får bland annat till följd att arbetsmarknadsförutsättningar inte får så stort genomslag i fördelningen som är önskvärt ur ett etableringsperspektiv. Det får också till följd att ambitionen om ett jämnare mottagande mellan Sveriges kommuner blir svår att nå.

7.3.3 Eget boende är koncentrerat till ett antal kommuner

Antalet kommuner med 100 eller fler asylsökande i eget boende har ökat över tid. Mellan 2010 och 2017 har antalet kommuner med 100 eller fler asylsökande i eget boende ökat från 29 till 62 kommuner. Asylsökande i eget boende har dock varit och är fortfarande koncentrerade till ett mindre antal kommuner.

Tabell 7.5 Kommunerna med flest asylsökande i eget boende 2009–2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Stockholm	4 325	3 753	3 515	2 976	2 925	3 328	5 091	4 274	4 012
Göteborg	1 845	1 641	1 387	1 737	1 699	2 491	4 130	3 458	3 386
Malmö	1 185	1 088	971	1 141	1 243	1 723	3 801	2 794	2 237
Botkyrka	827	651	478	466	625	860	1 373	1 266	1 242
Södertälje	797	578	453	569	699	1 089	1 535	942	796
Huddinge	505	441	275	208	283	458	762	749	704
Helsingborg	281	251	255	253	270	400	936	683	479
Örebro	345	287	269	311	330	461	923	666	667
Västerås	307	271	182	189	289	387	815	650	549
Eskilstuna	309	238	214	267	256	533	1 184	615	614
Norrköping	264	331	257	315	394	664	1 203	567	402
Haninge	372	349	313	236	239	411	628	537	495
Uppsala	452	348	277	282	326	439	751	486	653
Järfälla	252	196	209	250	238	315	613	483	437
Linköping	337	298	277	270	226	312	619	381	336
Totalt	18 322	16 267	14 354	15 295	16 150	24 179	47 724	35 449	33 221

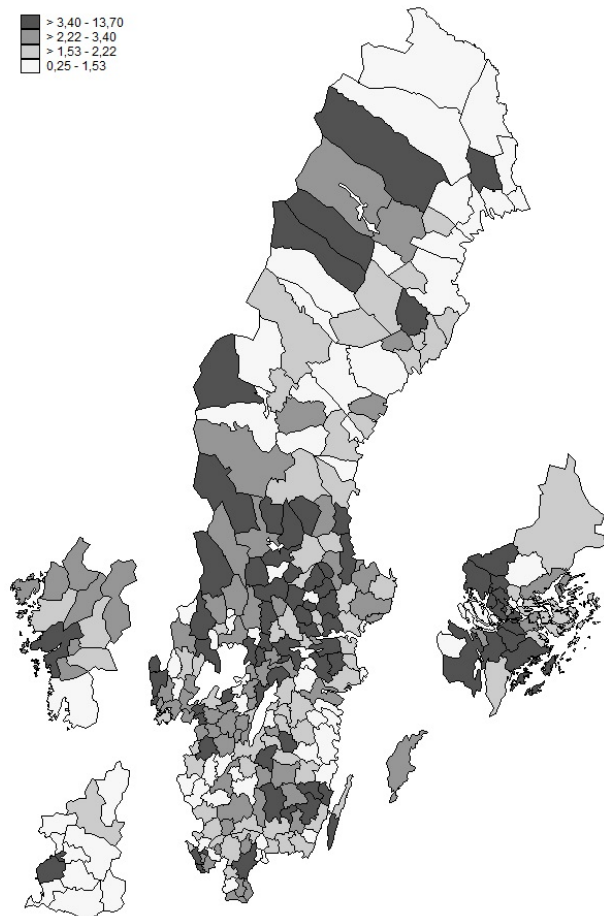
Källa: Migrationsverket.

Under de senaste åren har det varit ungefär samma kommuner som tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende. Det rör sig om de tre storstadskommunerna, vissa mindre kommuner i storstads-

regionerna och kommuner med fler än 100 000 invånare. Merparten av dessa kommuner ligger också över riksgenomsnittet (3,3) när det gäller antalet asylsökande i eget boende per 1 000 invånare (figur 7.4). Under 2017 bodde 51 procent av de asylsökande i eget boende i dessa kommuner.

Av figuren framgår att det under 2017 fanns asylsökande som valt att ordna boende på egen hand i samtliga Sveriges 290 kommuner. Det finns dock tydliga skillnader mellan kommunerna och det är framför allt två typer av kommuner som sticker ut i sammanhanget. Det är de tre storstadskommunerna och vissa kommuner i storstadsregionerna som Botkyrka (13,7), Sundbyberg (9,2), Södertälje (8,4), Sigtuna (7,6), Huddinge (6,6), Järfälla (5,9), Haninge (5,8). Den andra typen av kommun utgörs av mindre kommuner där Migrationsverket har haft eller har anläggningsboenden. Det rör sig om kommuner som Strömstad (8,4), Älvdalen (8,2), Sorsele (10,7), Åre (6,4), Överkalix (5,3), Hällefors (5,3), Fagersta (5,3) och Säffle (5,2).

Figur 7.4 Antal asylsökande i eget boende per 1 000 invånare per kommun 2017 (kvartiler)



Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Antal inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i eget boende 31 december 2017.

8 Efter beslut

8.1 Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ

Förslag: Asylsökande som vistas i ett kommunalt boende ska ha rätt till fortsatt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar under en månad från den dag individen får uppehållstillstånd.

Bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera ska tas bort.

Bedömning: Regeringen bör vidta åtgärder som syftar till att korta väntetiden för nyanlända invandrare att få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet. Vidare bör regeringen vidta åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända invandrare (det så kallade glappet).

8.1.1 Enhetlig och tydlig fördelning av ansvar

Tydliga ansvarsförhållanden mellan stat och kommun

Övergången från asylsökande till nyanländ invandrare ska vara sömlös för individen samtidigt som ansvarsförhållandena mellan stat och kommun ska vara tydliga. Utredningen menar därför att det är rimligt att statens ekonomiska ansvar för boendet sträcker sig längre än tidpunkten för uppehållstillstånd. Migrationsverket ska hinna informera såväl individen som kommunen om att individen har fått uppehållstillstånd. Kommunen ska även ha möjlighet att ordna ett annat boende till individen om den anser att det är aktuellt. En kommun ska därför ha rätt till ersättning för asylsökandes boende

under hela asyltiden och under en månad efter att individen har fått uppehållstillstånd (se avsnitt 10.1.5).

I de fall en asylsökande får avslag på sin ansökan och ska flytta till ett avresecenter återtar staten det praktiska ansvaret för boendet och kommunen har rätt till ersättning fram till det att individen lämnar det kommunala boendet, dock som längst till individens rätt till bistånd upphör.

Staten har alltså det ekonomiska ansvaret för boendet under hela asyltiden och fram till en månad efter att individen har fått uppehållstillstånd. Det praktiska ansvaret för boendet är dock delat mellan stat och kommun under asyltiden. Staten ansvarar för boende i ankomst- och avresecenter och kommunen för asylboende under väntan på beslut i asylärendet. Kommunens praktiska ansvar för boende fortsätter även efter att en person har fått uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår inga ändringar i mottagandet av vidarebosatta. De har uppehållstillstånd och ska tas emot av anvisad kommun när de kommer till Sverige. Kommunen har det praktiska ansvaret för boendet och ersätts för kostnader på samma sätt som för andra nyanlända invandrare.

Individen får dagersättning under en extra månad

Utredningens förslag till ett nytt mottagandesystem syftar bland annat till att åstadkomma en sammanhållen process för individen. Vi har i denna del koncentrerat oss på övergången från asyltiden till etableringsfasen för nyanlända invandrare som omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser. För den enskilde ska denna övergång vara så sömlös som möjligt. Individen bor kvar i samma kommun som han eller hon bott i under asyltiden och fortsätter där sin väg mot etablering i Sverige.

Statens ersättning till kommunen för individens boende har ett samband med den ersättning som ska betalas ut till individen. Under den tid staten ersätter kommunen för boendet har individen inget betalningsansvar för boendet. När staten upphör att ersätta kommunen för boendet måste individen ha ekonomiska förutsättningar att överta ansvaret för sitt boende och uppehälle. Det innebär att den individersättning som utgår när staten har det ekonomiska

ansvaret för boendet kan vara lägre än den som utgår när individen själv har det ekonomiska ansvaret för boendet.

Givet detta föreslår Mottagandeutredningen att individer som bor i ett kommunalt boende ska ha rätt till fortsatt boende och ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar även under en månad från den dag individen får uppehållstillstånd. Asylsökande som bor i eget boende har enligt dagens regelverk rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden och en månad från den dag individen får uppehållstillstånd.¹ Utredningen anser att den ekonomiska ansvarsfördelningen blir enhetlig och tydlig när samma tidsfrist gäller oavsett om individen bor i ett kommunalt boende eller i ett eget boende.

En månad efter att individen har fått uppehållstillstånd ska det ekonomiska ansvaret för boendekostnaden övergå från staten till den enskilde. I stället för att ersätta kommunen för boendekostnader ersätter staten individen, ofta genom etableringsersättning. Kommunen har såsom för alla kommunmedborgare ett ansvar för bistånd enligt socialtjänstlagen. Om individens ersättning inte täcker levnadsomkostnader kan kommunen ge individen försörjningsstöd. Staten ska enligt utredningens förslag ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare, inklusive försörjningsstöd de två första åren efter uppehållstillstånd (se avsnitt 10.1.6).

Utredningen föreslår att bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera tas bort. Asylsökande som ordnar bostad på egen hand har i särskilda fall rätt till bostadsersättning.² En förutsättning för ersättningen är att Migrationsverket inte kan erbjuda bostad på den ort den asylsökande har erbjudits arbete. Denna ersättning har använts i mycket liten utsträckning under de senaste åren.³ Med utredningens förslag kommer det att finnas asylboende i alla kommuner. Därmed upphör i princip behovet av ersättningen.

¹ 8 § lag om mottagande av asylsökande med flera.

² 16 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

³ Enligt Migrationsverkets årsredovisningar har totalt utbetalat belopp varit 34 000 kronor för 2013, 8 000 kronor för 2014, 0 kronor för 2015, 11 000 kronor för 2016 och 11 000 kronor för 2017.

8.1.2 Glappet försvinner när ledtider kortas

Orimligt att kommunen ska stå för försörjningen på grund av ett glapp mellan två statliga ersättningar

För en kommuns del innebär nuvarande regelverk att den kan behöva betala ut försörjningsstöd i övergången mellan dagersättning och etableringsersättning. När ledtiderna är långa innebär det att nyanlända invandrare kan få försörjningsstöd under flera månader. Kommunen får dock ersättning för dessa kostnader genom en schablonersättning från staten.

Administrationen både för individer och för berörda myndigheter bör förenklas. Utredningen menar att det även finns ett principiellt värde i att en nyanländ invandrare inte ska behöva ansöka om försörjningsstöd för att klara sitt uppehälle i ett glapp mellan två statliga ersättningar.

Det är inte heller rimligt att en tredje aktör, kommunen, ska behöva göra en behovsprövning och betala ut försörjningsstöd för att staten inte har klarat av att lösa så att övergången mellan två statliga ersättningar är sömlös.

Mottagandeutredningens förslag underlättar för myndigheter att hantera övergången från dagersättning till etableringsersättning. Arbetsförmedlingen behöver inte invänta att individen ska bli mottagen i bosättningskommunen utan kan anvisa till etableringsprogrammet och påbörja kartläggning och planering av etableringsinsatser direkt. Det ger förutsättningar för en snabb utbetalning av etableringsersättningen.

Utredningen föreslår att dagersättningen ska betalas ut under en månad från den dag individen får uppehållstillstånd för individer som bor i ett kommunalt boende. I praktiken innebär det att dagersättningen betalas ut under den första månaden som individen bor i kommunen med uppehållstillstånd. Denna utökade utbetalning av dagersättningen ger förutsättningar för att minska eller helt ta bort glappet till den första utbetalningen av etableringsersättningen.

Regeringen kan vidta åtgärder

En av utredningens utgångspunkter är att effektivisera mottagande-systemet så att individer kan påbörja sin etablering i Sverige eller återvända till annat land snabbare än i dagens system. Det medför att alla aktörer som ingår i processen behöver korta sina ledtider. Utredningen lägger ett flertal förslag för att mottagandet ur ett helhetsperspektiv ska vara snabbt och effektivt.

Utöver utredningens förslag finns det ytterligare åtgärder som regeringen kan vidta för att korta ledtider och få en mer sammanhållen övergång från asylsökande till nyanländ invandrare. Det avser åtgärder som syftar till att enskilda individer snabbare ska få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet och åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända invandrare (det så kallade glappet). Utredningen lämnar nedan *exempel* på åtgärder som regeringen kan genomföra tämligen omgående.

- Öka antalet mötesplatser och införa mötesplatser som en permanent lösning. Mötesplatser där flera myndigheter finns samlade underlättar för den enskilde och förkortar ledtider rejält. En utvärdering av mötesplatserna och myndighetssamarbetet visar att genom att samordna arbetet mellan berörda aktörer på ortens servicekontor förkortas ledtiderna för individen från ungefär fyra veckor till fyra timmar. Utvärderingen indikerar även att verksamheten har varit lönsam ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och medfört ekonomiska besparingar.
- Förtydliga att Migrationsverket redan vid beslutstillfället ska lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen om uppehållstillstånd som beviljas för individer som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I nuvarande ordning lämnas uppgifterna till Arbetsförmedlingen i samband med att individen underrättas om beslutet.
- Införa en tidsfrist för när Arbetsförmedlingen senast ska ha ett inskrivningssamtal med nyanlända invandrare. För närvarande får individen vänta i genomsnitt nästan tre månader från att han eller hon har fått uppehållstillstånd till etableringssamtal och

drygt fem månader från uppehållstillstånd till en individuell handlingsplan upprättas.⁴ Arbetsförmedlingen har i dag inte någon skyldighet att söka upp nyanlända invandrare som hör till målgruppen för etableringsinsatser. Nuvarande ordning bygger i stället på att individen själv besöker Arbetsförmedlingen för att anmäla sig som arbetssökande. När en nyanländ invandrare skrivs in och anvisas till etableringsprogrammet har individen rätt till bland annat etableringsersättning. Genom att införa en tidsfrist för när inskrivningssamtal senast ska hållas kan glappet mellan dag-ersättning och etableringsersättning minskas eller helt undvikas.

- Införa en tidsfrist för när individuell handlingsplan senast ska upprättas. När en kartläggning av individens utbildning och yrkeserfarenheter görs under asylprocessen (se avsnitt 6.3.3) bör Arbetsförmedlingen kunna genomföra den resterande delen av kartläggningen och upprätta en individuell handlingsplan snabbare än i nuvarande system. Att införa en tidsfrist om 30 dagar från anmälan som arbetssökande till upprättande av en individuell handlingsplan skulle innebära en anpassning av reglerna för nyanlända invandrare inom etableringsprogrammet till de som gäller för övriga arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.
- Överväga att ta bort kravet på folkbokföring för att upprätta en individuell handlingsplan. Kravet på folkbokföring kan fördröja tidpunkten för när handlingsplanen upprättas. Arbetsförmedlingen fattar dessutom andra individuella beslut som också berättigar till etableringsersättning, exempelvis anvisning till etableringsprogram, utan krav på att individen är folkbokförd.
- Överväga att genomföra Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärdens förslag att utöka Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister för uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av folkbokföringsärenden.⁵ Förslaget skulle sannolikt påskynda folkbokföringen avsevärt. En vanlig orsak till att folkbokföringen dröjer är att Skatteverket inte har fått in alla handlingar och att individen därför behöver komplettera sitt ärende. Personnummer underlättar nyanlända invandras kontakter med myndig-

⁴ Arbetsförmedlingen statistik för december 2017.

⁵ SOU 2017:37.

heter. Genom personnummer kan också myndigheter lätt identifiera personen och de rättigheter som följer av att vara folkbokförd.

8.2 Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter

Förslag: Migrationsverket ska ha ansvar för boendet för individer med verkställbara avlägsnandebeslut. Det ska vara obligatoriskt för personer med ett verkställbart avlägsnandebeslut att under den lagstadgade fristen för avresa bo i ett avresecenter.

En asylsökande som inte bor i ett avresecenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Om det föreligger synnerliga skäl mot att bo i ett avresecenter ska individen få bo kvar i det tidigare boendet under den lagstadgade fristen för avresa.

Bedömning: Avresecenter bör placeras i närområdet till utreseorter och anskaffas genom kontrakt med långa löptider. Innan Migrationsverket lokaliserar ett avresecenter i en kommun bör myndigheten föra dialog med den berörda kommunen.

Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet.

8.2.1 Ofta krävs ett självmant återvändande

Migrationsverket har i dag utreseboenden i Malmö, Göteborg, Uppsala och Knivsta. Återvändandearbetet genomförs vid mottagningsenheter i hela landet. I en försöksverksamhet har Migrationsverket koncentrerat återvändanderesurser till en utreseort i stället för resurser till alla mottagningsenheter i regionen. Verket bedömer att försöksverksamheten har gett goda resultat och att det underlättar att ha verksamheten nära en utreseort.⁶

⁶ Migrationsverket (2017a).

En förutsättning för att en person ska återvända inom lagstadgad tid är att personen själv har accepterat beslutet, kommer till samtal och ordnar resehandlingar. Normalt krävs att identiteten är klarlagd för att en resehandling ska kunna ordnas. En enkel avresa kan ordnas på ett par dagar, men i normalfallet tar det cirka två veckor.

För återvändande till de länder som många asylsökande kommer ifrån krävs i praktiken att personen återvänder frivilligt. Till dessa länder är det inte möjligt att verkställa besluten med tvång. Det är ärenden som kräver medverkan från den sökande som bidrar till att den genomsnittliga tiden för återvändande är lång (tabell 8.1).

Tabell 8.1 Avslutade återvändandeärenden och handläggningstider

	2014		2015		2016		2017	
	Antal	Dagar	Antal	Dagar	Antal	Dagar	Antal	Dagar
Självmant återvändande	7 599	67	9 718	61	14 924	58	9 472	82
<i>varav normalprocess</i>	3 720	85	4 627	73	8 054	60	5 804	100
<i>varav Dublinprocess</i>	2 271	46	1 966	52	5 244	51	1 398	52
<i>varav snabbprocess</i>	927	46	2 294	34	1 086	53	699	57
Överlämnade till polis	11 112	94	10 926	103	8 221	141	8 155	119
<i>varav normalprocess</i>	5 499	130	5 133	141	4 406	185	5 772	132
<i>varav Dublinprocess</i>	4 158	50	3 480	63	2 882	73	1 445	70
<i>varav snabbprocess</i>	1 163	54	2 014	59	682	100	552	74
Avskrivna m.m.	1 667	654	1 850	498	3 586	294	1 640	472
Totalt	20 378	130	22 494	118	26 731	114	19 267	132

Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Tabellen visar antal personer med avslutade återvändandeärenden och genomsnittliga handläggningstider.

Det finns flera orsaker till att handläggningstiderna är långa. Frågan om individens identitet kan till exempel ta tid att utreda och en stor del av ärendena kan inte verkställas med tvång om inte identiteten är utredd. I de ärenden som kräver ett frivilligt återvändande kontaktas individerna kontinuerligt för att höra om de har ändrat inställning till återvändandet. Det finns dessutom ärenden där verkställigheten är tillfälligt avbruten, så kallade inhiberade ärenden. Verkställigheten kan avbrytas i avvaktan på ett annat beslut som kan ha betydelse för återvändandet eller om en person beviljas ett tidsbegränsat tillstånd på annan grund än asylskäl. Många ärenden handläggs därmed inte aktivt vilket påverkar handläggningstiderna.

8.2.2 Obligatoriska avresecenter kan påskynda återvändandet

För att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten är det avgörande att personer som har ett verkställbart avlägsnandebeslut återvänder så snabbt som möjligt. Ett genomförande av dessa beslut är en fråga om migrationspolitikens och asylprövningens legitimitet.

Ett effektivt återvändande är dessutom viktigt ur humanitär synpunkt. Det är psykiskt påfrestande att vistas i ett land utan tillstånd. Att leva i ett land utan tillstånd innebär också att man riskerar att tvingas försörja sig genom kriminella aktiviteter.⁷

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att bo i ett avresecenter för personer med verkställbara avlägsnandebeslut. Det inkluderar också individer som inte medverkar till ett återvändande även om det krävs för att verkställa beslutet. Förslaget avser enbart personer med verkställbara beslut och inte personer med avlägsnandebeslut som har avbrutits.

Boende vid ett avresecenter ska vara obligatoriskt oavsett om man har bott i kommunalt asylboende, eget boende eller ankomstcenter tidigare. Personer som inte bor i avresecenter under den föreskrivna tiden ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag (för utredningens överväganden i fråga om sanktioner se avsnitt 6.1.2).

I avresecentret ska arbetet med att motivera individen till ett frivilligt återvändande intensifieras. Detta förutsätter att individen finns tillgänglig för Migrationsverket. Motiverande samtal och information om konsekvenserna av att stanna kvar i landet kan uppmuntra till att lämna landet självmant. Likaså kan oberoende aktörer ge individen råd och vägledning om återvändandet samt erbjuda praktiskt stöd och information från hemlandet, och därmed främja att fler personer lämnar landet självmant.

Det finns fördelar med att handlägga återvändandeärenden sammanhållet. Avresecenter underlättar arbetet genom att nödvändig kompetens och kunskap samt nödvändiga resurser kan samlas i centren. Avresecenter gör det också möjligt att arbeta mer koncentrerat och strukturerat med återvändandet av vissa grupper eller individer, som på grund av särskild utsatthet behöver mer omfatt-

⁷ Ds 2017:16 och Pfeiffer med flera (2018).

ande insatser och stöd för att motivera till ett självmant återvändande.⁸

När individerna är tillgängliga för myndigheten kortas ledtider för samtal och information. Enligt Migrationsverkets bedömning kan obligatoriska avresecenter korta handläggningstiderna för personer som återvänder självmant. Det är dock svårare att avgöra om det kommer att resultera i att fler återvänder självmant.⁹

Avresecenter skapar kontroll och ordning

För att systemet ska vara tydligt är det viktigt att alla grupper med verkställbara beslut behandlas lika. Om vissa grupper undantas från obligatoriet finns det en risk att dessa personer uppfattar att det är legitimt att stanna i landet. Avresecenter ska ge en tydlig signal till såväl den enskilda individen som till alla asylsökande att personer som inte får uppehållstillstånd ska lämna landet.

Om det föreligger synnerliga skäl mot att bo i ett avresecenter ska individen få bo kvar i det tidigare boendet under den lagstadgade fristen för avresa. Som framgår av texten ovan är det viktigt att alla grupper omfattas av det obligatoriska boendet i avresecenter. Vi menar dock att det kan finnas situationer när det är olämpligt att flytta en person till ett avresecenter för en kortvarig vistelse. Det kan exempelvis vara vid allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär eller behov av ett särskilt anpassat boende. Det är svårt att göra en uttömmande uppräknings av vilka situationer som ska omfattas av synnerliga skäl. Det får avgöras i det enskilda fallet om skälen är tillräckliga.

Flytten till ett avresecenter kommer att innebära ett uppbrott från det sammanhang som personen har ingått i under sin tid i landet. Vistelsen i ett avresecenter är av tillfällig karaktär och ska uppmuntra till att återvända.

När en person väl flyttat till ett avresecenter är detta i sig en tydlig signal från individen att han eller hon har för avsikt att återvända. Det blir även tydligt för Migrationsverket vilka personer som har för avsikt att medverka respektive inte medverka vid ett

⁸ Svenska Röda Korset (2016).

⁹ Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2017-06-22 och 2017-11-02.

återvändande. Därmed underlättas bedömningen om ett förvarsbeslut bör fattas och vilka ärenden som ska överlämnas till polisen för verkställighet. Dessutom kommer dessa bedömningar att kunna göras i ett tidigare skede än i nuvarande ordning.

Även ur ett säkerhetsperspektiv är det viktigt att ha kontroll över vilka personer som vistas i landet. Genom avresecenter får myndigheterna kontroll över var i landet personer utan tillstånd vistas.

En konsekvens av förslaget är att barn i familj kommer att behöva bryta upp från det tidigare boendet och skolan och hänvisas till fortsatt skolgång i kommunen där avresecentret ligger. Barns skolgång utgör inte ett synnerligt skäl mot att bo i avresecenter. Förslaget gör det mindre attraktivt för barnfamiljer att stanna i landet med ett verkställbart avlägsnandebeslut. Detta är en förändring från dagens system där barnfamiljer får bo kvar i sitt boende och inget förändras i praktiken efter ett avslagsbeslut.

Utredningen bedömer dock att det är bättre för individerna, även för barnfamiljer, att systemet klart och tydligt förmedlar att personer som inte får tillstånd att vistas i landet ska återvända. Psykisk ohälsa uppstår och förstärks av otrygghet och ovisshet. Det är dessutom ofta svårare för barn än för vuxna att leva med en ovisshet om framtiden.¹⁰

Det finns ytterligare en aspekt att ta hänsyn till och det är om det är rimligt att kommunerna ska ordna boende för personer som har verkställbara avlägsnandebeslut och som ska lämna landet. Utredningens uppfattning är att det praktiska ansvaret att ordna boende för dessa personer ska ligga på staten.

Det är svårt att förhindra att personer avviker

I nuvarande system avviker en stor andel av de personer som inte vill återvända. Migrationsverket överlämnar dessa ärenden till polisen för att de ska hitta personen och verkställa beslutet. Det är också vanligt att personer uppger till Migrationsverket att de inte har för avsikt att återvända. Om personen går att verkställa med tvång överlämnar Migrationsverket även dessa ärenden till polisen. Övriga

¹⁰ Malmström (2012) och Brekke (2004).

personer med undantag för barnfamiljer skrivs ut ur mottagandet när fristen för avresa löpt ut.

Migrationsverket har med jämna mellanrum kontakt med de personer som skrivits ut för att höra om de har ändrat inställning till återvändandet. Om Migrationsverket inte får kontakt med personen registrerar de individen som avviken och överlämnar ärendet till polisen. På sikt händer detta i de flesta ärenden eftersom individer som inte vill återvända saknar incitament att ha kontakt med Migrationsverket.

Migrationsverket bedömer att en trolig effekt av ett obligatoriskt avresecenter är att de personer som avviker kommer att avvika i ett tidigare skede av processen.¹¹ Personer som inte vill bo i ett avresecenter kan komma att avvika strax efter att beslutet blir verkställbart i stället för när den legala fristen för avresa löper ut. Det skulle innebära att de som har för avsikt att avvika kommer att göra det tre till fyra veckor tidigare än i dagens system.

Det är dock svårt att helt förhindra att personer avviker. För att motverka att fler personer avviker krävs andra typer av förslag, till exempel ökad användning av uppsikt eller förvarstagning och förändrade preskriptionstider. Det har dock inte ingått i utredningens uppdrag att lämna förslag gällande sådana åtgärder.

I förslaget med obligatoriska avresecenter förutsätts att individer med verkställbara avlägsnandebeslut ska flytta till ett avresecenter. Det är en stor skillnad från dagens system där bara personer som avser att medverka till avresan flyttar till ett avreseboende. Utredningen menar att om fler personer flyttar till avresecenter kan också en andel av de som inte avser att medverka till avresan påverkas att ompröva sitt beslut. Konsekvensen kan bli att fler återvänder självmant i stället för att de skrivs ut från mottagandet när fristen för avresa löpt ut.

¹¹ Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2017-11-02.

Avresecenter under en begränsad tid

De allra flesta asylsökande som får avslag på sin asylansökan får två eller fyra veckor på sig att lämna landet efter att beslutet har fått laga kraft.¹² En lagändring från 2016 begränsar rätten till bistånd efter att fristen för avresa har löpt ut.¹³

Syftet med lagändringen var att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden och att öka incitamentet till frivilligt återvändande. I propositionen påtalade regeringen att det inte kunde uteslutas att en del av de personer som förlorar rätten till bistånd i stället för att lämna landet lever kvar i Sverige och blir svårare för myndigheterna att nå.¹⁴

Eftersom myndigheterna saknar kontroll över de personer som skrivs ut ur mottagandet är det svårt att veta hur stor andel av dessa som lämnar landet. Runt 4 200 personer miste sin rätt till bistånd under 2016. En mindre del av dem, 136 personer, har rest frivilligt och 57 har återvänt med hjälp av polis.¹⁵ De övriga bor i eget boende eller har avvikit. Utifrån statistiken har lagändringen inte gett önskad effekt på det frivilliga återvändandet.

Innan lagändringen infördes kunde personer som inte gick att verkställa med tvång bo i åratal i anläggningsboenden. Ett obligatoriskt avresecenter utan en bortre tidsgräns för vistelsen skulle leda till ett ökat behov av platser i avresecenter för att härbärgera personer med verkställbara beslut och som inte medverkar till att återvända.

Obligatoriska avresecenter på obegränsad tid riskerar också att ändra karaktären på centren så att de inte längre utgör ett kort stopp för att möjliggöra resan. När personer bor längre tider i dessa boenden försvinner självklarheten att alla vid boendet ska återvända. Individer i boendet ser att det finns ett alternativ till att återvända. Det finns risk för att individer under vistelsen i boendet ändrar inställning till återvändandet och inte längre medverkar.

¹² 8 kap. 21 § utlänningslag (2005:716).

¹³ 11 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

¹⁴ Prop. 2015/16:146.

¹⁵ Migrationsverket (2017f).

Det är också under den första tiden efter att en person fått ett avlägsnandebeslut som ett aktivt arbete med återvändande har störst effekt.¹⁶

Utredningen menar att det utifrån ett kostnadsperspektiv måste finnas en begränsning för hur länge en person kan bo i ett avresecenter. I nuvarande ordning finns en tidsfrist för frivillig avresa. Tidsfristen kan uppfattas som kort för att hinna motivera personer att återvända, ordna resehandlingar och biljetter. Migrationsverket har dock möjlighet att vid behov förlänga fristen om det finns särskilda skäl till det.¹⁷ Mottagandeutredningen föreslår därför att personer med verkställbara avlägsnandebeslut ska bo i avresecenter under den lagstadgade fristen för avresa. Därefter förlorar personen rätten till bistånd.

Barn ska dock inte drabbas av att deras föräldrar inte följer avlägsnandebeslutet. I såväl dagens system som i utredningens förslag ska därför barnfamiljer eller hushåll där barn ingår ha rätt till bistånd även efter att den lagstadgade fristen för avresa har löpt ut. Utredningens förslag innebär att barnfamiljer som inte frivilligt återvänder och där beslutet inte kan verkställas med tvång får bo kvar i ett avresecenter.

8.2.3 Avresecenter etableras i dialog med kommunen

De praktiska förutsättningarna för avresecenter är likartade med de som gäller för ankomstcentren. I avsnitt 6.2 beskriver vi de praktiska förutsättningarna för ankomstcenter och denna beskrivning gäller även för avresecenter. I detta avsnitt redogör vi därför enbart för de stora dragen i ordningen med avsecentren.

Mottagandeutredningen bedömer att avresecenter bör placeras i närområdet till utreseorter för att minska transporter och underlätta logistiken vid själva avresan. Stora boenden ger fördelar i ärendehantering och det motiverar även fler aktörer från exempelvis civilsamhället att finnas vid boendet.

¹⁶ Migrationsverket (2015c).

¹⁷ 12 kap. 14 b § utlänningslag (2005:716), prop. 2016/17:61 och prop. 2011/12:60.

Personer som ska återvända kan leva under psykisk stress och oro. Incidenter förekommer därför i boenden för personer i denna situation. I avgörandet av lämplig storlek för centren behöver därför både stordrifts- och säkerhetsaspekter beaktas.

Ett avresecenter är ett mindre åtagande för kommunen eftersom vistelsen för varje person är kortvarig. För vissa grupper kan åtagandet dock bli längre. I dessa fall kan kommunens åtagande handla om skolgång för barn även under längre tider.

Utredningen menar att Migrationsverket bör föra dialog med den berörda kommunen innan myndigheten lokaliserar ett avresecenter till kommunen. För att undvika de senaste årens snabba etablering och avveckling av boenden bör besluten om att etablera avresecenter vara långsiktiga och väl underbyggda. En uttalad vilja om en långsiktig satsning och kontrakt med långa löptider kan ge stabilitet i verksamheten. Kommunen såväl som fastighetsägaren kan då våga planera för och satsa på verksamheten. Det kan samtidigt ge lägre kostnader. Utredningen bedömer därför att Migrationsverket bör använda sig av kontrakt med långa löptider.

Ankomst- och avresecenter bör ligga i samma regioner. Verksamhet och grundservice bör dock kunna skilja sig åt mellan de olika typerna av boenden. Andra myndigheter än Migrationsverket kommer inte att finnas representerade i avresecenter och individerna kommer inte att erbjudas insatser och aktiviteter i samma utsträckning som i ankomstcentren. Civila samhället kan dock stå för viss verksamhet vid avresecentren (se avsnitt 9.7.1). Utredningen bedömer också att avresecenter bör ha självhushåll och att hushållsarbete kan bidra till individernas sysselsättning.

Både ankomst- och avresecenter behöver ha en beredskap för att på kort tid kunna ta emot ett ökat antal personer utöver sina planeringstal. För att klara av detta kan anläggningarna öka belägningsgraden och genom förtätning av befintligt antal platser öka platstillgången ytterligare.

Utredningen bedömer att avresecenter även bör kunna användas som avlastning för ankomstcenter i perioder när behovet av platser ökar. Migrationsverket ska vid brist på platser i ankomstcenter kunna använda sig av platser i ett avresecenter och tvärtom. En hel anläggning, delar av en anläggning eller enstaka platser ska kunna konverteras utifrån det aktuella behovet av platser. Det ökar flexibiliteten och kapaciteten i systemet.

8.2.4 Ökad kunskap om vad som främjar återvändande

Mottagandeutredningen anser att det finns behov av att identifiera och sprida kunskap om åtgärder som är effektiva när det gäller att motivera och underlätta för personer vars asylansökan har avslagits att återvända. Regeringen bör därför ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga utvecklingsarbete, förstudier och projekt vid Migrationsverket, kommuner och organisationer i det civila samhället som syftar till att utveckla insatser, metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet.

I uppdraget bör ingå att analysera vilka faktorer som främjar respektive hindrar återvändande. Det bör också ingå att utifrån analysen lämna rekommendationer om hur Migrationsverket kan arbeta strukturerat och i samverkan med kommuner och det civila samhället för att öka det frivilliga återvändandet, samt om eventuella regeländringar som behövs.

Ta till vara på kunskaper hos statliga myndigheter och andra organisationer

I syfte att öka och underlätta för det frivilliga återvändandet bedriver Migrationsverket, kommuner och organisationer inom det civila samhället olika slags utvecklingsarbete. Det handlar bland annat om arbetssätt för att motivera personer som har fått ett avlägsnandebeslut att återvända, eller ge stöd inför ett återvändande.¹⁸

En del av utvecklingsarbetet bedrivs med stöd av EU-finansiering. Mellan 2008 och 2013 pågick programperioden för den europeiska Återvändandefonden. Återvändandefonden medfinansierade projekt med syfte bland annat att effektivisera återvändandeprocessen och att kunna erbjuda rådgivningsstöd inför återvändande.¹⁹ De sista projekten som medfinansierades av fonden avslutades i juni 2015.

Återvändandefonden ersattes av Asyl-, migrations- och integrationsfonden, som är en del av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014–2020. Fondens övergripande syfte är att stödja medlemsstaternas arbete med utvecklingen av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken och bidra till en effektivare hantering av migra-

¹⁸ Migrationsverket (2016a), Strömsunds kommun (2014) och Svenska Röda Korset (2016).

¹⁹ Regeringens skrivelse 2013/14:73.

tionen inom EU. I Sverige ska fonden bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Fondens medel fördelas inom områdena asyl, integration och laglig migration samt återvändande.

Mottagandeutredningen anser att det är viktigt att lyfta fram och lära av de erfarenheter som finns när det gäller insatser som främjar och underlättar det frivilliga återvändandet.

9 Mål, struktur och organisering för ett effektivare mottagande

9.1 Det gemensamma ansvaret

Mottagandeutredningen menar att normalisering även fortsatt, och än tydligare än i dag, bör vara den grundläggande principen för mottagandet. Det finns få skäl som talar för att det är effektivt att bygga upp särskilda parallella strukturer för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. De resurser som finns inom kommunsektorn och statliga myndigheter bör användas också till det välfärdsuppdrag som rör dessa grupper av människor.

Ett framtida mottagandesystem bör därför utgå från att staten och kommunsektorn, men också andra delar av samhället, ska ha goda förutsättningar för att ta ett gemensamt ansvar för det samhällsuppdrag mottagandet innebär. För att kunna svara upp mot detta gemensamma åtagande bör mottagandet organiseras så att staten, kommunerna, landstingen och andra samhällssektorer kan samverka effektivt i syfte att uppnå en hög kvalitet och ett effektivt resursutnyttjande.

Det gemensamma åtagandet för mottagandet är otydligt uttryckt i dag. Det saknas en tydlig målformulering för vad riksdag och regering förväntar sig av mottagandet och dess aktörer. Mottagandeutredningen menar att det krävs en tydligare uttryckt politisk beställning gentemot mottagandets aktörer för att styrningen av systemet ska bli mer effektiv och samverkan ska kunna ske utifrån gemensamma utgångspunkter.

För att öka flexibiliteten och effektiviteten i mottagandet är det viktigt att de olika sektorerna och aktörerna hittar smidiga former för att kommunicera och samverka. Det nationella perspektivet på mottagandet behöver kompletteras med och anpassas till de olika

förutsättningar som gäller hos olika aktörer inom mottagandet liksom i olika delar av Sverige.

9.2 Ett övergripande mål för mottagandet

Förslag: Ett övergripande mål för mottagandet införs. Det övergripande målet för mottagandet ska vara:

Mottagandet av asylsökande ska stödja en snabb och rättssäker asylprövning. Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för de asylsökande att ta eget ansvar för en framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land. Samhällets samlade resurser för mottagande ska användas effektivt.

Bedömning: Regeringen bör med utgångspunkt i det gemensamma målet förtydliga de statliga myndigheternas ansvar och uppgifter samt relationer till andra aktörer inom mottagandet i styrningen av myndigheterna.

9.2.1 Ett gemensamt mål för mottagandet

För att uppnå mer av helhetsperspektiv behöver kravbildens gentemot mottagandet och mottagandets aktörer förtydligas. Ett tydligt gemensamt mål för mottagandet bör ses som ett första viktigt steg mot att förbättra möjligheterna till samhällsperspektiv och samverkan. Förutsättningarna för mottagandets aktörer att göra prioriteringar mellan olika mål och att samverka skulle förbättras avsevärt om målbilden var klarare än vad den är i dag.

Mottagandeutredningen föreslår därför att riksdagen fastställer ett gemensamt mål för de olika verksamheter som medverkar i mottagandet. Eftersom det är ett sektorsövergripande mål bör det inte formuleras som en ny portalparagraf till den av utredningen föreslagna lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar utan fastslås av riksdagen på annat sätt. Detta eftersom det är viktigt att målet omfattar såväl statliga som kommunala aktörers verksamheter liksom de insatser som andra samhällssektorer står för.

Det är viktigt att det övergripande målet får genomslag inom samtliga berörda utgiftsområden. Regeringen bör därför precisera målet i styrningen av de statliga myndigheter och verksamheter som har uppgifter inom mottagandet eller vars verksamhet påverkar möjligheten att nå det övergripande målet.

Det övergripande gemensamma målet ska behandla tre centrala aspekter inom mottagandet.

- Rättssäkerhet.
- Ett långsiktigt perspektiv på den enskildes framtid.
- Effektiv hushållning med resurser.

Mottagandeutredningen föreslår därför följande mål: Mottagandet av asylsökande ska stödja en snabb och rättssäker asylprövning. Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för de asylsökande att ta eget ansvar för en framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land. Samhällets samlade resurser för mottagande ska användas effektivt.

En snabb och rättssäker asylprövning

Mottagandeutredningen menar att asylprövningen ska stå i centrum i ett nytt mottagandesystem. Prövningen av asylärenden är helt central för mottagandet eftersom systemets kostnader i hög grad är beroende av hur pass väl Migrationsverket och domstolarna klarar av sina uppdrag. Detta eftersom vistelsetiderna i mottagandet och därmed tiden till etablering eller återvändande till stor del är beroende av handläggningstiderna hos de prövande myndigheterna.

Korta handläggnings- och vistelsetider är bra för såväl samhället som den enskilde. Mottagandet behöver därför i alla delar ta hänsyn till dessa samband och stödja att hanteringen och prövningen av asylansökningar är snabb och rättssäker. Det innebär att mottagandet måste utformas så att de prövande myndigheterna har förutsättningar att avgöra ärenden snabbt, med bibehållen kvalitet och med få ärenden i balans.

Vistelsetiderna har stor betydelse för asylsökandes framtid. Att väntan på asylbeslut görs så kort som möjligt är viktigt för att asylsökande ska få en bra start i Sverige och för ett effektivt arbete med

återvändande. Det är också viktigt att väntan på besked i beslut som har överklagats hålls till ett minimum precis som väntan på att få komma igång med etableringsinsatser efter att man fått uppehållstillstånd eller återvändandeinsatser vid verkställbara avlägsnandebeslut. Långa handläggningstider, osisshet om utgången i ärendet och en passiv väntan på och efter beslut kan påverka både den asylsökande och samhället negativt.¹

Ett mottagande som rustar individen för framtiden

Varje asylsökande har ett eget ansvar för sin och sin familjs försörjning och boende samt för att asyltiden används för att främja den egna framtiden oavsett om man får uppehållstillstånd eller ska återvända till ett annat land. Tiden i väntan på beslut ska vara så aktiv och meningsfull som möjligt. Den asylsökande ska ha incitament och möjligheter att rusta sig för framtiden.

Åtagandet för det offentliga ska därför vara att ge förutsättningar för den enskilde att ta detta ansvar. Information om det svenska samhället, bland annat om arbets- och bostadsmarknaden, och andra insatser och aktiviteter ska finnas tillgängliga för att göra det möjligt för asylsökande att hitta vägar till egen försörjning. Detta gäller oavsett boendeform, geografisk hemvist och individens sociala och ekonomiska förhållanden.

Handläggningstiderna i asylprövningen varierar över tid. Mottagandet ska därför ha beredskap för att erbjuda olika insatser och aktiviteter, beroende på hur länge individen befinner sig i systemet och i olika skeden av asylprocessen.

En effektiv användning av samhällets resurser

Alla myndigheter med ansvar inom mottagandet behöver utgå från det gemensamma målet när de utformar och planerar sin verksamhet. Av detta följer också att det behöver finnas en form av samplanering mellan de aktörer som har uppgifter inom det nya mottagandesystemet.

¹ OECD (2016).

Mottagandet ska ge förutsättningar för att tiden mellan ansökan och beslut ska bli så kort och så meningsfull som möjligt. Uppgifter ska i så lång utsträckning som möjligt hanteras inom befintliga strukturer och utföras av den aktör som har bäst kompetens för uppgiften. Fördelningen av asylsökande över landet behöver därför vara förhållandevis jämn så att aktörerna har en rimlig belastning och förutsättningar att klara av sina åtaganden.

Dubbelarbete och överlappningar mellan aktörer ska hållas till ett minimum. Myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att flödet genom systemet löper så smidigt som möjligt. Överlämningar inom och mellan myndigheter ska ske utan att processen stoppar upp eller försenas på grund av inaktivitet från någon av de ansvariga myndigheterna. Mottagandemyndigheterna behöver också ha förmåga att utföra vissa serviceuppgifter och viss kunskapsinhämtning åt varandra. Myndigheterna måste därför kunna ha förtroende för varandra och tilltro till att övriga myndigheter i systemet gör sin del. Detta gäller även när myndigheten inhämtar uppgifter som en annan myndighet ska använda sig av i sin del av systemet. Utgångspunkten bör vara att en asylsökande inte ska behöva lämna samma uppgift eller information till mer än en myndighet.

Målet bör preciseras och få genomslag i regeringens styrning

Det är som sagt viktigt att det övergripande målet får genomslag inom samtliga berörda utgiftsområden. Enligt vår bedömning bör regeringen överväga hur målet för mottagandet ska få genomslag inom relevanta utgiftsområden. Detta kan till exempel ske genom att man formulerar preciserade mål i budgetpropositionen eller i andra styrdokument.

Mål som regeringen redovisar i budgetpropositionen till riksdagen är dock inte ett formellt styrmedel i regeringens styrning av myndigheterna. Budgetpropositionen har i och för sig en stark styrande påverkan på myndigheterna, men om regeringen vill vara säker på att myndigheterna arbetar i enlighet med det övergripande målet behöver målet preciseras med hjälp av ordinarie styrmedel.

Regeringen bör med utgångspunkt i det föreslagna gemensamma målet förtydliga de statliga myndigheternas uppdrag och ansvar samt relationer till andra aktörer inom mottagandet i respektive

myndighets instruktion. Det är också viktigt att regeringen anger konkreta och uppföljningsbara mål för verksamheterna som utgår från det gemensamma målet. Dessa myndighetsspecifika mål kan ses som del- eller etappmål i förhållande till det övergripande målet och vara anpassade till den enskilda myndighetens mandat och resurser.

Regeringen bör i regel vara återhållsam med att ange mål i myndigheternas regleringsbrev. Det är dock möjligt för regeringen att vid behov precisera inriktning och mål i en myndighets regleringsbrev. Behovet av att ange mer preciserade del- och etappmål i myndigheternas regleringsbrev kommer därför att behöva variera mellan verksamhetsområden och myndigheter.

Det är också möjligt för regeringen att precisera mål och åtgärder som syftar till att nå det övergripande målet för mottagandet genom resultatskrivelser till riksdagen. Dessa bör kunna tas fram för hela systemet och avspegla resultat och måloppfyllelse på systemnivå.

9.2.2 Varför ett gemensamt mål?

Regeringens direktiv till utredningen understryker vikten av att mottagandet utvecklas – organisatoriskt, styrningsmässigt och verksamhetsmässigt – i riktning mot en betydligt högre grad av sammanhållning och tydlighet. När det gäller dagens ordning anser utredningen att den snarare är att betrakta som en struktur än som ett system i ordets rätta bemärkelse.

Enligt den tolkning utredningen ansluter sig till skiljer sig ett system från en struktur på så vis att ett system är en sammanhängande helhet med ett övergripande mål. I ett system styr det övergripande målet såväl delarna som helheten. Med ett sammanhållet system avser vi en samling verksamheter eller delar av verksamheter med ett gemensamt mål och syfte. Dessa delar hänger samman med varandra så att de bildar en ordnad helhet.

För att uppnå den typ av sammanhållet system som regeringen gett utredningen i uppdrag att ge förslag till krävs således att uppdragsgivaren fastställer ett mål som gäller för mottagandet i sin helhet. Detta till skillnad från dagens situation där målen avser enbart de enskilda delarna av systemet. De sektors- och myndighetsspeci-

fika målen tar ytterst sällan hänsyn till varandra vilket gör att de riskerar att motverka varandra och därigenom försämma förutsättningarna för ett effektivt flöde genom systemet.

Ett gemensamt mål som stärker en högre grad av systemsyn bör utveckla myndighetsstyrningen och den statliga samordningen inom mottagandet. Samspelet mellan olika aktörer hamnar dessutom mer i fokus när måluppfyllelsen mäts mot helheten i stället för mot delarnas uppdrag.

En högre grad av systemsyn bör bidra till att det blir enklare för myndigheterna att – utan att behöva konsultera regeringen – göra olika prioriteringar och avvägningar i eventuella målkonflikter. Detta eftersom det i ett sammanhållet system finns övergripande mål och en tydligare rangordning av de olika konkurrerande värden och mål som systemet ska bidra till och nå.

Regeringen kan därmed rikta myndighetsstyrningen mot en mer strategisk nivå och koncentrera den till att ange ramarna för myndigheternas ageranden, samverkan och koordinering i stället för att fokusera på detaljer och enskildheter i regleringsbrev och särskilda uppdrag.

En högre grad av systemsyn med ett tydligare syfte och gemensamma mål för mottagandet skapar med andra ord förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning. I en sådan modell får nämligen myndigheterna ett stort ansvar och utrymme för att tillsammans, i samråd och inom givna ramar svara upp mot de förväntningar uppdragsgivaren uttryckt att man har på systemet.²

En utvecklad styrning kommer också innebära att uppföljningen bör styras om och utvecklas. Den framtida uppföljningen ska i stället fokusera på prestationer, resultat och effekter på en övergripande nivå i stället för på de prestationer, resultat och effekter som enskilda myndigheter genererar.

Givet den geografiska aspekten av och det ömsesidiga beroende mellan stat och kommun inom mottagandet behöver uppföljningen också utvecklas så att den ger en bättre bild av mottagandet utifrån ett regionalt och lokalt perspektiv. Detta kan också underlätta styrningen eftersom den ger regeringen en tydligare och mer sammanhållen bild av systemets måluppfyllelse.

² Se Dir. 2016:51.

Ett mottagande som i större utsträckning utgår från ett överordnat syfte och gemensamt mål samt en styrning och uppföljning som fokuserar på att förutsättningarna för fungerande funktionella samband mellan mottagandets olika delar är rimliga bör också kunna ge bättre planeringsförutsättningar för kommuner och landsting.

Övergripande gemensamma mål och en sammanhållen styrning och fungerande uppföljning med helheten i fokus gör vidare att det blir enklare och tydligare att upptäcka och åtgärda de svaga länkarna i systemet än vad som blir fallet i en hårt sektoriserad och fragmenterad ordning. Detta eftersom effektiviteten på systemnivå är beroende av att samtliga delar och verksamheter inom systemet klarar att hantera den efterfrågan som föregående delar i systemet levererar. Ett system är aldrig starkare än den del som levererar svagast. Styrning som sker utifrån ett helhetsperspektiv måste därför beakta och hantera detta.

I ett sammanhållet system bör staten därför beakta kommuners och landstings förutsättningar i styrningen av de statliga myndigheterna och deras verksamhet. Detta förutsätter att det råder en relativt god konsensus om uttolkandet av det gemensamma målet för mottagandet och att aktörerna har mandat att se till helheten i mottagandet och inte endast till de delar som faller inom den egna organisationens verksamhet.

Om man utgår från utredningens resonemang ovan och dessutom antar att de realiseras fullt ut bör en högre grad av systemsyn medföra ett mer kostnadseffektivt mottagande. Detta eftersom kapaciteten i systemet som helhet kommer att kunna användas bättre samtidigt som flödena genom systemet sker mer obehindrat.

9.3 En ny lag om mottagandet av asylsökande införs

Förslag: Det ska införas en ny lag om mottagandet av asylsökande och vissa andra utlänningar. Den nya lagen ska bland annat innehålla bestämmelser om utlänningar som omfattas av lagen, om grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommun, om boende i statliga ankomst- och avresecenter och om boende i en kommun, om social prövning av eget boende, om insatser och aktiviteter, samt om bistånd för utlänningar som omfattas av lagen. Lagen ska också innehålla bestämmelser om att reger-

ingen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om anvisningar till boende i en kommun, om social prövning av eget boende och om insatser och aktiviteter för asylsökande. Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera ska upphöra att gälla.

I förordning ska bland annat införas kompletterande bestämmelser om social prövning av eget boende, om insatser och aktiviteter för asylsökande i statliga boenden, om dagersättning och särskilt bidrag och om uppgiftsskyldighet för myndigheter.

I förordning ges Migrationsverket bemyndigande att meddela kompletterande föreskrifter om social prövning av eget boende och om insatser och aktiviteter.

9.3.1 Vad en ny lag respektive förordningar bör innehålla

Av 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen framgår att skyldigheter för kommuner ska meddelas i lag. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan dock riksdagen i lag bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Bestämmelser som ger en kommun visst ansvar för asylmottagandet måste därmed meddelas genom lag eller ha stöd i lag.

Det innebär enligt Mottagandeutredningens bedömning att bestämmelser om en kommuns skyldighet att efter anvisning ordna boende för asylsökande (7 och 11–15 §§), att anordna verksamhet för barn i ankomstcenter (23 §), samt att anordna insatser och aktiviteter för asylsökande som bor i kommunen (24–26 §§) måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag.

Av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen framgår att regeringen får meddela föreskrifter som enligt grundlag inte ska meddelas av riksdagen, den så kallade restkompetensen. Vad som enligt grundlag ska meddelas i lag framgår av 8 kap. 2 § regeringsformen. Enligt punkt 2 i denna bestämmelse ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna meddelas i lag, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt punkt 3, om det inte av-

ser annan rättsverkan av brott än böter, skatt (utom tull på införsel av varor), eller konkurs eller utsökning.

Mottagandeutredningen drar av ovanstående slutsatsen att bestämmelsen i den föreslagna lagen om polishandräckning för att verkställa ett beslut att en utlänning inte längre har rätt till bistånd i form av boende (43 §) ska meddelas genom lag eller ha stöd i lag.

Vi menar vidare att det främsta syftet med bestämmelser om bistånd i form av boende och ekonomisk ersättning, samt aktiviteter och insatser under asyltiden, är att reglera under vilka förutsättningar som den asylsökande har rätt till stöd från det offentliga och vilka myndigheter som ansvarar för stödet. De negativa konsekvenser som individen kan drabbas av om han eller hon inte följer den utstakade vägen genom mottagandet innebär enligt vår bedömning inte att reglerna får sådan tvingande karaktär som enligt regeringsformen ska meddelas genom lag. Inte heller är bestämmelser om hur ansvaret fördelas mellan statliga myndigheter föreskrifter som enligt regeringsformen ska meddelas genom lag.

Ur ett normgivningsperspektiv kan därmed bestämmelserna i den föreslagna lagen om utlänningar som omfattas av lagen (2 §), Migrationsverkets ansvar för mottagandet (7 §), boende i ankomstcenter (8–10 §§), social prövning av eget boende (16–18 §§), avresecenter (19–21 §§) och bistånd (29–42 §§) med stöd av regeringens restkompetens meddelas genom förordning. Även bestämmelser om insatser och aktiviteter som inte handlar om kommunernas ansvar kan meddelas genom förordning med stöd av restkompetensen (22 och 27–28 §§).

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får fri- och rättigheter endast begränsas genom lag. I den nu gällande lagen om mottagande av asylsökande finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom verksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket. Mottagandeutredningen föreslår att detta ska gälla även i en ny ordning för mottagandet, och utökas till verksamheter som bedrivs på uppdrag av en kommun. Eftersom föreskrifter om tystnadsplikt begränsar yttrandefriheten och det inte finns någon möjlighet för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter måste denna bestämmelse meddelas i lag.

Vidare gäller enligt 11 kap. 2 § regeringsformen att bestämmelser om rättegång meddelas i lag. Det skulle dock vara möjligt att i förordning ta in en hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser om Det innebär enligt vår bedömning att bestämmelser om överklagande av Migrationsverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol inte kan tas in i en förordning.

Av redogörelsen ovan framgår att vissa bestämmelser i den nya lagen måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag medan andra bestämmelser kan meddelas genom förordning. Utredningen anser dock att även andra omständigheter än regeringsformens regler om normgivning måste vägas in i valet mellan lag eller förordning när det gäller regleringen av mottagandet av asylsökande.

Enligt nuvarande ordning finns huvuddelarna av regleringen i lag. I förordning finns i huvudsak kompletterande bestämmelser.

En fördel med att reglera så mycket som möjligt på förordningsnivå är att regelverket då blir mer flexibelt, och ger regeringen möjlighet att snabbare göra ändringar för att anpassa mottagandet till nya förutsättningar. Med tanke på att asylmottagandets omfattning och andra grundläggande villkor till stora delar är beroende av händelser som är svåra att förutse eller styra över, är det ett tungt vägande skäl.

Mot det måste dock vägas att det finns ett starkt behov av förutsägbarhet och långsiktighet i asylmottagandet, bland annat när det gäller kommunernas planering av sin verksamhet. Ramarna för hur asylmottagandet ska organiseras bör därför enligt Mottagandeutredningens mening i första hand regleras i lag även i det nya regelverket.

Däremot bör vissa kompletterande bestämmelser regleras i förordning. Det gäller kompletterande bestämmelser om anvisning till en kommun (bland annat avseende andelstal för fördelning mellan kommuner), om social prövning av eget boende (bland annat om ansökan från kommuner och enskilda), om insatser och aktiviteter (bland annat avseende innehåll och omfattning och vilka insatser som ska vara obligatoriska), samt om dagersättning och särskilt bidrag.

Därutöver bör Migrationsverket bemyndigas att bland annat meddela föreskrifter om ansökningsförfarandet och om kriterier som ska beaktas vid en social prövning av eget boende, om innehåll och omfattning av insatser och aktiviteter i statliga boenden, och vilka

grupper av utlänningar som ska kunna anvisas boende i en kommun. Anledningen till att utredningen anser att det är lämpligt att Migrationsverket ges ett bemyndigande på dessa områden är att det handlar om reglering på en nivå som förutsätter dels kunskaper om myndighetens arbetssätt, dels att regelverket snabbt ska kunna anpassas utifrån ändrade förutsättningar såsom ändrade kategorier av asylsökande.

9.4 Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering

Förslag: Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska utvidgas till att även avse verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utvidgas till att även avse verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Arbetsförmedlingen får dessutom behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom kommunernas verksamhet enligt lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Bedömning: Uppgifter om asylsökande har ett tillräckligt sekretesskydd med befintliga regler. Det är inte nödvändigt att införa ytterligare bestämmelser om sekretess för att skyddet för individerna ska anses tillfredställande.

Migrationsverket ska liksom i dag tillämpa utlänningsdatalagen vid behandling av personuppgifter i verksamhet som rör mottagande av asylsökande och andra utlänningar. Någon lagändring är inte nödvändig.

9.4.1 Vissa regeländringar är nödvändiga

Utredningens huvudförslag innebär att ett antal uppgifter flyttas från Migrationsverket till kommunerna och till Arbetsförmedlingen. Vi föreslår därför att tillämpningsområdet för behandling av personuppgifter ska utvidgas i två registerlagar, nämligen lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten³ och lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten⁴.

Nedan redogör vi för förslagen och för de regler som gäller nu. För en utförligare beskrivning av regelverket på området, se Mottagandeutredningens promemoria *Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering*.⁵

Tillämpningsområdet för registerlagen på socialtjänstens område utvidgas

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (registerlagen på socialtjänstens område) tillämpas redan i dag vid handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av en socialnämnd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera.⁶ Det är därför naturligt att vidga tillämpningsområdet för registerlagen på socialtjänstens område till att även omfatta de nya uppgifter som kommunerna tilldelas enligt huvudförslaget och som föreslås regleras i den nya lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Det gäller till exempel ansvaret för de asylsökandes boende i de fall en anvisning till en kommun har skett.

Definitionen av socialtjänst i lagen bygger på offentlighets- och sekretesslagens⁷ socialtjänstbegrepp. Med socialtjänst jämställs i lagen bistånd åt asylsökande, till exempel tillhandahållande av kost och logi.⁸ När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. Kommunerna ska redan i dag tillämpa

³ Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

⁴ Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵ Mottagandeutredningen (2018).

⁶ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

⁷ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

⁸ 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

registerlagen inom socialtjänstområdet när de fullgör vissa uppgifter inom mottagandet av asylsökande.

Utredningen föreslår att ett tillägg görs i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som klargör att med socialtjänst enligt den lagen avses även verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Det innebär att lagen ska tillämpas när kommunerna fullgör uppgifter på området.

Arbetsförmedlingens registerlag får ett utvidgat tillämpningsområde

Utredningens förslag innebär också att Arbetsförmedlingen får nya uppgifter. Vi föreslår att när Arbetsförmedlingen fullgör dessa uppgifter ska myndigheten tillämpa lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (Arbetsförmedlingens registerlag). Ett tillägg behöver då göras i lagen som innebär att lagens tillämpningsområde vidgas. Med anledning av utredningens förslag föreslås även vissa ändringar vad gäller Arbetsförmedlingens möjligheter att behandla personuppgifter för att kunna tillhandahålla information till andra myndigheter.

Arbetsförmedlingens registerlag är tillämplig för behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. I den del av verksamheten som även utgör hälso- och sjukvård tillämpas i stället patientdatalagen⁹.

I lagen beskrivs ett antal ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. Ändamålsbestämmelserna tar i första hand sikte på behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens egen verksamhet (de så kallade primära ändamålen). Personuppgifter får enligt dessa bestämmelser bland annat behandlas för handläggning av ärenden som rör den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, publicering av platsinformation, planering, metodutveckling, tillsyn, uppföljning, resultatredovisning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁹ Patientdatalag (2008:355).

Därutöver omfattar lagen även bestämmelser om tillåten behandling för utlämnande av personuppgifter till externa mottagare som behöver uppgifter i sina respektive verksamheter (de så kallade sekundära ändamålen). Arbetsförmedlingen får bland annat behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera. Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de sekundära ändamålen.

9.4.2 Migrationsverket ska fortsätta att tillämpa utlänningsdatalagen

Migrationsverkets, utlandsmyndigheternas och Polismyndighetens personuppgiftsbehandling i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen regleras i utlänningsdatalagen¹⁰. Utlänningsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i bland annat Migrationsverkets verksamhet som rör mottagande av asylsökande och andra utläningar, bistånd och stöd till utläningar samt statlig ersättning för kostnader för utläningar.

Migrationsverket får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller i myndighetens biträde i ärenden i den verksamhet utlänningsdatalagen omfattar. Behandling av personuppgifter får även ske vid utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utläningar. Slutligen får Migrationsverket fullgöra en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift. Personuppgifter som behandlas enligt lagen får även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.

Mottagandeutredningen bedömer att för behandling av personuppgifter i den verksamhet som Migrationsverket föreslås ansvara för – främst ankomst- och avresecenter och frågor som rör ekonomiskt bistånd åt asylsökande – ska utlänningsdatalagen tillämpas.

¹⁰ Utlänningsdatalag (2016:27).

Detta ska gälla även om vissa uppgifter i och med utredningens förslag flyttas från Migrationsverket till kommunerna.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ha skyldighet att lämna vissa uppgifter till kommunerna. Migrationsverket får redan i dag behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. Någon lagändring bedöms därför inte vara nödvändig.

9.4.3 Pågående reformer på grund av EU:s dataskyddsreform

EU:s dataskyddsreform innebär att en ny dataskyddsförordning¹¹ kommer att utgöra grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen ska börja tillämpas från och med den 25 maj 2018. Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen med förslag på en ny dataskyddslag. Regeringen föreslår att personuppgiftslagen upphävs och att en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning införs.¹²

Utöver denna generella reglering kommer kompletteringar till bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning att finnas i de sektors-specifika registerförfattningar som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling.

Inom Justitiedepartementet har en promemoria utarbetats med förslag till författningsändringar som behövs i bland annat utlänningsdatalagen med anledning av dataskyddsförordningen.¹³

När det gäller registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet har regeringen i mars 2018 överlämnat en proposition till riksdagen med förslag om att anpassa regelverket till dataskyddsförordningen.¹⁴ Regeringen har vidare beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag som ska anpassa lagarna inom Socialdepartementets verksamhetsområde till dataskyddsförordningen.¹⁵ Förslagen innebär att

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

¹² Prop. 2017/18:105.

¹³ Ds 2017:45.

¹⁴ Prop. 2017/18:112.

¹⁵ Lagrådsremissen *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*.

lagarna om personuppgiftsbehandling i de berörda verksamheterna ska komplettera dataskyddsförordningen och den nya generella dataskyddslagen.

De förslag som med anledning av EU:s dataskyddsförordning bereds för närvarande kan innebära att smärre justeringar kan behöva göras i de förslag på ändringar i registerförfattningarna som lämnas i detta betänkande.

9.4.4 Uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter gentemot kommunerna

Mottagandeutredningens förslag innebär att ansvaret för viss verksamhet rörande asylsökande läggs på kommunerna. Därmed uppstår ett behov av att kunna överföra uppgifter som rör en enskild person med ett bibehållet skydd för den sekretess som gäller för uppgifterna.

Bestämmelserna om sekretess innebär att uppgifter inte kan lämnas från en myndighet till en annan utan stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.¹⁶

Mottagandeutredningen föreslår ett flertal bestämmelser om uppgiftsskyldighet i den nya lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och i den tillhörande förordningen. I vissa fall har därutöver ett krav på samtycke från den asylsökandes sida skrivits in.

En viktig fråga är om uppgifterna kommer att bli sekretessbelagda hos den mottagande myndigheten, det vill säga kommunerna. Vissa av de uppgifter som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska lämna till kommunerna får normalt sett anses vara av harmlös natur (till exempel namn, ålder och adress). Typiskt sett finns därför inte behov av sekretess för denna typ av uppgifter hos kommunen.

¹⁶ 10 kap. 28 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Bland asylsökande finns dock personer som har skyddsbehov på grund av risk för förföljelse och tortyr med mera och som kan lida skada om uppgifter som rör dem lämnas ut. Därmed uppstår ett behov av sekretesskydd.

Bestämmelsen om utlänningssekretess¹⁷ gäller hos alla myndigheter för uppgifter som rör utlännningar, således även de mottagande myndigheterna. Känsliga uppgifter om asylsökande kan även skyddas av sekretessbestämmelser som rör socialtjänsten.¹⁸ Inom socialtjänsten råder presumtion för sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Inom utbildningsväsendet är skyddet för alla uppgifter inte lika starkt. Just för de uppgifter som är aktuella i detta sammanhang – uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden – finns dock ett sekretesskydd infört för att kunna skydda förföljda personer. Sekretess gäller för sådana uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.¹⁹

Sammantaget bedömer utredningen att de uppgifter som nu är aktuella får anses ha ett tillräckligt sekretesskydd med befintliga regler.²⁰ Det är därför inte nödvändigt att införa en ny bestämmelse om sekretess för att skyddet för den enskilde ska anses tillfredsställande.

9.5 Samordningsnummer skulle underlätta processerna

Bedömning: Regeringen bör skyndsamt ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska rekvirera samordningsnummer för samtliga asylsökande. Alternativt bör regeringen snarast tillsätta en utredning med uppdraget att se över frågan.

¹⁷ 21 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

¹⁸ 26 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

¹⁹ 23 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

²⁰ För en beskrivning av sekretessregler på området se Mottagandeutredningen (2018).

Regeringen bör även överväga om det bör finnas ytterligare möjligheter att tilldela samordningsnummer, utöver de som redan finns i dag, när det råder osäkerhet om en persons identitet.

9.5.1 Regeringen bör vidta åtgärder för att asylsökande ska kunna tilldelas samordningsnummer

Asylsökande kommer under tiden som de väntar på beslut om uppehållstillstånd i kontakt med flera olika offentliga aktörer. Person- eller samordningsnummer skulle underlätta dessa aktörers verksamheter, samt underlätta i kontakter med den enskilda och med andra myndigheter.

Bland annat skulle vårdgivares skyldigheter i fråga om informationshantering och journalföring samt överföring av information om elever inom skolväsendet underlättas. Det skulle även underlätta för Arbetsförmedlingens verksamhet genom att det skulle göra det möjligt att använda myndighetens verksamhetssystem, dels för asylsökande som inte har styrkt sin identitet, dels för nyanlända invandrare innan folkbokföring har skett. Även uppföljning skulle underlättas.

Statliga myndigheter kan begära att Skatteverket tilldelar samordningsnummer för en person som inte är eller har varit folkbokförd. Syftet är att undvika personförväxling eller att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.²¹

Huvudregeln är att samordningsnummer får begäras för personer för vilka identiteten är fastställd. Det är den myndighet som begär tilldelning som ska bedöma behovet av ett samordningsnummer för den egna verksamheten och om personens identitet kan anses fastställd. För vissa särskilt angivna ändamål kan samordningsnummer tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet. Till exempel för Migrationsverkets behandling av personuppgifter enligt utlänningsdatalagen.²²

Skatteverket har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige erhålla samordningsnummer. Skatteverket föreslår att samtliga asylsökande ska tilldelas

²¹ 18 a § folkbokföringslag (1991:481) och 5 § folkbokföringsförordning (1991:749).

²² 5 a och 5 b §§ folkbokföringsförordning (1991:749).

samordningsnummer och att Migrationsverket ska rekvirera numren från Skatteverket. Migrationsverket har ställt sig positiva till införande av samordningsnummer för asylsökande. Skatteverket och Migrationsverket är dock oeniga om vilken sekretess som bör gälla för vissa uppgifter om enskilda personliga förhållanden.²³

Både Skatteverket²⁴ och Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden²⁵ lyfter vissa risker med samordningsnummer som baseras på ostyrkta uppgifter. Det handlar bland annat om att det inte alltid är känt av myndigheterna vilka skillnaderna är mellan ett personnummer, ett samordningsnummer grundat på styrkta uppgifter och ett samordningsnummer grundat på ostyrkta uppgifter. Det innebär att det finns en risk att ett samordningsnummer som grundas på ostyrkta uppgifter felaktigt läggs till grund för vidare åtgärder.

Enligt Mottagandeutredningens förslag ska Arbetsförmedlingen kartlägga vissa asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter och kommer därmed behandla uppgifter som avser personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. I dag har Arbetsförmedlingen dock möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer som behövs i myndighetens verksamhet endast om det inte råder osäkerhet om en persons identitet. Det kan antas att för en stor andel av de asylsökande som omfattas av Arbetsförmedlingens uppdrag kommer myndigheten inte att kunna fastställa identiteten. Om behandling av personuppgifter inom Arbetsförmedlingens verksamhet med asylsökande förs in bland de områden där man ger avkall på kravet på fastställd identitet skulle det innebära att Arbetsförmedlingen får möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. Detta skulle underlätta inte bara Arbetsförmedlingens verksamhet för asylsökande utan även övergången till verksamheten för nyanlända invandrare efter beslut om uppehållstillstånd (se avsnitt 8.1). Det förutsätter ändringar i folkbokföringsförordningen vilket i så fall bör ses över i särskild ordning.

²³ Fi2015/04871/S3 och Skatteverket (2016).

²⁴ Skatteverket (2016).

²⁵ Skatteverket (2016) och SOU 2017:37.

9.6 En ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända

Förslag: En ny organisering för mottagandet av asylsökande och nyanlända införs för att förtydliga samtliga aktörers befogenheter, resurser och ansvar. Syftet med den nya organiseringen är att ge aktörerna förutsättningar att nå det nya mål för mottagandet av asylsökande och nyanlända som utredningen har föreslagit.

9.6.1 Statens ansvar inom mottagandet

Migrationsverkets ansvar och uppgifter

Precis som i nuvarande ordning ska Migrationsverket även i framtiden ha ansvar för att göra kontinuerliga prognoser över hur många asylsökande och anhöriga till dessa som väntas komma till Sverige under kommande år. Migrationsverkets bedömningar och underlag ska ligga till grund för regeringens beslut och dimensionering av olika verksamheter och för kommunsektorns planering av sina åtaganden inom mottagandet. Syftet med detta är att skapa bättre planeringsförutsättningar för såväl staten som för kommunsektorn.

Migrationsverket ska också ta fram underlag för antalet asylsökande som ska anvisas till kommunerna under det kommande året. Utifrån myndighetens prognoser över hur många asylsökande som väntas komma till Sverige under kommande år ska Migrationsverket dels beräkna och fastställa ett andelstal för varje kommun, dels ett platsantal som kommunersättningen för asylboende baseras på. Detta för att kommunerna ska kunna planera sitt boendebehov för asylsökande utifrån fastlagda ramar.

Vidare ska Migrationsverket ha ansvar för de asylsökandes boende under den första tiden i Sverige (ankomsttiden). Det innebär att Migrationsverket ska ansvara för planering, anskaffning och drift av de föreslagna ankomstcentren. I detta ansvar ligger också ett ansvar för att ordna boende under hela asyltiden för de asylsökande vars ärenden hanteras enligt Dublinförordningen²⁶ eller som hand-

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.

läggs i snabbprocess för avslagsbeslut. Dessa personer ska i första hand stanna i ankomstcentret tills det att Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet.

Av ansvaret för ankomstcentren följer också att Migrationsverket ska tillgodose att det finns lokaler för de insatser och aktiviteter som andra aktörer i systemet tillhandahåller. Det gäller till exempel lokaler för Arbetsförmedlingens kartläggning av de asylsökandes utbildning och yrkesbakgrund, för verksamhet för asylsökande barn samt för aktiviteter som organisationer inom det civila samhället tillhandahåller.

Myndigheten ska dessutom ansvara för planering och drift av den verksamhet som bedrivs vid de föreslagna ankomst- och avresecentren. Det innebär att myndigheten ska ansvara för att registrera asylansökan och genomföra initiala handläggningsåtgärder, genomföra asylutredning och andra utredningsåtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande och ge grundläggande information om asylprocessen, individens rättigheter och skyldigheter samt det svenska samhället under tiden som en asylsökande vistas i ett ankomstcenter. I detta ligger också att säkerställa att de insatser som krävs för att det ska vara möjligt att anvisa en asylsökande till en kommun inom utsatt tid genomförs på ett så snabbt och effektivt sätt som möjligt.

I avresecentren ska Migrationsverket ansvara för återvändandearbetet och att det finns aktiviteter som bidrar till en meningsfull vardag att tillgå i centren. Syftet med avresecentren är att förbereda återvändandet till ett annat land och underlätta avresan från Sverige.

Migrationsverket ska i samråd med Arbetsförmedlingen, kommunerna och landstingen verka för att de asylsökandes vistelsetid i mottagandet blir så kort som möjligt. I myndighetens uppdrag ingår därför att verka för att en så stor del av asylprocessen som möjligt genomförs under tiden då den asylsökande befinner sig i ankomstcentret. Detta bör skapa förutsättningar för en snabbare handläggning och kortare vistelsetider i mottagandet för den asylsökande. Det är därför särskilt viktigt att Migrationsverket eftersträvar att överlämningar och utbytet av information mellan den egna myndigheten och Arbetsförmedlingen fungerar väl och inte leder till att processerna och prövningen av asylansökan försenas.

För att detta ska vara möjligt måste Migrationsverket ha en fungerande samverkan med Arbetsförmedlingen. Migrationsverket ska så långt som möjligt underlätta Arbetsförmedlingens arbete med att kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. En grundförutsättning för att denna centrala samverkan ska fungera blir att myndigheterna har tillit till varandra och de uppgifter som de utför inom mottagandet. Detta så att dubbelarbete och onödigt tidsspill kan undvikas. Regeringens styrning av de båda myndigheterna behöver därför samordnas för att poängtera och tydliggöra den centrala roll som Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens samverkan har för mottagandet i stort. Detta bör ske genom förändringar i de bägge myndigheternas instruktioner där det ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna och deras verksamheter inom mottagandet tydliggörs.

I Migrationsverkets uppdrag ska också ingå att ge de asylsökande information om asylprocessen och om vad det innebär att leva och bo i Sverige. Myndigheten ska informera asylsökande om vilka rättigheter och skyldigheter de har. Inom ramen för informationsuppdraget ska myndigheten lämna översiktlig samhällsinformation, med ett särskilt fokus på förutsättningarna för att arbeta under asyltiden liksom information om den svenska arbets- och bostadsmarknaden. Informationen kan med fördel ges i samverkan med andra berörda aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna, Tillväxtverket, kommunsektorn och arbetsmarknadens parter.

Migrationsverket ska vidare ha ansvar för att pröva asylsökandes eget ordnade boende i kommuner som lever upp till kriterierna för social prövning. Inom ramen för detta uppdrag ska myndigheten också tillhandahålla en förteckning över de kommuner där det sker en prövning av asylsökandes val av eget boende.

Migrationsverket ska dessutom ha ansvar för att göra så kallade ankomstanvisningar av ensamkommande barn som söker asyl i Sverige. Inom ramen för uppdraget ska myndigheten ge asylsökande ensamkommande barn information om asylprocessen och mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Den information som Migrationsverket ger ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar och myndigheten bör försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen. Myndigheten ska också precis som i dag ha i uppgift att anvisa ensam-

kommande barn till en kommun för fortsatt boende under asyltiden (så kallad boendeanvisning).

Vidare ska Migrationsverket även fortsättningsvis ha ansvaret för att besluta om och betala ut dagersättning och särskilt bidrag till asylsökande. Myndigheten ska precis som i nuvarande ordning ansvara för att ersätta asylsökande för resor till och från de tidiga insatser och rustande aktiviteter som de asylsökande erbjuds av kommunerna och andra aktörer.

Migrationsverket ska ha fortsatt ansvar för att pröva, administrera och betala ut statlig ersättning till kommuner och landsting för de åtaganden som dessa har inom mottagandet. Prövning och utbetalning ska göras skyndsamt med målsättningen att kommunsektorn ska få ersättning så snart som möjligt efter det att en kommun eller ett landsting har fullgjort en insats eller åtgärd inom ramen för åtagandet. I detta uppdrag ligger också att Migrationsverket ska verka för en så enkel och effektiv ansöknings- och handlägningsprocess för de statliga ersättningarna som möjligt. För att fullgöra denna del av myndighetens uppdrag behöver Migrationsverket utveckla myndighetens interna IT-system och ta fram och utveckla externa e-tjänster med syfte att underlätta för kommunsektorn att få statlig ersättning.

Migrationsverket har vidare en viktig roll som ansvarig myndighet för Sveriges nationella program för EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond som inrättats inom ramen för EU:s långtidsbudget 2014–2020. Det nationella programmet styr hur fondens medel ska användas i Sverige, genom bland annat nationella mål och prioriteringar inom mottagandet. Migrationsverkets ansvar omfattar att i partnerskap med olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå besluta om utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av programmet.²⁷

²⁷ Förordning (2014:1538) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden och Ju2015/03225/EMA Inrättande av en övervakningskommitté för det nationella programmet avseende asyl-, migrations- och integrationsfonden 2014–2020.

Arbetsförmedlingens ansvar och uppgifter

Arbetsförmedlingen ska ha ansvar för att kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter under tiden i ankomstcentret. Ett syfte med detta underlag är att det ska användas i Migrationsverkets arbete med att anvisa asylsökande till kommuner. Arbetsförmedlingen ska säkerställa att kartläggningen sker inom sju dagar efter att den asylsökande har lämnat in en ansökan om asyl. Detta för att det ska vara möjligt för Migrationsverket att inom en vecka anvisa en asylsökande till en kommun och informera kommunen om anvisningen.

I detta arbete ska Arbetsförmedlingen samverka med Migrationsverket så att såväl den egna myndighetens arbete som Migrationsverkets verksamhet kan bedrivas så effektivt som möjligt. I myndighetens uppdrag ska därmed ingå att verka för att den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt. Det är därför särskilt viktigt att Arbetsförmedlingen eftersträvar att överlämningar och utbytet av information mellan den egna myndigheten och Migrationsverket fungerar väl och inte leder till att processerna och prövningen av asylansökan försenas. Regeringens styrning kan därför behöva utvecklas så att det gemensamma uppdraget förtydligas. Detta bör kunna ske genom förändringar i de bägge myndigheternas instruktioner där det ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna och deras verksamheter inom mottagandet tydliggörs.

Arbetsförmedlingen ska också samverka med Migrationsverket i myndighetens uppdrag att informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter. I uppdraget ingår att se till så att asylsökande får information om den svenska arbetsmarknaden och om vägar till arbete.

Arbetsförmedlingen är också en viktig samverkanspart för kommunerna när det gäller deras uppdrag att erbjuda asylsökande insatser som syftar till att ge asylsökande kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden. För att underlätta och stärka samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner och andra aktörer när det gäller verksamhet för asylsökande ska Arbetsförmedlingens ansvar för att ge stöd och service till asylsökande tydliggöras. Det handlar särskilt om att tydliggöra hur långt myndighetens ansvar sträcker sig för att bistå med stöd och service till asylsökande som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Mottagandeutredningen anser att det är lämpligt att i Arbetsförmedlingens instruktion också tydliggöra myndighetens ansvar att samverka med kommunerna, samt att bistå asylsökande med stöd och service, i syfte att stärka och främja etableringsperspektivet i mottagandet.

Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter

Mottagandeutredningen anser att länsstyrelserna ska ha viktiga strategiska uppgifter inom mottagandet av asylsökande och nyanlända och i samordningen av de statliga myndigheterna i länen. Länsstyrelsernas strategiska och långsiktiga uppgifter ska ligga fast med bibehållen inriktning, så att deras uppdrag, erfarenhet och kompetens att samordna verksamheter utifrån ett geografiskt perspektiv kan utnyttjas på ett genomtänkt sätt.

Även uppdraget inom integration och flyktingmottagande med fokus på kommunernas beredskap och kapacitet bör ligga fast, men avse asylsökande såväl som nyanlända. Med utredningens förslag behöver landets kommuner utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande. Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelserna verka för att kommuner tar fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och utvecklar kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av antalet asylsökande inom mottagandet. Uppdraget handlar om att på strategisk nivå verka för att kommunerna har kännedom om det framtida behovet av boendeplatser och att de utvecklar kostnadseffektiva och flexibla boendeformer som ger beredskap att med relativt kort varsel ordna fram platser i enlighet med behoven.

Länsstyrelserna ska därför föra en kontinuerlig dialog med kommunerna i länet om prognoserna över mottagningsbehovet. Därtill ska de fördela medel som syftar till att stimulera kommuner att ta fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och utveckla kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av antalet asylsökande inom mottagandet.

Vidare ska länsstyrelserna ha i uppgift stödja kommunerna i deras arbete med att anordna tidiga insatser. Stödet ska ges med utgångspunkt i den kunskap och kompetens som myndigheterna har byggt

upp genom sitt tidigare uppdrag med tidiga insatser för asylsökande.

Länsstyrelserna ska därutöver ansvara för att det sker en årlig dialog i frågor om mottagandet mellan kommunerna i länet. Dialogen ska resultera i ett underlag som Migrationsverket kan ta hänsyn till när myndigheten fastställer kommande års kommunandelar.

Övriga statliga myndigheters ansvar och uppgifter

När det gäller verksamhet för asylsökande barn som vistas i ankomstcenter föreslår Mottagandeutredningen att Skolverket får i uppgift att ta fram riktlinjer om hur verksamheten bör organiseras. I myndighetens uppgift bör ingå att verka för att beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp kan ske så skyndsamt och enkelt som möjligt när det asylsökande barnet väl kommer till sin hemkommun.

Statskontoret ska ansvara för att regelbundet följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med kommunsektorn och Skolverket, Migrationsverket och Statistiska centralbyrån. Myndigheten ska också föra en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting gällande uppföljningen (se avsnitt 10.1.9).

9.6.2 Kommunsektorns ansvar inom mottagandet

Kommunernas ansvar och uppgifter

Den stora förändringen i mottagandets organisering som följer av utredningens förslag är att kommunerna tar över ansvaret för vissa asylsökandes boende under den tid som den asylsökande väntar på Migrationsverkets beslut i asylärendet. Kommunerna får därmed ansvar för att planera, anskaffa och driva boende för de asylsökande vars ärenden handläggs i snabbprocess för bifallsbeslut eller i normalprocess.

Kommunens ansvar för att ordna boende till en asylsökande inträder efter det att en asylsökande har anvisats till kommunen. En kommun ska kunna ta emot en asylsökande som anvisats till kommun inom tre veckor från det att beslutet om anvisning har fattats

av Migrationsverket. En asylsökande betraktas som mottagen i en kommun senast vid den angivna tidpunkten för när den asylsökande senast ska tas emot i kommunen eller har ordnat ett godkänt eget boende i kommunen. Staten betalar ersättning till kommunen för boendet och de andra insatser som följer av kommunens åtagande.

Boendet ska leva upp till de krav som ställs på det offentligt anordnade anläggningsboendet. Staten bör dock inte ställa några andra krav på boendet utan det bör stå kommunen fritt att avgöra hur den löser sitt uppdrag. Det ska vara möjligt för en kommun att välja om den själv ska stå för driften av boendet eller om den ska överlåta detta på en annan aktör. Kommunen har dock det yttersta ansvaret för att den har förutsättningar, beredskap och kapacitet att ta emot de asylsökande som anvisas till kommunen.

I och med att kommunerna tar över ansvaret för vissa asylsökandes boende under väntetiden får de också ansvar för vissa delar av de tidiga insatser som asylsökande ska erbjudas. Kommunen får ansvar för att erbjuda de asylsökande som väntar på beslut i kommunen etableringsfrämjande insatser. I detta ingår att en kommun ska erbjuda insatser till de asylsökande som följer den utstakade vägen genom mottagandet. Det innebär att individen ska bo i ett ankomstcenter under den tid det behövs personlig medverkan för asylprövningen, och inte i ett eget boende som inte godkänts av Migrationsverket efter en social prövning.

Kommunernas ansvar omfattar att erbjuda asylsökande över 18 år undervisning i svenska och lokalt anpassad samhällsinformation. Åtagandet innebär att en kommun ska erbjuda en asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska och samhällsinformation, vilket bör ske så snart som möjligt efter att den asylsökande har fått sitt boende i kommunen. Innehållet i undervisningen bör anpassas utifrån målgruppens skiftande utbildningsbakgrund och förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen.

Syftet med verksamheten ska vara att skapa en meningsfull tillvaro för de asylsökande under väntetiden och underlätta framtida etablering på arbetsmarknaden och i samhället. När det gäller undervisningen i svenska bör målet vara att deltagarna lär sig grunderna i det svenska språket så att de kan göra sig förstådda och förstå andra i olika vardagsituationer. Målet med samhällsinformationen bör vara att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället

och att lämna information som underlättar individens vardag och kontakter med samhället.

Därutöver ska kommunerna ha ansvar för att erbjuda de asylsökande över 18 år som vistas i kommunen insatser som syftar till att ge den asylsökande kunskaper om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Syftet med verksamheten ska vara att stärka de asylsökandes drivkrafter att ta eget ansvar för att tiden fram till beslut i asylärendet blir så meningsfull och givande som möjligt samt att understryka vikten av att hitta egen försörjning.

Kommunerna ska också ansvara för att erbjuda asylsökande vars beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansöknings-tillfället och som har deltagit i undervisning i svenska och samhällsinformation möjlighet att delta i aktiviteter som motverkar passiv väntan.

Enligt utredningens förslag ska kommunerna på samma sätt som i nuvarande ordning ha ansvar för att erbjuda asylsökande barn som vistas i kommunen förskola och skola. Det innebär att den kommun som ett asylsökande barn vistas i eller blir anvisad till bör erbjuda barnet plats i utbildning senast inom en månad från det att barnet har anlänt till Sverige. Ett asylsökande barn har i och med detta rätt till utbildning som följer bestämmelserna i skollagen och övriga skolförfattningar, vilket bland annat innebär att de har rätt till undervisning i samma innehålls- och tidsomfattning som folkbokförda barn och att de har samma rätt till särskilt stöd. Rätten till utbildning gäller även om ett beslut om avvísning eller utvisning har meddelats och gäller fram till att barnet lämnar landet.

När det gäller kommunernas ansvar och uppgifter inom det sociala området ska kommunerna även fortsättningsvis ha det ansvar som följer av socialtjänstlagen och det ansvar som följer av den av utredningen föreslagna mottagandelagen.

Kommunerna ska därutöver ansvara för att det finns verksamhet för asylsökande barn som vistas i ett ankomstcenter. I uppgiften ingår att förbereda barnet för fortsatt lärande. Därutöver ansvarar kommunen för att information om den verksamhet som barnet har deltagit i och information som framkommer om barnets utbildningsnivå dokumenteras och kommer den kommun där det asylsökande barnet ska vistas under väntetiden till del.

Landstingens ansvar och uppgifter

När det gäller landstingens ansvar och uppgifter inom mottagandet av asylsökande och nyanlända föreslår Mottagandeutredningen endast mindre förändringar. Landstingen ska även fortsättningsvis ha ansvar för de uppgifter som följer av hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera. Vi menar dock att landstingen bör erbjuda asylsökande en hälsoundersökning redan under tiden i ankomstcentret. Av detta följer att det är lämpligt att landstingen finns närvarande med personal på ankomstcentren så att hälsoundersökningar kan göras med så kort varsel som möjligt.

9.7 Samråd mellan staten och kommunsektorn

Bedömning: Regeringen bör i samråd med kommunsektorn utforma en fastlagd ordning för ett regelbundet samråd mellan staten och den kommunala sektorn när det gäller frågor relaterade till mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Samrådet ska behandla frågor som rör den ekonomiska ersättningen från staten till kommunsektorn, frågor om lagstiftning, regelverk och organisering av verksamheter inom mottagandet liksom andra frågor om hur samverkan kan underlättas och effektiviseras.

Samrådet på nationell nivå bör också kompletteras med fastlagda former för dialog på regional nivå. Länsstyrelserna bör ha ett ansvar för de regionala samrådsformerna.

Samrådet ska bygga på en god kunskapsgrund som parterna tar ett gemensamt ansvar för. Staten och kommunsektorn bör därför tillsammans utveckla formerna för uppföljningen av mottagandets samlade prestationer och resultat.

9.7.1 Det behövs en fastlagd ordning för samråd

Staten och kommunsektorn har och bör fortsättningsvis ha ett delat ansvar för mottagandet. Ett konstruktivt samspel mellan sektorerna är därför av avgörande betydelse för att det samlade åtagandet ska kunna utföras väl. För att förbättra samverkan föreslår utredningen

att det införs en fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunsektorn om frågor relaterade till mottagandet. Samrådet bör omfatta ekonomiska och andra övergripande förutsättningar för kommunernas och landstingens åtagande gentemot staten. Vidare ska lagstiftning, regelverk och organisering av verksamheter inom mottagandet liksom andra frågor om hur samverkan underlättas och effektiviseras behandlas.

Från 2007 och framåt har i växande utsträckning samordningen på nationell nivå kommit att ske inom ramen för den så kallade Samverkansdelegationen. I delegationen ingår Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. Delegationens arbete syftar till att skapa en samsyn och konsensus mellan de berörda organisationerna i frågor som är av vikt för mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Delegationen är dock inget beslutande organ utan beslut i enskilda frågor fattas av organisationernas ledningar.

Mottagandeutredningen menar att man bör bygga vidare på Samverkansdelegationen och erfarenheterna därifrån. Ett nationellt organ för samråd bör också kompletteras med ett antal regionala arenor för samråd mellan kommunsektorn och statens olika aktörer inom mottagandet. Redan i dag finns i länen utvecklade former för dialog mellan statliga myndigheter på området och kommunsektorn. Länsstyrelserna har en central roll i att organisera dessa forum för samråd och denna roll bör förtydligas i myndigheternas instruktioner. På motsvarande sätt bör det tydliggöras i instruktionerna till andra statliga myndigheter med uppgifter inom mottagandet att de har ett uppdrag att medverka aktivt och konstruktivt i såväl nationella som regionala samråd.

Utredningen har erfarit att Sveriges Kommuner och Landsting har lämnat förslag till Regeringskansliet om lämpliga former för ett formaliserat samråd mellan staten och kommunsektorn om det samlade behovet av dialog som finns mellan sektorerna.

Mottagandeutredningen finner det lämpligt att frågan om samråd om frågor relaterade till mottagandet behandlas i anslutning till dessa bredare diskussioner om samråd mellan sektorerna.

Vi vill dock understryka betydelsen av att ett utvecklat samråd om mottagandet eftersom det i sig är en förutsättning för att en önskvärd effektivisering ska kunna ske. Det är därför viktigt att ett

genomförande av utredningens förslag ovan kan ske i anslutning till genomförandet av de övriga förslag vi lämnar i detta betänkande.

För att göra systemet långsiktigt hållbart är en tydlig och gemensam uppfattning om de effekter det ger viktig. Man bör därför utveckla en ordning där staten och kommunsektorn tar ett gemensamt ansvar för systemets resultatuppföljning. En gemensam uppföljning ger underlag och anledning till en löpande dialog om hur systemet uppnår de målsättningar som gäller för detsamma. Denna dialog bör kunna utgöra en strategiskt viktig arena för kontinuerlig utveckling av såväl mottagandet i sig som för det gemensamma ansvar som staten och kommunsektorn har.

9.8 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer

Förslag: Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i ankomst- och avresecenter aktiviteter för att erbjuda en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land.

Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet uppfyller grundläggande krav på att dess syften och verksamheter överensstämmer med demokratins idéer, och att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet för asylmottagandet.

Bedömning: Regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer i syfte att ta fram gemensamma åtaganden för fördjupad samverkan inom asylmottagandet.

Regeringen bör överväga att i medelstilledningen till det civila samhället genom statsbidrag tydligt inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

9.8.1 Tydligt syfte med samarbetet med det civila samhället

Mottagandeutredningen föreslår i olika avseenden ett tydligare åtagande för det offentliga för insatser för asylsökande. Vi anser att även organisationer i det civila samhället har en viktig roll att spela i mottagandet, både som utförare av offentliga insatser och med kompletterande verksamhet utifrån sin idémässiga grund.

Personer som vistas i ankomst- och avsecenter ska erbjudas aktiviteter som syftar till en strukturerad och meningsfull vardag. Det kan till exempel handla om aktiviteter som underlättar i kontakterna med det svenska samhället, men också hälsofrämjande aktiviteter. Även insatser som syftar till att underlätta ett återvändande till ett annat land ska erbjudas. Exempel på sådan verksamhet är samtalsstöd i samband med avslagsbeslut och praktiskt stöd i samband med en avresa (se avsnitt 8.2).

Till stor del handlar det om verksamhet som organisationer i det civila samhället redan i dag anordnar utifrån sin idémässiga grund, både med och utan offentlig finansiering. Det behövs dock en offentlig aktör som ansvarar för att det för personer som vistas i ankomst- och avsecenter finns tillgång till aktiviteter och att samordna de aktörer som erbjuder dessa verksamheter.

Migrationsverket har tidigare haft ett samarbete med det civila samhällets organisationer och har på både nationell och regional nivå slutit överenskommelser med olika organisationer. Även på lokal nivå finns ett samarbete mellan Migrationsverkets mottagningsenheter och lokala organisationer om aktiviteter och annat stöd för asylsökande på Migrationsverkets boenden. Genom länsstyrelsernas uppdrag om tidiga insatser för asylsökande har behovet av ett samarbete mellan Migrationsverket och det civila samhällets organisationer på strategisk och lokal nivå förändrats.

I den nya ordning för mottagandet som Mottagandeutredningen nu föreslår bör Migrationsverket ha ett tydligt uppdrag att samverka med det civila samhället. Vi föreslår att reglera detta samarbete närmare i författning.

I första hand bör samarbetet vara inriktat mot att tillhandahålla insatser och aktiviteter för asylsökande som bor i de statliga ankomst- och avsecentrena och vars ärenden hanteras enligt Dublinförordningen eller som handläggs i Migrationsverkets snabbprocess för avslagsbeslut, eller vars ansökan om asyl har avslagits. Verk-

samheten är alltså främst tänkt att komplettera den verksamhet som statliga och kommunala aktörer bedriver för asylsökande och som syftar till att informera asylsökande om det svenska samhället och dess förväntningar och att erbjuda viss etableringsfrämjande verksamhet.

9.8.2 Staten bör ställa krav på organisationer i mottagandet

Mottagandeutredningen föreslår att organisationer som medverkar i mottagandet ska visa att de uppfyller vissa grundläggande kriterier och att Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera detta.

En organisation som vill erbjuda verksamhet för asylsökande bör visa att dess syften och verksamheter stämmer överens med demokratins idéer, och med det allmännas uppdrag att bland annat verka för jämlikhet och att barnets rätt tas till vara. Vidare bör den verksamhet som riktar sig till asylsökande överensstämma med det övergripande målet för asylmottagandet.

Asylsökande har generellt bristfälliga kunskaper om det svenska språket och samhället och är därmed mer utsatta än andra grupper i samhället. Ur ett individperspektiv är det därför särskilt viktigt att säkerställa att verksamheten uppfyller vissa grundläggande krav och kriterier och att mottagandet inte ger legitimitet åt organisationer vars övergripande syfte strider mot demokratins idéer och det allmännas uppdrag att garantera individen grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Detta ansvar bör ligga hos den myndighet som har det övergripande ansvaret för mottagandet, det vill säga Migrationsverket. Utredningen anser att det i kontrollkravet ingår att agera om uppgifter framkommer om att en organisation eller dess verksamhet inte uppfyller uppställda krav och kriterier och att organisationen inte tillåts bedriva verksamhet vid centren.

9.8.3 Stärkt samverkan genom en nationell dialog

Mottagandeutredningen anser att regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer. Även Sveriges Kommuner och Landsting bör bjudas in att delta i dialogen.

Dialogen bör syfta till att utifrån det övergripande målet för asylmottagandet ta fram gemensamma åtaganden för stärkt samverkan och strukturer för uppföljning. Syftet med dessa åtaganden bör vara att de ska kunna användas som stöd i samarbetet mellan statliga och kommunala aktörer och olika organisationer på regional och lokal nivå. Dialogen kan föras inom något av de fora som redan finns för dialog mellan organisationer inom det civila samhället och företrädare för regeringen, Regeringskansliet och Migrationsverket och andra statliga myndigheter, eller i form av ett särskilt sakråd.²⁸

En återkommande bedömning från olika aktörer är att det civila samhällets roll är begränsad i mottagandet av asylsökande och att det därmed finns en outnyttjad potential i det civila samhällets organisationer. Bland annat lyfter regeringen detta i utredningens direktiv. Även Utredningen för ett stärkt civilsamhälle för fram att civilsamhället ska ses som en resurs och rekommenderar regeringen att öka förutsättningarna för denna sektor att bidra i mottagandet.²⁹ Det finns alltså förhoppningar och ambitioner om att civilsamhället ska bidra mer i asylmottagandet.

Under de senaste åren har det civila samhällets organisationer tillförts betydande medel för att bidra i mottagandet. I samband med den stora ökningen av asylsökande hösten 2015 tillfördes civila samhällets organisationer medel för verksamhet för asylsökande och nyanlända, däribland folkbildningen, idrottsrörelsen och trosamfunden.

I utredningens diskussioner med företrädare för olika organisationer i det civila samhället har uppfattningen framförts att medlen tillfördes utan någon egentlig dialog med det civila samhället om satsningen och om behoven av mer långsiktigt samarbete.³⁰ Utredningen anser att genom en nationell dialog kan det skapas förutsättningar för ett långsiktigt och fördjupat samarbete mellan mottagandets aktörer.

Utgångspunkten för dialogen bör vara att precisera gränserna för det offentliga åtagandet och inriktningen för den verksamhet som det civila samhällets organisationer kan erbjuda i syfte att bi-

²⁸ Till exempel inom den nyligen tecknade överenskommelsen om en stödstruktur för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället på nationell nivå (Regeringsbeslut Ku2018/00152/D).

²⁹ SOU 2016:13.

³⁰ Se även Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016).

dra till att målen för mottagandet nås. Från det offentligas sida bör åtagandena även precisera hur statliga, regionala och lokala aktörer kan underlätta för civila samhällets organisationer att bidra i mottagandet. Det kan till exempel handla om att tillhandahålla lokaler för mötesplatser där det civila samhället kan möta och erbjuda aktiviteter för asylsökande och administrativt stöd.

För det civila samhällets organisationer är en strukturerad samverkan ett sätt att göra det möjligt att definiera gränserna för organisationernas åtagande och att i enlighet med principen om självständighet och oberoende formulera sitt uppdrag inom mottagandet utifrån sin egen värdegrund. Det blir också en arena för det civila samhället att framföra sina synpunkter på mottagandet och hur det fungerar, det vill säga att som röstbärare ge röst åt olika gruppers behov och intressen i mottagandet.

För att stärka förutsättningarna för samarbetet, och utifrån den föreslagna dialogen, bör regeringen överväga att i medelstilledningen till det civila samhället genom statsbidrag inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

9.9 Beredskap för extraordinära händelser

Mottagande av asylsökande är på många sätt en välfärdsverksamhet som andra. På en viktig punkt skiljer det sig dock från skola, sjukvård, socialtjänst och andra liknande verksamheter. Det är mycket svårt att förutsäga hur många asylsökande som kommer att söka skydd i Sverige. Vi ser betydande fluktuationer mellan olika år.

Genom utredningens huvudförslag får Sverige ett modernt mottagandesystem som klarar stora variationer av antalet asylsökande, mellan och under år. Detta eftersom den samlade kapaciteten hos 290 kommuner och 20 landsting liksom hos staten själv tas tillvara i detta omfattande och komplexa samhällsuppdrag.

9.9.1 Systemet bör inte dimensioneras för alla eventualiteter

Utredningen uppfattar det som osannolikt att asylmottagandet skulle uppgå till sådana nivåer att den grad av flexibilitet vi byggt in i systemet inte skulle kunna hantera rimligen förväntade fluktuationer av antalet asylsökande.

Visserligen kan extraordinära händelser inträffa både i vårt eget närområde och i andra delar av vår omvärld vilka skulle ställa Sveriges mottagandekapacitet på prov. Erfarenheterna visar dock att verkligt höga nivåer av antalet asylsökande till vårt land är sällsynta. Till exempel har en årlig nivå om 60 000 asylsökande endast överskridits tre gånger i modern tid, varav två gånger i samband med flyktingsituationen 2014–2015.

Det finns också goda skäl att anta att såväl EU:s gemensamma arbete med migrationsfrågor som de beslut som Sveriges riksdag och regering fattar i betydande grad kan påverka nivåerna av asylsökande. Frågan är alltså politiskt påverkbar vilket är viktigt att väga in när man bedömer behovet av beredskap.

Enligt Mottagandeutredningens uppfattning vare sig kan eller bör ett långsiktigt kostnadseffektivt mottagandesystem dimensioneras så att det klarar alla tänkbara variationer av antalet asylsökande. Vi menar i stället att kraftiga ökningarna av antalet nya asylsökande i första hand bör, och kommer att, hanteras genom politiska beslut i syfte att anpassa asyllagstiftningen så att ett kvalitativt och effektivt mottagande kan upprätthållas. Tidigare erfarenheter från till exempel det tidiga 1990-talet eller 2015 visar att politiska beslut har fattats när situationen så krävt. Utredningens bedömning är vidare att erfarenheterna från senaste tillfället med mycket höga nivåer av asylsökande snarast talar för att politiska beslut kommer att fattas tidigare vid liknande situationer i framtiden än vad som skedde 2015.

Genom en systematisk uppföljning av migrationspolitiken och en beredskap från riksdagens och regeringens sida att justera regelverk och tillämpning tar beslutsfattarna så ett direkt ansvar för att säkerställa förmågan till ett bra mottagande.

9.9.2 En planering för rimliga variationer

Mottagandeutredningen konstaterar att de förslag till ett samlat mottagandesystem vi lägger fram klarar betydande variationer i antalet asylsökande. Vi menar också att nivåer av antalet asylsökande som går långt utanför de marginaler utredningen räknat med mycket sällan inträffar samt att dessa är extremt svåra att förutsäga. Inte ens på mycket kort varsel, vilket situationen 2015 tydligt visar.³¹

Utredningen bedömer vidare att om antalet asylsökande skulle öka mycket snabbt kommer inte mottagandesystemet ensamt att behöva klara denna påfrestning. Politiska beslut kommer, av allt rimligt att döma, att påverka hur många asylsökande som ska erbjudas plats i det svenska mottagandesystemet.

Ett mottagandesystem som byggs upp för att klara extremt ovanliga påfrestningar skulle alltså vara mycket svårt att försvara såväl ur perspektivet om ansvarsfull hushållning med samhällets resurser som ur ett verksamhetsperspektiv. De behov av flexibilitet som är rimliga att ställa på ett modernt, sammanhållet mottagandesystem finns inbyggda i förslaget.

Utredningen föreslår därför inte att mottagandesystemet, i sig, ska innehålla en beredskap för extraordinära nivåer av asylsökande.

9.9.3 Samhällets förmåga att klara extraordinära händelser

Mottagandeutredningens slutsats är alltså att det inte är motiverat att dimensionera ett nytt mottagandesystem för att klara extraordinära nivåer av asylsökande. Däremot kan inte Sverige blunda för det faktum att ett kris- eller krigstillstånd i vårt närområde snabbt skulle kunna ställa Sveriges mottagandekapacitet på svåra prov. Påfrestningar som det ordinarie systemet kan få svårt att svara upp mot såväl av kapacitets- som tidsskäl.

I stället för att bygga upp ett kostnadsdrivande system för att kunna hantera extrema situationer enbart inom mottagandet av asylsökande torde det vara betydligt mer rationellt att samhällets samlade krisberedskap är så flexibel att den kan användas vid olika typer av krislägen.

³¹ SOU 2017:12.

Utredningen menar därför att samhällets samlade kapacitet och beredskap för krislägen också bör omfatta oväntade och mycket snabba ökningar av antalet människor som söker skydd i vårt land. Att lägga förslag inom detta område ligger dock utanför Mottagandeutredningens uppdrag.

10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

10.1 Ett enklare sätt att ersätta kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet

Systemet för ersättning till kommuner och landsting regleras av fyra förordningar.¹ Det finns 14 ersättningar för asylsökande och 18 ersättningar för nyanlända invandrare som riktar sig till kommuner.² Därtill finns 5 ersättningar för asylsökande och 3 ersättningar för nyanlända invandrare som riktar sig till landsting.³

10.1.1 Nuvarande system är otydligt och omotiverat detaljerat

Dagens ersättningsystem har byggts upp och utvecklats över lång tid. Grunden sattes under 1980-talet och allt eftersom mottagandet har förändrats har också ersättningssystemet förändrats.⁴

Under årens lopp har ersättningar tillkommit såväl som försvunnit. Detta har bland annat lett till att systemet i dag rymmer en rad olika bestämmelser när det gäller ansökningstid och fastställande, utbetalning och överklagande av ersättning.

¹ Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande med flera reglerar ersättningar till kommuner för kostnader för asylsökande med flera. Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande reglerar ersättningar till landsting för asylsökande med flera. Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar reglerar ersättning till kommuner och landsting för nyanlända som tagits emot i en kommun från och med den 1 december 2010. Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktigmottagande med mera reglerar ersättningar till kommuner och landsting för nyanlända som tagits emot i en kommun före den 1 december 2010.

² I tabellerna 10.2 och 10.3 finns en förteckning över ersättningarna till kommuner.

³ I tabell 10.4 finns en förteckning över ersättningarna till landsting.

⁴ Prop. 1983/84:124, prop. 1989/90:105, prop. 2000/01:115, prop. 2005/06:46 och prop. 2009/10:60.

De ersättningsberättigade kostnaderna är många till antalet och de ersätts på olika sätt. Vissa ersättningar är förutsägbara och ges utifrån absoluta villkor. Andra ersättningar ges i mån av tillgängliga medel. Ett antal ersättningar lämnas i form av schabloner. Det innebär att den insats som ersättningen ska täcka kan kosta mer eller mindre än nivån på schablonen, men att den i genomsnitt är tänkt att täcka de faktiska kostnaderna. I andra fall ersätter staten den faktiska kostnaden för insatsen. Vissa ersättningar betalar Migrationsverket ut utan ansökan, medan andra betalas ut i efterhand och först efter ansökning om ersättning.

Nuvarande utformning leder till administrativa kostnader

Nuvarande ersättningssystem är tids- och resurskrävande för såväl staten som kommunsektorn. Riksrevisionen har uppskattat den administrativa kostnaden för ersättningarna till kommunerna till drygt 300 miljoner kronor per år. I jämförelse med andra system som omfördelar pengar mellan stat och kommun är den administrativa kostnaden att betrakta som betydande.⁵

Ersättningar som kommuner och landsting måste ansöka om utgör en särskild utmaning eftersom de förutsätter en särskild handläggning och att kommuner och landsting tar fram särskilda underlag. Många kommuner och landsting pekar också på att det är en resurskrävande uppgift att identifiera och ansöka om de ersättningar som man har rätt till samt att systemet kräver särskild kompetens och kunskap. Ett antal kommuner och landsting har också framfört att man i vissa fall låter bli att söka ersättningar eftersom man anser att den administrativa kostnaden är för hög.

Syftet med nuvarande ersättningssystem är otydligt

En konsekvens av att systemet har byggts upp över tid är att det saknas ett tydligt formulerat syfte för de statliga ersättningarna till kommuner och landsting. Detta har gjort att det i dag är svårt att förstå syftet med ersättningarna och hur systemet är tänkt att fungera som en helhet.

⁵ Riksrevisionen (2017).

I sin granskning av ersättningarna konstaterar Riksrevisionen att varken riksdagen eller regeringen har uttryckt en entydig princip för hur kostnaderna för mottagandet av asylsökande och nyanlända ska fördelas mellan staten och kommunsektorn.⁶ Det finns endast generella formuleringar om att staten har det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet av asylsökande och ett ekonomiskt ansvar för flyktningmottagandet och därför ersätter kostnader som följer av mottagandet.⁷

Till viss del har detta bidragit till de tillitsproblem som finns mellan kommunsektorn och staten. När kommuner som tagit emot många asylsökande gör insatser som de förväntar sig få ersättningar för inte får det i den utsträckning som de förväntat sig försämrats förtroendet mellan de två parterna. Till detta kommer också att det endast finns en fragmentarisk bild av de faktiska kostnaderna för mottagandet och hur väl nuvarande ersättningssystem täcker dessa.

Enligt Mottagandeutredningens bedömning är det viktigt att tydliggöra syftet med ersättningssystemet. Det behöver finnas väl uttryckta principer för hur kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn ska se ut. Det måste också klart och tydligt framgå vad kommuner och landsting får ersättning för och vad de inte får ersättning för.

Kommunerna har inte fått sina pengar i tid

På grund av det stora antalet asylsökande som kom till Sverige 2015 ökade mängden ärenden kraftigt och Migrationsverket hamnade därför efter med utbetalningarna. Det ansökta beloppet som inte hanterats av Migrationsverket uppgick som mest till cirka 10 miljarder kronor. För vissa kommuner har detta medfört försämrad likviditet. Vidare har även kommunernas redovisning försvårats av de sena utbetalningarna. Eftersom det finns en viss osäkerhet i hur stor andel av ansökningarna som beviljas blir redovisningen av intäkter mer osäker. Denna osäkerhet kan försvåra kommunens planering av verksamheten. De långa ledtiderna försvårar även kommunernas hantering av ersättningarna. Det upplevs som frustrerande med avslag

⁶ Riksrevisionen (2017).

⁷ Prop. 1993/94:94 och prop. 2015/16:1.

eller begäran om komplettering när besluten kommer upp till ett år efter ansökan.⁸

Detaljeringsgraden i ersättningssystemet är för hög

Vid utformandet av ett ersättningssystem måste man göra en avvägning mellan träffsäkerhet och administrativ enkelhet. Ett större inslag av ansökningsförfarande kan innebära högre träffsäkerhet, men är samtidigt administrativt betungande. Ersättning genom schabloner medför lägre kostnader för administration än ersättning för faktiska kostnader, särskilt om schablonersättningen ges utan ansökan. Men ersättning genom schabloner innebär samtidigt att den omedelbara kopplingen mellan ersättning och kostnad försvinner. Om kostnadsstrukturen skiljer sig kraftigt åt mellan olika typer av kommuner av skäl som kommunerna inte kan påverka finns därtill en risk att vissa kommuner missgynnas.

En fördel med att ersätta genom schabloner är att det ger kommuner starkare incitament för kostnadskontroll. I de fall en kommun får ersättning för faktiska kostnader saknas incitament för kommunen att försöka hitta kostnadseffektiva lösningar. Om kommunen däremot får ersättning genom en schablon ges kommunen tydliga incitament att hitta kostnadseffektiva lösningar.

Mot bakgrund av att administrationskostnaderna är betydande, att ersättningssystemets syfte är otydligt, att kostnadsuppföljning saknas och att kommunsektorn inte får sina pengar i tid bedömer utredningen att ersättningssystemet är onödigt detaljerat. Flera ersättningar står dessutom för en relativt liten del av de totala ersättningarna till kommunerna. Behovet av förenkling har också lyfts fram av ett antal utredningar och skrivelser under senare år.⁹

Vi menar därför att det finns ett behov av ett ersättningssystem som är mer transparent, förutsägbart och mindre administrativt krävande för kommunsektorn och staten.

⁸ Riksrevisionen (2017).

⁹ Se till exempel Arbetsmarknadsdepartementet (2014), Riksrevisionen (2017) och Sveriges Kommuner och Landsting (2017a).

10.1.2 Ersättning genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning eller genom specialdestinerade statsbidrag?

Staten har en ambition att i så stor utsträckning som möjligt ge statsbidrag till kommunerna i form av generella bidrag genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Eftersom utbetalningen av bidrag genom utjämningsystemet sker utan särskild ansökan skulle en förändring där kommunerna ersattes för sina åtaganden inom mottagandet genom utjämningsystemet kunna minska administrationen för staten och kommunsektorn. Mottagandeutredningen har därför prövat om det är lämpligt att enbart ersätta kommunsektorn för deras åtaganden inom mottagandet genom utjämningsystemet. Vår slutsats är att det inte är en lämplig lösning.

Det finns flera skäl till att vi har nått denna slutsats. Den första invändningen har att göra med att omfattningen på och kostnaderna för mottagandet varierar över tid. Det kan vara stora variationer mellan enskilda år. Om kommunerna enbart ersattes genom utjämningsystemet skulle den automatiska kopplingen mellan antalet asylsökande och nyanlända invandrare som tas emot och statens totala kompensation till kommunsektorn försvinna.

Därtill bygger utjämningsystemet i dag på en viss eftersläpning. I vissa fall används information som är ett par år gammal. Till exempel baseras uppgifter om befolkning och verksamheternas nettokostnader på två år gammal information. I och med att antalet asylsökande och nyanlända invandrare varierar kraftigt mellan åren skulle denna eftersläpning innebära att kommunerna får vänta allt för länge för att få ersättning för en ökning av antalet asylsökande.

Ett annat skäl är att den kommunalekonomiska utjämningen bara baseras på ett underlag per år. Det går därmed inte att under ett kalenderår låta ersättningen följa individen om denne flyttar till en annan kommun. Historiskt sett har vidareflyttningen varit stor för denna grupp. Om bidrag ska betalas ut via utjämningsystemet är det inte möjligt att ta hänsyn till en omfattande sekundärmigration bland asylsökande och nyanlända invandrare.

10.1.3 Vi lämnar förslag till en principmodell för ersättning

I arbetet med ett nytt ersättningssystem har vi strävat efter att så långt som möjligt förtydliga och förenkla ersättningarna till kommuner och landsting. Modellen bygger på en ökad användning av schabloner som betalas ut utan ansökan. Samtidigt innebär våra förslag att kommunerna får nya obligatoriska uppgifter inom mottagandet av asylsökande. Det innebär att ersättningssystemet måste utformas för att ersätta kommunerna för dessa uppgifter.

Enligt regeringens direktiv ska vi inte lämna förslag när det gäller nivåerna för ersättningarna. Som en följd av denna avgränsning lämnar vi i detta betänkande förslag till en principmodell för de statliga ersättningarna. Det innebär att vi lämnar förslag om:

- vilka uppgifter och insatser som staten ska ersätta kommuner och landsting för
- med vilka ersättningar staten ska ersätta kommunerna och landstingen för dessa uppgifter och insatser
- huruvida de olika ersättningarna ska ges som schabloner eller för faktiska kostnader
- huruvida de olika ersättningarna ska betalas ut utan ansökan eller efter ansökan
- författningstekniska förändringar för att förbättra översiktligheten i ersättningsförordningarna.

Att vi inte ska lämna förslag till nivåer för de statliga ersättningarna innebär att det kommer att kvarstå arbete med ett nytt ersättningssystem även efter att vi har lämnat vårt betänkande. En utmaning vid fastställandet av ersättningsnivåer är bristen på tillförlitliga underlag om kommunsektorns kostnader. Utredningen vill därför framhålla betydelsen av att regeringen för en dialog med kommunsektorn innan nivåerna sätts.

Med anledning av bristen på kunskap om kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet lämnar vi också ett förslag om hur kommunsektorns kostnader ska följas upp i framtiden.

10.1.4 Principer för fördelningen av kostnader mellan staten och kommunsektorn

Mottagandeutredningen menar att de statliga ersättningarna ska bidra till ett kvalitativt och effektivt mottagande. De statliga ersättningarna ska göra det möjligt att uppfylla det övergripande mål som finns uppställt för mottagandet (se avsnitt 9.2). En grundläggande princip för ersättningssystemet bör vara att kommuner och landsting som tar emot många asylsökande eller nyanlända invandrare inte ska få sämre förutsättningar att klara av välfärdsuppdraget än kommuner och landsting som tar emot få asylsökande eller nyanlända invandrare. Denna princip är särskilt viktig i ett system där staten inte fullt ut styr i vilka delar av landet som mottagandet sker.

Staten har kostnadsansvaret för asylsökande

När det gäller de kostnader som följer av mottagandet av asylsökande är det principiellt sett relativt enkelt att slå fast hur dessa ska fördelas mellan staten och kommunsektorn. Vi menar att staten även fortsättningsvis ska ha ansvaret för finansieringen av mottagandet av asylsökande. Ersättningssystemet ska därför ge kommunsektorn ekonomisk ersättning för de insatser som de är skyldiga att utföra. Varje enskild ersättning kommer inte att kunna ge ersättning för varje enskild kommuns faktiska kostnad för en insats, men systemet som helhet ska över tid i genomsnitt ersätta kommunsektorns faktiska kostnader.

Mottagandet av nyanlända påverkar den kommunala ekonomin på flera sätt

Det är inte lika enkelt att slå fast en entydig princip för fördelningen av kostnader relaterade till mottagandet av nyanlända invandrare. Här måste man beakta hur den kommunala ekonomin påverkas när en kommun tar emot nyanlända samt hur staten lämnar bidrag till kommunsektorn genom systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Mottagandet av nyanlända invandrare påverkar kommunernas ekonomi på flera sätt. För det första finns det kostnader för specifika insatser riktade till nyanlända invandrare som kommunen är ansvarig för, exempelvis samhällsorientering, svenska för invandrare och hjälp med bosättning.

För det andra finns det kostnader för kommunala verksamheter och insatser som inte specifikt avser gruppen nyanlända invandrare utan kan kopplas till att befolkningen ökar eller att sammansättningen förändras. Nyanlända invandrare kan precis som övriga kommunmedborgare gå i skola, få försörjningsstöd eller ges äldreomsorg.

För det tredje innebär mottagandet att kommunerna får skatteintäkter från de nyanlända invandrare som arbetar. Nyanlända har i genomsnitt lägre sysselsättning och inkomster än befolkningen som helhet och genererar därmed mindre skatteintäkter per invånare.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning kompenserar genom inkomstutjämningen kommunerna för relativa skillnader i skattekraft. Därmed kompenseras kommuner som genom ett högt mottagande fått en relativt försvagad skattekraft. Genom kostnadsutjämningen kompenseras kommuner för relativa skillnader i demografiskt eller andra strukturellt betingande kostnader för exempelvis grundskola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg.

I den mån mottagandet av nyanlända invandrare påverkar demografiska eller andra strukturellt betingande kostnader för kommuner med högt mottagande är det tänkt att utjämningsystemet ska kompensera för detta relativt kommuner med lågt mottagande.¹⁰ Utjämningsystemet kompenserar dock inte kommunsektorn som helhet för att skattekraften försvagas eller för att kostnaden per invånare blir högre till följd av mottagandet.¹¹

¹⁰ Regeringen har konstaterat att det är svårt att överblicka flyktningmottagandets långsiktiga konsekvenser för kommuner och landsting. Med anledning av detta har en utredning tillsatts med uppgift att se över kostnadsutjämningen (dir. 2016:91). I uppdraget ingår att överväga om de kostnader som uppstår till följd av flyktningmottagandet i tillräckligt hög grad fångas upp av nuvarande system. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2018.

¹¹ För en mer detaljerad redogörelse för hur flyktningmottagandet påverkar den kommunalekonomiska utjämningen se Riksrevisionen (2017).

Staten har kostnadsansvaret för det initiala mottagandet av nyanlända invandrare

Utifrån dessa utgångspunkter föreslår utredningen en princip för vilka kostnader relaterade till mottagandet av vissa nyanlända invandrare som staten bör ersätta kommunsektorn för. Nämligen den att staten bör ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet, men inte för långsiktiga eller strukturella kostnader som följer av mottagandet av denna grupp. Det innebär att staten ska ersätta kommunerna för specifika insatser riktade mot nyanlända invandrare som kommunsektorn är ansvarig för. Därtill kan det vara motiverat att ersätta kommunerna för andra betydande initiala kostnader som inte kan hanteras inom utjämningsystemet.

Denna princip innebär alltså inte något åtagande från statens sida att ersätta kommunsektorn för samtliga kostnader som kan relateras till nyanlända personer under en viss tid. Om staten vill kompensera kommunsektorn för långsiktiga och strukturella kostnader till följd av flyktningmottagandet bör detta göras genom att tillföra medel till anslaget för kommunalekonomisk utjämning.¹²

10.1.5 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande

Förslag: Staten ska ersätta kommunerna för deras nya åtaganden inom mottagandet av asylsökande genom följande ersättningar:

- En schablonersättning för *boende för asylsökande i kommun* som beräknas utifrån ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser och antalet boendedygn där platsantalet har överskridits. Ersättningen ska betalas ut utan ansökan och justeras ned om kommunen inte tagit emot asylsökande i fastställd omfattning.
- En schablonersättning för *insatser för asylsökande i kommun* som beräknas utifrån hur många asylsökande en kommun har tagit emot samt hur länge de har väntat i kommunen. Ersättningen ska betalas ut utan ansökan.

¹² Ett sådant tillskott gjordes 2017 genom en permanent nivåhöjning av de generella bidragen om 10 miljarder kronor.

- En schablonersättning för *insatser för asylsökande barn i ankomstcenter* som beräknas som ett fast belopp utifrån ankomstcentrets storlek. Ersättningen ska betalas ut utan ansökan.

När det gäller befintliga ersättningar ska ersättningen för *barn i förskola och skola* betalas ut till kommunerna utan ansökan. Ersättningen för *ankomstboende för ensamkommande barn* ska ersättas av en ersättning för *boende under tiden för ankomst-anvisning*. Ersättningen ska ges utifrån ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser och antalet dygn där platsantalet har överskridits. Ersättningarna för *extraordinära kostnader för asylsökande barn, ekonomiskt bistånd och sjukvård för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl, ekonomiskt bistånd och sjukvård för så kallade bevispersoner och bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera till tillståndssökande* ska avskaffas.

Bedömning: Övriga ersättningar till kommuner för asylsökande ska kvarstå oförändrade.

En ersättning för boende för asylsökande i kommun

Mottagandeutredningens huvudförslag innebär att kommunerna ska ordna boende åt vissa asylsökande vuxna och barnfamiljer. För att systemet ska fungera måste kommunerna med kort varsel kunna ordna boende åt de asylsökande som anvisas till kommunen. Kommunerna måste samtidigt erbjudas rimliga planeringsförutsättningar och kompenseras för de kostnader som det medför att med kort varsel kunna erbjuda boende. Vidare bör ersättningen stimulera kommunerna till att hitta kostnadseffektiva boendelösningar.

Vi föreslår därför att ersättningen för *boende för asylsökande i kommun* utformas som en schablonersättning med två delar som utgår oavsett vilken boendeform kommunen använder sig av. Ersättningen ska utgå dels från ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser, dels från antalet boendedygn utöver antalet platser. Den första delen innebär att kommunen är garanterad ersättning för ett visst antal platser. Platsantalet ska fastställas av Migrationsverket utifrån det fastställda andelstalet för asylsökande och

utifrån det totala behovet av platser i kommun enligt prognos, i enlighet med den fördelningsmodell som beskrivs i avsnitt 7.1.4. För att få en så god träffsäkerhet som möjligt ska det årliga platsantalet för nästkommande år fastställas utifrån Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos prognos under innevarande år.

I de fall en kommun inte tar emot anvisade asylsökande inom utsatt tid trots att kommunens fastställda platsantal inte har överskridits ska den första delen av ersättningen sättas ned. Nedsättningen ska ske genom att ersättningen multipliceras med kvoten av antalet boendedygn som kommunen har tillhandahållit i förhållande till antalet boendedygn som kommunen skulle ha tillhandahållit enligt anvisning. I beräkningen ska inte boendedygn enligt anvisning utöver det fastställda antalet platser inkluderas i nämnaren. I beräkningen ska inte heller tillhandahållna boendedygn utöver det fastställda antalet platser inkluderas i täljaren.

Om det kommer fler asylsökande än väntat kommer kommunerna att behöva ordna boende åt fler asylsökande än det fastställda antalet platser. Den andra delen av ersättning ska därför ges för varje boendedygn som kommunen har tillhandahållit utöver det fastställda antalet platser. Det är rimligt att ersättningsnivån för boendedygn utöver det fastställda antalet platser är något högre än ersättningsnivån per plats och dygn, så att kommuner kompenseras för den merkostnad det innebär att med kort framförhållning ordna boende till asylsökande.

Som framgår av avsnitt 8.1.1 ska en kommun ha rätt till ersättning för asylsökandes boende under hela asyltiden och under en månad efter att individen har fått uppehållstillstånd. I beräkningsunderlaget för antalet platser och boendedygn ska Migrationsverket därför inkludera de första 30 dyggen som följer efter uppehållstillstånd för asylsökande som tas emot i en kommun efter anvisning. För asylsökande som får avslag på sin ansökan och ska flytta till ett avresecenter har kommunen rätt till ersättning fram till det att individen lämnar det kommunala boendet, dock som längst till individens rätt till bistånd upphör.

Utredningens förslag innebär att ersättningen för en given ersättningsperiod, p , kan uttryckas som:

$$\begin{aligned} \text{Ersättning för fastställda platser}_p &= \\ \text{Ersättningsnivå per plats och dygn}_p * \text{Platser} * \\ \text{Dygn i perioden}_p &* \frac{\text{Tillhandahållna boendedygn inom antalet platser}_p}{\text{Boendedygn enligt anvisning inom antalet platser}_p} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Ersättning för boende utöver antalet platser}_p \\ = \text{Ersättningsnivå per dygn utöver antalet platser}_p \\ * \text{Tillhandahållna boendedygn utöver antalet platser}_p \end{aligned}$$

där

$$\begin{aligned} \text{Tillhandahållna boendedygn inom antalet platser}_p \\ = \text{Alla tillhandahållna boendedygn}_p \\ - \text{Tillhandahållna boendedygn utöver antalet platser}_p \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Boendedygn enligt anvisning inom antalet platser}_p \\ = \text{Alla boendedygn enligt anvisning}_p \\ - \text{Boendedygn enligt anvisning utöver antalet platser}_p \end{aligned}$$

Den första delen av ersättningen möjliggör för kommunerna att upprätthålla ett visst antal lediga platser och ger samtidigt goda planeringsförutsättningar. Förslaget innebär att staten tar en volymrisk. Om det kommer färre asylsökande än väntat blir utgifterna ändå desamma. Detta är rimligt eftersom kommunerna inte på kort sikt kan avveckla sina boenden och därmed minska sina kostnader.

Ersättningen bör betalas ut för ersättningsperioder som omfattar tre månader. Utbetalningen bör ske månaden efter utgången av en ersättningsperiod. De uppgifter som behövs för att utbetalningen ska kunna ske är sådana som Migrationsverket har tillgång till. Utbetalningen kan därför ske utan ansökan. Ersättningen ska avse kommunens samtliga kostnader för boendet, inklusive kostnader för hyra, el, vatten, underhåll och administration för ordnande av boende för vissa asylsökande.

En ersättning för insatser för asylsökande i kommun

Enligt utredningens förslag ska kommuner erbjuda asylsökande som bor i en kommun efter anvisning eller i ett eget boende som godkänts i en social prövning eller i ett eget boende i en kommun som inte har social prövning svenskundervisning, lokalt anpassad samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden (se avsnitt 7.2.1–7.2.4). Vidare ska kommunen erbjuda aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan för asylsökande som har väntat mer än sex månader på beslut i sitt asylärende (se avsnitt 7.2.5).

För dessa insatser föreslår vi att kommunerna ska ersättas av staten genom en ersättning för *insatser för asylsökande i kommun*. Ersättningen bör betalas som en schablonersättning beräknat på antalet asylsökande som antingen tagits emot i en kommun efter anvisning eller bor i ett godkänt eget boende. Den bör betalas ut utan ansökan.

Ersättningen bör betalas i två delar. Den första delen ska avse svenskundervisning, lokalt anpassad samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden, och ska betalas ut månaden efter att en anvisad asylsökande har tagits emot i kommunen eller bosatt sig i ett godkänt eget boende i kommunen. Den andra delen ska avse aktiviteter som motverkar passiv väntan och bör betalas ut månaden efter att en asylsökande som bor i en kommun efter anvisning eller som bor i ett godkänt eget boende i kommunen har väntat på beslut i mer än sex månader sedan ansökan om asyl lämnades in.

En ersättning för insatser för asylsökande barn i ankomstcenter

De kommuner där ett ankomstcenter placeras kommer att ha ansvar för att tillhandahålla viss verksamhet för barn i ankomstcentret. Kommunen där ankomstcentret är beläget kommer att behöva ha anställd personal som arbetar med verksamheten. Kommunerna bör ersättas för detta genom en ersättning för *insatser för asylsökande barn i ankomstcenter*. Ersättningen bör ges som en schablonersättning och utformas så att kommunerna får en fast summa som möjliggör den bemanning som behövs för verksamheten. Ersättningsbeloppet bör därför beräknas utifrån antalet platser i an-

komstcentret och den väntade andelen av dessa platser som kommer att beläggas av barn i olika åldrar. Ersättningen bör betalas ut kvartalsvis utan ansökan.

En förenklad ersättning för barn i förskola och skola

I dag får kommunerna ansöka om schablonersättning för *barn i förskola och skola*. Ansökningsförfarandet innebär att kommunerna kvartals- eller terminsvis skickar listor över vilka asylsökande som under perioden gått i skolan, och att Migrationsverket sedan manuellt kontrollerar om varje barn vid den givna tidpunkten var inskriven i mottagandesystemet och bodde i den aktuella kommunen.

Den nuvarande konstruktionen av ersättningen leder alltså till en omfattande administration och att kommunerna får vänta länge på att ersättning betalas ut. Därtill finns en risk att kommuner inte söker ersättning i den omfattning de har rätt till. Enligt utredningens bedömning bör ersättningen därför betalas ut utan ansökan, baserat på antalet asylsökande barn i olika åldrar som bor i kommunen och hur stor andel av de asylsökande barnen som i genomsnitt går i skolan.

För att kunna utforma schablonersättningen så att den motsvarar kommunernas genomsnittliga faktiska kostnader för asylsökande barns förskola och skola behövs uppgifter över hur stor andel asylsökande barn som faktiskt går i respektive skolform. Det finns i dag ingen statistik över hur stor andel av de asylsökande barnen som går i skola per kommun eller för riket som helhet. Trots att Migrationsverket beviljar ersättning på individnivå för asylsökande barn som går i förskola eller skola har det inte heller varit möjligt att ta fram uppgifter om hur många asylsökande barn som ersättning har utbetalats för under en given period. Enligt Migrationsverket kommer dock detta att vara möjligt på sikt.

Bristen på tillförlitlig statistik innebär, utöver bristen att vi inte vet i vilken utsträckning asylsökande barn utnyttjar den utbildning de har rätt till, att vi är hänvisade till uppskattningar.

Enligt Skolinspektionens uppskattning gick 81 procent av barnen i grundskoleålder i skolan. Motsvarande siffra för gymnasieskolan var 83 procent. Handläggningstiderna var då avsevärt kortare än i dag. Rimligtvis påverkar handläggningstiden andelen asylsökande barn

som går i skolan. Det kan antas att det tar en viss tid innan barnets vårdnadshavare har anmält till kommunen att de vill att barnet går i skolan och att kommunen sedan behöver en viss tid innan en plats kan erbjudas. Vid längre handläggningstider minskar denna tid som andel av den totala tiden i väntan, och därmed torde andelen asylsökande barn som går i skola öka. Enligt Skolinspektionens bedömning kunde cirka 90 procent av kommunerna erbjuda utbildning till asylsökande barn inom 30 dagar 2013.¹³

Vi menar att det är orimligt att vänta med att förenkla denna ersättning tills dess att Migrationsverket lyckas få fram mer exakt statistik. Utredningen anser därför att det är en rimlig utgångspunkt att ersättningen utbetalas utan ansökan, baserat på antalet asylsökande barn i olika åldrar som vistas i kommunen och har vistats 30 dagar eller mer i Sverige. Även tillståndssökande barn och barn till bevispersoner ska omfattas av ersättningen. Ersättningen ska beräknas utifrån antalet inskrivna barn och unga i olika åldersgrupper i varje kommun den sista dagen i månaden, för varje månad utom juni, juli och augusti. Utbetalningen ska ske månadsvis i efter-skott. Ersättning för respektive utbildningsform ska ges för följande åldersgrupper:

- 3–5 år (förskola)
- 6 år (förskoleklass)
- 7–15 år (grundskola)
- 16–18 år (gymnasieskola).

Förslaget innebär att kommuner ibland får ersättning för ett barn som inte går i skolan, och att kommuner ibland inte får ersättning för ett barn som går i skolan. Nackdelen i form av minskad träffsäkerhet vägs upp av minskad administration och att ersättningen kan betalas ut utan samma fördröjning som i dag.

Vid fastställandet av nivåerna behövs en uppskattning av andelen asylsökande barn som deltar i utbildning. Därefter kan man givet ett antagande om att ingen asylsökande deltar i utbildning de första 30 dagarna efter asylansökan och uppgifter om handläggningstider räkna ut en implicerad andel av dem som vistats i Sverige i mer än

¹³ Skolinspektionen (2015).

30 dagar som deltar i utbildning. Denna andel kan sedan användas för att justera nivåerna så att kommunerna ersätts för den genomsnittliga andelen som faktiskt deltar i utbildning.

För att ge en indikation om hur ersättningsnivån kan beräknas presenterar vi ett *räkneexempel*. För förskoleklass, grundskola och gymnasieskola har vi utgått från Skolinspektionens uppskattning. Givet handläggningstider om drygt fyra månader kan andelen som deltagit i utbildning av de som vistats i Sverige i mer än en månad uppskattas till 90–100 procent. Eftersom det saknas uppskattningar för förskola har vi gjort en beräkning baserat på utbetalad ersättning och antalet inskrivna i mottagandesystemet. Beräkningen indikerar att cirka 60 procent av de asylsökande barnen i åldern 3–5 år gick i förskola. Därmed kan andelen som deltar i utbildning av de som vistats i Sverige i mer än en månad beräknas till cirka 75 procent för förskola.

Tabell 10.1 Räkneexempel för andel barn i utbildning

Utbildningsform	Andel i utbildning 2014 enligt Skolinspektionen*	Implicerad andel i utbildning av de som vistats i Sverige mer än 30 dagar***
Förskola (3–5 år)	61**	76
Förskoleklass (6 år)	74	93
Grundskola (7–15 år)	81	100
Gymnasieskola (16–18 år)	83	100

Kommentar: * Enligt Skolinspektionen (2015) ** Utredningens beräkning utifrån uppgifter från Migrationsverket om utbetalad ersättning och antal inskrivna barn i mottagandesystemet för 2014 *** Egen beräkning utifrån uppgifter från Migrationsverkets om handläggningstider för 2014 och antagandet att andelen som gick i skola de första 30 dagarna var 0.

Ventiler för extraordinära kostnader

Enligt nuvarande system kan en kommun söka särskild ersättning för *extraordinära utbildningskostnader* och *vård av barn i familj*. I båda fallen rör det sig om ersättningar som täcker betydande kostnader, som dessutom varierar kraftigt mellan asylsökande och kommuner. Mottagandeutredningen bedömer att dessa ersättningsmöjligheter behöver finnas kvar och föreslår därför inga förändringar.

Obetydliga ersättningar för små personkretsar tas bort

I dag kan kommuner få ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd som har betalats ut enligt socialtjänstlagen för personer som har beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd av medicinska skäl. Landsting har rätt till sjukvårdskostnader för denna grupp. Motsvarande rätt till ersättning finns även för så kallade bevispersoner. Vidare har kommuner rätt till ersättning för tillståndssökande för bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera.

Under 2016 uppgick det utbetalade beloppet för de tre ovan nämnda ersättningar till cirka 600 000 kronor. Enligt utredningens bedömning är det inte motiverat att ha särskilda ersättningar med ansökningsförfarande för sådana små kostnader. Vi föreslår därför att dessa ersättningar avskaffas.

Ersättningar för asylsökande ensamkommande barn

Ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga infördes den 1 juli 2017. Systemet innebär betydande förenklingar genom att ersättning i huvudsak betalas ut som schablonersättningar utan ansökan. Mottagandeutredningen ser därför ingen anledning att göra omfattande förändringar av ersättningarna för asylsökande ensamkommande barn. När det gäller ersättningen för ankomstboende för ensamkommande barn ser vi dock ett behov av förändring. Vi föreslår även att ersättningen för *extraordinära kostnader för asylsökande barn* som har anvisats till en kommun avskaffas, då ytterst få ansökningar inkommit.

En ny ersättning för boende under tiden för ankomstanvisning

I dag får kommunerna en schablonersättning för tillfälligt boende för ensamkommande barn. Ersättningen ges per barn och dygn i väntan på att Migrationsverket fattar beslut om att anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet. Ersättningen ges fram till det datum som anges i anvisningsbeslutet, och betalas ut efter ansökan.

I praktiken är det ett fåtal kommuner som står för det initiala mottagandet för nästan alla ensamkommande barn som söker asyl i Sverige. Tre kommuner stod 2017 för cirka 85 procent av ansökningar om asyl för ensamkommande barn.

Dagens ordning innebär att kommunerna som står för det initiala mottagandet behöver upprätthålla en viss platsdimensionering, samtidigt som de inte är garanterade ersättning för detta. Kommuner står därför för en volymrisk. Om det kommer färre ensamkommande barn än väntat blir ersättningen till kommunerna lägre än väntat.

Vi menar att denna ordning är principiellt felaktig. Staten bör stå för den huvudsakliga volymrisken för mottagandet av asylsökande. Vidare finns det med dagens ordning en risk för att kommuner på sikt inte kommer att upprätthålla den dimensionering som behövs för ankomstboende.

Utredningen föreslår vissa förändringar av det initiala mottagandet, vilka påverkar förutsättningarna för ersättning till kommuner. Förslaget innebär att Migrationsverket ska kunna göra en så kallad ankomstanvisning. Den anvisade kommunen ska ansvara för mottagandet fram till att ansvaret tas över av en annan kommun genom boendeanvisning (se avsnitt 6.6).

Gällande ersättningen under tiden för ankomstanvisning föreslår vi att ersättning ska utgå dels för ett på förhand fastställt antal ankomstplatser, dels för boendedygn utöver ankomstplatserna.

Migrationsverket ska årligen fastställa det antal platser för nästkommande år som kommuner ska hålla tillgängliga för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Ett garanterat platsantal ska enbart fastställas för kommuner där ankomstcentren är lokaliserade. Det är i dessa kommuner som huvuddelen av det initiala mottagandet kommer att ske. Migrationsverket ska beräkna antalet platser för nästkommande år utifrån antalet ensamkommande barn som väntas söka asyl i Sverige enligt den sista verksamhets- och utgiftsprognosen för innevarande år och utifrån en bedömning av var barnen väntas söka asyl. Platsersättningen ska betalas ut kvar-
talsvis, utan ansökan.

För kommuner med ett fastställt antal ankomstplatser ska ersättning ges per barn och dygn utöver antalet platser. Kommuner utan ett fastställt antal platser ges enbart ersättning per barn och dygn. Till skillnad från i dag ska dock ersättningen betalas ut utan

ansökan. Utbetalning utan ansökan möjliggörs eftersom det finns en ankomstanvisning. Utbetalningen ska göras kvartalsvis.

Införandet av platsersättningen bör göras så att kostnaden för staten blir oförändrad givet att antalet asylsökande ensamkommande barn inte blir lägre än vad prognosen anger. Det uppnås genom att ersättningsnivån per ankomstplats och dygn sätts så att den motsvarar dagens ersättningsnivå per barn och dygn multiplicerat med den beläggningsgrad som utifrån prognosen bedöms behövas i ankomstboendet. Låt oss exempelvis anta att en beläggningsgrad om 60 procent bedöms behövas i ankomstboendet. Givet dagens ersättningsnivå om 3 000 kronor per barn och dygn, skulle ersättningsnivån per plats bli 657 000 kronor (1 800 kronor per plats och dygn). Det är dock rimligt att ersättningsnivån är något högre för barn och dygn utöver det fastställda platsantalet.

Tabell 10.2 Ersättningar för asylsökande

Till kommuner (utbetalas av Migrationsverket).

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Alla asylsökande och tillståndssökande				
Barn i förskola eller skola	3–4 + 6 §§ 2017:193	Efter ansökan	Schablon	Betalas ut utan ansökan
Extraordinära utbildningskostnader	5 + 6 §§ 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Vård av barn i annat hem än det egna	15 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Asylsökande ensamkommande barn				
Fast och rörlig ersättning	7 § 2017:193	Utan ansökan	Schablon	
Anvisningsschablon för ensamkommande barn	12 § 2017:193	Utan ansökan	Schablon	
Dygnsschablon för ensamkommande barn	8 § 2017:193	Utan ansökan	Schablon	
Ankomstboende för ensamkommande barn	11 + 19 §§ 2017:193	Efter ansökan	Schablon	Ersätts av ersättning för boende under tiden för ankomstanvisning
Extraordinära kostnader för asylsökande barn som har anvisats till en kommun	13 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Extraordinära omställningskostnader för ensamkommande barn	14 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort (ersättningen är tillfällig)
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt Sol för asylsökande ensamkommande barn	8–9 + 19 + 22 §§ 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt SoL för asylsökande ensamkommande barn och unga	10 + 19 §§ 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Övriga				
Bistånd enligt LMA till tillståndssökande	19 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ekonomiskt bistånd och sjukvård för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl	17 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ekonomiskt bistånd och sjukvård för så kallade bevispersoner	18 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Nya ersättningar för asylsökande				
Boende för asylsökande i kommun		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Insatser för asylsökande i kommun		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Insatser för asylsökande barn i ankomstcenter		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Ersättning för boende under tiden för ankomstanvisning		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning

10.1.6 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare

Förslag: Kommunerna ska ersättas för initiala kostnader förknippade med mottagandet av vissa nyanlända invandrare genom en åldersdifferentierad schablonersättning för *initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare*. Den nya schablonersättningen ska ersätta dagens *schablonersättning för mottagande*.

Ersättningen kompletteras med en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader*.

Ersättningarna för *initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända, ekonomiskt bistånd, stöd och hjälp i boendet, tombyra, vissa särskilda kostnader, varaktig vård och kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* ska avskaffas.

Beträffande *schablonersättningen för ensamkommande unga* ska kravet på erhållen studiehjälp tas bort samtidigt som rätten till ersättning begränsas till ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 20 år. Ersättningarna för *försörjningsstöd för ensamkommande unga* och *särskild förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn* ska avskaffas.

De ersättningar som administreras av länsstyrelserna ska avskaffas. Länsstyrelserna ska i stället disponera medel för att stimulera kommuner till att ta fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och utveckla kapacitet att klara av tillfälliga öknningar av mottagandet.

Bedömning: *Grundersättningen* ska finnas kvar. Utöver vad som angivits ovan ska inga förändringar göras av ersättningarna för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd.

Kommuner ska ersättas för initiala kostnader för mottagandet

Mottagandeutredningen menar att staten ska ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet av vissa nyanlända invandrare. Det innebär att statens ska ersätta kommuner för kostnader för specifika insatser riktade mot nyanlända invandrare som kommunen är ansvarig för.

I dag får en kommun en schablonersättning för mottagande som avser kostnader för:

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet
3. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning

4. kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för deltagare i etableringsprogrammet
5. samhällsorientering
6. tolkning
7. andra insatser för att underlätta etablering i samhället
8. för personer som inte har fyllt 65 år ingår även viss ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd och för administration av ärenden om sådant bistånd.

Av dessa kan 1, 4, 5, 6 och 7 enkelt sägas vara kostnader för specifika insatser riktade mot nyanlända invandrare. Punkterna 2 och 3 rör verksamheter som kommunen visserligen tillhandahåller till alla kommunmedborgare men där själva insatsen är av engångskaraktär och kopplad till att man kommer till Sverige från ett annat land. Staten bör därför ersätta kommunerna för dessa kostnader.

Kommuner kan i dag ansöka om ersättning för *tomhyra* i de fall de har anmält till Migrationsverket att de har en tillgänglig bostad och en nyanländ invandrare sedan flyttar in i bostaden. Denna ersättning kan betraktas som en typ av ersättning för att kommunen måste ha en viss beredskap i form av tomplatser för att klara av mottagandet.

Kommuner ska ersättas för ekonomiskt bistånd i två år

Frågan om statlig ersättning för ekonomiskt bistånd är komplicerad. Utöver dagens schablonersättning för mottagande får kommuner en schablonersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd (glappschablonen) som ska motsvara kostnader för ekonomiskt bistånd innan etableringsersättningen betalas ut.

Därtill har kommunerna rätt till ersättning för ekonomiskt bistånd för nyanlända invandrare som inte har rätt till etableringsersättning på heltid eller som efter att etableringsperioden har upphört inte kan försörja sig på grund av en sjukdom eller en funktionsnedsättning som de hade när de först togs emot i en kommun eller som annars har ett direkt samband med deras situation som skyddsbehövande. Kommunerna ansöker om ersättning för dessa kostnader, som täcks av ersättningen *ekonomiskt bistånd*.

Kommunerna ersätts alltså för kostnader för ekonomiskt bistånd genom tre olika ersättningar, och i vissa fall kan kommuner få ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd för personer som vistats mycket länge i landet.

Ekonomiskt bistånd är inte någon insats som specifikt riktas till nyanlända invandrare. Det är därmed inte uppenbart i vilken utsträckning staten ska ersätta kommunerna för denna kostnad. Det är knappast rimligt att staten står för kostnaderna för ekonomiskt bistånd för personer som har vistats länge i Sverige. I den mån ett högt mottagande av nyanlända invandrare på längre sikt leder till högre kostnader för ekonomiskt bistånd är det att betrakta som en strukturell faktor, som ska hanteras genom det kommunala utjämningsystemet. Å andra sidan är det knappast heller rimligt att överhuvudtaget inte ersätta kommunerna för kostnader för ekonomiskt bistånd åt nyanlända invandrare. Om så vore fallet skulle kommuner som haft ett stort mottagande av nyanlända invandrare och därmed fått ökade kostnader för ekonomiskt bistånd få vänta två år innan kommunen erhöll någon kompensation. Anledningen är att kostnadsutjämnningen baserar sig på demografiska uppgifter och nettokostnader för verksamheten från två år innan utjämningsåret.

Utredningens bedömning är därför att en lämplig avvägning är att staten ersätter kommunerna för de genomsnittliga kostnaderna för ekonomiskt bistånd som uppstår de två första åren efter att uppehållstillstånd har beviljats. Två år är även den tid som schablonersättningen för mottagande i dag utbetalas under. Ytterligare ett argument för att sätta två år som gräns är att perioden med etableringsinsatser i normalfallet är två år.

Långsiktiga och strukturella kostnader ska hanteras av utjämningsystemet

I dag får kommunerna ersättning för en rad kostnader som snarast är att betrakta som långsiktiga eller strukturella. Ersättningarna för *ekonomiskt bistånd, stöd och hjälp i boendet, vissa särskilda kostnader, varaktig vård* och *kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* ger kommuner rätt att söka ersättning för kostnader för bland annat omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, samt hälso- och sjukvård. Ersättningarna är i många fall vill-

korade av att behovet av insatser fanns vid ankomsten till kommunen, eller att behovet kan antas ha ett samband med personens situation som skyddsbehövande. Utöver att rätten till ersättning upphör när individen erhållit svenskt medborgarskap finns det ingen bortre gräns för hur länge kommuner kan få ersättning. I vissa fall betalar Migrationsverket ut ersättning för personer som vistats i Sverige i 10 år eller längre. Här rör det sig alltså om kostnader för normala kommunala verksamheter, och i vissa fall för personer som har vistats i Sverige mycket länge.

Mottagandeutredningen menar att dessa kostnader som huvudregel inte bör ersättas genom ersättningssystemet. Om mottagandet av nyanlända invandrare på sikt leder till högre strukturella kostnader för dessa verksamheter bör detta i stället hanteras av utjämningsystemet. Statens ansvar bör enligt utredningens bedömning inskränkas till betydande kostnader för vård och omsorg som uppstår de två första åren efter att uppehållstillstånd beviljats.

En schablonersättning för initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare

Staten bör ersätta kommunerna för initiala kostnader förknippade med mottagandet av nyanlända invandrare genom en åldersdifferenterad schablonersättning för *initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare*. Ersättningen bör precis som dagens schablonersättning betalas ut kvartalsvis under två år utan ansökan.

Ersättningen ska vara avsedd att täcka kommunernas kostnader för:

- mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning
- en viss beredskap för att ta emot nyanlända invandrare
- särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet
- kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning
- kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för deltagare i etableringsprogrammet
- samhällsorientering

- tolkning
- andra insatser för att underlätta etablering i samhället
- ekonomiskt bistånd i två år.

Schablonersättningen ska även omfatta vidarebosatta, och ingen särskild ersättning ska betalas ut för denna grupp.

Eftersom det inte finns något bra underlag för att beräkna kommunernas kostnader för dessa verksamheter bedömer utredningen att det är lämpligt att ersättningsnivån sätts så att statens utgifter för ersättningar till nyanlända blir oförändrad. Det skulle innebära att statens utgifter på området är oförändrade, samtidigt som statens ambition med vilka kostnader som ska ersättas av ersättnings-systemet sänks. När bättre uppgifter om kostnader finns att tillgå kan ersättningsnivån sedan justeras i enlighet med dessa.

En ventil för betydande vård- och omsorgskostnader

Kommuner bör kunna söka ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg som uppstår de två första åren efter uppehållstillstånd. Ersättningen för *betydande vård- och omsorgskostnader* bör omfatta följande områden:

- stöd och hjälp i boendet och för särskilda boendeformer för service och omvårdnad enligt socialtjänstlagen
- insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade¹⁴
- assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken
- bostadsanpassningsbidrag enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag med mera¹⁵
- hälso- och sjukvård.

¹⁴ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

¹⁵ Lag (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag med mera.

Ersättning bör endast betalas ut om de sammanlagda kostnaderna för en person under ett år uppgått till minst 300 000 kronor. Ersättningen bör vidare betalas ut efter ansökan. Eftersom ersättningarna begränsas i tid och beloppsmässigt finns det inget behov av att ställa krav på att behovet fanns vid ankomsten till Sverige eller har ett samband med personens status som skyddsbehövande. Denna typ av krav komplicerar ansökningsförfarandet och handläggningen och bör därför inte ställas.

Oförändrad grundersättning

Dagens grundersättning möjliggör för kommuner att ha en anställd integrationssamordnare eller motsvarande. Mottagandeutredningen menar att detta är en lämplig ordning och föreslår därför att grundersättningen ska finnas kvar i oförändrad form.

Förslaget ger marginella förändringar i utfallet för kommunerna

Utredningens förslag innebär att ersättningarna för *initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända personer, ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet, tomhyra, vissa särskilda kostnader, varaktig vård och kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* avskaffas. Kommunerna kommer i stället främst att få ersättning genom en schablonersättning. För att ge en indikation om utfallet av utredningens förslag i detta avseende för olika kommuner har vi beräknat vad utfallet hade blivit per invånare 2016 om:

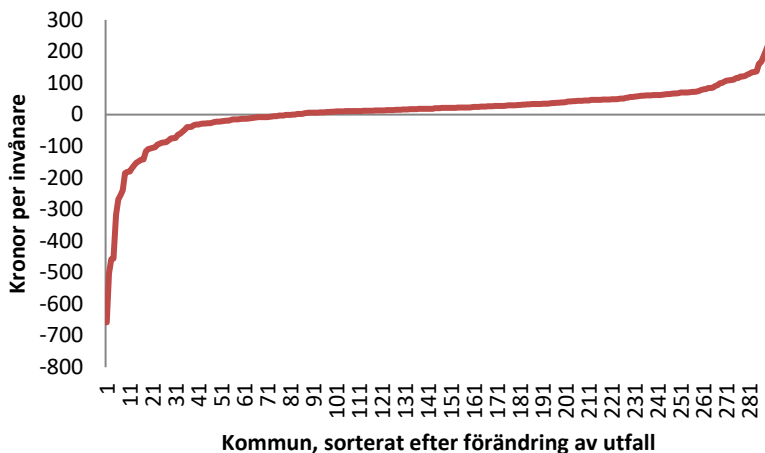
- ovan nämnda ersättningar inte hade betalats ut
- schablonersättningen i stället hade höjts med 7,8 procent, vilket motsvarar det totala beloppet för ovan nämnda ersättningar.

Beräkningen tar inte hänsyn till vår föreslagna ventil för *betydande kostnader för vård och omsorg*. Därmed överskattas effekten av förslaget. Trots detta visar beräkningen att förändringen endast i ett fåtal kommuner skulle förändra utfallet i någon betydande utsträckning. I åtta kommuner skulle minskningen av ersättningar uppgå till mer än 200 kronor per invånare, och i tre kommuner

skulle ökningen uppgå till samma belopp. Förlusten i träffsäkerhet till följd av att ersättningarna avskaffas är alltså inte särskilt stor.

Figur 10.1 Förändring av utfall enligt beräkning

Utbetalade ersättningar för nyanlända invandrare 2016



Källa: Migrationsverket, utredningens beräkningar.

Förenklad ersättning för ensamkommande barn och unga

Utifrån den övergripande principen att staten ska ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare är det självklart att staten ska ersätta kommunerna för kostnader för vård och boende för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Behovet av vård och boende är ett tidsbegränsat åtagande kopplat till barnens och de ungas ålder och status som ensamkommande.

Utredningen ser endast behov av smärre förändringar rörande ersättningarna för ensamkommande barn och unga. I dag får kommunerna ersättning med 750 kronor per dygn för mottagande av ensamkommande unga som fyllt 18 men inte 21 år under förutsättning att studiehjälp har beviljats under någon av månaderna i det kvartal som ersättningen avser. Om kravet beträffande studiestöd inte är uppfyllt kan kommunen i stället ansöka om ersättning för ekonomiskt bistånd.

Utredningen menar att kravet att studiehjälp ska erhållits inte är motiverat och bör tas bort. Därmed bör även möjligheten att söka ersättning för ekonomiskt bistånd för dessa individer tas bort. Det finns flera skäl till denna bedömning. För det första bör schablonersättningen vara avsedd att täcka kommunens genomsnittliga kostnader för vård och boende för denna grupp och denna kostnad påverkas rimligen inte av huruvida den ensamkommande unga har deltagit i gymnasieundervisningen eller inte. För det andra bör staten inte, enligt resonemanget ovan, ersätta kommuner för kostnader för ekonomiskt bistånd för personer som tagits emot för mer än två år sedan. För det tredje innebär ett ansökningsförfarande betydande kostnader för administration.

Utredningen föreslår därför att det ska tydliggöras att schablonersättningen för ensamkommande unga avser genomsnittliga kostnader för vård och boende för gruppen ensamkommande unga och att kravet på erhållen studiehjälp ska tas bort. Vidare föreslås att ersättningen för *försörjningsstöd för ensamkommande unga* tas bort.

För att inte fler personer ska omfattas av schablonersättningen behöver vissa justeringar av personkretsen göras. Studiehjälp kan som längst lämnas till och med vårterminen det år individen fyller 20 år. Det innebär att individen i genomsnitt är 20 år när rätten till ersättning enligt dagens ordning upphör. Rätten till ersättning bör därför begränsas till ensamkommande unga som fyllt 18 men inte 20 år. Utgångspunkten för ersättningsnivån bör dock vara den faktiska boendemixen och de genomsnittliga dygnskostnaderna för respektive boendeform. I sammanhanget kan det noteras att dagens ersättningsnivå har beräknats utifrån ett antagande om en antagen boendemix för hela gruppen ensamkommande unga, alldeles oavsett om dessa uppfyller villkoret för erhållen studiehjälp eller inte.¹⁶

Utredningen föreslår också att ersättningen för *särskilt förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn* avskaffas. Motivet är att det rör sig om relativt få barn och små belopp, samtidigt som ansökningsförfarandet är betungade. Denna kostnad bör därmed kunna hanteras inom ramen för *dygnschablonen för ensamkommande barn*.

¹⁶ Regeringskansliet (2016).

Ersättningar som administreras av länsstyrelserna förändras

Utöver de ersättningar som Migrationsverket administrerar disponerar länsstyrelserna medel som kommunerna kan söka för att genomföra insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet och för att utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra organ i syfte att underlätta etableringen i samhället. Länsstyrelsen i Jönköpings län disponerar på motsvarande sätt medel för insatser för att genom verksamhet med flyktningguider och familjekontakter underlätta etablering.

Det finns ett starkt principiellt skäl som talar för att avskaffa dessa ersättningar. Staten bör inte finansiera kommunal verksamhet genom att dela ut bidrag till enstaka projekt utan genom långsiktiga satsningar och bidrag till kontinuerlig verksamhet. Utredningens förslag om att vissa asylsökande ska vänta i en kommun innebär också att de flesta nyanlända invandrare som ska tas emot kommer att befinna sig i kommunen redan som asylsökande. Kostnader förknippade med att skapa beredskap att ta emot nyanlända invandrare eller underlätta etableringen bör därför ersättas genom schablonersättningen för initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare.

Utredningen menar att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ha en strategisk roll i mottagandet. I och med utredningens förslag behöver kommuner utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande som ger en betydande kapacitet att snabbt ta emot fler asylsökande än planerat. Länsstyrelserna ska därför ha i uppdrag att verka för att kommuner tar fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och har kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av mottagandet. För detta ändamål bör länsstyrelserna disponera utvecklingsmedel som kommunerna kan ansöka om.

Tabell 10.3 Ersättningar för vissa nyanlända invandrare

Till kommuner (utbetalas av Migrationsverket om annat ej anges).

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/ utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Alla nyanlända				
Grundersättning	2 + 9 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	
Schablonersättning för nyanlända personer	10–14 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Tas bort
Initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända personer	16–17 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Tas bort
Stöd och hjälp i boendet	22 + 23 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ekonomiskt bistånd*	19–21 + 23 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade	1–20 §§ 1990:927	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Tomhyra	32 a § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Varaktig vård	24–27 §§ 2010:1122 och 20 a–20 d §§ 1990:927	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Vissa särskilda kostnader	32 + 42 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet**	37 § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Verksamhet med flyktingguider och familjekontakter***	37 a § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Nyanlända ensamkommande barn och unga				
Vissa kostnader vid mottagandet	29 c § 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	
Dygnschablon för ensamkommande barn	29 § 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/ utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Dygnschablon för ensamkommande unga	30 § 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Kravet på erhållet studiestöd tas bort
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt Sol för kommunmottagna ensamkommande barn	29 a § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt Sol för kommunmottagna ensamkommande unga	30 § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Försörjningsstöd för kommunmottagna ensamkommande unga	30 b § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Särskilt förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn	29 b § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Nya ersättningar för nyanlända invandrare				
Initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Betydande vård- och omsorgskostnader		Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ny ersättning
Medel för att utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande, samt kapacitet att snabbt ta emot fler asylsökande än planerat**		Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ny ersättning

Kommentar: * Här inkluderas även ersättningen Försörjningsstöd för gymnasie studerande unga.

** Utbetalas av länsstyrelserna.

*** Utbetalas av Länsstyrelsen i Jönköpings län.

10.1.7 Statlig ersättning till landsting för mottagande av asylsökande med flera

Förslag: Ersättningen för *hälsundersökning för asylsökande* ska betalas ut utan ansökan.

De separata ersättningarna för förvarstagna ska avskaffas, och *schablonersättning för hälso- och sjukvård* samt ersättningen för *kostnadskrävande vård* ska även omfatta förvarstagna.

En bestämmelse om återkrav och återbetalning införs för ersättningar till landsting för asylsökande med flera.

Landsting får med dagens ordning i huvudsak ersättning genom en *schablonersättning för hälso- och sjukvård* som betalas ut utan ansökan. Landsting ersätts också genom en ersättning för *kostnadskrävande vård* som betalas ut för faktiska kostnader efter ansökan. Vi menar att det är en lämplig ordning att landsting i huvudsak ersätts genom en schablonersättning, samtidigt som det finns en ventil för att hantera extremfallen.

Vi ser dock en möjlighet till förenkling gällande ersättningen för *hälsundersökning för asylsökande*. I dag betalas denna ersättning ut efter ansökan. Med utredningens förslag ska ett landsting erbjuda den asylsökande en hälsundersökning under tiden då det är obligatoriskt att bo i ett ankomstcenter. Med denna ordning är det rimligt att anta att huvuddelen av de asylsökande som bor i ankomstcenter genomgår hälsundersökningen. Vi föreslår därför att ersättningen betalas ut utan ansökan till det landsting där den asylsökande blir registrerad vid inskrivningen i mottagandesystemet. Ersättningen ska betalas ut kvartalsvis.

Vid valet av ersättningsnivå är det rimligt att utgå från att huvuddelen av de asylsökande genomgår en hälsundersökning. Under åren 2011–2015 varierade andelen asylsökande som genomgick en hälsundersökning mellan knappt 40 och drygt 50 procent.¹⁷ Om man antar att cirka 75 procent av de asylsökande kommer att bo i ett ankomstcenter, och att samtliga dessa genomgår en hälsundersökning, samt att hälften av de som inte bor i ett ankomstcenter genomgår en hälsundersökning så skulle knappt 90 procent av

¹⁷ Beräknat utifrån uppgifter om utbetalad ersättning och antalet nya asylsökande per år. Eftersom ansökningarna kan ske i efterskott, blir andelen ett givet år en grov uppskattning.

samtliga asylsökande genomgå en hälsoundersökning. Det är därför rimligt att vid valet av ersättningsnivå utgå från att 85–90 procent av de asylsökande genomgår en hälsoundersökning.

Vi ser även en möjlighet till förenkling när det gäller ersättning för förvarstagna. I dag får landsting söka ersättning för faktiska kostnader för *hälso- och sjukvård till förvarstagna personer*. Därtill kan de söka en schablonersättning för *hälsoundersökning av förvarstagna personer*. Under 2016 betalade Migrationsverket ut cirka 6 miljoner kronor i ersättning för förvarstagna. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att de särskilda ersättningarna för förvarstagna kan avskaffas. *Schablonersättning för hälso- och sjukvård* ska samtidigt utvidgas så att den även omfattar förvarstagna personer. Någon särskild ersättning för hälsoundersökning för försvarstagna bedöms inte behövas när schablonersättningen ska betalas ut för samtliga asylsökande.

Slutligen föreslår vi att en bestämmelse om återkrav och återbetalning införs även för ersättning till landsting för asylsökande med flera. Sådana bestämmelser finns redan för ersättningar för mottagande av nyanlända invandrare och för ersättning till kommuner för asylsökande med flera.

10.1.8 Statlig ersättning till landstingen för mottagande av nyanlända invandrare

Förslag: Ersättningarna för *varaktig vård* ska avskaffas även för landstingen. Även ersättningen för *betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd* ska avskaffas. Landsting ska i stället ersättas genom en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader*.

Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* ska betalas ut utan ansökan för vidarebosatta och anhöriga till personer som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov som är mottagna i en kommun.

Vi har ovan redogjort för att ersättningssystemet endast ska omfatta initiala kostnader för mottagandet. Långsiktiga och strukturella kostnader ska hanteras av utjämningsystemet. Detta bör gälla även landstingen, som i dag får ersättning för *varaktig vård* och *betyd-*

ande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd. Landstingen bör därför ersättas genom ersättningen för *betydande vård- och omsorgskostnader* enligt vad som angetts i avsnitt 10.1.6. Precis som för kommunerna ska ersättningen endast avse kostnader som uppstår de två första åren efter att de tagits emot i en kommun.

Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* omfattar i dag personer som inte hunnit hälsoundersökas under asyltiden, vidarebosatta och anhöriga till personer som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Eftersom landstingen enligt vårt förslag ska ges ersättning för hälsoundersökning för samtliga asylsökande bör inte kommunmottagna som tidigare varit registrerade i ankomstcenter omfattas av ersättningen för hälsoundersökning för nyanlända. Därmed försvinner behovet av ansökningsförfarandet även här. Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* bör alltså betalas ut utan ansökan för vidarebosatta och anhöriga till personer som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov till det landsting där den nyanlände blir kommunmottagen. Ersättningen ska betalas ut kvartalsvis.

Tabell 10.4 Ersättningar för asylsökande och vissa nyanlända invandrare till landsting

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/ utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Asylsökande med flera				
Ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård	6 § 1996:1357	Utan ansökan	Schablon	Utvidgas till att även omfatta förvarstagna
Hälsoundersökning av asylsökande	6 a § 1996:1357	Efter ansökan	Schablon	Betalas ut utan ansökan
Kostnadskrävande vård till asylsökande	7 § 1996:1357	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Hälso- och sjukvård till förvarstagna personer	5 a § 1996:1357	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Hälsoundersökning av förvarstagna	5 a § 1996:1357	Efter ansökan	Schablon	Tas bort
Nyanlända invandrare				
Hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd	34 § 2010:1122	Efter ansökan	Schablon	Begränsas och betalas ut utan ansökan
Betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd	36 + 42 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Varaktig vård	33 § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ny ersättning för nyanlända invandrare				
Betydande vård- och omsorgskostnader		Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ny ersättning

10.1.9 Kommunsektorns kostnader för mottagandet behöver följas upp regelbundet och systematiskt

Förslag: Statskontoret får i uppdrag att regelbundet följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet.

Uppföljning genom urvalsundersökning

Som vi tidigare har konstaterat har det inte gjorts några systematiska uppföljningar av ersättningssystemet och kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet. Det är därför inte möjligt att säga något om nuvarande ordning ger kommunerna kostnadstäckning. Vi menar att det är viktigt för förtroendet mellan stat och kommunsektorn att det finns en gemensam bild av hur pass väl ersättningarna täcker kostnaderna.

Vi bedömer att det finns två vägar att gå för att få till en regelbunden och systematisk uppföljning av kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet. Det skulle till exempel gå att åstadkomma detta genom att öka detaljeringsgraden i räkenskapssammandraget för kommunerna. Det skulle göra det möjligt att koppla ihop specifika kostnader med de olika ersättningarna. Vi tror dock att kostnaderna för en sådan lösning skulle bli höga och att kostnaden inte skulle motsvara nyttan.

Utredningen menar att man i stället bör införa en ordning där kostnaderna för mottagandet följs upp genom separata uppföljningar i ett representativt urval av kommuner. Sådana uppföljningar gjordes av Integrationsverket fram till att myndigheten lades ned 2007.¹⁸ Uppföljningen bör göras med en viss regelbundenhet, förslagsvis var tredje eller var femte år, så att det är möjligt att fånga upp viktiga förändringar. Underlaget bör sedan ligga till grund för en dialog om ersättningsnivåer mellan staten och kommunsektorn. Ersättningsnivåerna bör sättas utifrån resultatet av kostnadsuppföljningen och den efterföljande dialogen. I vissa fall kan det givetvis vara lämpligt att justera ersättningsnivåer även mellan uppfölj-

¹⁸ Se Integrationsverket (2000), Integrationsverket (2001), Integrationsverket (2002) och Integrationsverket (2003).

ningstillfällena, men årliga uppskrivningar enligt prisindex bör inte vara huvudregeln.

Mottagandeutredningen föreslår att Statskontoret får i uppdrag att genomföra uppföljningen. Uppdraget bör utföras i nära samarbete med ett antal kommuner, förslagsvis 20–30 stycken, och med Skolverket, Migrationsverket och Statistiska centralbyrån. Inom ramen för arbetet bör även en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting föras.

För att genomföra en systematisk kostnadsuppföljning behöver man använda sig av en kombination av metoder. Vissa kostnader kan erhållas genom registeranalys, medan andra bör gå att hämta i kommunernas redovisningssystem. Vissa uppgifter kräver beräkningar baserade på antaganden om prestationer och styckkostnader. Andra kostnader kommer vara svårt att få grepp om. I tabell 10.5 visar vi en grov skiss av hur uppgifterna kan inhämtas.

Tabell 10.5 Skiss för uppföljning av kommunernas kostnader

Kostnad	Volym	Styckkostnad
Asylsökande		
Förskola och skola	Andel barn i respektive åldersgrupp (Migrationsverket)	Genomsnittlig kostnad per elev (Skolverket) + grov uppskattning om merkostnader för asylsökande barn (kommuner)
Vård och boende för ensamkommande barn	Uppgifter om boendemix (Socialstyrelsen)	Kostnad per vårddygn (kommuner)
Vård och boende för i familj		
Boende för asylsökande i kommun	Antal boendedygn (Migrationsverket)	Kostnad per boendedygn (kommuner)
Insatser för asylsökande i kommun	Antal som deltagit i insats (kommuner)	Kostnad per insats (kommuner)
Nyanlända invandrare		
Vård och boende för ensamkommande barn och unga	Uppgifter om boendemix (Socialstyrelsen)	Kostnad per vårddygn (kommuner)
Introduktionsinsatser inom förskola, skola och pedagogisk verksamhet	Mottagna barn (Migrationsverket)	Kostnad per insats (kommuner)
Kommunal vuxenutbildning (SFI och insatser inom etableringsprogrammet)	Antal som deltagit i insats (kommuner)	Kostnad per insats (kommuner)
Samhällsorientering		
Tolkning	Grov uppskattning av behovet per nyanländ	Kostnad per timme (kommuner)
Mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning	-	-
Insatser för att underlätta etablering i samhället	-	-
Beredskap för att ta emot nyanlända	-	-
Ekonomiskt bistånd de två första åren	Utbetalat ekonomiskt bistånd (Statistiska centralbyråns LINDA)	

10.2 Ekonomiska incitament för hög måluppfyllelse

Förslag: Ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas. Förslaget ska finansieras genom att hela eller en del av det tillfälliga stödet för flyktingmottagande, i stället för att fasas in i systemet för kommunalekonomisk utjämning, omvandlas till ett statsbidrag som fördelas efter måluppfyllelsen i mottagandet.

10.2.1 Direkta sanktioner är olämpliga

Utredningens förslag innebär att staten blir beroende av kommunerna för att ordna fram boendeplatser till asylsökande. Det är därför av yttersta vikt att kommunerna lever upp till sina åtaganden och tar emot de asylsökande som anvisas. Vi bedömer att det behövs någon typ av ekonomiska incitament för att stimulera kommunerna till detta.

Som vi beskriver i avsnitt 10.1.5 föreslår vi att den ersättning som kommunerna får för att ordna boende åt asylsökande ska sättas ned om kommunen inte lever upp till sitt åtagande. Denna nedsättning är nödvändig för att inte staten ska betala ersättning för en prestation som inte utförs. Nedsättningen i sig är dock inte tillräcklig för att ge kommuner incitament för att ta emot asylsökande. En kommun som till exempel inte tar emot en enda asylsökande, trots anvisning, får förvisso ingen ersättning, men har å andra sidan heller inga kostnader för mottagandet. Därmed spelar det egentligen ingen roll för den enskilda kommunen om den sköter sitt åtagande eller låter bli att göra det.

En tänkbar möjlighet för att komma åt detta är att införa någon form av vite. En kommun som inte tagit emot en asylsökande skulle då utdömas att betala ett vite till staten. Utredningen bedömer dock att ett förfarande med vite är mindre lämpligt och icke önskvärt ur ett principiellt perspektiv.

Ett vitesförfarande innebär administrationskostnader, och skulle kräva att staten utfärdar ett vite för varje asylsökande som en kommun inte tagit emot. Därtill måste det vara möjligt för en kommun att överklaga ett beslut om vite. Ett förfarande som innebär att stat

och kommun tvistar i domstol kommer knappast att stärka tilliten mellan staten och kommunsektorn.

10.2.2 En målpeng för mottagandet av asylsökande

Mottagandeutredningen menar att ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin målpuppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas. Statsbidraget ska utformas så att en kommun får ersättning i förhållande till hur stor andel av de boendedyggen som kommunen enligt anvisning skulle ha tillhandahållit boende under föregående år som kommunen har tillhandahållit.

Det målrelaterade statsbidraget bör vara tillräckligt stort för att en låg målpuppfyllelse ska få kännbara ekonomiska konsekvenser för de kommuner som inte sköter sitt åtagande. Samtidigt bör det vara förutsägbart för kommunerna vilka intäkter de får givet att de lever upp till sina åtaganden. Vidare bör förslaget vara kostnadsneutralt för staten och kommunsektorn.

Kommuner och landsting tillfördes 10 miljarder kronor 2017 i form av en permanent nivåhöjning av de generella statsbidragen. Av dessa fördelades 7 miljarder kronor som ett särskilt stöd med anledning av flyktingsituationen, med en fördelningsnyckel som tog hänsyn till antal asylsökande och nyanlända invandrare.¹⁹ Resterande 3 miljarder kronor fördelades med ett enhetligt belopp per invånare genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Avsikten är att stödet med anledning av flyktingsituationen ska fasas in i anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

Vi föreslår i stället att hela eller en del av stödet med anledning av flyktingsituationen används för att finansiera vårt föreslagna statsbidrag. År 2020 uppgår stödet till 3 miljarder kronor, varav 2,4 miljarder kronor avser kommuner. Om 2,2 miljarder kronor tas i anspråk möjliggörs ett statsbidrag på i genomsnitt cirka 210 kronor per invånare. Målpengen bör fördelas så att en kommun, *k*, får ersättning enligt följande:

¹⁹ Anslag 1:4, utgiftsområde 25.

$Målpeng\ per\ invånare_k =$

$$\frac{Målupfyllelse_k}{Målupfyllelse_{Riket}} * \frac{Storlek\ på\ statsbidraget}{Invånare_{Riket}}$$

där

$Målupfyllelse_k =$

$$\frac{Tillhandahållna\ boendedygn_k}{Boendedygn\ enligt\ anvisning_k} \text{ om } Boendedygn\ enligt\ anvisning_k > 0$$

1 om $Boendedygn\ enligt\ anvisning_k = 0$

och

$$Måluppfyllelse_{Riket} = \frac{\sum_{1-290}^k Tillhandahållna\ boendedygn_k}{\sum_{1-290}^k Boendedygn\ enligt\ anvisning_k}$$

Låt oss exempelvis anta att kommunerna som helhet tillhandahållit boendedygn i 95 procent av fallen de skulle enligt anvisningarna, och att statsbidraget uppgick till 2,2 miljarder kronor. En kommun som tillhandahållit boende motsvarande samtliga boendedygn enligt anvisning skulle då få 221 kronor per invånare. En kommun som endast tillhandahållit boende motsvarande 50 procent av boendedyggen enligt anvisning skulle få 110 kronor per invånare i statsbidrag. Om en kommun överhuvudtaget inte tillhandahållit boende trots anvisning skulle kommunen inte erhålla något statsbidrag. En kommun som inte fått några anvisade boendedygn får med förslaget 210 kronor per invånare.

Med förslaget blir det alltså kännbara ekonomiska konsekvenser för kommuner som inte lever upp till sina åtaganden. Samtidigt blir det förutsägbart för kommunerna hur mycket statsbidrag de kommer att få – om de lever upp till sina åtaganden kommer de alltid att få bidrag motsvarande minst storleken på statsbidraget per invånare (210 kronor). Konstruktionen av statsbidraget medför också att kom-

munsektorn som helhet får lika mycket pengar oavsett måluppfyllelse.

För att inte försämra kommuners planeringsförutsättningar bör statsbidraget fasas in successivt. Det kan göras genom att endast en del av bidraget fördelas enligt måluppfyllelsen i mottagandet det första året.

11 Konsekvensbeskrivningar

11.1 Utgångspunkter för analysen

11.1.1 Kraven för konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för stat, kommun, landsting, företag eller andra enskilda ska utredningen redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska utredningen även redovisa dessa. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för stat, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå finansiering.¹

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska utredningen redovisa detta. Detsamma gäller om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.²

Av utredningens direktiv framgår också att utredningen ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar och hbtq-personer och analysera förslagen utifrån ett ungdomsperspektiv samt utifrån kostnadseffektivitet.³

¹ 14 och 15 a §§ kommittéförordning (1998:1474).

² 14 och 15 a §§ kommittéförordning (1998:1474).

³ Dir. 2015:107.

11.1.2 Kostnader på kort och lång sikt

Mottagandet av asylsökande och nyanlända påverkar den offentliga sektorns ekonomi på kort och lång sikt. Dels finns det direkta kostnader för själva mottagandet av asylsökande (utgiftsområde 8), dels finns det kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare (utgiftsområde 13). Utöver dessa kostnader påverkar flyktinginvandringen de offentliga finanserna på sikt främst genom att gruppen flyktinginvandrare har lägre sysselsättning och förvärvsinkomster än befolkningen som helhet.⁴

År 2020 väntas kostnaderna för asylprocessen och asylsökandes boende uppgå till cirka 70 000 kronor per asylsökande.⁵ Aldén och Hammarstedt har beräknat att den offentliga sektorns nettokostnad (inklusive kostnader för nyanländas etablering men exklusive kostnader för själva asyltiden) uppgår till mellan 70 000 och 120 000 kronor per flyktinginvandrare fem år efter uppehållstillstånd.⁶ De stora offentligfinansiella kostnaderna med anledning av flyktinginvandringen uppstår alltså efter asyltiden.

Vid en bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser är det därför viktigt att beakta såväl effekten på de direkta kostnaderna för stat och kommun som de mer långsiktiga effekterna på sysselsättning och inkomster bland flyktinginvandrarna. Högre utgifter för själva mottagandet kan vara offentligfinansiellt motiverade om de i tillräckligt hög utsträckning underlättar etableringen och därigenom bidrar till minskade kostnader och högre skatteintäkter på sikt. Utredningens förslag syftar just till att minska de stora kostnader som uppstår efter asyltiden genom att förbättra förutsättningarna för etablering.

Ökade skatteintäkter och minskade kostnader för exempelvis försörjningsstöd i framtiden kan dock inte finansiera utgiftsökningar i dag. Vi har därför tagit fram förslag på finansiering som innebär att statens totala utgifter för mottagandet inte ökar.

⁴ Ruist (2015), SOU 2015:95 och Aldén & Hammarstedt (2016).

⁵ Migrationsverket (2017e).

⁶ Aldén & Hammarstedt (2016).

11.2 Utredningens förslag i korthet

Mottagandeutredningens förslag syftar till att skapa ett sammanhållet system som främjar snabbare etablering för den som får uppehållstillstånd och snabbare återvändande för den som får avslag på sin asylansökan. Därtill syftar förslagen till att uppnå ett jämnare mottagande över landet och bättre planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Förslagen kan sammanfattas i följande punkter:

- **Obligatoriskt ankomstcenter.** Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett ankomstcenter under den tid det finns behov av personlig inställelse för att säkerställa en rättssäker och snabb asylprövning. Asylsökande som inte följer detta ska inte ha rätt till dagersättning. Migrationsverket ska göra en så stor del av asylutredningen som möjligt under tiden i ankomstcentret. I ankomstcentret ska Arbetsförmedlingen kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. De asylsökande ska även få grundläggande samhällsinformation och erbjudas en hälsoundersökning. Dagersättningen ska sättas ned för asylsökande som inte deltar i obligatoriska insatser. Ankomstkommunen ska ansvara för att det finns verksamhet för asylsökande barn i ankomstcentret. För asylsökande som bedöms ha mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen⁷ är det obligatoriskt att bo i ankomstcentret under hela asylprocessen.
- **Väntan i kommun.** Asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande och asylsökande vars ärende hanteras i ett normalt förfarande ska efter den inledande fasen i ankomstcentret anvisas till en kommun och där vänta på beslut. För dessa grupper tar kommunerna över ansvaret för boendet. Därtill ska kommunen erbjuda asylsökande som väntar i kommunen undervisning i svenska, lokalt anpassad samhällsinformation samt insatser som syftar till att ge asylsökande kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. För asylsökande som väntat i mer än sex månader ska kommunen erbjuda aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan på beslut i asylärendet. Staten har det

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.

fulla kostnadsansvaret och ersätter kommunerna för deras åtaganden.

- **Social prövning av eget boende.** Asylsökandes möjlighet att ordna eget boende under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning införs. Prövning ska bara ske i kommuner som ansökt om det och där vissa kriterier är uppfyllda. Asylsökande som väljer att bo i ett eget boende som inte lever upp till de krav som ställs i prövningen ska inte ha rätt till dagersättning.
- **Obligatoriskt avresecenter.** Det ska vara obligatoriskt för asylsökande med ett verkställbart avlägsnandebeslut att under den lagstadgade fristen för avresa bo i ett avresecenter, om inte särskilda skäl finns. Asylsökande som inte följer detta ska inte ha rätt till dagersättning.
- **Nytt ersättningsystem.** Ett nytt och förenklat system för ersättning till kommuner och landsting införs. Genom ersättningsystemet ska staten ersätta kommunsektorn för kostnader för mottagandet av asylsökande och för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare, inklusive försörjningsstöd och betydande kostnader för vård och omsorg de två första åren. Långsiktiga och strukturella kostnader som uppstår till följd av flyktinginvandringen ska hanteras av systemet för kommunal-ekonomisk utjämning. Ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas.

11.3 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Utredningens förslag innebär betydande förändringar av ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter och mellan stat och kommun. Vidare förändras förutsättningarna för myndigheter och kommuner att bedriva verksamhet. För den enskilda individen förändras regelverk, incitamentsstruktur och i många fall geografisk placering.

Effekten på de offentliga finanserna av utredningens förslag beror i hög grad på hur enskilda individer, kommuner och myndigheter väljer att agera. Det är således knappast möjligt att med någon större precision kvantifiera exakt hur varje enskilt förslag eller för-

slagen sammantaget påverkar faktorer som boendemix eller handläggningstider.

Alla uppskattningar av förslagets effekter på de offentliga finanserna kommer därmed att kännetecknas av ett betydande mått av osäkerhet. För att ge bästa möjliga uppskattning av förslagets effekter på de offentliga finanserna presenterar vi ett *räkneexempel*, som baserar sig på en rad antaganden (se avsnitt 11.3.1).

För att ge en uppskattning av osäkerheten i förslagets effekter på de offentliga finanserna presenterar vi en *känslighetsanalys* där vi låter vissa centrala antaganden variera.

Utredningen har inte i uppdrag att föreslå ersättningsnivåer för de statliga ersättningarna till kommuner och landsting. För att beskriva förslagets ekonomiska konsekvenser för stat och kommun i de fall vi föreslår nya uppgifter för kommunerna har dock utredningen utgått från vissa ersättningsnivåer, vilka också ska ses som *räkneexempel*.

När det gäller de övriga ersättningarna antar vi att ersättningsnivåerna sätts så att de av utredningen föreslagna förändringarna genomförs utan att öka utgifterna för staten.

Förslaget om ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska finansieras genom att ett motsvarande belopp av det tillfälliga stödet med anledning av flyktningmottagandet tas i anspråk i stället för att fasas in i det kommunala utjämningsystemet. Därigenom innebär förslaget inte ökade utgifter för staten.

11.3.1 Beräkningsantaganden

Antal asylsökande och inskrivna i mottagandesystemet

I vårt räkneexempel har vi valt att utgå från vad effekten skulle bli om förslaget är fullt infört 2020. I princip hade det naturligtvis varit möjligt att utgå från ett tidigare år. Fördelen med det hade varit att vi kunnat utgå från faktiska uppgifter om antal asylsökande och inskrivna i mottagandesystemet. Men eftersom de senaste åren präglas av det stora antalet asylsökande som kom 2015 är ett sådant förfarande uteslutet. Även åren innan 2015 kännetecknas av ett mycket högt mottagande. Situationen 2020 väntas däremot inte påverkas nämnvärt av det stora antalet nya asylsökande som kom 2015.

För våra beräkningar behöver vi veta hur många nya asylsökande som väntas komma 2020 och hur många som under året väntas vara inskrivna i mottagandesystemet. Valet av 2020 som utgångspunkt för beräkningarna medför dock att vi är hänvisade till Migrationsverkets prognoser.⁸ Dessa prognoser är behäftade med ett stort mått av osäkerhet, vilket även påverkar beräkningarna.

Tabell 11.1 Antal inskrivna i mottagandesystemet vid årets slut 2020

Efter handläggningsstatus (exklusive ensamkommande barn)

Handläggningsstatus	Antal inskrivna vid årets slut
Med ett öppet asylärende	9 000
Med ett uppehållstillstånd	2 300
Med ett ej lagakraftvunnet överklagande	6 200
I återvändandefas, Migrationsverket	7 000
I återvändandefas, Polisen	2 000
Övriga	1 800
Totalt	28 300

Källa: Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos, oktober 2017.

Vi behöver även ha en uppfattning om hur de asylsökande kommer att fördela sig mellan spåren i Migrationsverkets ärendesortering. Andelen som hamnar i snabbspår för bifall och normalprocess avgör hur många asylsökande som ska vänta i en kommun. Vi har här utgått från Migrationsverkets prognos för att få en grov indelning, och kompletterat med uppgifter från 2017 för att få en finare indelning. I tabell 11.2 redovisar vi våra antaganden för antalet asylsökande och tiden i ankomstcenter efter spårindelning.

⁸ Migrationsverket (2017e).

Tabell 11.2 Antal nya asylsökande 2020

Efter antagen spårindelning (exklusive ensamkommande barn)

Spår	Antal asylsökande*	Andel (procent)	Antagna antal dagar i ankomstcenter**
Snabba bifall	5 100	17	30
Normalprocess	15 000	49	30
Uppenbart ogrundade ansökningar	2 400	8	30
Övriga snabba avslag	1 700	5	120
Dublinärenden	6 200	21	50
Totalt	30 300	100	

Kommentar: * Migrationsverkets prognos från oktober 2017 ger oss uppgifter om andelarna för: 1) snabba bifall och normalprocess, 2) uppenbart ogrundade ansökningar och övriga snabba avslag och 3) Dublinärenden. Den finare indelningen har uppskattats utifrån ärenden som hanterats enligt den omarbetade skyddsprocessen 2016–2017. ** Baserat på handläggningstider för ärenden som hanterats enligt den omarbetade skyddsprocessen 2016–2017.

Boendemix

Förslagets effekt på kostnaderna för staten beror i hög grad på hur boendemixen förändras. Boendemixen påverkas av flera av utredningens förslag. Förslagen om obligatoriska ankomst- och avresecenter antas innebära att en större andel asylsökande kommer att bo i statliga anläggningsboenden och en mindre andel i eget boende. Förslaget om väntan i kommun innebär att en betydande andel av de asylsökande ska få sitt boende ordnat av en kommun. Slutligen innebär förslaget om social prövning av eget boende troligen att färre asylsökande kommer att bo i eget boende.

Hur boendemixen påverkas av förslagen beror i hög utsträckning på i vilken mån asylsökande följer kravet att bo i ankomst- och avresecenter och i vilken mån de väljer att bo i kommunala asylboenden. Något kvalificerat estimat för detta är inte möjligt att ta fram, utan vi är hänvisade till rimlighetsbedömningar. I vårt räkneexempel har vi utifrån sådana rimlighetsbedömningar gjort ett antal antaganden som redovisas nedan.

- **Obligatoriskt ankomstcenter.** Cirka 75 procent av de asylsökande följer kravet på att bo i ett ankomstcenter. Vi har utgått från att cirka 50 procent av de asylsökande annars hade bott i eget boende, och 50 procent i anläggningsboende under denna period. Av de som annars hade bott i ett anläggningsboende an-

tar vi att samtliga kommer att bo i ett ankomstcenter under den inledande tiden. Av de som annars hade bott i eget boende antar vi att hälften kommer att bo i ett ankomstcenter under den inledande tiden. Hur länge asylsökande i de olika spåren antas bo i ankomstcentret framgår av tabell 11.2. För samtliga asylsökande som under den inledande tiden bor i eget boende antar vi att dagersättningen dras in under hela asyltiden.

- **Obligatoriskt avresecenter.** Cirka 60 procent av de asylsökande följer kravet på att bo i avresecentret under återvändandefasen. Vi har även här utgått från att cirka 50 procent av de asylsökande annars hade bott i eget boende, och 50 procent i anläggningsboende under återvändandefasen. Av de som annars hade bott i ett anläggningsboende antar vi att samtliga kommer att bo i ett avresecenter under återvändandefasen. Av de som annars hade bott i eget boende antar vi att 25 procent kommer att bo i ett avresecenter under återvändandefasen. Vi antar även att dagersättningen dras in för samtliga asylsökande som bor i eget boende under återvändandefasen.
- **Väntan i kommun.** Cirka 60 procent av gruppen asylsökande som inte är i återvändandefasen eller ska bo på ett ankomstcenter antas bo i ett kommunalt asylboende. Antagandet utgår från att asylsökande som under den inledande tiden bodde i eget boende fortsätter att göra så efter den inledande tiden. Av de som utan förslaget om ankomstcenter skulle ha bott i eget boende under den inledande tiden antar vi att 25 procent kommer att bo i ett kommunalt asylboende. Av de som utan förslaget om ankomstcenter skulle ha bott i ett anläggningsboende antar vi att samtliga kommer bo i ett kommunalt asylboende. Vidare antar vi att de personer med uppehållstillstånd som är inskrivna i mottagandesystemet och har blivit anvisade till en kommun men väntar på bosättning är utskrivna ut mottagandesystemet. Med utredningens förslag kommer asylsökande inte att behöva vänta på ett anläggningsboende eftersom de redan är mottagna i en kommun. Samtidigt antar vi att de som bor i ett kommunalt asylboende och får uppehållstillstånd är inskrivna i mottagandesystemet i ytterligare 30 dagar. Sammantaget blir det dock färre inskrivna med uppehållstillstånd.

- **Social prövning av eget boende.** Förslaget antas medföra att ytterligare 5 procent av dem som enligt antagandena ovan väntas bo i eget boende flyttar till ett kommunalt boende. Vi har utgått från att 35 kommuner uppfyller kriterierna för social prövning, och att prövningen införs för samtliga av dessa kommuner. De berörda kommunerna stod 2016 för 66 procent av antalet inskrivna i eget boende. Vi har därför antagit att 66 procent av dem som antas bo i ett tillåtet eget boende (givet förslagen om ankomst- och avresecenter) omfattas av förslaget om social prövning. Av dessa antas hälften inte leva upp till de krav som ställs i prövningen av boendet. Slutligen antar vi att hälften av dem som inte fått sitt boende godkänt flyttar till ett offentligt anordnat asylboende. För dem som antas bo kvar i ett boende som inte levt upp till kraven i prövningen dras dagersättningen in.

Den samlade effekten av antagandena ovan på boendemixen redovisas i tabell 11.3.

Tabell 11.3 Räkneexempel – Inskrivna i mottagandesystemet 2020

Antaget antal inskrivna i mottagandesystemet (exklusive ensamkommande barn) om förslagen genomförs

	Ska bo i ankomstcenter		Erbjuds boende i kommun		Ska bo i avresecenter		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Tillåtet eget boende	-	-	2 000	13	-	-	2 000	7
Otillåtet eget boende	800	26	4 400	29	3 500	39	8 500	32
Ankomstcenter	2 400	74	-	-	-	-	2 400	9
Avresecenter	-	-	-	-	5 500	61	5 500	20
Kommunalt asylboende	-	-	8 800	58	-	-	8 800	32
Totalt	3 200	100	15 100	100	9 000	100	27 400	100

Källa: Utredningens beräkningar.

Dimensionering av antalet platser

Utifrån våra antaganden om antalet inskrivna och antaganden om belägningsgrad kan vi beräkna behovet av antalet platser i de olika boendeformerna. När det gäller belägningsgraden för kommunala

asylboenden och avresecenter har vi utgått från belägningsgraden för anläggningsboenden 2020 enligt prognos (80 procent).

Enligt vår bedömning behöver belägningsgraden i ankomstcentren vara lägre. Detta eftersom ankomstcentren behöver vara dimensionerade så att de klarar av säsongsvisa variationer utan att centren blir fulla. Ankomstcentren behöver också ha förmåga att hantera betydande avvikelser från prognosen.

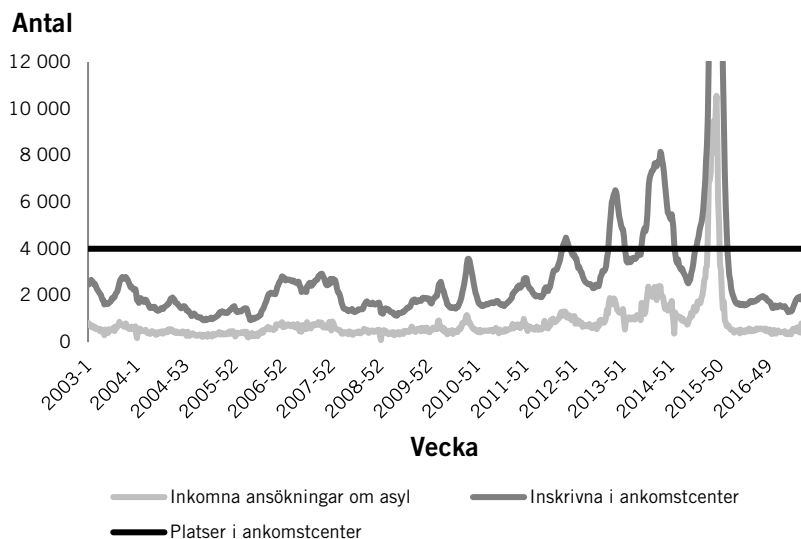
För att få en uppfattning om behovet av platser i ankomstcentren har vi utifrån det historiska antalet inkomna ansökningar om asyl, och givet våra antaganden om spårindelning och tider i ankomstcentret, simulerat antalet inskrivna i ankomstcentret varje vecka för perioden januari 2003 till juli 2017 (figur 11.1). Simuleringen visar att 4 000 platser i ankomstcentret skulle varit tillräckligt för att klara av det historiska mottagandet, bortsett från topparna 2013, 2014 och 2015.

De 4 000 platserna motsvarar utifrån vårt antagande om antalet inskrivna i ankomstcenter 2020 en belägningsgrad om 60 procent. Vår bedömning är därför att denna belägningsgrad är lämplig i ankomstcentren.

En belägningsgrad om 60 procent kan tyckas låg. I sammanhanget bör det dock framhållas att belägningsgraden för samtliga asylboenden (ankomstcenter, kommunalt asylboende och avresecenter) enligt vårt räkneexempel blir 76 procent – en relativt blygsam minskning jämfört med prognosen.

Figur 11.1 Räkneexempel – Simulerat platsbehov i ankomstcenter

Antal inkomna ansökningar om asyl (exklusive ensamkommande barn) och simulerat antal inskrivna i ankomstcenter per vecka



Källa: Migrationsverket och utredningens beräkningar.

Kommentar: Antalet inskrivna i ankomstcenter har beräknats utifrån uppgifter om antalet inkomna ansökningar om asyl per vecka (exklusive ensamkommande barn) och ovan redovisade antaganden om tider i ankomstcenter, spårindelning och andel i eget boende.

I tabell 11.4 redovisar vi antalet platser 2020 enligt Migrationsverkets prognos och enligt vårt räkneexempel. Den största förändringen är att drygt 30 procent av platserna kommer att vara i en kommun i stället för i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. Andelen asylsökande i eget boende minskar, men kommer fortfarande att utgöra drygt 30 procent av det totala antalet platser.

Tabell 11.4 Räkneexempel – Platser i mottagandesystemet 2020

Antalet inskrivna och platser i mottagandesystemet
(exklusive ensamkommande barn)

Boendeform	Enligt prognos				Om förslagen genomförs			
	Inskrivna		Platser		Inskrivna		Platser	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Eget boende (EBO)	14 200	50	14 200	44	10 700	39	10 700	33
Tillfälligt anläggningsboende (ABT)	0	0	0	0	0	0	0	0
Anläggningsboende korridor (ABK)	3 000	11	3 800	12	0	0	0	0
Anläggningsboende lägenhet (ABE)	9 500	34	12 000	38	0	0	0	0
Steg 1/2	1 600	6	2 000	6	0	0	0	0
Ankomstcenter			0	0	2 400	9	4 000	12
Avresecenter			0	0	5 500	20	6 900	21
Kommunalt asylboende			0	0	8 800	32	11 100	34
Summa	28 300	100	32 000	100	27 400	100	32 700	100

Källa: Migrationsverket och utredningens beräkningar.

Kommentar: I beräkningen av antalet platser har utredningen antagit en beläggingsgrad om 60 procent för ankomstcenter, 80 procent för avresecenter och 80 procent för kommunplatserna.

Dygnskostnader

I beräkningarna har vi utgått från de dygnskostnader som Migrationsverket använder i sin prognos för befintliga boendeformer. Dygnskostnaden för ankomstcenter antas vara 200 kronor, baserat på vad motsvarande boendeformer kostar i dag. Dygnskostnaden för avresecenter antas vara 138 kronor, baserat på kostnaden för korridorsboende. Skillnaden i dygnskostnad förklaras av att avresecentret har självhushåll.

För staten blir dygnskostnaden för kommunala asylboenden densamma som ersättningsnivån. En central utgångspunkt vid valet av ersättningsnivå är *finansieringsprincipen*, som här medför att kommunsektorn ska kompenseras fullt ut för skyldigheten att ordna boende åt vissa asylsökande. Samtidigt innebär inte utredningens förslag en höjd boendestandard. Det är dock rimligt att anta att kommunernas genomsnittliga kostnader kommer att bli något högre

eftersom alla kommuner knappast har tillgång till ett lägenhetsbestånd motsvarande dagens anläggningsboende. Utredningen har därför i beräkningarna utgått från en ersättningsnivå som är cirka 25 procent högre än kostnaden givet dagens dygnskostnad och ett antagande om boendemix.⁹ Ersättningen blir då cirka 115 kronor per plats och dygn.

De dygnskostnader som vi har använt oss av i beräkningarna redovisar vi i tabell 11.5. Vad som ingår i boendekostnaden skiljer sig åt beroende på vilken boendeform som avses. För vissa boendeformer ingår kost, medan det inte ingår för andra. Asylsökande som bor i ett boende med självhushåll får en högre dagersättning. För att få fram den totala kostnaden per dygn måste man alltså korrigera för att dagersättningen skiljer sig åt mellan boendeformerna. I beräkningen har vi utgått från den genomsnittliga dagersättningen för olika boendeformer baserat på åldersfördelningen för de inskrivna i mottagandesystemet 2016.

Tabell 11.5 Dygnskostnader för olika boendeformer

Kronor per dygn vid full beläggning

Boendeform	Boende-kostnad	Kost ingår?	Genomsnittlig dagersättning	Total dygnskostnad
Eget boende (EBO)	0	Nej	59	59
Tillfälligt anläggningsboende (ABT)	320	Ja	19	359
Anläggningsboende korridor (ABK)	138	Nej	59	197
Anläggningsboende lägenhet (ABE)	75	Nej	59	134
Steg 1/2	200	Ja	19	219
Ankomstcenter	200	Ja	19	219
Avresecenter	138	Nej	59	197
Kommunalt asylboende	113	Nej	59	172

Källa: Migrationsverket, antaganden för ankomstcenter, avresecenter och boende i kommun.

Kommentar: Dagersättning beräknad utifrån ålder på de inskrivna i mottagandesystemet 2016.

⁹ Antagen fördelning är 25 procent ABK och 75 procent ABE, vilket baserar sig på Migrationsverkets prognos (P5-17) för 2020.

Kortare handläggningstider och övriga effektivitetsvinster

Förslaget om obligatoriska ankomstcenter bör korta handläggningstiderna och förslaget om obligatoriska avresecenter bör förkorta tiden innan ett återvändande kan verkställas. I båda dessa fall minskar behovet av platser i mottagandesystemet, vilket minskar kostnaden.

Hur mycket handläggningstiderna kan kortas beror i hög utsträckning på hur Migrationsverket organiserar sin verksamhet. Handläggningstiderna påverkas också i hög utsträckning av hur många asylsökande som kommer i förhållande till tillgänglig handläggarkapacitet. Om det kommer fler asylsökande än väntat riskerar handläggningstiderna att bli långa trots att ledtider kortats. Vi har i vårt räkneexempel därför valt att utgå från oförändrade handläggningstider. Vad effekten av kortare handläggningstider blir för kostnaden för staten redovisas i stället i känslighetsanalysen. Vi har dock antagit att resekostnaderna för asylsökande minskas med 20 miljoner kronor som en följd av att huvuddelen av prövningen görs i ankomstcentret.¹⁰

Kostnader för administration och behov av anslag

Det förenklade ersättningssystem som utredningen föreslår kommer att innebära minskade kostnader för administration för Migrationsverket. Å andra sidan medför förslaget om social prövning av eget boende ökade administrationskostnader. Eftersom Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning i ankomstcentret finns också ett visst behov av ökat anslag för detta. Följande har antaganden har gjorts:

- Det förenklade ersättningssystemet minskar Migrationsverkets administrationskostnader med motsvarande cirka en tredjedel av kostnaden för administration av ersättningarna 2016.¹¹
- Migrationsverket får hantera cirka 6 000 ansökningar om eget boende i en kommun med social prövning, till en styckkostnad om 1 500 kronor.¹²

¹⁰ Migrationsverket har på utredningens begäran gjort en bedömning av effekten. Förutsatt att all muntlig utredning görs i ankomstcentret uppskattar Migrationsverket att kostnaderna minskar med mellan 20 och 50 miljoner kronor per år för åren 2018–2021.

¹¹ Vi har utgått från kostnadsuppskattningen i Riksrevisionen (2017).

- Migrationsverket hanterar den obligatoriska samhällsinformationen i ankomstcentret och all nedsättning av dagersättning till följd av förslagen inom befintlig ram. Vår bedömning är att detta är möjligt eftersom införandet av obligatoriska ankomstcenter ger Migrationsverket goda förutsättningar att effektivisera verksamheten.
- Arbetsförmedlingen genomför en kartläggning av samtliga vuxna nya asylsökande som ska anvisas till kommun, till en styckkostnad om cirka 1 500 kronor.¹³
- Vi bedömer att de eventuella konsekvenser som de föreslagna ändringarna av det arbetsmarknadspolitiska regelverket kan få i form av fler anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser kan hanteras inom befintliga ramar. Anledningen är att ändringen främst syftar till att förtydliga Arbetsförmedlingens befintliga uppdrag och underlätta för myndighetens verksamhet.

Kostnader för kommunala insatser

Förslaget om väntan i kommun innebär att kommunen ska erbjuda asylsökande undervisning i svenska och lokalt anpassad samhällsinformation samt insatser som syftar till att ge asylsökande kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Därutöver ska kommunen ansvara för att individer vars beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader och som har deltagit i undervisning i svenska och samhällsinformation får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan. Asylsökande som låtit bli att bo i ett ankomstcenter, eller som bor i ett eget boende som inte levt upp till kraven i en social prövning omfattas inte av insatserna.

¹² Det motsvarar cirka fyra timmars arbete för en handläggare med en månadslön på 30 000 kronor, och en OH-kostnad på 50 procent.

¹³ Det motsvarar cirka fyra timmars arbete för en handläggare med en månadslön på 30 000 kronor, och en OH-kostnad på 50 procent.

Förslaget innebär att kommunerna åläggs nya uppgifter. I enlighet med finansieringsprincipen ska staten då ersätta kommunerna för dessa åtaganden. För att beräkna kostnaderna för denna verksamhet har utredningen utgått från följande:

- Kommunerna ersätts med 8 100 kronor per asylsökande för undervisning i svenska. Nivån har beräknats utifrån en ambitionsnivå om 40 timmars undervisning samt en timkostnad baserad på vad studieförbundens undervisning i svenska för asylsökande kostar.¹⁴
- Kommunerna ersätts med 2 200 kronor per asylsökande för samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Nivån har beräknats utifrån en ambitionsnivå om 20 timmar och en timkostnad som motsvarar kostnaden för samhällsorientering.¹⁵
- Kommunerna ersätts med 6 300 kronor per asylsökande som väntat mer än sex månader för aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan på beslut i asylärendet. Nivån har beräknats utifrån en ambitionsnivå om aktiviteter under 30 dagar och dygnskostnaden för en sysselsättningsplats i jobb- och utvecklingsgarantin.¹⁶ Vi antar att 15 procent av de asylsökande över 18 år väntar mer än sex månader på beslut.¹⁷
- Ankomstkommunerna ersätts med ett belopp om 9 400 kronor för verksamhet för barn per plats i ankomstcentret. Nivån har beräknats utifrån att cirka 30 procent av platserna avser barn under 18 år, och att kostnaden per barn motsvarar genomsnittskostnaden för fritidsverksamhet i riket.¹⁸

¹⁴ Utifrån uppgifter om antalet timmar, och totalkostnaden för all undervisning i svenska för asylsökande som studieförbunden har tillhandhållit har timkostnaden beräknats till 203 kronor. Se Folkbildningsrådet (2016).

¹⁵ SOU 2010:37 beräknade kostnaden för 60 timmars samhällsorientering till 6 000 kronor. Vi har inflationsjusterat beloppet.

¹⁶ Sysselsättning hos anordnare var fram till den 31 januari 2018 en insats inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. För tillhandhållandet av en sysselsättningsplats utgick ett anordnarbidrag med 210 kronor per dag och deltagare.

¹⁷ Baserat på motsvarande siffra för 2012, då handläggningstiderna ungefär motsvarande de enligt prognosen för 2020.

¹⁸ Andelen barn utgår från andelen barn av samtliga inskrivna i mottagandesystemet 2016 (exklusive ensamkommande barn). Kostnaden för fritidsverksamhet per inskrivet barn var enligt räkenskapsammandraget för kommunerna 32 324 kronor.

Minskad ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd

Eftersom utredningen föreslår att samtliga asylsökande ska vara inskrivna i mottagandesystemet i en månad efter uppehållstillstånd, minskar kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Kommunen slipper stå för ekonomiskt bistånd den första månaden efter uppehållstillstånd, och individen kan bo kvar i asylboendet med bibehållen dagersättning. Statens ersättning till kommuner bör därför minska med motsvarande belopp (7 500 kronor per kommunmottagen).¹⁹

Målpeng för mottagande av asylsökande

Utredningen föreslår att ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas, och att ett motsvarande belopp av stödet till kommunerna med anledning av flyktingsituationen tas i anspråk för det riktade bidraget i stället för att fasas in i det kommunala utjämningsystemet. Därigenom medför förslaget inga ökade utgifter för staten, och oförändrade intäkter för kommunsektorn. I vårt räkneexempel utgår vi från att nivån på statsbidraget sätts till 210 kronor per invånare, vilket motsvarar cirka 2 200 miljoner kronor 2020.²⁰

11.3.2 Konsekvenser för statens finanser

Ökade utgifter för staten

I tabell 11.6 redovisar vi effekterna på utgifterna för staten för de olika förslagen enligt vårt räkneexempel. Sammantaget uppskattar utredningen att våra förslag kommer att öka statens utgifter med 360 miljoner kronor. Det är framför allt den dyrare boendemixen som gör att statens utgifter ökar. Förslagen om ankomstcenter, avresecenter och väntan i kommun bidrar till att boendemixen blir dyrare. Även förslaget om social prövning leder till en dyrare boendemix.

¹⁹ Vid beräkningen av den minskade kostnaden för kommunerna har vi utgått från det antal kommunmottagna som enligt prognos väntas tas emot från ett anläggningsboende.

²⁰ Enligt Statistiska centralbyråns prognoser uppgår befolkningen till 10,4 miljoner 2020.

Förslaget om väntan i kommun påverkar på flera sätt. Beräkningsantagandet om en ersättningsnivå cirka 25 procent dyrare än dagens boendekostnad innebär en utgiftsökning för staten. Samtidigt medför tidigare utskrivningar ur mottagandet till följd av att inskrivna med uppehållstillstånd inte väntar på bosättning kostnadsbesparingar genom att såväl boendekostnaden som dagersättningen minskar. Andra betydande kostnadsposter är ersättningarna till kommunerna för deras nya åtaganden.

I beräkningen har vi inte tagit hänsyn till att förslagen väntas förbättra etableringen på arbetsmarknaden, vilket på sikt leder till minskade kostnader och högre intäkter för staten. Dessa effekter redogör vi för i avsnitt 11.4.1. Vi har inte heller beaktat att förslagen väntas korta handläggningstiderna och påskynda återvändandet.

Tabell 11.6 Räkneexempel – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Förslag	Uppskattad effekt
Ankomstcenter	94
Högre dygnskostnad och lägre beläggningsgrad än i befintligt boendebestånd	147
Färre väljer eget boende	16
Indragen dagersättning	-103
Arbetsförmedlingens kartläggning	15
Ersättning till kommuner för verksamhet för barn i ankomstcenter	38
Minskade resekostnader för Migrationsverket	-20
Avresecenter	63
Högre dygnskostnad än i befintligt boendebestånd	99
Färre väljer eget boende	39
Indragen dagersättning	-75
Väntan i kommun	199
Färre boendedygn till följd av färre inskrivna med uppehållstillstånd	-60
Färre väljer eget boende	42
Dyrare boendemix (ersättningsnivån höjd i förhållande till befintlig boendekostnad)	86
Ersättning för kommunala insatser	138
Minskad ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd	-38
Länsstyrelsens medel för att stimulera till beredskap och kostnadseffektiva boendelösningar	30
Social prövning av eget boende	24
Färre väljer eget boende	26
Indragen dagersättning	-11
Ökade administrationskostnader för Migrationsverket	9
Nytt ersättningssystem	-20
Minskade administrationskostnader för Migrationsverket	-20
Generellt statsbidrag till kommuner för måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande	-2 200
Minskning av stödet till kommunerna med anledningen av flyktingsituationen	-2 200
Summa	360

Källa: Utredningens beräkningar.

Känslighetsanalys

Utredningen vill återigen framhålla att uppskattningen ovan är ett räkneexempel. Effekten på kostnaden för staten kan ändras av en rad faktorer. Inte minst påverkar antalet asylsökande som följer kravet på att bo i ankomst- och avresecenter. Som vi visar i tabell 11.7 kan kostnaderna bli i storleksordningen 250 miljoner kronor högre eller lägre beroende på vilka antaganden som görs. Därtill har valet av nivåer för ersättningarna till kommunsektorn betydelse. Kortare handläggningstider har potentialen att minska kostnaderna något. En högre beläggningsgrad i ankomstcentren skulle innebära att kostnaderna minskade avsevärt.

Tabell 11.7 Känslighetsanalys – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Ändrat antagande	Uppskattad effekt på utgifterna för staten	Effekten av ändrat beräkningsantagande
Endast 60 procent bor i ankomstcenter under den inledande tiden (-15 procent)	217	-143
Hela 90 procent bor i ankomstcenter under den inledande tiden (+15 procent)	530	170
Endast 45 procent bor i avresecenter under återvändandefasen (-15 procent)	246	-114
Hela 75 procent bor i avresecenter under återvändandefasen (+15 procent)	419	59
Beläggningsgrad i ankomstcenter 80 procent (+20 procent)	277	-83
Nivån för ersättning till kommuner för boenden för asylsökande motsvarar dygnskostnad i befintlig boendemix	275	-85
Nivån för ersättning till kommuner för boenden för asylsökande 50 procent högre än dygnskostnad i befintlig boendemix	445	85
Ankomstcenter innebär att handläggningstiderna kortas med 15 dagar	323	-37
Avresecenter innebär att tiden för återvändande kortas med 15 dagar	344	-16

Källa: Utredningens beräkningar.

11.3.3 Förslag på finansiering

För att finansiera utgiftsökningarna har utredningen tagit fram en rad finansieringsförslag (se tabell 11.8). Våra finansieringsförslag utgår från den övergripande principen att statliga stöd till kommuner och civilsamhället ska vara långsiktiga och att statsbidrag till kommuner främst ska ges som generella bidrag. Tillfälliga satsningar och riktade bidrag med komplicerade ansökningsförfaranden ska undvikas. Därtill medför utredningens förslag att behovet av förvaltningsanslag minskar för vissa myndigheter.

Vi vill betona att finansieringsförslaget ska ses som *ett alternativ* av många möjliga för att finansiera förslagen. Valet av finansiering är alltid föremål för avvägningar mellan olika angelägna mål.

Några av finansieringsförslagen följer direkt av utredningens förslag i övrigt. Eftersom länsstyrelsernas ansvar för tidiga insatser för asylsökande övergår till kommunerna kan länsstyrelsernas förvaltningsanslag minskas och de medel som länsstyrelserna disponerar för tidiga insatser omfördelas. Även de medel länsstyrelserna disponerar för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet och för insatser för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter kan omfördelas eftersom länsstyrelsernas ansvar inom mottagandet förändras.

Eftersom Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning av asylsökande i ankomstcentret bedömer vi att någon ytterligare kartläggning av asylsökande inte är nödvändig. Arbetsförmedlingens nuvarande anslag för att genomföra kompetenskartläggning av asylsökande kan därmed omfördelas (notera att kostnaden för Arbetsförmedlingens kartläggning i ankomstcentret finns med som en kostnadspost).

Utöver det som följer av utredningens förslag i övrigt har vi ytterligare ett finansieringsförslag. Vi föreslår att 200 miljoner kronor av stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande omfördelas. Statsbidraget fördelas till 60 procent efter behovet av bostäder till nyanlända och antalet startbesked för bostäder som motsvarar detta behov.

Eftersom utredningens förslag väntas resultera i ett jämnare mottagande bedömer vi att behovet att fördela medel för bostadsbyggande efter antalet nyanlända minskar. Den föreslagna målpengen bidrar även till att ge kommuner drivkrafter för att planera för en långsiktig bostadsförsörjning som gör att de klarar av sina åtaganden inom mottagandet. Förslaget innebär visserligen minskade intäkter för kommunsektorn, men eftersom utredningens förslag väntas bidra till ett jämnare mottagande och förbättrade planeringsförutsättningar uppnås betydande fördelar för kommunsektorn. Det är därför rimligt att kommunsektorn är med och bidrar till finansieringen av förslagen.

Vårt finansieringsförslag uppgår till 404 miljoner kronor, vilket mer än väl motsvarar utgiftsökningarna enligt vårt räkneexempel.

Tabell 11.8 Finansieringsförslag – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Finansieringsförslag	Avsatta medel 2020	Varav permanenta	Föreslagen förändring
Medel för Länsstyrelsernas arbete med tidiga insatser för asylsökande (U1, anslag 5:1)	72	72	-60
Medel för tidiga insatser för asylsökande med flera (U13, anslag 1:1 ap.1)	68	38	-38
Ersättning till kommuner för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter (U13, anslag 1:1 ap.4)	26	11	-11
Ersättning till kommuner och kommunalförbund för insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet (U13, anslag 1:2 ap.11)	40	40	-40
Förvaltningsanslag för Arbetsförmedlingens arbete med kompetenskartläggning av asylsökande (U14, anslag 1:1)	55	55	-55
Stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande för nyanlända*	780	780	-200
Summa finansieringsförslag	1 041	996	-404

Kommentar: * Anslaget uppgår till 1,3 miljarder, varav 60 procent fördelas efter antalet kommunmottagna nyanlända.

11.3.4 Konsekvenser för kommuners och landstings finanser

En förutsättning för att utredningens förslag ska kunna genomföras är att ersättningsnivåerna utformas så att kommunsektorn kompenseras fullt ut för sina nya uppgifter. Ersättningsnivåer bör därför sättas så att kommunsektorns genomsnittliga kostnader täcks över tid. Det innebär dock att för enskilda kommuner kan kostnaden vara högre eller lägre än ersättningen. Förutsatt att ersättningsnivåerna sätts så att kommuners och landstings genomsnittliga kostnader över tid täcks bedömer vi att förslagen om nya uppgifter för kommunerna inte har några effekter på kommuners och landstings finanser.

Förslaget om ett nytt ersättningssystem innebär att kommuners rätt till ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd begränsas till de två första åren som en individ vistas i kommunen efter beslut om uppehållstillstånd. Vidare begränsas kommuners och landstings

rätt till ersättning för vård- och omsorgskostnader. Begränsningen innebär att kommuner och landsting har rätt till ersättning under de två första åren som en individ vistas i kommunen eller landstinget efter beslut om uppehållstillstånd om de totala kostnaderna för en person uppgått till minst 300 000 kronor under ett år.

Förslaget innebär att statens kostnadsansvar för nyanlända invandrare minskar. Utfallet för hur mycket ersättning som totalt betalas ut är helt beroende på hur staten sätter ersättningsnivåerna för de ersättningar vi föreslår. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå ersättningsnivåer. Eftersom det saknas tillräcklig kunskap om kommunernas faktiska kostnader för mottagandet är det också svårt att uppskatta vad som är lämpliga ersättningsnivåer.

11.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

11.4.1 Snabbare etablering

Ett av de huvudsakliga syftena med utredningens förslag är att främja etableringen så att nyanlända invandrare snabbare kommer i arbete och blir självförsörjande. Våra förslag underlättar etableringen på två sätt.

För det första så kommer fler asylsökande att hamna i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. I förlängningen kommer det sannolikt även att bidra till ett jämnare mottagande av nyanlända invandrare och att färre bosätter sig på egen hand i kommuner med mindre goda arbetsmarknadsförutsättningar. Anledningen till detta är att kommuner som historiskt sett haft ett högt mottagande av asylsökande även tagit emot många nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand samtidigt som dessa kommuner tenderat att vara små kommuner med mindre goda arbetsmarknadsförutsättningar.

Lokala arbetsmarknadsförutsättningar har betydelse för andelen flyktinginvandrare som förvärvsarbetar. Exempelvis visar en studie av Bevelander och Lundh att variabler som arbetslöshet och sysselsättning i kommunen samt den lokala arbetsmarknadens storlek har betydelse för flyktinginvandrades förvärvsfrekvens.²¹ En analys

²¹ Bevelander & Lundh (2007).

utförd av Sweco på uppdrag av Riksrevisionen påvisar ett samband mellan lokal sysselsättningstillväxt och flyktinginvandrades förvärvsfrekvens.²² Vidare visar utvärderingar av den så kallade Hela Sverige-strategin att arbetsmarknadsutfallet för flyktinginvandrare försämrades jämfört med innan reformen.²³

Det är således troligt att flyktinginvandrades etablering skulle förbättras om fler asylsökande placerades i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar.

För det andra så innebär utredningens förslag ett större fokus på etableringsfrämjande insatser redan under asyltiden. Eftersom insatserna med utredningens förslag i högre grad kommer igång redan under asyltiden kan etableringen tänkas påskyndas för individer som får uppehållstillstånd.

Eftersom individen inte behöver bryta upp och flytta vid ett uppehållstillstånd ges individen starkare drivkrafter att knyta kontakter och etablera sig lokalt redan under asyltiden. Samtidigt ges kommunen starkare möjligheter och drivkrafter att påbörja integrationsarbetet redan under asyltiden. Förslagen antas därför även korta etableringstiden genom ett större fokus på tidiga etableringsfrämjande insatser.

En snabbare etablering, uttryckt som högre sysselsättningsgrad för flyktinginvandrare, har stor effekt på de offentliga finanserna. Genom att sysselsättningen för flyktinginvandrare höjs ökar skatteintäkterna samtidigt som kostnaderna för transfereringar minskar.

11.4.2 Ett effektivare återvändande

En central utgångspunkt för utredningen har varit att öka benägenheten att återvända. Utredningens förslag om ett obligatoriskt avresecenter innebär att samhället sänder en tydligare signal till den som fått ett lagakraftvunnet avslag på sin asylansökan att man måste återvända.

För den som fått avslag innebär flytten till avresecenter ett uppbrott och att befintliga nätverk bryts upp. Anknytningen till Sverige torde därmed minska. Eftersom den som ska återvända bor i ett

²² Riksrevisionen (2015), bilaga D.

²³ Edin med flera (2004) och Åslund & Rooth (2007).

avresecenter ges Migrationsverket större möjlighet att förmå den enskilde att medverka till återvändandet genom samtal och andra insatser. Av ovan angivna skäl är det utredningens bedömning att förslagen kommer att öka benägenheten att återvända och påskynda återvändandet för de som fått ett verkställbart avlägsnandebeslut.

En trolig effekt av förslaget om obligatoriska avresecenter är även att personer som avser avvika gör det tidigare i processen. Den som redan har bestämt sig för att avvika har knappast något skäl att flytta till avresecentret. Att fler som ändå tänkt avvika gör det tidigare påverkar inte benägenheten att återvända, men innebär att det offentligas kostnader för denna grupp minskar.

11.4.3 Minskad segregation och utsatthet

Utredningens förslag om att vissa asylsökande ska vänta i en kommun innebär ett jämnare mottagande mellan rikets kommuner. På sikt bör det innebära en minskad geografisk koncentration även av nyanlända, och därmed mindre risk för att nyanlända invandrare inledningsvis hamnar i kommuner med utsatta bostadsområden. I förlängningen bör därför även färre nyanlända hamna i ekonomiskt och socialt utsatta bostadsområden.

Förslaget om att social prövning ska gälla i vissa kommuner väntas minska trångboddhet och kan också minska koncentrationen av asylsökande och nyanlända invandrare till socialt och ekonomiskt utsatta bostadsområden.

11.5 Konsekvenser för kommuner och landsting

11.5.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Av regeringsformen framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas dels genom det representativa och parlamentariska statskicket, dels genom kommunal självstyrelse.²⁴ Där anges också att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt

²⁴ 1 kap. 1 § regeringsformen.

intresse på den kommunala självstyrelsens grund, att närmare bestämmelser om detta finns i lag och att kommunerna sköter de övriga angelägenheter som bestäms i lag på samma grund.²⁵ Enligt den så kallade proportionalitetsprincipen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.²⁶

Det finns emellertid ingen allmän accepterad definition av den kommunala självstyrelsen. Detta är avsiktligt och beror delvis på att det inte ansetts önskvärt att dra en tydlig gräns mellan det statliga och kommunala åtagandet. I förarbetena till regeringsformen uttalade regeringen bland annat att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlagen kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Regeringen uttalade vidare att det var av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda skyldigheter hade en fri sektor inom vilken de kunde ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område fanns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anfördes även att denna initiativrätt kunde sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som borde komma till klart uttryck i regeringsformen.²⁷

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras kompetens. Där anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter.²⁸ Av lagen framgår att kommuner och landsting själva tar hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska skötas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna reglering brukar benämnas kommunernas allmänna kompetens. Det framgår även att den allmänna kompetensen begränsas av att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kom-

²⁵ 14 kap. 2 § regeringsformen.

²⁶ 14 kap. 3 § regeringsformen.

²⁷ Prop. 1973:90, bet. KU 1973:26, rskr. 1973:626.

²⁸ 1 kap. 1 § kommunallag (2017:725).

munen eller till dess medlemmar knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad (lokaliseringsprincipen).²⁹

Vid sidan av kommunallagen finns ett stort antal lagar som innehåller bestämmelser om kommunernas befogenheter och skyldigheter på olika områden.³⁰ De uppgifter som regleras av sådana speciallagar brukar kallas för den specialreglerade kompetensen.

Av proportionalitetsprincipen i regeringsformen följer att en bedömning ska göras av förslag till ny lagstiftning som inskränker den kommunala självstyrelsen. Vid en sådan bedömning ska en analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen göras. Därefter ska en avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som motiverar den föreslagna lagstiftningen göras.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun påverkas

Utredningens förslag innebär att kommunerna får ansvar för uppgifter som staten i dag har ansvar för. Kommuner får ansvar för att ordna boende åt vissa asylsökande liksom för att erbjuda tidiga insatser till asylsökande.

De nya uppgifterna kan inte anses rymmas inom kommunernas allmänna kompetens. Det rör sig om insatser till personer som inte redan vistas i kommunen. Verksamheten knyter inte an till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Slutligen är mottagandet i dag ett statligt åtagande.

Utredningens förslag innebär att obligatoriska uppgifter tillkommer inom den specialreglerade kompetensen, vilket kan betraktas som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Även med nuvarande ordning påverkas kommunerna dock i allra högsta grad av asylmottagandet. I dagens system kan en kommun inte påverka hur många asylsökande som befinner sig i kommunen eller var i kommunen dessa bor. Detta eftersom placeringen styrs helt av var Migrationsverket placerar sina anläggningsboenden och var asylsökande som väljer eget boende bosätter sig. Även om dagens ordning i formell mening inte är att betrakta som en inskränkning i

²⁹ 2 kap. 1 § kommunallag (2017:725).

³⁰ Exempelvis socialtjänstlag (2001:453) och plan- och bygglag (2010:900).

den kommunala självstyrelsen, innebär det ändå i praktiken att handlingsutrymmet för kommuner med högt mottagande är kraftigt begränsat.

Allmänintresset väger över

Utredningens förslag syftar till att underlätta etableringen av individer som får uppehållstillstånd, uppnå ett jämnare mottagande av asylsökande och nyanlända och förbättra kommunernas planeringsförutsättningar. Vår bedömning är att dessa motiv är av sådan betydelse för såväl staten som kommunerna att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär är proportionerlig med hänsyn till de motiv som föranleder förslagen.

Vi vill särskilt framhålla att det inte finns några alternativa lösningar som i samma utsträckning uppnår det önskade resultatet men som inte innebär någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Det vore praktiskt mycket svårt för staten att på ett kostnadseffektivt sätt bedriva boenden i samtliga rikets kommuner. Med en jämnare fördelning av asylsökande skulle det också vara ineffektivt och opraktiskt att staten ska bygga upp en ny parallell struktur för att tillhandahålla samhällsinformation och svenskundervisning för asylsökande när kommuner redan genomför snarlika uppgifter för nyanlända invandrare.

Slutligen vill vi framhålla att även om förslagen i formell mening innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen så innebär de samtidigt en decentralisering av såväl makt som ansvar. Med utredningens förslag får kommuner ett stort utrymme att utforma mottagandet efter lokala förutsättningar och behov.

11.5.2 Övriga konsekvenser för kommuner och landsting

Ett jämnare mottagande innebär en omfördelning av ansvar mellan kommuner

Våra förslag kommer med säkerhet att leda till ett jämnare mottagande av asylsökande mellan rikets kommuner. Kommuner som historiskt sett haft ett mycket lågt mottagande av asylsökande kommer att behöva ta emot fler asylsökande. Samtidigt kommer kommuner

som haft ett högt mottagande ta emot betydligt färre. Utredningens förslag innebär alltså en omfördelning av ansvar för mottagandet mellan kommuner.

Bättre planeringsförutsättningar innebär effektivitetsvinster

Våra förslag förbättrar kommunernas planeringsförutsättningar. Genom att kommunerna vet sitt andelstal och känner till prognosen för antalet asylsökande kan kommunen få en uppskattning av hur många asylsökande som ska tas emot i kommunen. Naturligtvis innebär detta fortfarande en betydande osäkerhet, eftersom prognoser inom migrationsområdet är osäkra och kan slå fel. Men kommuner kommer inte att ställas inför situationer där Migrationsverket med kort varsel öppnar ett anläggningsboende med följd att snabb anpassning av kommunal verksamhet krävs. Det blir därmed lättare för kommuner att planera mottagandet och att dimensionera kommunala verksamheter som skola och förskola. Genom att det blir lättare att dimensionera den kommunala verksamheten över tid uppnås även effektivitetsvinster.

11.6 Övriga konsekvenser

11.6.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

I den mån utredningens förslag ökar benägenheten att återvända för dem som fått ett lagakraftvunnet avslagsbeslut kommer det att bli färre personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Därmed motverkas uppkomsten av parallellsamhällen med svartarbete och annan kriminalitet.

Utredningens förslag väntas leda till att färre bor i trångboddhet i utsatta områden. Det leder sannolikt till att färre hamnar i brottsliga sammanhang eller utsätts för brottslighet.

Effekten kan dock vara motsatt för dem som trots allt bor i ett otillåtet eget boende och får dagersättningen indragen.

11.6.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet

Utredningens förslag väntas generellt sett inte ha någon betydelse för sysselsättningen i alla delar av landet. Men eftersom utredningens förslag innebär ett jämnare mottagande av asylsökande kommer naturligtvis arbetstillfällena att försvinna i kommuner som tidigare haft ett mycket högt mottagande av asylsökande för att i stället uppstå i kommuner som tidigare haft ett lågt mottagande. Samtidigt innebär ett jämnare mottagande att enskilda kommuner i mindre utsträckning får ett stort inflöde av personer som i många fall står långt ifrån arbetsmarknaden. För sådana kommuner innebär utredningens förslag en lägre arbetslöshet.

Ett jämnare mottagande förbättrar även den offentliga sektorns förutsättningar att tillgodose behoven av offentlig service hos befolkningen. Exempelvis minskar troligen risken för överfulla skolor eller vårdcentraler i kommuner som på kort tid tagit emot många asylsökande eller nyanlända invandrare.

11.6.3 Konsekvenser för små företags förutsättningar

Utredningen bedömer att förslagen i detta betänkande inte har någon betydelse för små företags förutsättningar.

11.6.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Mottagandeutredningen bedömer att förslagen som helhet kommer att ha en positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Till exempel bör de obligatoriska ankomstboendena och den föreslagna prövningen av vissa asylsökandes val av eget boende under asyltiden göra att fler asylsökande får en ordnad och socialt hållbar boendesituation. Detta bör ha en positiv effekt när det gäller kvinnors möjligheter att ta del av och delta i de insatser och aktiviteter som erbjuds under väntetiden. Kvinnors aktivitetsgrad och deltagande i etableringsfrämjande insatser under väntetiden bör därmed kunna öka. Detta eftersom det är vanligare att kvinnor som bor i anläggningsboenden deltar i undervisning i svenska och praktik

eller annan sysselsättning än kvinnor som bor i eget boende under asyltiden.

På längre sikt bör detta skapa förutsättningar för en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för utrikes födda kvinnor vilket bör vara positivt för jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället. I dag är det till exempel så att utomeuropeiskt födda kvinnor i större utsträckning står utanför arbetsmarknaden än andra grupper.³¹ Genom de föreslagna förändringarna av mottagandet borde de långsiktiga förutsättningarna för ett ökat deltagande i arbetskraften för dessa kvinnor förbättras.

Vi bedömer också att verksamheten för barn i ankomstcenter kan ha potential att öka asylsökande kvinnors möjlighet att delta i insatser och aktiviteter samt knyta kontakter med lokalsamhället.

Även förslagen om obligatorisk samhällsinformation och kartläggning och dokumentation av individens yrkes- och utbildningsbakgrund bör ha positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. En stor andel av de asylsökande kvinnorna kan generellt sett antas ha kortare och mer avgränsade utbildnings- och yrkeserfarenheter än asylsökande män. Kunskapen om detta behöver öka och beaktas i större utsträckning i utformningen av insatser och aktiviteter för asylsökande och nyanlända invandrare. Förslaget om obligatorisk kartläggning kan därmed antas ha större effekt för asylsökande kvinnor än för asylsökande män.

De obligatoriska ankomstcentren där Migrationsverket och andra myndigheter är närvarande bör också leda till att förutsättningarna att tidigt upptäcka förekomst inom en familj av mäns våld mot kvinnor och barn samt hedersrelaterat våld förbättras. På samma sätt bör förslaget om att kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden öka de kommunala verksamheternas möjligheter att på ett tidigt stadie identifiera olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskulturer. Detta kommer i sin tur ha positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

³¹ Statskontoret (2018).

11.6.5 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund kan inte nås om inte nyanlända invandrare ges goda förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom utredningens förslag förbättrar möjligheten för etablering på arbetsmarknaden ökar möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen.

11.6.6 Konsekvenser för barn och unga

En positiv effekt av utredningens förslag är att asylsökande barn kommer att erbjudas verksamhet i ankomstcentren. Därmed får de tillgång till en verksamhet redan från första dagen, i stället för att behöva vänta på att få en plats i skolan. Det kan bidra till att skapa en meningsfull vardag för asylsökande barn i väntan på att de kan påbörja sin skolgång.

Förslaget att begränsa asylsökandes möjlighet till eget boende väntas leda till att färre bor i trångboddhet i utsatta områden. Det i sin tur kan antas ha positiva effekter, särskilt ur ett barnperspektiv. Dels eftersom trångboddheten leder till att ungdomar (särskilt pojkar) tillbringar mycket tid ute i den offentliga miljön, vilket i vissa av dessa områden innebär en särskild risk för att exponeras för kriminella strukturer.³² Dels eftersom trångboddheten kan antas bidra till sämre hälsa och sämre skolresultat.

Förslaget om obligatoriskt avresecenter för asylsökande som fått avslag på sin ansökan innebär att barnfamiljer kommer att behöva flytta från den kommun där de vistats under tiden de väntat på beslut. I samband med detta kommer de i många fall att behöva byta skola. Dessa barn befinner sig i en utsatt situation och ett uppbrott är därmed inte det bästa ur ett strikt barnperspektiv. Mot bakgrund av behovet att uppmuntra återvändande bedömer dock utredningen att det ändå är nödvändigt att även barnfamiljer flyttar till ett avresecenter. Därtill är avresecenter avsett för en begränsad tidsperiod. Å andra sidan är det också psykiskt påfrestande, särskilt för barn, att vistas i ett land utan tillstånd. Därmed kan en snabb

³² Polismyndigheten (2017).

process för återvändande anses som mer humanitär än en utdragen process.

En stor andel av de asylsökande är unga vuxna mellan 18 och 25 år. År 2016 uppgick andelen i denna ålder till cirka 15 procent av alla asylsökande. Utredningens förslag kommer att få betydelse för denna målgrupp genom att förbättra förutsättningarna för en snabbare etablering, vilket är viktigt inte minst ur ett ungdomsperspektiv.

Vi bedömer också att de obligatoriska ankomstcentren där Migrationsverket och andra myndigheter är närvarande och de kommunala asylboendena kan få positiva effekter för barn och ungdomar. Detta eftersom boendeformerna bör göra det lättare att på ett tidigt stadium identifiera och upptäcka förekomst av olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskulturer inom en familj eller en grupp asylsökande.

Utredningen vill också uppmärksamma att förslagen innebär att mottagandet av asylsökande barn i familj och mottagandet av asylsökande ensamkommande barn – precis som i dag – kommer att skilja sig åt. Barn i familj kommer att bo vid ankomstcenter och därmed få tillgång till den service och de fördelar som finns med att bo i ett ankomstcenter, medan ensamkommande barn kommer att bo i en kommun. Det är därför viktigt att Migrationsverket säkerställer att ensamkommande barn i möjligaste mån får samma möjligheter att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter som barn i familj som bor i ett ankomstcenter under de första 30 dagarna.

11.6.7 Konsekvenser för hbtq-personer

De obligatoriska ankomstcentren skulle kunna innebära att vissa grupper av asylsökande, till exempel hbtq-personer, hamnar i en utsatt situation. Utredningen har dock föreslagit att det ska vara möjligt för Migrationsverket att i situationer där det inte är lämpligt att låta en person med särskilda behov bo vid ett ankomstcenter anvisa personen till ett annat boende. I händelse av en sådan situation ska Migrationsverket ordna en godtagbar boendelösning i närheten av ett ankomstcenter så att den enskilde fortfarande har goda förutsättningar att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det är också lämpligt att vid ett eventuellt införande

av ankomstcenter följa upp om den nya boendeformen är en trygg boendemiljö för asylsökande med särskilda behov.

I övrigt bedömer utredningen att förslagen inte har några direkta konsekvenser för hbtq-personer.

12 Utredningens alternativa upplägg

12.1 En komplex utmaning kan lösas på olika sätt

Mottagandeutredningen har arbetat fram ett huvudförslag till ett nytt system för mottagande av asylsökande och nyanlända som bygger på att staten och kommunsektorn tar ett gemensamt ansvar för boende och insatser (se kapitel 5–11). Förslaget syftar främst till att främja en rättssäker och snabb prövning, en sammanhållen process för den enskilde, en effektiv etablering i arbets- och samhällslivet och ett effektivt arbete med återvändande.

Komplexa samhällsutmaningar kan dock sällan lösas genom enbart ett handlingsalternativ vilket utesluter alla andra. Den enda vägens lösning är en sällsynt företeelse i svåra samhällsfrågor. Under arbetets gång har det också framkommit att det finns behov av att även redovisa ett alternativ till utredningens huvudförslag.

Utredningen har alltså utrett sig fram till att det ur de flesta aspekter är bäst att vissa asylsökande väntar i en kommun.

Vi har vidare observerat en brist på tillit för staten i många kommuner vilken skulle kunna försvåra genomförandet av huvudförslaget. Skälet till att utredningen därför väljer att lägga fram det alternativa upplägget är att det ska finnas handlingsmöjligheter för staten även om man inte skulle komma överens med kommunerna om genomförandet av huvudförslaget.

Det alternativa upplägget bygger på att staten behåller ansvaret för boende och insatser för asylsökande under hela asyltiden. I upplägget ges vidare verksamhets- och prövningsperspektivet stor betydelse. I detta kapitel redogör vi för utgångspunkterna för det alternativa upplägget, i kapitel 13 presenterar vi själva upplägget och i kapitel 14 beskriver vi konsekvenserna.

12.2 Utgångspunkter för ett mottagandesystem med statligt ansvar och koncentrerad struktur

Genomgående gäller samma utgångspunkter för det alternativa upplägget som för utredningens huvudförslag. Regeringens direktiv är desamma vilket utredningen har förhållit sig till och hanterat. De mål och värden som ett nytt mottagandesystem ska beakta är också desamma. För ett mer utförligt resonemang om dessa mål, värden och utgångspunkter hänvisar vi till kapitel 5.

Det alternativa upplägget där staten ensamt tar ansvar för boende och tidiga insatser för asylsökande innebär dock att vi har viktat om vissa av dessa mål och värden. Detta har gjort att vi också har korrigerat vissa av utgångspunkterna i det alternativa upplägget.

12.2.1 Prövningen i fokus

I ett alternativt upplägg där staten ensamt ska ansvara för boende och tidiga insatser för asylsökande under hela asyltiden blir asylprövningen och Migrationsverkets verksamhetsperspektiv än mer central än i utredningens huvudförslag. Detta perspektiv behöver därför ges större vikt i ett alternativt upplägg. Anledningen till detta är att ett sådant system har svårare att hantera och fungera med långa handläggnings- och vistelsetider än ett system som bygger på en tydlig spårindelning och ett decentraliserat mottagande där staten och kommunsektorn delar på ansvaret.

Givet detta bör boende och mottagande organiseras och struktureras så att det utgår från och underlättar samt effektiviserar Migrationsverkets prövningsverksamhet och arbete med återvändande. En konsekvens av detta är att boende och mottagande i ett alternativt upplägg behöver koncentreras till orter och kommuner där Migrationsverket har prövningsverksamhet.

12.2.2 Jämnare fördelning först efter uppehållstillstånd

Eftersom prövningen och verksamhetsperspektivet hamnar än mer i fokus i ett alternativt upplägg kommer en sådan ordning att innebära mer koncentrerade boendelösningar. Organisering och lokalisering behöver därmed ta större hänsyn till kommuners och lands-

tings kapacitet än i utredningens huvudförslag. Detta eftersom ett system med statliga boenden där asylsökande bor under hela asyltiden innebär ett mer omfattande och längre åtagandet för den kommun och det landsting dit boenden och verksamhet lokaliseras. I och med att anläggningarna också bör vara stora blir antalet möjliga kommuner färre vilket måste beaktas vid utformningen av förslagen.

Regeringens direktiv understryker att förslagen ska syfta till ett jämnare mottagande mellan Sveriges kommuner. Utredningen delar bedömningen att det är önskvärt med ett jämnare mottagande, men menar att det är svårt att få till i ett system där prövnings-perspektivet viktas upp och där staten på egen hand ska ta ansvar för boende och tidiga insatser under hela asyltiden.

I ett alternativt upplägg där prövningen står i centrum är det svårt att undvika koncentration till ett färre antal platser i landet. Det blir därmed svårt att uppnå en jämnare fördelning av mottagandet av asylsökande mellan Sveriges kommuner. Mottagandeutredningen menar därför att man i ett alternativt upplägg behöver säkerställa att mottagandet av nyanlända invandrare kan fördelas jämnare mellan landets kommuner.

12.3 Staten kan inte lösa allt på egen hand

Även om vårt alternativa upplägg går ut på att staten på egen hand tar ansvar för boende och tidiga insatser för asylsökande innebär det inte att staten ska bygga upp en parallell struktur för skola, vård eller socialtjänst. Att göra det är knappast förenligt med en god hushållning med statliga medel.

Även i ett alternativt upplägg bör dessa uppgifter hanteras av kommuner och landsting. Det är i kommunerna och landstingen som resurser och kompetens finns och detta bör även utnyttjas i ett alternativt upplägg. Staten ska då ersätta kommuner och landsting för de åtaganden de har i det alternativa upplägget.

13 Mottagandecenter för ankomst, väntan och återvändande

13.1 Obligatoriska boenden för snabbare prövning och återvändande

Förslag: En ordning med särskilda mottagandecenter som Migrationsverket ansvarar för införs. Migrationsverket ska ordna boende till alla asylsökande. Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett mottagandecenter under 30 dagar. Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden i mottagandecenter.

Vissa asylsökande ska bo i ett mottagandecenter under hela asylprocessen. Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden för dessa asylsökande. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska stanna i mottagandecenter ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Det ska vara obligatoriskt även för individer med ett verkställbart avlägsnandebeslut att bo i ett mottagandecenter under den lagstadgade fristen för avresa.

Asylsökande som inte bor i ett mottagandecenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Asylsökande som återvänder till ett mottagandecenter ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera ska tas bort.

Bedömning: En ansökan om asyl bör lämnas in vid Sveriges gräns eller vid ett mottagandecenter.

Migrationsverket bör prioritera handläggning av ärenden till asylsökande som bor i mottagandecenter under den obligatoriska tiden.

Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbetsätt för att öka det frivilliga återvändandet.

13.1.1 Ett ordnat mottagande i mottagandecenter

Våra överväganden och motiv till införandet av mottagandecenter i det alternativa upplägget är i princip desamma som de som gäller för ankomst- och avresecentren i utredningens huvudförslag. Följande förslag och bedömningar är identiska med de som finns i utredningens huvudförslag. För en utförlig beskrivning av dessa förslag och bedömningar hänvisar vi till avsnitt 6.1, 8.1.1 och 8.2.

- Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett mottagandecenter under 30 dagar. Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden i mottagandecenter.
- Vissa asylsökande ska bo i ett mottagandecenter under hela asylprocessen. Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden för dessa asylsökande. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska stanna i mottagandecenter ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.
- Det ska vara obligatoriskt även för individer med ett verkställbart avlägsnandebeslut att bo i ett mottagandecenter under den lagstadgade fristen för avresa.
- Asylsökande som inte bor i ett mottagandecenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Asylsökande som återvänder till ett mottagandecenter ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.
- Bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera ska tas bort.

- En ansökan om asyl bör lämnas in vid Sveriges gräns eller vid ett mottagandecenter.
- Migrationsverket bör prioritera handläggning av ärenden till asylsökande som bor i mottagandecenter under den obligatoriska tiden.
- Statskontoret bör få i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet för personer som fått avslag på sin asylansökan.

13.1.2 Sammanhållet mottagande med verksamhetsperspektiv

En ordning med mottagandecenter bygger på ett verksamhetsperspektiv där en rättssäker och snabb asylprövning är det överordnade målet. Mottagandecentren ska utgå och utformas från ett prövningsperspektiv och Migrationsverkets verksamhetsbehov till stora delar på samma sätt som vad gäller ankomstcenter. Centren ska utformas så att flödet i verksamheten underlättas liksom utifrån verksamhetens behov av tillgänglighet till de asylsökande. Migrationsverket och andra aktörer ska kunna genomföra sina insatser och åtgärder på ett enkelt och smidigt sätt. Alla aktörer ska kunna dra nytta av stordriftsfördelar och därigenom genomföra fler insatser på kort tid.

Till skillnad från ankomstcenter blir verksamhetsperspektivet starkare när asylsökande samlas i större boenden så att asylprocessen i sin helhet kan genomföras samlat. När olika verksamhetsgrenar finns representerade vid boendena och hela verksamheten är samlad på ett ställe är det lättare att få till ett kunskapsutbyte mellan olika verksamheter. Det ger Migrationsverket goda möjligheter att bygga upp en effektiv prövningsprocess. Det underlättar också för myndigheten att redan initialt ha ett fokus på att utreda den asylsökandes identitet och tidigt vidta åtgärder för ett eventuellt återvändande.

Utifrån ett verksamhetsperspektiv med fördelning av boendeplatser är det en fördel om det endast finns en typ av boendeplatser. Det saknar betydelse vilket skede i processen – ankomst, väntan eller återvändande – som en person befinner sig i utan varje plats kan användas till en inskriven person. Det innebär att platserna kan an-

vändas mer effektivt än när en individ ska bo i en särskild typ av boende beroende på var i processen personen befinner sig.

13.1.3 Ett boende under hela asyltiden

En stabil och förutsägbar tillvaro under asyltiden

Mottagandecenter ska vara det boende som Migrationsverket driver för statens räkning. Det finns bara en typ av boende och det används för asylsökande under hela processen. Individer kan bo i ett mottagandecenter från att de lämnar in sin asylansökan fram till att de som nyanlända ska bosätta sig i en kommun eller till de ska lämna Sverige efter att de fått avslag på sin ansökan. I mottagandecenter kommer det därför att finnas asylsökande i alla skeden av asylprocessen.

Utredningen anser att det finns ett värde i att asylsökande bor på ett ställe under hela asyltiden. För den enskilda blir det tydligt och förutsägbart vad som gäller och det finns en viss trygghet i att slippa uppbrott under asyltiden. När den asylsökande vet att han eller hon kommer att stanna i boendet under en förhållandevis lång period kan det leda till att individen skapar nätverk och tar kontakt med myndigheter, lokalsamhället och föreningar på orten. Dessa kontakter skapar i förlängningen förutsättningar för att individen etablerar sig på orten eller i kommunen efter uppehållstillstånd.

Många asylsökande kommer därmed att få en anknytning till och hinna rota sig på de orter och i de kommuner där mottagandecentren ligger. En senare flytt till en anvisad bosättningskommun kommer därför att innebära ett uppbrott och en omstart för den enskilde individen. I ett system där utflytt till en bosättningskommun sker först efter uppehållstillstånd går det inte att undvika sådana uppbrott. Mottagandeutredningen ser trots detta att det finns vissa fördelar med att den asylsökande stannar på ett ställe under hela asyltiden. Individen får då en stabil och förutsägbar tillvaro under asyltiden och för Migrationsverket underlättas prövningsverksamhet och logistik. Det är dock extra viktigt att Migrationsverket då har förmåga, förutsättningar och kapacitet att hålla handläggnings- och vistelsetiderna korta.

Uppehållstillstånd är nyckeln in i Sverige

Asylsökande ska under asyltiden och efter avslag på ansökan stanna i ett mottagandecenter. De stannar på den ort där de ansökte om asyl för att därifrån lämna Sverige. Individer som får uppehållstillstånd anvisas till en kommun och får flytta vidare och påbörja sin etableringsprocess.

I systemet finns en skarp gräns mellan asylsökande och nyanlända invandrare. Individer som ännu inte har fått besked om de har rätt att stanna och individer som ska återvända ska inte ges falska förhoppningar om en framtid i Sverige. Först efter att det finns ett beslut om att individen får stanna öppnas möjligheten att ta nästa steg. Samhället erbjuder då ett annat boende och mer etableringsinriktade insatser.

Utredningen menar att det skapar en tydlighet i systemet och ökar förutsättningarna för att få till ett effektivt återvändande. Mot bakgrund av att handläggningstiderna kan hållas nere i ett processorienterat system kommer tiden till etablering i Sverige att kunna hållas kort.

Det kan även ge det alternativa upplägget ett starkare återvändandeperspektiv än huvudförslaget. I vissa fall kan det vara enklare och snabbare att motivera personer till ett återvändande när de bor i ett mottagandecenter vid avreseorten än om de bor i en kommun och har hunnit rota sig där. Det kan dock vara så att färre asylsökande väljer att stanna i ett offentligt anordnat boende i det alternativa upplägget än i huvudförslaget. För de individer som väljer eget boende underlättas troligen inte återvändandet utan det kan bli svårare att få dessa personer att återvända än personer i ett kommunalt asylboende.

Förberedelser för återvändandet sker vid mottagandecentret

Utredningen menar att alla individer som har ett verkställbart avlägsnandebeslut ska bo i mottagandecenter för att där kunna medverka till att förbereda återvändandet. I huvudförslaget får individer om det föreligger synnerliga skäl bo kvar i det tidigare boendet under den lagstadgade fristen för avresa. Vi ser dock inte att det ska finnas några sådana undantagssituationer i det alternativa upplägget.

Anledningen till att det är en avvikelse mellan förslagen är att det kan finnas behov av en ventil för att tillåta individer att bo kvar i ett offentligt anordnat boende om det exempelvis har gjorts specialanpassningar för särskilda behov. Utredningen ser inte att motsvarande behov kan finnas när en person bor i ett eget boende eftersom personer med särskilda behov hänvisas till mottagandecenter om särskilda anpassningar krävs.

13.2 Center i kommuner med rätt förutsättningar

Bedömning: Mottagandecenter bör vara större anläggningar. De bör vara lokaliserade till större kommuner inom ett begränsat geografiskt avstånd från en internationell flygplats. Centren bör erbjuda självhushåll.

Migrationsverket bör anskaffa mottagandecenter genom kontrakt med långa avtalstider. Innan staten lokaliserar ett mottagandecenter i kommunen bör Migrationsverket föra dialog med aktuell kommun.

Migrationsverket bör säga upp kontrakten på de lägenheter som myndigheten i dag hyr och använder som boende för asylsökande. I anslutning till uppsägningen bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten så att dessa kan användas för mottagande av nyanlända.

13.2.1 Långsiktig planering ger stabilitet

Våra överväganden och motiv till lokalisering och anskaffande av mottagandecenter är i princip desamma som i huvudförslaget. Följande bedömningar är desamma som i huvudalternativet. För en utförlig beskrivning av dessa bedömningar hänvisar vi till kapitel 6.2 och 7.1.3.

- Mottagandecenter bör vara större anläggningar.
- De bör vara lokaliserade till större kommuner inom ett begränsat geografiskt avstånd från en internationell flygplats.

- Migrationsverket bör anskaffa mottagandecenter genom kontrakt med långa avtalstider.
- Innan staten lokaliserar ett mottagandecenter i kommunen bör Migrationsverket föra dialog med aktuell kommun.
- Migrationsverket bör säga upp kontrakten på de lägenheter som myndigheten i dag hyr och använder som boende för asylsökande. I anslutning till uppsägningen bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontraktet så att dessa kan användas för mottagande av nyanlända.

13.2.2 Lokalisering för en snabb och rättssäker asylprocess

Verksamhetsperspektivet väger tyngst vid lokalisering

Mottagandecentren skiljer sig från ankomstcentren på så sätt att de asylsökande vistas i centren under en längre tid. En längre boendetid i kommunen påverkar såväl individen som kommunen. Vid längre vistelser kommer asylsökande att ha högre krav på att utnyttja väntetiden effektivt samt på att få en meningsfull vardag. De kommer troligen i högre utsträckning att söka sig ut i lokalsamhället och vilja ta del av kommunal service och föreningslivet i närområdet.

För kommunens del kan en längre vistelse i kommunen göra att fler asylsökande kommer i kontakt med och har behov av välfärdstjänster som skola och socialtjänst men också annan service som bibliotek, sportanläggningar med mera. Effekterna av den längre vistelsen i mottagandecenter bör beaktas vid överväganden om en lämplig geografisk lokalisering av mottagandecenter.

Mottagandeutredningens utgångspunkt enligt direktiven ska vara såväl ett verksamhetsperspektiv som en jämnare fördelning av mottagandet mellan landets kommuner. Dessa utgångspunkter står i strid med varandra när det gäller den geografiska lokaliseringen av mottagandecentren. Utredningen har övervägt olika alternativ och kommit fram till att skälen är starka för att verksamhetsperspektivet bör väga tyngre vid val av centrens lokalisering. Det alternativa upplägget kommer inte att ge samma möjligheter till geografisk spridning av asylboenden över landet som huvudförslaget

ger. Möjligheterna som en tidig etablering på en ort ger kan därmed inte väga särskilt tungt i detta upplägg. Samma resonemang gällande lokaliseringen av centren gäller därmed för såväl utredningens huvudförslag som för det alternativa upplägget.

Migrationsverket har nyligen centraliserat ansökningen av asyl till de tre storstadsregionerna.¹ Anledningen till detta är att det vid större enheter finns en bredare kunskapsbank hos personalen och möjlighet att effektivisera arbetet genom stordriftsfördelar. Närhet till större städer ger också bättre tillgång till personal med rätt kompetens. Det är även logistiskt fördelaktigt att vara nära internationella flygplatser vid såväl ankomst som avresa.

I det alternativa upplägget med mottagandecenter har utredningen värderat verksamhetsperspektivet högre än en jämnare fördelning av asylsökande mellan kommunerna. Utredningen ser det som än mer angeläget att ha en snabb asylprocess när de asylsökande bor i mottagandecenter. Vi menar att det inte underlättar för den enskildes etablering att bo på stora anläggningar på andra orter än där en eventuell framtida bosättning kommer att ske. Genom att prioritera verksamhetsperspektivet kan individen få en snabbare asylprocess och kan på så sätt tidigare påbörja sin etablering.

Mottagandeutredningen menar att Migrationsverket bör geografiskt lokalisera och anpassa kapaciteten i mottagandecenter efter där de asylsökande lämnar in sin ansökan. Ambitionen är att den asylsökande i möjligaste mån ska stanna under hela asyltiden vid det mottagandecenter där individen ansökte om asyl. Endast i undantagsfall vid platsbrist eller om det kan påskynda handläggningen av asylärendet bör den asylsökande flyttas till ett annat center.

Jämnare geografisk fördelning har tonats ner vid lokalisering

Även om målet om en jämnare geografisk fördelning av mottagandet finns också för det alternativa upplägget så har utredningen tonat ner detta mål och i stället ökat betydelsen av Migrationsverkets verksamhetsperspektiv och målet om en snabb och rätts-säker prövning. Vi har dock inte helt släppt ambitionen att få en geografiskt mer välfungerande fördelning än i dagens ordning och

¹ Migrationsverket (2017c).

redovisar nedan hur en jämnare fördelning över landet skulle kunna vara utformad utifrån ett system som bygger på mottagandecenter.

För att åstadkomma en jämnare fördelning av asylsökande i landet skulle exempelvis mottagandecenter kunna placeras i varje län. En sådan regional ordning skulle kunna utgå ifrån kommunernas fastställda andel för mottagande av nyanlända. För individen skulle det innebära att han eller hon efter asyltiden kommer att anvisas till en kommun inom länet. Individerna skulle under asyltiden få viss lokalkännedom och skulle kunna behålla kontakter som har etablerats under asyltiden även om barnen i de flesta fall skulle behöva byta skola.

Migrationsverkets verksamhet skulle däremot försvåras av en länsvis fördelning. Det blir en geografiskt spridd verksamhet som i vissa län blir förhållandevis begränsad i storlek. Asylansökningarna inkommer inte heller jämnt fördelat över landet utan är starkt koncentrerade till de tre storstadsregionerna. Det skulle innebära att många asylsökande direkt efter ansökan skulle behöva skickas vidare till ett annat mottagandecenter med lediga platser utifrån ett fördelningsschema.

13.2.3 Självhushåll för en mer normal vardag

Mottagandecentren kommer att vara den kontakt som en asylsökande har med ett statligt anordnat boende. Det är därför viktigt att vistelsen i centret ger en positiv helhetsbild för individen. Ambitionen med de obligatoriska mottagandecentren är att asylsökande ska vilja bo kvar i ett mottagandecenter även efter den obligatoriska tiden i boendet.

Vistelsetiden i mottagandecenter kommer att variera mellan några månader och i vissa fall upp till ett år eller längre. Det beror på flera faktorer som handläggningstider, komplexiteten i det enskilda asylärendet, utgången i ärendet, väntetider för bosättning i en kommun eller mottagandet i ett annat land vid avresa. Även individens medverkan och tillgänglighet kan påverka vistelsetiden.

Utredningen bedömer att självhushåll är att föredra i mottagandecentren eftersom vistelsetiderna i centret kan komma att bli långa. Hushållsarbete bidrar till sysselsättning för de asylsökande och självhushåll ger en möjlighet till eget ansvar och kontroll över

vardagen. I Migrationsverkets nuvarande anläggningsboenden där asylsökande vistas under längre tider strävar Migrationsverket också efter att erbjuda boenden med självhushåll. Anledningen till detta är att asylsökande ska kunna upprätthålla en normalitet i sin vardag.²

13.3 Sammanhållet mottagande påskyndar etablering

Förslag: Asylsökande som bor i mottagandecenter ska anvisas till en kommun i direkt anslutning till att de får uppehållstillstånd om inte en anvisning har gjorts under asyltiden.

Migrationsverket får anvisa en kommun innan den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Vid bedömningen av vilka asylsökande som kan anvisas under asyltiden ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Anvisad kommun ska ta emot individen inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning dock tidigast när individen har fått uppehållstillstånd.

Läns- och kommunal ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av nyanlända. Migrationsverket ska årligen fastställa andelstalet. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet.

Bedömning: Nyanlända invandrare ska anvisas till en kommun där det finns goda förutsättningar för framtida etablering. Anvisningen ska ske utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och ta hänsyn till kommunala behov och förutsättningar. Alla nyanlända, även de som bosätter sig på egen hand, ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen.

Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

² SOU 1992:133 och SOU 2009:19.

Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting utveckla en modell för matchning mellan enskilda nyanlända och kommuner.

Regeringen bör vidta åtgärder som syftar till att korta väntetiden för nyanlända invandrare att få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet. Vidare bör regeringen vidta åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningsarna för asylsökande och nyanlända (det så kallade glappet).

Våra överväganden, förslag och bedömningar gällande kommunanvisning och fördelning av nyanlända invandrare mellan Sveriges kommuner och bedömningar om en sammanhållen och snabb etablering är i stora delar identiska med förslagen i huvudalternativet. Följande förslag och bedömningar är desamma som i huvudförslaget:

- Anvisad kommun ska ta emot individen inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning dock tidigast när individen har fått uppehållstillstånd.
- Läns- och kommunalt ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av nyanlända. Migrationsverket ska årligen fastställa andelstalet. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet.
- Nyanlända invandrare ska anvisas till en kommun där det finns goda förutsättningar för framtida etablering. Anvisningen ska ske utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och ta hänsyn till kommunala behov och förutsättningar. Alla nyanlända, även de som bosätter sig på egen hand, ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen.
- Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

- Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Lands-ting utveckla en modell för matchning mellan enskilda nyanlända och kommuner.
- Regeringen bör vidta åtgärder som syftar till att korta väntetiden för nyanlända invandrare att få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet. Vidare bör regeringen vidta åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända (det så kallade glappet).

För en utförlig beskrivning av dessa överväganden, förslag och be-
dömningar hänvisar vi till avsnitt 6.1.4, 7.1.1, 7.1.3, 7.1.4 och 8.1.2.

13.3.1 Anvisning ska ske i samband med uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att asylsökande som bor i mottagandecenter ska anvisas till en kommun i direkt anslutning till att de får uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen har under asyltiden kartlagt den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. Därmed finns den information som behövs inför anvisning och Migrationsverket kan anvisa en bosättningskommun i samband med att beslut om uppehållstillstånd fattas.

Den stora skillnaden mellan huvudförslaget och det alternativa upplägget är att mottagandet i kommun sker först efter att indivi-
den har fått uppehållstillstånd. Skillnaderna mot dagens ordning är att anvisningen ska ske vid första möjliga tillfälle i det alternativa upplägget. När väl ett beslut om anvisning har tagits ska kom-
munens mottagandetid börja löpa. Genom att korta ledtiderna kan en tidigare start för individens etablering möjliggöras. Utredningen anser att det är angeläget att individen så snabbt som möjligt kan flytta till sin bosättningskommun för att där påbörja sin etablering i Sverige.

13.3.2 En kommun kan anvisas redan under asyltiden

Mottagandeutredningen föreslår att Migrationsverket får anvisa en kommun innan den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Anvisningen bör ske senast en vecka efter individen ansökte om asyl. Det är samma tidsfrist som gäller i huvudförslaget. Vid bedömningen av vilka asylsökande som kan anvisas under asyltiden ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Utredningen anser att de grupper som bör beröras av anvisning under asyltiden är asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande. Migrationsverkets målsättning är att beslut för denna typ av ärenden ska kunna fattas inom 30 till 60 dagar och i stort sett alla i denna grupp får uppehållstillstånd.³

Anledningen till att utredningen anser att just denna målgrupp bör anvisas under asyltiden är att asylsökande med hög sannolikhet att få stanna så snabbt som möjligt ska komma ut i en kommun och påbörja sin etableringsprocess. Syftet med att anvisningen sker under asyltiden är alltså att påskynda etableringen. Utredningen menar att individer med hög sannolikhet att få stanna ska ha ett snabbförfarande genom hela systemet, inte bara i Migrationsverkets prövning.

Individer som anvisas under asyltiden ska dock tas emot i en bosättningskommun först när de har fått ett uppehållstillstånd. Genom att anvisningen till en kommun sker innan individen får uppehållstillstånd kan individen flytta ut i sin bosättningskommun tidigare utan att kommunens förberedelsetid minskar. Kommunen får härigenom samma eller längre förberedelsetid för sitt mottagande än för andra grupper och individens väntan på att bli mottagen i en kommun blir kortare.

För övriga grupper av asylsökande där det råder större osäkerhet om utgången i asylärendet bör ett beslut om uppehållstillstånd inväntas innan en kommun anvisas. En bosättningsanvisning kan ge individen falska förhoppningar om att få stanna i Sverige. Denna typ av besked kan därmed påverka och försvåra ett återvändande-
arbete.

³ Se tabell 6.1.

Det är också viktigt att kommunerna får rimliga planeringsförutsättningar. Om kommunerna får många anvisningar som avbryts på grund av att den asylsökande inte får uppehållstillstånd kommer det att påverka kommunernas förberedelsearbete negativt. Även detta talar för att ha en restriktiv hållning till vilka anvisningar som ska ske under asyltiden.

13.4 Ett mottagande där individen står i centrum

Förslag: Asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land, liksom aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag. Vid bedömningen av vilka insatser och aktiviteter som ska erbjudas den enskilda individen ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Migrationsverket ska ansvara för att, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter och om att leva i det svenska samhället. Ansvaret ska även omfatta att lämna fördjupad samhällsinformation till vissa asylsökande.

Arbetsförmedlingen ska ansvara för att en kartläggning sker av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.

Att delta i samhällsinformation och kartläggning ska vara obligatoriskt för den asylsökande. Migrationsverket ska kunna sätta ned dagersättningen för personer som väljer att inte delta i obligatoriska insatser.

Landstingen ska erbjuda asylsökande som bor i mottagandecenter en hälsoundersökning under den obligatoriska vistelsen i centret.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samverkan med relevanta myndigheter och andra aktörer, ta fram ett material för den samhällsinformation som ska ges till asylsökande.

13.4.1 Mottagandecentren ska lägga grunden för den fortsatta vistelsen i Sverige eller för återvändande till annat land

Mottagandeutredningens förslag och bedömningar i fråga om vilka insatser som ska erbjudas under den obligatoriska vistelsen i ett center är i princip identiska i huvudförslaget respektive i det alternativa upplägget. För våra överväganden och en mer utförlig beskrivning av dessa insatser hänvisar vi till kapitel 6.3.

- Asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land och aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag.
- Migrationsverket ska ansvara för, att i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter och om det svenska samhället.
- Migrationsverket bör, i samverkan med andra relevanta myndigheter och aktörer, ta fram ett material för den samhällsinformation som ska ges till asylsökande.
- Arbetsförmedlingen ska ansvara för att en kartläggning sker av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.
- Att delta i samhällsinformation och kartläggning ska vara obligatoriskt för den asylsökande. För personer som väljer att inte delta i obligatoriska insatser ska dagersättningen kunna sättas ned.
- Landstingen ska erbjuda asylsökande som bor i mottagandecenter en hälsoundersökning under den obligatoriska vistelsen i centret.

13.4.2 Kartläggning i två olika spår

I likhet med den kartläggning som föreslås i ankomstcentren enligt huvudförslaget ska Arbetsförmedlingen ansvara för att kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. Utgångspunkten är att samtliga vuxna asylsökande, förutom asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen⁴, ska om-

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.

fattas av kartläggningen. Kartläggningen kommer sedan att vara en utgångspunkt för andra åtgärder inom mottagandet.

En skillnad gentemot huvudförslaget är att kartläggningen kommer att ske i två olika spår, beroende på Migrationsverkets bedömning av hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. För dessa båda spår kommer olika tidsfrister att gälla.

Asylsökande med en god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande kan anvisas en kommun redan innan ett beslut om uppehållstillstånd har fattats (se avsnitt 13.3.2). För att underlaget ska kunna användas i bosättningsprocessen ska kartläggning ske inom sju dagar från att en ansökan om asyl lämnades in. Syftet är också att Arbetsförmedlingen tidigt ska komma i kontakt med de individer som med stor sannolikhet kommer att tillhöra målgruppen för etableringsprogrammet.

På så sätt kan myndigheten redan under asyltiden göra delar av den kartläggning som enligt reglerna för etableringsinsatser⁵ ska föregå ett beslut om en individuell handlingsplan, och andra åtgärder som underlättar för etableringsprocessen. Detta kortar sannolikt tiden mellan beslut om uppehållstillstånd och det att individen kan påbörja etableringsinsatser.

Arbetsförmedlingen ska även ansvara för att inom 30 dagar från att asylansökan har lämnats in göra en kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter hos asylsökande som hör till målgruppen för de arbetsmarknadsinriktade insatser som Arbetsförmedlingen förslås ansvara för i mottagandecentren (se avsnitt 13.6).

13.4.3 Utökad samhällsinformation för vissa asylsökande

När det gäller Migrationsverkets ansvar för att lämna samhällsinformation till asylsökande finns en viktig skillnad jämfört med utredningens huvudförslag. Migrationsverket ska enligt vårt alternativa upplägg även ansvara för att lämna fördjupad samhällsinformation till vissa asylsökande, utifrån en bedömning av hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt

⁵ 11 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Syftet är att samtliga vuxna asylsökande, förutom asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen, ska delta i den fördjupade samhällsinformationen.

En annan skillnad är att vi föreslår att den utökade skyldigheten att erbjuda samhällsinformation också ska motsvaras av en skyldighet för individen att delta. Vi föreslår därför att utebliven närvaro ska medföra att Migrationsverket ska kunna sätta ned individens dagersättning. Det är lämpligt att Migrationsverket lämnar information under de 30 dagar då individen ska bo i mottagandecentret.

Bortsett från möjligheten att sätta ned dagersättningen överensstämmer uppdraget i princip med det uppdrag som utredningen i huvudförslaget föreslår att kommunerna ska ansvara för, i fråga om asylsökande som anvisas till ett kommunalt asylboende (se avsnitt 7.2.3). Informationen ska alltså ha till syfte att underlätta individens kontakter med samhället, både i vardagslivet och för att väntetiden ska kunna utnyttjas mer konstruktivt.

Eftersom det är Migrationsverket i stället för kommunen som ska ansvara för den fördjupade samhällsinformationen i mottagandecentret försvinner därmed en naturlig koppling till den samhällsorientering som kommunerna är skyldig att erbjuda vissa nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen.⁶ Målsättningen för den fördjupade samhällsinformation som ges till asylsökande i mottagandecenter ska dock precis som för nyanlända vara att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället.

Migrationsverket bör därför samverka med andra myndigheter och berörda aktörer om informationen till asylsökande. Myndigheten bör som en del i uppdraget föra en dialog med den kommun där mottagandecentret ligger. Dialogen ska syfta till att anpassa informationen efter lokala förutsättningar och till de riktlinjer som finns för den information som ska lämnas till nyanlända invandrare inom ramen för samhällsorienteringen.

⁶ Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

13.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Förslag: Migrationsverkets rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och att lämna vidare uppgifter om barnen till hemkommunen ska ges stöd i författning. Uppgifter om asylsökande barn ska lämnas till kommunen skyndsamt efter att asylansökan har registrerats, eller när det annars finns anledning.

Bedömning: Regeringen bör överväga att i särskild ordning se över hur asylsökande barns rätt till utbildning bäst kan tillgodoses i en ny mottagandestruktur.

Förslaget att Migrationsverket ska informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och skyndsamt lämna vidare uppgifter om asylsökande barn till barnets hemkommun är detsamma i utredningens huvudförslag såväl som i vårt alternativa upplägg.

Vi bedömer också att regeringen bör överväga att se över hur asylsökande barns rätt till utbildning bäst kan tillgodoses när en ny ordning för mottagandet införs, oavsett om det sker genom utredningens huvudförslag eller genom det alternativa upplägget med statliga mottagandecenter. För utredningens motivering till förslaget och bedömningen hänvisar vi till kapitel 6.5. Det finns dock vissa skillnader i inriktningen på den översyn som bör göras. Det som i det alternativa upplägget främst bör ses över är om rätten till utbildning bör tillgodoses genom att inrätta en särskild utbildningsform för barn i mottagandecenter som kan antas komma att vistas i Sverige endast en kortare tid, eller om den vanliga kommunala skolan är det mest lämpliga alternativet.

Den stora skillnaden mellan utredningens huvudförslag och vårt alternativa upplägg är att vi inte anser att det finns skäl att införa ett särskilt ansvar för kommunen där ett mottagandecenter ligger att anordna verksamhet för barn.

Det främsta syftet med utredningens huvudförslag är att ge barnet en möjlighet att förbereda sig för kommande skolgång i den kommun barnet och dess vårdnadshavare anvisas till, och erbjuda en strukturerad vardag. Detta eftersom det både ur ett barnperspektiv och ur ett kommunalt verksamhetsperspektiv framstår som

mindre lämpligt att barnet först ska börja i en skola i den kommun där ankomstcentret ligger, för att efter en kort tid behöva bryta upp och börja om i en ny skola.

Mottagandecentret är däremot det enda offentligt anordnade boende som en asylsökande erbjuds under tiden som asylansökan prövas. Ett asylsökande barn kommer alltså inte att behöva bryta upp och invänta ett beslut i en annan kommun. Därmed faller det huvudsakliga skälet för att erbjuda en verksamhet som kompletterar och erbjuder ett alternativ till den ordinarie skolgången. Skolan är viktig för asylsökande barn. Barn i mottagandecenter bör därför så snart som möjligt ges möjlighet att börja i skolan i kommunen där mottagandecentret ligger.

Förslaget innebär att mottagandecenter blir ett större åtagande än ankomstcenter för de kommuner där centren etableras. Kommunen kommer att behöva ha beredskap för att erbjuda skolplatser till de barn som bor i mottagandecentren. Sannolikt kommer det ojämna mottagande som mottagandecentren innebär medföra att en etablering av ett center inom kommunen på ett annat sätt blir märkbar för skolverksamheten. Vi anser därför att hur skolverksamheten påverkas bör vara en faktor som tas med i bedömningen av i vilka kommuner som mottagandecentren bör lokaliseras (se 13.2).

13.6 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Förslag: Det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande ska permanentas. Arbetsförmedlingen ska ansvara för att asylsökande som bor i ett mottagandecenter får information om aktörer som tillhandahåller utbildning i svenska för asylsökande.

Arbetsförmedlingen ska även ansvara för att asylsökande erbjuds insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

Migrationsverket ska ansvara för att asylsökande för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan.

Innan en asylsökande erbjuds en insats som är förlagd till en arbetsplats ska viss kontroll av arbetsgivaren eller anordnaren ske.

I lag förtydligas att kommuner får erbjuda asylsökande att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och i samhällsorientering.

Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande ska förtydligas genom ändringar i det arbetsmarknads-politiska regelverket.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter.

13.6.1 Mottagandet ska stödja framtida etablering

Mottagandeutredningens överväganden i fråga om inriktningen på den verksamhet som ska erbjudas asylsökande är i princip desamma i huvudförslaget som i det alternativa upplägget. Det innebär att utredningens förslag och bedömningar i fråga om vilka insatser som bör erbjudas efter den obligatoriska vistelsen i ett center i princip är identiska.

Följande förslag och bedömning är identiska i de båda alternativen. För en mer utförlig beskrivning och motivering av förslagen och bedömningen hänvisar vi till kapitel 7.2.

- Innan en asylsökande erbjuds en insats eller aktivitet som är förlagd till en arbetsplats ska viss kontroll ske av arbetsgivaren eller anordnaren.
- I lag förtydligas att kommuner får erbjuda asylsökande att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och i samhällsorientering.
- Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande ska förtydligas genom ändringar i det arbetsmarknads-politiska regelverket.

- Migrationsverket bör, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter.

Delat ansvar för etableringsfrämjande insatser

När det gäller ansvarsfördelningen mellan systemets aktörer i fråga om de etableringsfrämjande insatserna i det alternativa upplägget anser vi, till skillnad från i huvudförslaget, att det är staten som bör ha ansvaret. Ansvaret ska fördelas på följande sätt:

- Det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande permanentas. Arbetsförmedlingen ska ansvara för att informera asylsökande som bor i ett mottagandecenter om aktörer som tillhandahåller utbildning i svenska för asylsökande.
- Arbetsförmedlingen ska ansvara för att asylsökande som bor i ett center får insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.
- Migrationsverket ska ansvara för att individer för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan.

Även hur målgruppen avgränsas skiljer sig något åt, men avsikten är att i princip samma kategorier av asylsökande som i huvudförslaget ska erbjudas etableringsfrämjande insatser. Ansvaret ska omfatta asylsökande som har undantag från kravet på arbetstillstånd, och som har fyllt 18 år och inte getts plats i gymnasieskolan.

13.6.2 Undervisning i svenska för de som bor i centren

En del i ansvaret för etableringsfrämjande insatser är att underlätta för asylsökande att få undervisning i svenska. Vi anser att en lämplig undervisningsform är den svenska som folkbildningens aktörer erbjuder asylsökande och som finansieras genom en tillfällig sats-

ning på ett särskilt statsbidrag.⁷ För en beskrivning och våra överväganden i fråga om denna verksamhet se avsnitt 7.2.3. För att tillgodose de behov som finns av tillgång till undervisning i svenska i mottagandecentren föreslår vi att denna satsning ska permanentas.

Arbetsförmedlingens uppgift i denna del begränsas till att informera individen om befintliga undervisningsformer som erbjuds till asylsökande vid mottagandecentret eller i dess närhet.

Den statligt finansierade verksamheten bör finnas vid eller i nära anslutning till mottagandecentren. Studieförbunden och folkhögskolorna bör därför föra en dialog med Arbetsförmedlingen om var de verksamheter som statsbidraget lämnas för ska bedrivas. Det innebär att den förordning som reglerar statsbidraget för verksamheter bör ändras i denna riktning.

13.6.3 Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsmarknadsinriktade insatser

Det finns flera skäl som talar för att Arbetsförmedlingen ska ges ansvaret för insatser som syftar till att ge asylsökande som bor i mottagandecenter kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Genom att målgruppen omfattar asylsökande som har undantag från kravet på arbetstillstånd handlar det om individer som har möjlighet att ta en anställning på den svenska arbetsmarknaden. Generellt kan gruppen antas ha bristfälliga kunskaper om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar och vilken efterfrågan som finns på arbetskraft i olika branscher och yrken. Förutom de uppenbara svårigheter som det för med sig för individen att hitta arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft innebär det också att asylsökande som grupp är särskilt utsatt för att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Myndighetens övergripande uppdrag är att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft och att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Myndigheten ska bedriva sin verksamhet i samverkan med andra

⁷ Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Arbetsförmedlingen har ett stort kunnande när det gäller förhållandena på den svenska arbetsmarknaden och en struktur för att ge stöd och service till arbetsgivare och arbetssökande.⁸

Myndigheten har därutöver ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. Myndigheten har därför ett stort kunnande om de hinder som nyanlända invandrare generellt står inför på arbetsmarknaden. Myndigheten har också i uppdrag att verka för att asylsökande kvinnor och mäns kompetenser kartläggs och har inom ramen för det uppdraget tagit fram det digitala självskattningsverktyget [jobskills.se](https://www.jobskills.se).⁹

Mottagandeutredningen anser att Arbetsförmedlingens generella och specifika uppdrag gör myndigheten väl lämpad att ge stöd till asylsökande. Förslaget kan ses som att myndigheten får ett nytt uppdrag som avser en helt ny målgrupp. Vi menar dock att förslaget framför allt innebär att redan befintliga uppdrag utökas och förtydligas, samt inlemmas i en tydligare struktur för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Det innebär också en möjlighet att påverka inriktningen på verksamheten under asyltiden, så att den på bästa sätt förbereder för och kortar etableringsprocessen för de individer som får stanna i Sverige.

Vårt förslag innebär att Arbetsförmedlingen får ansvar för att erbjuda sådana etableringsfrämjande insatser som har en tydlig arbetsmarknadsinriktning, genom att de ska syfta till att ge individen kunskaper om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Till stor del innebär förslaget att Arbetsförmedlingen ska erbjuda asylsökande sådant stöd och service som de redan i dag har möjlighet att ta del av. Detta både genom myndighetens uppdrag att ge asylsökande kunskap om det stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda i samband med kompetenskartläggning och genom möjligheten att skriva in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen (se avsnitt 7.2.7).

⁸ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen, uppdrag 4.

13.6.4 Migrationsverket ska motverka passiv väntan

Till sin inriktning är förslaget att erbjuda asylsökande, som har väntat länge på ett beslut i asylärendet, aktiviteter som motverkar passiv väntan identiskt med huvudförslaget. För utredningens överväganden i denna del hänvisar vi till avsnitt 7.2.5.

Det som skiljer vårt alternativa upplägg från huvudförslaget är att Migrationsverket och inte kommunen ska ansvara för verksamheten. Vi anser att det skäl som starkast talar för att ge uppdraget till Migrationsverket är att uppdraget då ges till den myndighet som ansvarar för asylförfarandet och därmed kan påverka handläggningstidernas längd. Det skapar ett tydligt incitament för myndigheten att avgöra ärenden snabbt och effektivisera asylprövningen.

Mottagandeutredningen anser att Migrationsverket ska ansvara för att samverka med organisationer i det civila samhället om meningsfulla aktiviteter för asylsökande som bor i mottagandecentren (se avsnitt 13.7). Även för det särskilda uppdraget att anordna aktiviteter för att motverka passiv väntan kan det civila samhällets organisationer vara en viktig samarbetspartner. Eftersom de båda uppdragen också har liknande syften, att erbjuda asylsökande en strukturerad och meningsfull vardag, talar även det för att en myndighet ska ansvara för båda verksamheterna.

Det som talar mot Migrationsverket som ansvarig myndighet är ambitionen att så långt som möjligt renodla myndighetens uppdrag. Förslaget innebär att myndigheten får ett uppdrag som delvis liknar uppdraget att anordna organiserad sysselsättning. Eftersom ansvaret inträder efter sex månader är det dock en väsentligt mindre personkrets som uppdraget avser. Det kan dessutom antas att det är vid tillfälliga toppar i antalet asylsökande som ansvaret kommer att aktualiseras.

Vi menar därför att förslaget är förenligt med våra förslag i övrigt, som syftar till att mottagandet ska underlätta för myndigheten att effektivisera verksamheten och koncentrera de åtgärder som kräver att den asylsökande personligen närvarar till den första tiden i Sverige.

Vi har även övervägt om Arbetsförmedlingen i stället bör ges uppdraget. För denna lösning talar att insatserna då kan ges en tydlig arbetsmarknadsinriktning. De kan då också länkas ihop med insatserna inom den arbetsmarknadsinriktade verksamheten för

asylsökande, som Arbetsförmedlingen enligt utredningens alternativa upplägg ska ansvara för.

Mot Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet talar att syftet med verksamheten inte främst har ett arbetsmarknadsperspektiv. Det vill säga, verksamheten syftar inte direkt till att matcha individen eller rusta individen utifrån behoven på arbetsmarknaden. Verksamheten syftar inte heller till att i egentlig mening kontrollera att individen står till arbetsmarknadens förfogande. Verksamhetens koppling till grundidéerna bakom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och till det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken¹⁰ är därför tämligen svag.

Det tydliga incitament som uppdraget innebär för Migrationsverket att effektivisera sin verksamhet och de skäl som talar mot att ge uppdraget till Arbetsförmedlingen medför sammantaget att vi anser att Migrationsverket ska ha uppdraget.

13.7 Tydligare samarbete med det civila samhället

Förslag: Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i mottagandecenter aktiviteter för att erbjuda en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land.

Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet uppfyller grundläggande krav på att dess syften och verksamheter överensstämmer med demokratins idéer, och att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet för asylmottagandet.

Bedömning: Regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer, i syfte att ta fram gemensamma åtaganden för fördjupad samverkan inom asylmottagandet.

¹⁰ Prop. 2011/12:1 utg. omr. 14, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

Regeringen bör överväga att i medelstilledningen till det civila samhället genom statsbidrag tydligt inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

13.7.1 Tydligt uppdrag att samarbeta med det civila samhället

Mottagandeutredningen framhåller i avsnitt 9.8 att organisationer i det civila samhället har en viktig roll att spela i mottagandet i fråga om aktiviteter och insatser i ankomst- och avresecenter. Det gäller också i en ordning med mottagandecenter, där individer generellt kommer att vistas längre än i ankomstcenter. Våra överväganden, förslag och bedömningar i denna del är identiska med huvudförslaget. För en utförlig motivering av förslagen och bedömningarna hänvisas till avsnitt 9.8.

- Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i mottagandecenter aktiviteter för att erbjuda en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land.
- Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet uppfyller grundläggande krav på att dess syften och verksamheter överensstämmer med demokratins idéer, och att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet för asylmottagandet.
- Regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer om en fördjupad samverkan inom asylmottagandet.
- Regeringen bör överväga att i medelstilledningen till det civila samhället genom statsbidrag tydligt inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

13.8 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende under asyltiden

Förslag: Asylsökandes möjlighet att ordna boende på egen hand under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning av eget boende införs.

En kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att en asylsökandes eget ordnade boende inom kommunen ska prövas så att boendet är socialt hållbart. Prövning ska bara ske i kommuner som uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier gällande social och ekonomisk utsatthet eller i kommuner som tagit emot många asylsökande i eget boende under längre tid. Regeringen eller den myndighet som regeringen pekar ut ska fastslå de kriterier som ska beaktas i den sociala prövningen.

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som själv vill ordna sitt boende ansöka om en social prövning av boendet. För att boendet ska bli godkänt vid en prövning ska boendet ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den.

Asylsökande som väljer att bosätta sig i ett eget boende som inte uppfyller de uppställda kraven ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverket ska i en sådan situation erbjuda den asylsökande hjälp med boende eller anvisning till en kommun.

Bedömning: Regeringen bör överväga att som ett komplement till utredningens förslag om social prövning även temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden.

Förslaget och bedömningen är identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget och bedömningen hänvisar vi därför till avsnitt 7.3.

13.9 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Förslag: Migrationsverket ska anvisa en kommun, så kallad ankomstansökningskommun, när ett ensamkommande barn ansöker om asyl. Den anvisade kommunen ska ansvara för det initiala mottagandet fram till att ansvaret övertas genom boendeanvisning av en annan kommun.

Migrationsverket ska årligen fastställa antal platser som kommuner ska hålla tillgängligt för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Det berör endast de kommuner där en betydande andel av barnen ansöker om asyl. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av ersättning.

Bedömning: Migrationsverket bör ge ensamkommande barn tydlig information om asylprocessen och om mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Informationen ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar. Migrationsverket bör i möjligaste mån försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen.

Förslagen och bedömningen är i stort sett identiska med huvudförslaget. För en utförlig beskrivning av dessa förslag och bedömningen hänvisar vi till avsnitt 6.6.

13.10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

Våra förslag gällande statliga ersättningar till kommuner och landsting skiljer sig bara på ett fåtal punkter från vad som beskrivits i kapitel 10. Motiv och bedömningar gällande förändringar av ersättningar för befintliga uppgifter skiljer sig inte åt. De skillnader som finns är relaterade till att kommunerna får nya uppgifter med huvudförslaget vilka inte blir aktuella i det alternativa upplägget.

13.10.1 Ersättning till kommuner för asylsökande med flera

Förslag: Ersättningen för *barn i förskola och skola* betalas ut till kommunerna utan ansökan. Ersättningen för *ankomstboende för ensamkommande barn* ska ersättas av en ersättning för *boende under tiden för ankomstavisning*. Ersättningen ska ges utifrån ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser och antalet dygn där platsantalet har överskridits. Ersättningarna för *extraordinära kostnader för asylsökande barn, ekonomiskt bistånd och sjukvård för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl, ekonomiskt bistånd och sjukvård för så kallade bevispersoner och bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera till tillståndssökande* ska avskaffas.

Bedömning: Övriga ersättningar till kommuner för asylsökande ska kvarstå oförändrade

Skillnaden mot huvudförslaget består i att de ersättningar som föreslås för nya uppgifter för kommunerna inom asylmottagandet inte behövs i ett system där staten har ansvaret för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande. De ersättningar som föreslås med huvudförslaget, men inte med det alternativa upplägget är:

- Boende för asylsökande i kommun
- Insatser för asylsökande i kommun
- Insatser för asylsökande barn i ankomstcenter.

I övrigt är förslagen identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslagen och bedömningen hänvisar vi till avsnitt 10.1.5.

13.10.2 Ersättning till kommuner för nyanlända invandrare

Förslag: Kommunerna ska ersättas för initiala kostnader förknippade med mottagandet av nyanlända invandrare genom en åldersdifferentierad schablonersättning för *initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare*. Den nya schablonersättningen ska ersätta dagens *schablonersättning för mottagande*.

Ersättningen kompletteras med en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader*.

Ersättningarna för *initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända personer, ekonomiskt bistånd, stöd och hjälp i boendet, tomhyra, vissa särskilda kostnader, varaktig vård och kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* ska avskaffas.

Beträffande *schablonersättningen för ensamkommande unga* ska kravet på erhållen studiehjälp tas bort samtidigt som rätten till ersättning begränsas till ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 20 år. Ersättningarna för *försörjningsstöd för ensamkommande unga* och *särskild förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn* ska avskaffas.

De ersättningar som administreras av länsstyrelserna ska avskaffas. Länsstyrelserna ska i stället disponera medel för att stimulera kommuner till att ta fram kostnadseffektiva boendeformer för nyanlända och utveckla kapacitet att klara av tillfälliga öknings av mottagandet.

Bedömning: *Grundersättningen* ska finnas kvar. Utöver vad som angivits ovan ska inga förändringar göras av ersättningarna för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd.

Precis som med utredningens huvudförslag har länsstyrelserna en viktig strategisk roll i mottagandet. Men inriktningen på detta uppdrag skiljer sig åt med det alternativa upplägget. Med det alternativa upplägget finns inget behov av att länsstyrelserna ska verka för att kommuner tar fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och har kapacitet att klara av tillfälliga öknings av mottagandet. I stället bör länsstyrelserna verka för att kommunerna skapar beredskap och tillräcklig kapacitet att snabbt ta emot vissa nyanlända invandrare efter anvisning. För detta ändamål bör länsstyr-

elserna disponera utvecklingsmedel som kommunerna kan ansöka om.

I jämförelse med de medel som länsstyrelserna i dag disponerar innebär det en avgränsning: Länsstyrelserna ska inte disponera medel för att skapa samverkan för att underlätta etablering. Därtill innebär förändringen ett tydligare fokus på beredskap att ta emot nyanlända snabbt efter anvisning.

I övrigt är förslagen identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget och övriga bedömningar hänvisar vi till avsnitt 10.1.6.

13.10.3 Ersättning till landsting för asylsökande med flera

Förslag: Ersättningen för *hälsoundersökning för asylsökande* ska betalas ut utan ansökan.

De separata ersättningarna för förvarstagna ska avskaffas, och *schablonersättning för hälso- och sjukvård* samt ersättningen för *kostnadskrävande vård* ska även omfatta förvarstagna.

En bestämmelse om återkrav och återbetalning införs för ersättningar till landsting för asylsökande med flera.

Förslaget är identiskt med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget och överväganden hänvisar vi till avsnitt 10.1.7.

13.10.4 Ersättning till landsting för nyanlända invandrare

Förslag: Ersättningarna för *varaktig vård* ska avskaffas även för landstingen. Även ersättningen för *betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd* ska avskaffas. Landsting ska i stället ersättas genom en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader*.

Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* ska betalas ut utan ansökan för vidarebosatta och anhöriga till asylsökande som är mottagna i en kommun.

Förslagen är identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget hänvisar vi till avsnitt 10.1.8.

13.10.5 Motiv för målpeng saknas

Vi bedömer att förslaget om ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande (målpeng) inte är motiverat i ett system där staten står för boende för samtliga asylsökande. Även om det är av yttersta vikt att kommuner skyndsamt tar emot nyanlända i ett system där staten ordnar boende åt samtliga asylsökande, blir staten inte helt beroende av kommunerna för att ordna boende åt asylsökande. Motivet för en målpeng försvinner därmed.

14 Konsekvensbeskrivningar av utredningens alternativa upplägg

I detta kapitel redovisar vi konsekvensbeskrivningar av utredningens alternativa upplägg. Kapitlet fokuserar på skillnaderna i konsekvenser mellan utredningens huvudförslag och utredningens alternativa upplägg.

14.1 Utredningens förslag i korthet

Mottagandeutredningens alternativa upplägg syftar till att skapa ett sammanhållet system som främjar snabb etablering och skyndsamt återvändande. Till skillnad från utredningens huvudförslag syftar det alternativa upplägget inte till att uppnå ett jämnare mottagande av asylsökande. Förslagen kan sammanfattas i följande punkter:

- **Obligatoriskt mottagandecenter.** Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett mottagandecenter under den tid det finns behov av personlig inställelse för att säkerställa en rätts-säker och snabb asylprövning. Det ska vara obligatoriskt även för asylsökande med ett verkställbart avlägsnandebeslut att bo i ett mottagandecenter under den lagstadgade fristen för avresa. Asylsökande som inte följer detta har inte rätt till dagarsättning. Under den obligatoriska tiden i mottagandecentret ska Arbetsförmedlingen kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. De asylsökande ska även få samhällsinformation och erbjudas en hälsoundersökning. Dagarsättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som inte deltar i obligatoriska insatser.
- **Väntan med etableringsfrämjande insatser.** Asylsökande som bor i ett mottagandecenter och som har undantag från kravet på arbetstillstånd ska erbjudas att delta i undervisning i svenska och

insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Individer för vilka beslut i asyl-ärendet har dröjt mer än sex månader ska erbjudas att delta i aktiviteter som motverkar passiv väntan.

- **Snabbare anvisning.** Migrationsverket får anvisa en kommun innan den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Asylsökande ska dock inte tas emot i en bosättningskommun förrän individen har fått ett uppehållstillstånd. Anvisad kommun ska ta emot en nyanländ invandrare inom tre veckor från att kommunen fick del av anvisningen.
- **Social prövning av eget boende.** Asylsökandes möjlighet att ordna eget boende under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning införs. Prövningen ska bara ske i kommuner som ansökt om det och där vissa kriterier är uppfyllda.
- **Nytt ersättningssystem.** Ett nytt och förenklat system för ersättning till kommuner och landsting införs. Genom ersättningssystemet ska staten ersätta kommunsektorn för kostnader för mottagandet av asylsökande och för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända. Långsiktiga och strukturella kostnader som uppstår till följd av flyktinginvandringen ska hanteras av systemet för kommunalekonomisk utjämning.

14.2 Offentligfinansiella konsekvenser

Precis som för utredningens huvudförslag presenterar vi ett *räkneexempel* på förslagets effekter. Även här utgår räkneexemplet från vad effekten skulle bli om förslaget var fullt infört 2020.

14.2.1 Beräkningsantaganden

Boendemix

När det gäller antaganden om boendemixen antar vi att den obligatoriska ankomst- respektive avresetiden i mottagandecentret har samma effekt som ankomst- och avresecentret. Beträffande inskrivna som inte befinner sig i ankomst- eller avresefasen antar vi att de

som enligt prognos skulle bo i ett statligt anläggningsboende kommer att bo i ett mottagandecenter.

Vi tror inte att mottagandecenter är tillräckligt attraktiva för att förmå asylsökande att välja bort eget boende. Det är en skillnad mot utredningens huvudförslag där vi tror att möjligheten att erbjudas boende i en kommun där man kan påbörja sin etablering kommer att ha den effekten.

Antagandena beträffande förslaget om social prövning är desamma som för utredningens huvudförslag, förutom att det antas finnas fler i eget boende som omfattas av förslaget. Därmed blir effekten av förslaget större. Slutligen antas förslaget om snabbare anvisning minska antalet inskrivna i mottagandesystemet som väntar på en anvisning med drygt 60 procent.¹ Den samlade effekten av antagandena ovan på boendemixen redovisar vi i tabell 14.1.

Tabell 14.1 Räkneexempel – Inskrivna i mottagandesystemet 2020

Antaget antal inskrivna i mottagandesystemet
(exklusive ensamkommande barn) om förslagen genomförs

	Ankomstfas		Väntefas		Avresefas		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Tilllåtet eget boende	-	-	2 900	18	-	-	2 900	9
Otilllåtet eget boende	800	26	4 600	29	3 500	39	8 900	33
Mottagandecenter	2 400	74	8 200	52	5 500	61	16 100	58
Totalt	3 200	100	15 700	100	9 000	100	27 900	100

Källa: Utredningens beräkningar.

Dimensionering av platser och dygnskostnader

Mottagandecentren kommer inte att vara lika känsliga för säsongsvisa variationer som ankomstcentren. Anledningen är att mottagandecentren har fler platser, vilket gör det lättare att hantera tillfälliga inströmningar.

Å andra sidan är ett system med stora mottagandecenter mer känsligt för avvikelser från prognos jämfört med utredningens huvudförslag. Migrationsverket kan inte förlita sig på att kommuner

¹ Baserat på att anvisningen tar i genomsnitt tre veckor i stället för åtta veckor.

ordnar boende åt vissa asylsökande utan samtliga asylsökande måste kunna inrymmas i det statliga boendet. Vidare torde långa kontraktstider för mottagandecentren medföra att möjligheten att snabbt öppna och stänga anläggningar blir mer begränsad än i dag. En lägre beläggningsgrad än i prognosen för 2020 är därför motiverad. I vårt räkneexempel har vi därför utgått från en beläggningsgrad om 75 procent för mottagandecentren. Antagandet baserar sig på en beläggningsgrad om 80 procent (motsvarande prognosen för 2020) för ankomstfasen och avresefasen, och en beläggningsgrad om 70 procent för väntefasen.

Dygnskostnaden för mottagandecenter antas vara densamma som dygnskostnaden för Migrationsverkets korridorsboenden (138 kronor per plats och dygn). Till skillnad från ankomstcenter har mottagandecenter självhushåll. Dygnskostnaden för själva boendet blir därför lägre, samtidigt som dagersättningen blir högre (59 kronor per inskriven och dygn, jämfört med 19 kronor per inskriven och dygn). Den totala dygnskostnaden vid full beläggning blir dock lägre, eftersom den extra ersättningen är mindre än kostnaden för kost (197 kronor per plats och dygn jämfört med 219 kronor per plats och dygn).

I tabell 14.2 redovisar vi antalet platser 2020 enligt Migrationsverkets prognos och enligt vårt räkneexempel. Jämfört med utredningens huvudförslag är den stora skillnaden att de asylsökande som bor i ett kommunalt asylboende i stället bor i mottagandecenter. Andelen som bor i ett eget boende är också något högre med utredningens alternativa upplägg.

Tabell 14.2 Räkneexempel – Platser i mottagandesystemet 2020

Antalet inskrivna och platser i mottagandesystemet
(exklusive ensamkommande barn)

Boendeform	Enligt prognos				Om förslagen genomförs			
	Inskrivna		Platser		Inskrivna		Platser	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Eget boende (EBO)	14 200	50	14 200	44	11 800	42	11 800	35
Tillfälligt anläggningsboende (ABT)	0	0	0	0	0	0	0	0
Anläggningsboende korridor (ABK)	3 000	11	3 800	12	0	0	0	0
Anläggningsboende lägenhet (ABE)	9 500	34	12 000	38	0	0	0	0
Steg 1/2	1 600	6	2 000	6	0	0	0	0
Mottagandecenter			0	0	16 100	58	21 500	65
Summa	28 300	100	32 000	100	27 900	100	33 300	100

Källa: Migrationsverket och utredningens beräkningar.

Kommentar: I beräkningen av antalet platser har utredningen antagit en beläggningsgrad om 75 procent för mottagandecenter.

Kostnader för insatser

När det gäller kostnader för insatser till asylsökande och nya upp-
gifter för myndigheter gör vi samma antaganden om styckkost-
nader som för utredningens huvudförslag. Målgruppen skiljer sig
dock åt något, då asylsökande som bor i eget boende inte omfattas
av de etableringsfrämjande insatserna i det alternativa upplägget.

14.2.2 Konsekvenser för statens finanser

I tabell 14.3 redovisar vi effekterna på utgifterna för staten för ut-
redningens alternativa upplägg enligt vårt räkneexempel. Samman-
taget visar vårt räkneexempel att förslagen kommer att öka statens
utgifter med 387 miljoner kronor, vilket är knappt 30 miljoner kro-
nor mer än med utredningens huvudförslag. Skillnaden ska dock inte
överdrivas, då den är känslig för ändrade beräkningsantaganden.

Det alternativa upplägget medför lägre kostnader under ankomstfasen. Orsaken är att dygnskostnaden blir lägre till följd av att självhushåll tillämpas i mottagandecentret och till följd av att beläggingsgraden är högre. Under väntefasen blir kostnaden högre med det alternativa upplägget, eftersom dygnskostnaden är högre i mottagandecentret än den antagna platsersättningen per dygn för kommunala asylboenden. Den högre andelen i eget boende med det alternativa upplägget har motsatt effekt, men är inte tillräcklig för att kompensera för den högre dygnskostnaden under väntefasen. Under avrefefasen blir kostnaderna desamma.

Jämfört med nuvarande ordning innebär det alternativa upplägget främst kostnadsökningar genom att dygnskostnaderna för mottagandecentret är högre än dygnskostnaderna för befintligt boendebestånd, som till stor del består av lägenhetsboenden. De etableringsfrämjande insatserna och den minskade andelen i eget boende är också viktiga förklaringar till kostnadsökningen i räkneexemplet.

Tabell 14.3 Räkneexempel – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Förslag	Uppskattad effekt
Mottagandecenter	293
Högre dygnskostnad och lägre beläggningsgrad än i befintligt boendebestånd	354
Färre väljer eget boende	116
Indragen dagersättning	-178
Arbetsförmedlingens kartläggning	15
Fördjupad samhällsinformation (Migrationsverket)	7
Minskade resekostnader för Migrationsverket	-20
Väntan med etableringsfrämjande insatser	126
Aktiviteter mot passiv väntan (Migrationsverket)	10
Svenskundervisning (Folkbildningsrådet)	100
Arbetsmarknadsinriktade insatser (Arbetsförmedlingen)	16
Snabbare anvisning	-53
Färre inskrivna	-83
Länsstyrelsens medel för att stimulera till beredskap och tillräcklig kapacitet att snabbt ta emot nyanlända efter anvisning	30
Social prövning av eget boende	41
Färre väljer eget boende	47
Indragen dagersättning	-15
Ökade administrationskostnader för Migrationsverket	9
Nytt ersättningssystem	-20
Minskade administrationskostnader för Migrationsverket	-20
Summa	387

Källa: Utredningens beräkningar.

Känslighetsanalys

Även detta räkneexempel är känsligt för beräkningsantaganden. Precis som med utredningens huvudförslag har andelen som under ankomst- och avresefasen bor i eget boende stor betydelse (se känslighetsanalysen i avsnitt 11.3.2).

Antagandet om beläggningsgrad i mottagandecentret har stor betydelse för hur stor utgiftsökningen blir. Vidare skulle en lägre dygnskostnad i mottagandecentren medföra avsevärt lägre kostnader.

Tabell 14.4 Känslighetsanalys – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Ändrat antagande	Uppskattad effekt på utgifterna för staten	Effekten av ändrat beräkningsantagande
Beläggningsgrad i mottagandecenter 80 procent (+5 procent)	315	-72
Beläggningsgrad i mottagandecenter 70 procent (-5 procent)	468	81
Mottagandecenter med 10 procent lägre dygnskostnad	179	-108

Källa: Utredningens beräkningar.

14.2.3 Förslag på finansiering

De förslag på finansiering som vi redovisat för huvudförslaget (se avsnitt 11.3.3) kan tillämpas även med det alternativa upplägget. Våra finansieringsförslag är tillräckliga för att motsvara kostnaderna även för det alternativa upplägget, enligt räkneexemplet.

Argumenten för att omfördela medel från stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande är dock svagare med det alternativa upplägget. Utredningens alternativa upplägg syftar inte till att uppnå ett jämnare mottagande mellan rikets kommuner. Därmed minskar inte behovet av att omfördela medel för bostadsbyggande efter mottagandet av nyanlända. Det alternativa upplägget väntas inte förbättra planeringsförutsättningarna för kommuner i samma utsträckning som huvudförslaget. Därmed är argumentet för att kommunsektorn ska vara med och finansiera utredningens förslag svagare. I det alternativa upplägget finns inte heller någon målpeng, som kan ge kommuner drivkrafter för att planera för en långsiktig bostadsförsörjning som innebär att de klarar av sina åtaganden inom mottagandet.

14.2.4 Konsekvenser för kommuners och landstings finanser

Till skillnad från i utredningens huvudförslag tillförs inga nya uppgifter till kommunerna i det alternativa upplägget. Utredningens alternativa förslag rörande mottagandecenter och väntan med etableringsfrämjande insatser har därmed ingen effekt på kommuners och landstings finanser.

Gällande effekten av det nya ersättningsystemet hänvisas till avsnitt 11.3.4.

14.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

14.3.1 Mindre effekt på etableringen

Precis som utredningens huvudförslag så innebär utredningens alternativa förslag ett större fokus på etableringsfrämjande insatser redan under asyltiden. Eftersom insatserna med utredningens förslag i högre grad kommer igång redan under asyltiden kan etableringen tänkas påskyndas för individer som får uppehållstillstånd. Mekanismen är dock svagare med det alternativa upplägget eftersom individen behöver bryta upp och flytta vid ett uppehållstillstånd och därmed inte ges samma drivkraft att knyta kontakter och etablera sig lokalt redan under asyltiden. Kommunerna ges inte heller samma drivkrafter att påbörja integrationsarbetet redan under asyltiden.

Det alternativa upplägget viktat upp arbetsmarknadsperspektivet i fördelningen av nyanlända invandrare för anvisning, och väntas leda till att fler anvisas. Modellens styreffekt begränsas dock av att en stor andel av individerna åtminstone inledningsvis efter att de har fått uppehållstillstånd kommer att bli kvar i den kommun där de tillbringade asyltiden. Färre nyanlända invandrare kommer därför att bo i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar med det alternativa förslaget.

Sammantaget är vår bedömning därför att det alternativa upplägget kommer att förbättra förutsättningarna för en snabb etablering, men inte i samma utsträckning som utredningens huvudförslag.

14.3.2 Större effekt för återvändande

Utredningens förslag gällande återvändande skiljer sig inte nämnvärt åt mellan huvudförslaget, och det alternativa upplägget. Däremot kommer asylsökande under hela asyltiden att bo i stora statliga anläggningsboenden. Jämfört med utredningens huvudförslag innebär det att Migrationsverkets förutsättningar att jobba med återvändandeförberedelser stärks. Det alternativa upplägget torde därmed

öka benägenheten att återvända samt påskynda återvändandeprocessen för dem som fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut i högre utsträckning än huvudförslaget.

14.3.3 Mindre effekt på segregation och utsatthet

Förslaget om att kommuner ska ges möjlighet att införa en modell med social prövning väntas minska trångboddhet och kan också minska koncentrationen av asylsökande och därmed i förlängningen, nyanlända invandrare till socioekonomiskt utsatta bostadsområden.

Till skillnad från utredningens huvudförslag kan det alternativa upplägget inte väntas ge upphov till ett jämnare mottagande av asylsökande. Därmed torde även fler nyanlända invandrare hamna i kommuner med utsatta bostadsområden jämfört med huvudförslaget.

Sammantaget torde därför det alternativa upplägget minska förekomsten av segregation och utsatthet, men inte i samma utsträckning som huvudförslaget.

14.4 Konsekvenser för kommuner och landsting

Utredningens alternativa upplägg innebär, till skillnad från huvudförslaget, inte att några nya obligatoriska uppgifter tillförs kommunerna. Därmed innebär det alternativa upplägget inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Till skillnad från huvudförslaget syftar inte det alternativa upplägget till att uppnå ett jämnare mottagande av asylsökande mellan rikets kommuner. Tvärtom innebär det att asylmottagandet i stor utsträckning koncentreras till de kommuner där Migrationsverket etablerar mottagandecenter. Det alternativa upplägget innebär alltså en högre geografisk koncentration av asylsökande än vad som är fallet med nuvarande ordning. Mottagandecentren kommer för de kommuner där de etableras att innebära ett större åtagande än ankomstcentren inom vissa kommunala verksamheter.

I och med att mottagandet koncentreras till färre kommuner, kommer kommunernas planeringsförutsättningar att påverkas på olika sätt. Huvuddelen av kommunerna kommer i normalfallet inte ha något mottagande av asylsökande, förutom de som väljer eget bo-

ende. I andra kommuner kommer det att finnas stora mottagandecenter, som löper på långa kontraktstider. Det torde därmed bli färre situationer där Migrationsverket med kort varsel öppnar ett anläggningsboende med följd att snabb anpassning av kommunal verksamhet krävs. Samtidigt kommer det naturligtvis även i ett system med mottagandecenter att krävas att nya anläggningar öppnar eller att befintliga stänger. Eftersom systemet bygger på stora anläggningar blir påverkan på kommunen större när en ny anläggning väl öppnar eller stänger.

Förslaget om att korta tiden för anvisning till tre veckor kan göra det svårare för kommunerna att planera mottagandet av ny-anlända.

14.5 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning av det alternativa förslagets övriga konsekvenser skiljer sig i stort sett inte från bedömningarna av huvudförslagets övriga konsekvenser. Dessa redovisas i avsnitt 11.6.

Undantaget är bedömningen av konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet. Koncentrationen av asylmottagandet till ett mindre antal kommuner innebär att de arbetstillfällen som uppstår inom asylmottagandet koncentreras till de kommuner där det finns ett mottagandecenter.

15 Genomförande

15.1 En reform kräver planering och tid

Våra förslag till ett nytt mottagandesystem är omfattande och genomgripande. Det gäller inte minst huvudförslaget där staten och kommunsektorn delar på uppgiften att ansvara för ett kvalitativt och effektivt mottagande.

Utredningens huvudförslag ger flexibla och långsiktiga förutsättningar där kompetensen, initiativkraften och förmågan hos Sveriges 290 kommuner tas till vara. Reformen kräver dock ett väl planerat genomförande.

Motsvarande krav på god planering gäller utredningens alternativa upplägg där staten tar sig an merparten av uppdraget.

15.1.1 Tidsfaktorn avgörande

Tiden är sannolikt den mest avgörande faktorn i planeringen av reformens genomförande. Dagens ordning för mottagandet har utvecklats löpande under decennier. Någon samlad idé på systemnivå om hur och varför förändringar skett har inte alltid funnits. I en reformering av mottagandesystemet bör man därför ha respekt för att ett sådant arbete tar, och bör få ta, tid.

Däremot får genomförandet självklart inte ta längre tid än nödvändigt. Poängen med reformerna riskerar att gå om intet om man får en orimligt utdragen och oklar process. Det behövs därför en tydlig ledning av genomförandet.

Enligt utredningens bedömning kommer huvuddelen av förslagen att kunna genomföras lämpligast kring 2020. Det finns alltså möjlighet och goda skäl för att anslå gott om tid såväl till remissbehandling, politisk diskussion som till det praktiska införandet.

15.1.2 Bättre förutsättningar för samspel

I utredningens direktiv betonar regeringen att det krävs en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala aktörer i alla delar av processen. Regeringen framhåller också att varken staten eller kommunerna har något samlat mandat eller ansvar i dagens mottagande. Vid införandet av reformerna bör detta tas i beaktande. Ett effektivt och individfokuserat mottagande kräver tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer.

Mottagandeutredningens uppfattning är alltså att en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning är en central förutsättning för ett effektivt samspel mellan statliga aktörer och inte minst mellan stat och kommunsektor. Liksom mellan den offentliga sektorn å ena sidan och ideella och privata aktörer å den andra. Högstämda ord om samverkan och samarbete ger sällan några praktiska resultat om de inte utgår från en tydlig fördelning av ansvar och uppgifter.

Utredningen lämnar inte förslag på detaljnivå angående styrningen av berörda myndigheter. Vi vill dock poängtera vikten av att regeringen genomför en översyn av bland andra Migrationsverkets, Arbetsförmedlingens och andra relevanta myndigheters instruktioner i samband med införandet av ett nytt sammanhållet system för mottagandet.

Korrigeringar och förtydliganden av myndigheternas uppdrag i syfte att ge myndighetsledningarna förutsättningar för att agera utifrån såväl en tydlig roll för den egna verksamheten som i att hitta effektiva former för samverkan med andra aktörer kommer att krävas.

15.2 Bosättningslagen fungerar bättre än förväntat

När man resonerar kring genomförandet av en reform finns det anledning att titta på andra betydande och nyligen genomförda reformer inom angränsande områden. En viktig sådan reform är införandet av bosättningslagen. Lagen och dess genomförande innehåller flera centrala ingångsvärden för utredningens huvudförslag. Huvudförslagets utformning, med ett mottagande som bygger på samtliga kommuners medverkan, bör ses som en direkt vidareutveckling av bosättningslagens mål och utgångspunkter.

I skrivande stund har inte någon utvärdering skett av bosättningslagen eller dess införande. Utredningen anser sig dock kunna dra några slutsatser av arbetet så här långt.

15.2.1 Kommunerna har löst sina nya uppgifter

Mottagandeutredningens uppfattning är att genomförandet av bosättningslagen gått bättre än många förväntade sig när beslutet fattades. Reformen är omfattande och syftar till att råda bot på problem som orsakats av många års brister i bosättningen av nyanlända invandrare. Trots detta har det absoluta flertalet av Sveriges kommuner lyckats väl med att ta emot för bosättning.¹

Bosättningslagen har förhållandevis snabbt lett till en jämnare fördelning av nyanlända mellan kommuner.² De goda erfarenheter som kan dras när det gäller bosättningen av nyanlända ger också skäl att föra motsvarande resonemang när det gäller asylsökande vilket också är en kärnpunkt i Mottagandeutredningens huvudförslag.

Bosättningslagen infördes i en tid av stora utmaningar för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Införandet skedde relativt snabbt och utan någon egentlig förberedelse för kommunerna. Som en följd av detta har vi också fått se prov på en del icke önskvärda lösningar i vissa kommuner. Det finns därför anledning att vid införandet av utredningens förslag dra lärdomar av detta och ge möjligheter till mer av tid och dialog än vad som var möjligt vid införandet av bosättningslagen.

¹ Migrationsverkets statistik över genomförda anvisningar för 2016 och 2017.

² Enligt diskussioner med bland annat Sverige Kommuner och Landsting, Stockholms stad och Göteborgs stad.

15.3 Ett genomförande av huvudförslaget där kommunerna och staten delar på uppgiften

15.3.1 Vad ska göras?

Av kapitel 6, 7, 8, 9 och 10 framgår att det är många funktioner och insatser som ska inrättas för att dessa gemensamt ska utgöra ett nytt sammanhållet system för mottagandet.

Som utredningen diskuterar i avsnitt 15.5 finns det anledning att ha en samlad ledningsfunktion för genomförandet av reformen. Samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner liksom landstingen blir avgörande för om arbetet ska kunna ske effektivt.

I detta sammanhang vill utredningen också lyfta fram den resurs som länsstyrelserna, och inte minst landshövdingarna personligen, är för att samordna och utveckla samverkan i länen.

Etablering av ankomst- och avresecenter

Denna del av arbetet kommer att kräva en grundlig dialog mellan Migrationsverket som ansvarig myndighet och de kommuner och landsting som kan beröras av etableringen av ankomst- och avresecenter. Vidare måste de statliga aktörerna, främst Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, men även andra relevanta aktörer, involveras på ett aktivt sätt i planering och genomförande.

Etableringen av ankomst- och avresecentren bör ske på ett affärs- mässigt, kostnadseffektivt och långsiktigt sätt. Migrationsverkets förmåga att uppnå förmånliga och långsiktiga avtal med aktuella utförare blir därför av avgörande vikt för att etableringen ska lyckas. Erfarenheter av tidigare upphandlingsverksamhet, inte minst i samband med de höga nivåerna av asylsökande under 2014 och 2015, bör tas tillvara i detta arbete.

Slutligen är det viktigt att Migrationsverket och övriga aktörer utvecklar sin samverkan med civilsamhället på ett sätt så att dessa aktörer kan ge viktiga bidrag under väntetiden i ankomst- och avresecentren.

Kommunernas ansvar för boende för asylsökande

Liksom i andra delar av det nya mottagandesystemet är det av avgörande betydelse att ansvarsförhållanden är tydliggjorda och dialogen väl fungerande när det gäller kommunernas nya ansvar att anordna boende åt vissa asylsökande under väntan på beslut.

Det är utredningens uppfattning att kommunerna har en god förmåga och möjlighet att hitta lämpliga boenden. Kommunerna kan också utnyttja möjligheter genom sin lokala kännedom som en centralstyrd process inte kan dra nytta av. De har dessutom möjlighet att använda de verktyg som det kommunala planmonopolet ger för att stimulera byggandet nya bostäder i allmännytta och hos privata aktörer. Kommunerna får vidare genom vårt förslag rådighet över hur boendet för asylsökande hanteras i och lokaliseras inom kommunen.

Trots detta kommer många kommuner att ställas inför utmaningar i rådande bostadssituation. En del av boendeanskaffningen i ett antal kommuner blir att kommunen kan få möjlighet att ta över lägenheter som Migrationsverket lämnar när man inte längre har ansvaret för boendeförsörjningen för vissa asylsökande. Utredningen vill här understryka vikten av att såväl Migrationsverket som aktuell kommun genomför denna process på ett effektivt sätt med öppen dialog och informationsutbyte.

Utredningen vill i denna del särskilt understryka betydelsen av ersättningssystemets utformning och att de olika ersättningarna får rimliga nivåer så att kommunerna kan ta sig an sina nya uppgifter. En väl fungerande dialog mellan staten och kommunsektorn blir därför särskilt viktig i denna del av genomförandet. Det kan också finnas behov av att ta fram kompletterande underlag gällande kommunsektorns kostnader för mottagandet.

Länsstyrelserna ska vidare bidra strategiskt genom att ha ett uppdrag att verka för kapacitet och beredskap inom denna del av mottagandet på samma sätt som man i dag har när det gäller nyanlända invandrades bosättning och mottagandet av ensamkommande barn.

Kommunernas ansvar för tidiga insatser

När det gäller kommunernas ansvar för tidiga insatser till de asylsökande som tillbringar väntan på beslut i en kommun gäller i hög grad motsvarande krav som sagts ovan angående boende.

Länsstyrelserna har här en viktig strategisk roll. Genom det nuvarande uppdrag länsstyrelserna har inom tidiga insatser har man också byggt upp kunskap och kompetens som bör kunna användas i att ge stöd till kommunerna när dessa påbörjar arbetet med att anordna tidiga insatser.

Även på detta område bör betydelsen av en god dialog och förtroendefull samverkan med civilsamhället understrykas. Det är utredningens bedömning att civilsamhället kommer att vara en central samarbetspartner till kommunerna inom detta område.

En social prövning av eget boende för asylsökande

Vad som ovan sagts om tydlighet i ansvarsförhållanden gäller självklart även prövningen av om en lösning med eget boende kan bedömas vara socialt hållbar. Eftersom den nya ordningen bygger på att kommunen anmäler ett behov om social prövning och Migrationsverket sedan utför prövningen är ett tillitsfullt samarbete nödvändigt för att verksamheten ska fungera.

Mottagandeutredningen vill här också tydliggöra att det, enligt vår bedömning, är fullt möjligt att genomföra förslaget om social prövning av eget boende tidigare än övriga delar av systemet för mottagande. Det som dock då krävs är att Migrationsverket upprätthåller en beredskap för att ta emot de asylsökande som inte kan bo i ett eget boende.

15.3.2 Framförhållning

Vikten av framförhållning och förberedelsetid för kommunsektorn kan inte nog understrykas när det gäller ett effektivt och lyckosamt genomförande av utredningens huvudförslag.

Utredningen vill här lyfta fram en parallell till införandet av nytt ersättningssystem för ensamkommande barn. Mottagande av människor kräver många gånger att kommuner går in i längre kontrakt

för boenden och tjänster av olika slag. Detta medför inte sällan att kommunerna sitter fast i lösningar som de riskerar att inte få täckning för när spelreglerna ändras på kort tid. Kommunerna bör därför ges tillräckligt med tid för att ställa om inför genomförandet av reformen.

15.3.3 Olika tidsperspektiv på skilda delar av reformen

Även om det finns mycket som talar för att genomföra en sammanhållen reform i enlighet med de förslag Mottagandeutredningen här presenterar finns det också möjlighet att tidsmässigt gå före med vissa delar. Vi har ovan diskuterat möjligheten att tidigarelägga genomförandet av en social prövning av eget boende för asylsökande och de förutsättningar detta kräver.

Minst ytterligare en del av reformen bör med fördel kunna genomföras tidigare än 2020. När det gäller utredningens förslag till ett nytt ersättningsystem finns det delar där det förefaller särskilt angeläget med en snabb förändring.

Åtminstone när det gäller ersättningen till kommunerna för de kostnader de har i samband med förskola och skola för asylsökande barn finns det starka skäl som talar för ett genomförande av våra förslag så snart som möjligt. Att vänta tills ett samlat genomförande av reformen ska kunna ske 2020 är knappast motiverat.

15.3.4 Landshövdingar och länsstyrelser en viktig resurs

Som utredningen tidigare lyft fram finns det anledning att utnyttja länsstyrelsernas och landshövdingarnas uppdrag att samordna staten i länen. Mottagandeutredningen menar generellt att länsstyrelsernas, och inte sällan landshövdingarnas personliga, kännedom och kontaktnät i länet, dess kommuner, näringsliv och civila sektor utgör en viktig resurs för införandet av ett nytt mottagandesystem.

Allmänt sett menar utredningen att länsstyrelsernas roll i mottagandet bör fokuseras på strategiska och långsiktiga uppgifter där myndigheternas uppdrag, erfarenhet och kompetens att samordna verksamheter utifrån ett geografiskt perspektiv utnyttjas effektivt.

15.4 Ett genomförande av det alternativa upplägget där staten tar huvudansvaret

De hänsyn utredningen framhåller angående tid och framförhållning när det gäller ett genomförande av vårt huvudförslag gäller också i hög grad om i stället det alternativa upplägget skulle genomföras.

På några områden innebär dock ett genomförande av det alternativa upplägget att staten själv råder över genomförandet och att dialogen med kommunsektorn inom några verksamheter inte blir lika detaljerad eller omfattar samtliga kommunala huvudmän.

Med ett mera renodlat statligt ansvar för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande finns det dock anledning att arbeta aktivt med samverkan mellan ansvariga statliga myndigheter. Inte minst mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Här finns anledning för regeringen att överväga hur styrningen av myndigheterna kan utvecklas för att uppnå mer av helhetsperspektiv på mottagandets utmaningar.

Slutligen innebär inte det alternativa upplägget att staten själv ansvarar för samtliga verksamheter kopplade till mottagandet. Skola, hälso- och sjukvård, socialtjänst och andra kommunala tjänster kommer att behöva nyttjas även om riksdag och regering väljer att genomföra det alternativa upplägget.

Eftersom detta alternativ också kommer att innebära mer koncentrerade boendelösningar, med större lokal påverkan, finns det här starka skäl att utveckla dialogen med kommunsektorn på motsvarande sätt som vi resonerat kring ett genomförande av huvudförslaget.

15.5 Samordning och mandat att genomföra reformer

Mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare är ett gemensamt åtagande för hela samhället. Målet är ordning och reda i mottagandet och goda förutsättningar till etablering i alla kommuner och ett effektivt arbete med återvändande. Enligt utredningens uppfattning är det inte minst därför viktigt att tydligt klargöra ledningsansvaret för införandet av ett nytt samlat mottagandesystem.

Mottagandeutredningen föreslår inte i detalj hur regeringen bör lägga upp genomförandet av ett nytt sammanhållet mottagande-system. Att inrätta en tydlig ledning av genomförandet med ett uppdrag att samordna berörda aktörer, liksom ett mandat att föra dialog med kommunsektorn, bör dock vara en central förutsättning för att lyckas väl.

Vi menar därför att erfarenheterna från hösten 2015 bör tas tillvara när ledningsfunktionen för genomförandet utvecklas. Då fick till exempel arbetsmarknads- och etableringsministern ett uppdrag att samordna och inrikta regeringens arbete med flyktingsituationen. Samordningsarbetet har även stötts av en särskild funktion inom Regeringskansliet, sekretariatet för samordning och inriktning av Regeringskansliets arbete med flyktingsituationen.

En samordnad styrning av de berörda myndigheterna bör vara en viktig framgångsfaktor för att uppnå ett helhetsperspektiv på införandet av det nya systemet.

Vidare bör det finnas ett särskilt ansvar när det gäller att hålla kontakten med civilsamhället i syfte att upprätthålla ett fortsatt starkt engagemang för mottagandet inom denna viktiga samhällssektor.

16 Författningskommentarer

Utredningens huvudförslag

Mottagandeutredningen redovisar ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Därutöver redovisas ett alternativt upplägg där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande på i huvudsak egen hand. Betänkandets upplägg finns närmare beskrivet i kapitel 2.

I huvudförslaget lämnar vi förslag till en ny mottagandelag, lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Lagen kommenteras nedan.

Utredningen lämnar även förslag till ändringar i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., skollagen (2010:800), lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten samt lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Även dessa lagförslag kommenteras nedan.

16.1 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

1 §

Paragrafen är ny och anger lagens innehåll. Uppräkningen görs för att orientera läsaren i lagen.

2 §

Paragrafen anger vilka utlänningar som omfattas av lagen. Den motsvarar nuvarande 1 § första stycket 1 och 2. Den tredje punkten har utgått, eftersom den i sin nuvarande utformning är obsolet och det är oklart vilka utlänningar den avser att omfatta.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 a §.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 b §.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 c §.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § andra stycket. En mindre språklig justering har gjorts, då uttrycket ”förmåner av motsvarande karaktär” har bytts ut mot ”motsvarande förmån”. Ingen förändring i sak är avsedd.

7 §

Paragrafen är ny och anger den grundläggande ansvarsfördelningen på området.

Första stycket överensstämmer delvis med nuvarande 2 § första stycket. Liksom i dag har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen.

I andra stycket fastslås Migrationsverkets ansvar för att driva ankomstcenter och avresecenter. Verket får uppdraget att driva sådana center. Förslaget behandlas i avsnitten 6.1 och 8.2.

I tredje stycket anges att kommunerna har ansvar för att efter anvisning anordna boenden för utlänningar som omfattas av lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.

8 §

Paragrafen är ny.

I första stycket fastslås Migrationsverkets skyldighet att tilldela utlänningar plats i ett ankomstcenter. Ankomstcenter är en ny form av boende som behandlas i avsnitt 6.1.

Syftet med dessa center anges i det andra stycket. Att Migrationsverket även får anvisa en annan plats för utlänningens boende anges i det tredje stycket.

9 §

Paragrafen är ny och förslaget behandlas i 6.1.2. Den behandlar utlänningars skyldighet att bo i ett ankomstcenter efter ankomsten till Sverige.

Det ska vara obligatoriskt att bo på en bestämd plats så länge det finns ett behov av personlig närvaro för att säkerställa en rättssäker och snabb prövning av ansökan om uppehållstillstånd. Utlänningen ska bo i ankomstcentret eller en annan anvisad plats under 30 dagar från det att ansökan om uppehållstillstånd ges in.

I andra stycket anges att Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den tid som utlänningen ska bo i ankomstcentret eller på den anvisade platsen. När personlig närvaro skulle kunna påskynda den resterande prövningsprocessen bör tiden förlängas. Det bör därmed alltid vara motiverat med en förlängning för utlänningar som inte har bott i ankomstcenter under de första 30 dagarna efter att en ansökan om asyl har lämnats in.

10 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § tredje stycket och reglerar Migrationsverkets skyldighet att registrera samtliga utlänningar som omfattas av lagen, även ensamkommande barn, vid ett ankomst-

center. Även de som inte bor vid ett ankomst- eller avresecenter ska registreras.

11 §

Paragrafen är ny. Den behandlar kommunernas skyldighet att ta emot utlänningar för boende i kommunen. Det sker efter anvisning i enskilda fall. Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.1.

Av andra stycket framgår att det är Migrationsverket som får fatta sådana beslut. Bestämmelsen kompletteras med ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter bland annat om vilka grupper av utlänningar som ska bli föremål för anvisning, se nedan kommentaren till 51 §.

12 §

Paragrafen är ny. Den klargör att det är möjligt för en kommun att erbjuda en boendeplats åt en utlänning i en annan kommun. Vissa förutsättningar ska dock vara uppfyllda. För det första ska de berörda kommunerna ha ingått en överenskommelse om detta. För det andra ska det finnas synnerliga skäl. Exempelvis kan utlänningen ha omfattande, specifika behov av vård eller andra insatser på grund av fysiska eller psykiska besvär eller sociala problem.

13 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket, dock har vissa språkliga justeringar gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

14 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket. En nyhet i sak är att bestämmelsen innehåller två olika typer av beslut om anvisning, nämligen ankomstanvisning och boendeanvisning. Den första anvisningen omfattar det initiala skedet av mottagandet då en viss omfördelning mellan kommuner kan behöva ske. Boendeanvisningen

motsvarar den anvisning som regleras i nuvarande lag. Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.1.

15 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket, tredje meningen.

16 §

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten att i en kommun införa en ordning med en social prövning av utlänningars eget boende. Migrationsverket beslutar om detta efter ansökan från en kommun.

I det andra stycket förklaras vad en social prövning innebär, det vill säga att Migrationsverket prövar om boendet ska godkännas.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.3.1.

17 §

I paragrafen anges att den sociala prövningen ska införas i kommuner där social eller ekonomisk utsatthet förekommer eller i kommuner som tagit emot många utlänningar i eget boende under längre tid.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har getts bemyndigande att meddela föreskrifter om kriterier för bedömning av vilka kommuner som ska omfattas av en ordning med social prövning. Bemyndigandet omfattar även föreskrifter om ansökningsförfarandet och förandet av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning. Se nedan kommentaren till 52 §.

18 §

Paragrafen är ny. Det anges att utlänningar får ansöka hos Migrationsverket och på så vis initiera en social prövning. För att boendet ska bli godkänt ska det ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det. Den som flyttar in i ett eget boende trots att det inte har godkänts vid en

social prövning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag, se kommentaren till 35 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har getts bemyndigande att ge ut ytterligare föreskrifter bland annat om de kriterier som ska beaktas vid den sociala prövningen av boenden som utlänningar ordnar på egen hand, ansökningsförfarandet och den sociala prövningen i övrigt, se 52 § nedan.

Vid myndigheters handläggning av förvaltningsärenden gäller förvaltningslagen (1986:223), om det inte finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller en förordning.

19 §

Paragrafen är ny. I första meningen anges att Migrationsverket ansvarar för avresecenter. Avresecenter är en ny form av boende som behandlas i avsnitt 8.2.2. Syftet med dessa center anges i den andra meningen, till exempel förbereda återvändandet till ett annat land. Det är viktigt att tydligt förmedla att den som inte ha fått tillstånd att vistas i landet ska återvända.

20 §

Paragrafen är ny och anger vilka utlänningar som ska tilldelas plats i ett avresecenter. Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.2.

21 §

Paragrafen är ny. Den behandlar den enskildes skyldighet att bo i ett avresecenter under den föreskrivna tidsfristen för avresa. Utlänningen ska bo i avresecentret från det att en plats tilldelas enligt 20 § och fram till dess att rätten till bistånd upphör enligt 40 §. Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.2.

22 §

Paragrafen är ny och klargör syftet med de insatser och aktiviteter som ska erbjudas utlänningar som omfattas av lagen. Förslagen behandlas i avsnitten 6.3, 6.5, 7.2 och 9.7. Begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser och aktiviteter framgår av 28 §, se nedan.

Bestämmelser om kommunernas ansvar för insatser och aktiviteter har tagits in i lagen, se 23–26 §§ nedan.

De statliga myndigheternas ansvar att erbjuda insatser i ankomst- och avresecenter regleras i huvudsak i förordning.

23 §

Paragrafen om verksamhet åt barn som vistas i ett ankomstcenter är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

Bestämmelsen i andra stycket om överlämnande av information syftar till att sådan information ska överlämnas till en annan kommun som kan vara till nytta vid en sådan bedömning av en elevs kunskaper som ska göras enligt 3 kap. 12 c § skollagen (1980:100).

24 §

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

Första stycket behandlar kommunens ansvar för undervisning i svenska, samhällsinformation samt insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Syftet med undervisningen i svenska är att deltagaren lär sig grunderna i svenska språket, för att kunna göra sig förstådd och förstå andra i olika vardagssituationer. Syftet med samhällsinformationen är att ge deltagaren en grundläggande förståelse för det svenska samhället och att lämna information som underlättar individens vardag och kontakter med samhället.

I andra stycket anges vilka utlänningar som kommunernas ansvar enligt första stycket omfattar. Det handlar om att insatserna ska avse personer som är vuxna och som inte går i gymnasiet, och som medverkar till att klarlägga sin identitet.

I 28 § finns bestämmelser om begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser.

25 §

Paragrafen om aktiviteter för att motverka passiv väntan är ny och förslaget behandlas i avsnitt 7.2.5. Det kan röra sig om arbetsplatsförlagda aktiviteter och yrkesinriktad utbildning. Endast de som har deltagit i insatser enligt 24 § 1 ska kunna komma ifråga.

Erbjudandet ska lämnas när sex månader ha passerat sedan ansökan om asyl lämnades in. Detta framgår av andra stycket.

I 28 § finns bestämmelser om begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser.

26 §

Paragrafen är ny och reglerar när kommunernas ansvar enligt 24 och 25 §§ upphör. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

27 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

Regleringen gäller generellt för asylsökande som deltar i arbetsplatsförlagda insatser, oavsett vilken aktör som ansvarar för verksamheten. Detta behandlas i avsnitt 7.2.

28 §

Paragrafen är ny och reglerar begränsningar beträffande insatser och aktiviteter. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

Exempelvis exkluderas den som underlåter att bo i ett ankomst- eller avsecenter eller som bor i ett eget boende som inte godkänts av Migrationsverket i en social prövning från insatser och aktiviteter enligt lagen. Det motsvarar grunderna för när en utlänning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt 35 §.

29 §

Paragrafen motsvarar till viss del nuvarande 13 §. De former för bistånd som anges är boende, dagersättning och särskilt bidrag. Bostadsersättningen har utmönstrats.

30 §

Paragrafen är ny. I första stycket anges att Migrationsverket svarar för att ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag lämnas. Det innebär att myndigheten beslutar om och betalar ut ersättningen.

I andra stycket anges att såväl Migrationsverket som en kommun kan svara för bistånd i form av boende.

31 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 14 § och anger att utlänningar som omfattas av lagen har rätt till bistånd i form av boende.

32 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 17 §.

I första stycket fastslås att asylsökande som omfattas av den nya lagen och som saknar egna medel för sin försörjning har rätt till dagersättning. Asylsökande som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva har inte rätt till ersättning.

Vid bedömningen av ett barns behov ska föräldrarnas ekonomi beaktas. Detta innebär att dagersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter att barnet bor tillsammans med föräldrarna.

33 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § och reglerar rätten till särskilt bidrag. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

34 §

Paragrafens första stycke motsvarar delvis nuvarande 8 § första stycket och innebär att utlänningar ska vara registrerade vid ett ankomstcenter för att ha rätt till bistånd enligt lagen.

Andra stycket motsvarar nuvarande 8 § fjärde stycket och medför att ekonomiskt bistånd inte får betalas ut till den som kan ha rätt till etableringsersättning.

Tredje och fjärde stycket motsvarar delvis nuvarande 8 § andra och tredje stycket. Till skillnad från nuvarande bestämmelse avser rätten till fortsatt bistånd i fjärde stycket utlänningar som vistas på ett kommunalt ordnat boende eller i eget boende.

35 §

Paragrafen är ny och anger att en utlänning i vissa fall saknar rätt till ekonomiskt bistånd. Förslagen behandlas i avsnitten 6.1.2, 7.1.2, 7.3.1 och 8.2.2. Detta gäller om han eller hon underlåter att bo i ett ankomst- eller avresecenter under den tidsperiod då detta är obligatoriskt enligt 9 respektive 21 §§. På motsvarande sätt exkluderas en utlänning som i en kommun där en ordning med social prövning har införts bor i ett eget boende trots att det inte har godkänts vid en social prövning enligt 18 § från ekonomiskt bistånd i form av dag-ersättning och särskilt bidrag.

36 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 15 §. Vissa språkliga justeringar och anpassningar till förslagen i övrigt har gjorts. Uttrycket ”har logi på en förläggning” har bytts ut mot uttrycket ”har ett statligt eller kommunalt ordnat boende”.

37 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 10 § första stycket.

Första stycket 3, som ger Migrationsverket möjlighet att sätta ned dagersättningen vid uteblivet deltagande i obligatoriska insatser och aktiviteter, har en annan utformning. I dessa fall får nedsättning endast ske om den asylsökande kan tillförsäkras en rimlig levnadsstandard enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). Denna konstruktion har valts eftersom direktivet inte medger medlemsstaterna möjlighet att på denna grund dra in eller sätta ned de förmåner som i direktivet betecknas som materiella mottagningsvillkor.

I 53 § 2 anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att insatser och aktiviteter ska vara obligatoriska att delta i.

38 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § tredje stycket.

39 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § fjärde stycket.

40 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §.

41 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 a §.

42 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

43 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 12 a §. En ändring har gjorts som möjliggör även för en kommun att begära hjälp av polisen.

44 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 22 § första stycket. Det finns inte längre behov av att reglera överklagande av en socialnämnds beslut. Beslut om anvisning får inte överklagas.

45 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 22 § andra–fjärde styckena.

46 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 20 §.

47 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 21 §.

48 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 24 §. Vissa språkliga justeringar och språkliga anpassningar till övriga förslag har gjorts. Även enskild verksamhet som bedrivs på uppdrag av en kommun omfattas.

49 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 23 §. Utformningen har anpassats efter att kommunerna inte längre betalar ut ekonomiskt bistånd enligt denna lag.

50 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 25 §.

51 §

Paragrafen är ny. Den slår fast att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om anvisningar till boende i en kommun. De grundläggande bestämmelserna finns i 11–12 §§.

52 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om den sociala prövningen av eget boende. De grundläggande bestämmelserna finns i 16–18 §§.

53 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om insatser och aktiviteter för utlänning som omfattas av lagen. De grundläggande bestämmelserna finns i 22–28 §§.

Bestämmelsen ger möjlighet att meddela föreskrifter om de närmare förutsättningar för att utlänningen ska erbjudas insatser och aktiviteter, till exempel vilka insatser som ska erbjudas olika kategorier av asylsökande utifrån Migrationsverkets ärendesortering, innehållet i och omfattningen av insatser och aktiviteter som erbjuds asylsökande i ankomst- och avresecenter och vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska för individen att delta i.

54 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 19 §. Vissa ändringar av språklig natur samt följdändringar har gjorts.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

6 §

Första stycket har ändrats så att det framgår att det är Migrationsverket som får besluta om anvisning enligt 5 §.

Andra stycket är nytt. Det klargör förhållandet mellan den föreslagna, nya mottagandelagen och den här lagen. En nyanländ invandrare som tidigare har anvisats ett boende med stöd av 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, ska anses anvisad för bosättning i en kommun enligt den här lagen. När utlänningen inte längre omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar övergår han eller hon till vara nyanländ och omfattas då av den här lagen. Den kommun där han eller hon bor har fortsatt ansvar för bosättningen.

8 §

Vissa delar av bemyndigandet har utgått. Regeringen ska inte längre fastställa antalet nyanlända invandrare som ska omfattas av anvisningar under året. Bakgrunden är att utredningen föreslår en ny ordning som bygger på andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare. Förslaget redovisas i avsnitt 7.1.4.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

2 §

Bestämmelsen i första stycket 6 innebär att all verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar betraktas som socialtjänst i den här lagen. Det innebär att lagen till exempel blir tillämplig när en kommun efter anvisning ordnar med ett boende åt en utlänning

med stöd av 11–12 §§ lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

1 §

Bestämmelsen i andra stycket, som är nytt, innebär att lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpas vid behandling av personuppgifter i den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

5 §

I paragrafen anges när Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs hos andra myndigheter. Bestämmelsen i första stycket 7 innebär att sådan behandling får ske för att tillhandahålla information som behövs inom kommunernas verksamhet enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Det gäller till exempel kommunernas ansvar för att erbjuda insatser och aktiviteter enligt 23–26 §§. Ändringen i första stycket 6 är en följdändring med anledning av att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera ersätts av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

7 §

Andra stycket är nytt. Där klargörs att en utlänning som bor i ett sådant ankomstcenter som avses i 8 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska erbjudas en

hälsundersökning så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.5.

16.6 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap. 28 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att den kommun som enligt 29 kap. 6 § är att betrakta som hemkommun får erbjuda utbildning i svenska för invandrare även till sådana utlänningar som nämns i 20 kap. 31 §, se kommentaren nedan. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3.

20 kap. 31 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar får medges rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare. Detta under förutsättning att utlänningen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rätten gäller från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 b §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen klargörs att lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare även gäller för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

3 a §

Paragrafen är ny och i bestämmelsen anges att en kommun får erbjuda samhällsorientering till utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3.

Utredningens alternativa upplägg

Mottagandeutredningen redovisar också ett alternativt upplägg där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande på i huvudsak egen hand.

Liksom i huvudförslaget lämnar vi förslag till en ny mottagandelag, lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Lagen kommenteras nedan.

Utredningen lämnar även förslag till ändringar i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., skollagen (2010:800), lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare samt lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Även dessa lagförslag kommenteras nedan.

16.8 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

1 §

Paragrafen är ny och anger lagens innehåll. Uppräkningen görs för att orientera läsaren i lagen.

2 §

Paragrafen anger vilka utlänningar som omfattas av lagen. Den motsvarar nuvarande 1 § första stycket 1 och 2. Den tredje punkten har utgått, eftersom den i sin nuvarande utformning är obsolet och det är oklart vilka utlänningar den avser att omfatta.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 a §.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 b §.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 c §.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § andra stycket. En mindre språklig justering har gjorts, då uttrycket ”förmåner av motsvarande karaktär” har bytts ut mot ”motsvarande förmån”. Ingen förändring i sak är avsedd.

7 §

Paragrafen anger den grundläggande ansvarsfördelningen på området. Den överensstämmer i huvudsak med nuvarande 2 § första stycket. Liksom i dag har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen.

Migrationsverket ansvarar för att driva mottagandecenter. Verket får uppdra åt andra att driva sådana center. Mottagandecenter är en ny form av boende som behandlas i avsnitt 13.1.

8 §

Paragrafen är ny. I första stycket fastslås Migrationsverkets skyldighet att tilldela asylsökande plats i ett mottagandecenter.

Syftet med dessa center anges i det andra stycket.

Att Migrationsverket även får anvisa en annan plats för utlänningens boende anges i det tredje stycket.

9 §

Paragrafen är ny och anger att utlänningar som omfattas av lagen ska bo i ett mottagandecenter. Förslaget behandlas i avsnitt 13.1.

Det ska vara obligatoriskt att bo på en bestämd plats så länge det finns ett behov av personlig närvaro för att säkerställa en rättssäker och snabb prövning av ansökan om uppehållstillstånd. Utlänningen ska därför bo i mottagandecentret eller en annan anvisad plats under 30 dagar från det att ansökan om uppehållstillstånd ges in.

I andra stycket anges att Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den tid som utlänningen ska bo i mottagandecentret eller på den anvisade platsen. När personlig närvaro skulle kunna påskynda den resterande processen bör tiden förlängas. Det bör därmed alltid vara motiverat med en förlängning för utlänningar som inte har bott i mottagandecenter under de första 30 dagarna efter att en ansökan om asyl har lämnats in.

10 §

Paragrafen är ny och anger att utlänningar ska bo i ett mottagandecenter om ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning eller överföring enligt Dublinförordningen har fattats. Utlänningen ska bo i mottagandecentret från det att en plats tilldelas enligt 8 § och fram till dess att rätten till bistånd enligt lagen upphör.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.1.

11 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § tredje stycket och reglerar Migrationsverkets skyldighet att registrera samtliga utlänningar som omfattas av lagen, även ensamkommande barn, vid ett mottagandecenter. Även de som inte bor i ett sådant center ska registreras.

12 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket, dock har vissa språkliga justeringar gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

13 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket. En nyhet i sak är att bestämmelsen innehåller två olika typer av beslut om anvisning, nämligen ankomstanvisning och boendeanvisning. Den första anvisningen omfattar det initiala skedet av mottagandet då en viss omfördelning mellan kommuner kan behöva ske. Boendeanvisningen motsvarar den anvisning som regleras i nuvarande lag. Förslaget behandlas i avsnitt 13.9.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket, tredje meningen.

15 §

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten att i en kommun införa en ordning med en social prövning av utlänningars eget boende. Migrationsverket beslutar om detta efter ansökan från en kommun.

I det andra stycket förklaras vad en social prövning innebär, det vill säga att Migrationsverket prövar om boendet ska godkännas.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.8.

16 §

I paragrafen anges att den sociala prövningen får införas i kommuner där social eller ekonomisk utsatthet förekommer eller i kommuner som tagit emot många utlänningar i eget boende under längre tid.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har getts bemyndigande att meddela föreskrifter om kriterier för bedömning av vilka kommuner som ska omfattas av en ordning med social prövning (42 §). Bemyndigandet omfattar även föreskrifter om ansökningsförfarandet och förändring av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning. Se nedan kommentaren till 42 §.

17 §

Paragrafen är ny. Det anges att utlänningar får ansöka hos Migrationsverket och på så vis initiera en social prövning. För att boendet ska bli godkänt ska det ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det. Den som flyttar in i ett eget boende trots att det inte har godkänts vid en social prövning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag, se kommentaren till 27 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har i 42 § getts bemyndigande att ge ut ytterligare föreskrifter bland annat om de kriterier som ska beaktas vid den sociala prövningen av boenden som utlänningar ordnar på egen hand, ansökningsförfarandet och den sociala prövningen i övrigt, se kommentaren till 42 § nedan.

Vid myndigheters handläggning av förvaltningsärenden gäller förvaltningslagen (1986:223), om det inte finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller en förordning.

18 §

Paragrafen är ny och klargör syftet med de insatser och aktiviteter som ska erbjudas utlänningar som omfattas av lagen. Att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om insatser och aktiviteter framgår av 43 §, se nedan kommentaren till 43 §.

Utgångspunkten är att vid bedömningen av vilka insatser och aktiviteter som ska erbjudas den enskilda individen ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Till exempel bör insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige erbjudas vuxna utlänningar, förutom utlänningar som har mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen.

Förslagen behandlas i avsnitten 13.4–13.7.

Begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser och aktiviteter framgår av 20 §, se nedan kommentaren till 20 §.

19 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

Regleringen gäller generellt för utlänningar som deltar i arbetsplatsförlagda insatser, oavsett vilken aktör som ansvarar för verksamheten.

20 §

Paragrafen är ny och reglerar begränsningar beträffande insatser och aktiviteter.

Exempelvis exkluderas den som underlåter att bo i ett mottagandecenter under den obligatoriska tiden enligt 9 och 10 §§, eller som bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 15 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket från insatser och aktiviteter enligt lagen. Det motsvarar grunderna för när en utlänning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt 27 §, se nedan kommentaren till 27 §.

21 §

Paragrafen motsvarar till viss del nuvarande 13 §. De former för bistånd som anges är boende, dagersättning och särskilt bidrag. Bostadsersättningen har utmönstrats.

22 §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att Migrationsverket svarar för att ekonomiskt bistånd i form av boende, dagersättning och särskilt bidrag lämnas. Det innebär att myndigheten anvisar plats i ett mottagandecenter, samt beslutar om och betalar ut dagersättning och särskilt bidrag.

23 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 14 § och anger att utlänningar som omfattas av lagen har rätt till bistånd i form av boende.

24 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 17 §.

I paragrafen fastslås att utlänningar som omfattas av den nya lagen och som saknar egna medel för sin försörjning har rätt till dagersättning. Utlänningar som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva har inte rätt till ersättning.

Vid bedömningen av ett barns behov av dagersättning ska föräldrarnas ekonomi beaktas. Detta innebär att dagersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter att barnet bor tillsammans med föräldrarna.

25 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § och reglerar rätten till särskilt bidrag. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

26 §

Paragrafens första stycke motsvarar delvis nuvarande 8 § första stycket och innebär att utlänningar ska vara registrerade vid ett mottagandecenter för att ha rätt till bistånd enligt lagen.

Andra stycket motsvarar nuvarande 8 § fjärde stycket och medför att ekonomiskt bistånd inte får betalas ut till den som kan ha rätt till etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Tredje och fjärde stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 8 § andra och tredje stycket.

27 §

Paragrafen är ny och anger att en utlänning i vissa fall saknar rätt till ekonomiskt bistånd. Detta gäller om han eller hon underlåter att bo i ett mottagandecenter under den tidsperiod då detta är obligatoriskt enligt 9–10 §§. På motsvarande sätt exkluderas en utlänning som bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts, trots att boendet inte har godkänts vid en social prövning enligt 17 §, från ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag.

Förslagen behandlas i avsnitt 13.1 och 13.8.

28 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 15 §. Vissa språkliga justeringar och anpassningar till förslagen i övrigt har gjorts. Uttrycket ”har logi på en förläggning” har bytts ut mot uttrycket ”bor i ett mottagandecenter”.

29 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 10 § första stycket.

Första stycket 3, som ger Migrationsverket möjlighet att sätta ned dagersättningen vid uteblivet deltagande i obligatoriska insatser och aktiviteter, anger ytterligare en förutsättning för att nedsättning ska få sättas ned. Det får i dessa fall endast ske om den asylsökande kan tillförsäkras en rimlig levnadsstandard enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). Denna konstruktion har valts eftersom direktivet inte medger medlemsstaterna möjlighet att på denna grund dra in eller sätta ned de förmåner som i direktivet betecknas som materiella mottagningsvillkor.

I 43 § 2 anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska att delta i, se nedan kommentaren till 43 §.

30 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § tredje stycket.

31 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § fjärde stycket.

32 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §.

33 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 a §.

34 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

35 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 12 a §. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

36 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 22 § första stycket. Det finns inte längre behov av att reglera överklagande av en socialnämnds beslut. Beslut om anvisning får inte överklagas.

37 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 22 § andra–fjärde styckena.

38 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 20 §.

39 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 21 §.

40 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 24 §.

41 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 25 §.

42 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om den sociala prövningen av eget boende. De grundläggande bestämmelserna finns i 15–17 §§.

43 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om insatser och aktiviteter för utlänning som omfattas av lagen. De grundläggande bestämmelserna finns i 18–20 §§.

Bland annat ger bestämmelsen möjlighet att meddela föreskrifter om hur Migrationsverkets ärendesortering ska påverka innehållet i och omfattningen av insatser och aktiviteter som erbjuds utlänningar i mottagandecenter och vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska för individen att delta i.

44 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 19 §. Vissa språkliga justeringar har gjorts.

16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

1 §

I paragrafen har orden nyanlända invandrare bytts ut mot utlänningar. Detta innebär att lagens tillämpningsområde vidgas. Lagens bestämmelser om bosättning genom anvisning till en kommun gäller inte bara nyanlända invandrare utan även utlänningar som omfattas av 2 § 1 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Förslaget behandlas i avsnitt 13.3.

1 a §

Paragrafen är ny. Den anger att lagen gäller en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande). Det är således möjligt för Migrationsverket att fatta ett beslut om anvisning även före det att ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts.

5 §

Ordet nyanländ har ersatts av utlänning med anledning av det vidgade tillämpningsområdet. Se kommentaren till 1 §.

Vidare anges i andra meningen att utlänningen ska ha beviljats ett uppehållstillstånd vid tidpunkten för mottagandet i kommunen.

6 §

Paragrafen har ändrats så att det framgår att det är Migrationsverket som får besluta om anvisning enligt 5 §. Det kan ses som en anpassning till regelverket om ensamkommande barn, där det framgår av lag att Migrationsverket ska besluta om anvisning.

8 §

Vissa delar av bemyndigandet har utgått. Regeringen ska inte längre fastställa antalet nyanlända invandrare som ska omfattas av anvisningar under året. Bakgrunden är att utredningen föreslår en ny ordning som bygger på andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

Ordet nyanländ har ersatts av utlänning. Hänvisningen till 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning har tagits bort eftersom den paragrafen har utgått.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.3.

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

1 §

Bestämmelsen i andra stycket, som är nytt, innebär att lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpas vid behandling av personuppgifter i den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

5 §

I paragrafen anges när Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs hos andra myndigheter. Ändringen i första stycket 6 är en följdändring med anledning av att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med

flera ersätts av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

7 §

Andra stycket är nytt. Där klargörs att en utlänning som bor i ett sådant mottagandecenter som avses i 8 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska erbjudas en hälsoundersökning så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har getts in.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.

16.12 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap. 28 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att den kommun som enligt 29 kap. 6 § är att betrakta som hemkommun får erbjuda utbildning i svenska för invandrare även till sådana utlänningar som nämns i 20 kap. 31 §, se kommentaren nedan. Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

20 kap. 31 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar får medges rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare. Detta under förutsättning att utlänningen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rätten gäller från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

16.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 b §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen klargörs att lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare även gäller för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

3 a §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen anges att en kommun får erbjuda samhällsorientering till utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av expert Karin Perols, Sveriges Kommuner och Landsting

Mottagandeutredningen har haft regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Det är ett välkommet och angeläget initiativ. En genomgripande reform som omfattar hela kedjan är avgörande för att bryta den oordning som präglar dagens mottagande. Rådande system främjar inte att enskilda tar ansvar för sin framtida etablering eller återvändande och det försvårar också för olika organisationer att utföra sina uppdrag effektivt, det gäller inte minst för kommuner och andra lokala aktörer. Det har varit påtagligt sedan ett antal år och redan innan flyktingsituationen hösten 2015.

Ett sammanhållet system med en tydlig röd tråd

Ett sammanhållet mottagandesystem måste ha en röd tråd som är tydlig för såväl asylsökande som för aktörerna. Det omfattar ankomst, asylprocess, boende, arbete och försörjning, samspel med lokalsamhället, ansvarsfördelning och samarbete mellan aktörer. Sveriges Kommuner och Landsting har framhållit, i det så kallade 35-punktprogrammet¹ och senare i SKL:s agenda för integration², att ett långsiktigt hållbart och sammanhållet mottagandesystem måste ha en jämnare fördelning över landet och mellan kommuner

¹ 35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande (Sveriges Kommuner och Landsting 2013).

² SKL:s agenda för integration. Om asylmottagande och nyanländas etablering (Sveriges Kommuner och Landsting 2017).

som bättre säkerställer lokal kapacitet. Det ska motverka segregation och konsekvenser av eget boende samt främja tidiga och lokalt anpassade insatser för integration och etablering. Vidare bör det minimera flyttar mellan olika orter för att säkerställa kontinuitet i skolan och andra verksamheter och för att ta tillvara möjligheter med tidigt etablerade sociala nätverk.

Mottagandeutredningens huvudförslag kan främja dessa delar i ett sammanhållet mottagandesystem. Än tydligare skulle systemet och den röda tråden bli om samtliga asylsökande, det vill säga även ensamkommande barn och unga omfattades av det statliga initiala mottagandet innan anvisning till kommun.

Ekonomiska förutsättningar och långsiktigt perspektiv

Ett sammanhållet mottagandesystem med ny ansvarsfördelning kräver att kommuner ges erforderliga och stabila ekonomiska förutsättningar. I betänkandet föreslås att regeringen och kommunsektorn ska ha regelbundna samråd om ekonomisk ersättning och andra förutsättningar. Ett sådant samråd måste utgå från den grundläggande principen att staten har det ekonomiska ansvaret för insatser som följer av asylmottagandet. Det är helt avgörande att det finns en samsyn mellan staten och kommunerna om kommunernas kostnader för åtaganden i det initiala mottagandet och tills nyanlända är etablerade.

Mottagandeutredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på effektiviseringar och förenklingar av ersättningssystem, men inte att föreslå nivåer på statens ersättning till kommuner och landsting. För den ekonomiska konsekvensanalysen redovisar Mottagandeutredningen i betänkandet räkneexempel som utgår från befintliga ersättningar till kommuner och landsting och Migrationsverkets kostnader i asylmottagandet, till exempel för asylboenden. Ett kommande samråd mellan regeringen och kommunsektorn måste istället bygga på bedömningar av kommuners och landstings praktiska förutsättningar och faktiska kostnader för befintliga och nya uppdrag. Det nya ersättningssystemet måste också omfatta landstings- och kommunal verksamhet som påverkas av till exempel statens etablering av ankomst- eller avresecenter på vissa orter.

Det vore olyckligt om ett sammanhållet system som bedöms kunna ge bättre förutsättningar för både individer och samhället i stort, inte kan genomföras eller ges förutsättningar att i praktiken bli framgångsrikt på grund av kortsiktiga ekonomiska konsekvenser för staten. Att staten lämnar över både ansvar och kostnader till kommunerna är varken ett rimligt eller hållbart alternativ.

Helhetsperspektiv och samspel måste präglade framtida mottagandesystem

Det är vidare av stor vikt att alla delar av mottagandet beaktas och synliggörs i ett sammanhållet system, det vill säga mottagandet av asylsökande vuxna och familjer i såväl eget som offentligt ordnat boende, ensamkommande barn och unga, nyanlända och deras anhöriga samt kvotflyktingar. Ett sådant helhetsperspektiv på mottagandet måste präglade statliga aktörers inbördes samordning liksom samspelet med kommuner och landsting.

Samspelet mellan stat och kommun gynnas inte av en för staten ensidig sanktionsmöjlighet om kommuner inte klarar vissa åtaganden, vilket i praktiken är innebörden av Mottagandeutredningens förslag om den så kallade målpengen. Ett system som bygger på delat ansvar och ett ömsesidigt beroende mellan stat och kommun måste istället tydligt styra och ge incitament till samtliga aktörer i kedjan att ta ansvar för sina egna åtaganden och stödja andras.

Mottagandeutredningen föreslår ett för aktörerna gemensamt mål för mottagandet. Med utgångspunkt i målet, och i vad som anförts ovan, bör ersättningar till kommuner och landsting samt uppdrag till olika aktörer utvecklas i fortsatt beredning, genomförande och styrning av ett framtida och sammanhållet mottagandesystem.

Särskilt yttrande av expert Per Ibertsson, Arbetsförmedlingen

Mottagandeutredningen har regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningens ambition att skapa ett mer sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända är god. Ur individens perspektiv är det positivt om en snabb och sömlös process genom mottagandesystemet kan åstadkommas och om samhället därigenom förbättrar förutsättningarna för etablering i arbets- och samhällslivet.

Arbetsförmedlingen avser att lämna sina samlade synpunkter på utredningens förslag i ett remissförfarande. Jag vill dock redan i detta skede lyfta fram ett par frågor som kommer att vara av vikt för myndigheten i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Utredningen föreslår vissa förändringar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket i syfte att möjliggöra för asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd att ta del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, såsom exempelvis arbetspraktik, validerande insatser eller kortare arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen föreslår att det ska vara upp till Arbetsförmedlingen att, efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning, avgöra vem som ska få ta del av verksamheten och på vilka grunder. Jag har därmed svårt att fullt ut bedöma i vilken omfattning som utredningen anser att detta bör ske, men noterar att förslaget inte tas upp som en kostnad i utredningens konsekvensbeskrivningar. Jag bedömer att Arbetsförmedlingen kommer att behöva ett förtydligande avseende denna del av utredningen för att fullt ut kunna ta ställning till förslaget.

Om Arbetsförmedlingen därtill, i enlighet med utredningens alternativa förslag om ett statligt mottagandesystem, ska ansvara för att asylsökande erbjuds insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden bör detta betraktas som ett helt nytt uppdrag för myndigheten. Ett sådant uppdrag skulle dessutom vara riktat till en kundgrupp som vi idag inte har det huvudsakliga ansvaret för. Det är viktigt att påpeka att myndigheten behöver ges stabila och långsiktiga ekonomiska förutsättningar att omhänderta ett sådant eventuellt uppdrag.

Särskilt yttrande av expert Lars G Brandt, Länsstyrelsen i Västerbottens län

Utredningens huvudfokus har varit den centrala och lokala nivåns innehåll och funktion, medan den regionala nivån och regionala arenan inte har ägnats lika stor uppmärksamhet. Utredningen betonar länsstyrelsernas och därtill landshövdingarnas viktiga strategiska betydelse i mottagandet, men avstår beträffande målgruppen asylsökande från att ge länsstyrelseuppdraget adekvat innehåll och föreslår därtill en reduktion av idag tillgängliga arbetsverktyg. Behovet av genomarbetade uppdrag och nödvändiga resurser för genomförande är lika stort på regional nivå som på nationell och lokal nivå. Det är även viktigt att det på den regionala arenan finns sammanhang med en röd tråd hela vägen, från asylmottagande till etablering.

Länsstyrelsernas uppdragsbeskrivning gällande asylsökande har, enligt min mening, fått för stort fokus på uppgifter där länsstyrelserna har endast begränsade handlingsmöjligheter (kostnadseffektiva boendelösningar och tillgång på bostäder i bristlägen) och för litet fokus på övriga delar av mottagandet (mottagandeplanering, mellankommunal samverkan, inomstatlig koordinering, verksamhetsutveckling). Det innebär dels att flera viktiga frågor lagts åt sidan utan att någon alternativ aktör pekas ut, dels att sektoriseringen av asylmottagandet förstärks då länsstyrelsernas multisektoriella kompetens (jämförbarhet, folkhälsa, landsbygdsutveckling, näringsliv) inte efterfrågas.

Finansieringsprincipen är en avvägning mellan enkelhet och precision. I grunden delar jag utredningens finansieringsförslag. Utredningen överskattar dock föreslagna schablonersättningsars möjligheter att tillgodose de behov som finns. Förslaget ersättningsystem behöver kompletteras med regionala och lokala verksamhetsnära dialoger, med möjlighet för staten – förslagsvis även fortsättningsvis länsstyrelserna – att lämna ekonomiska stöd till såväl verksamhetsutveckling i olika former som till mellankommunala och läns-gemensamma behov.

Utredningens förslag till samordnad fördelningsmodell utgående från andelar instämmer jag i med eftertryck, men även här bör regionala och lokala hänsyn ges större plats. Länsstyrelsernas uppdrag att besluta om kommunal eller motsvarande bör ligga fast.

Civilsamhället har fått växande betydelse i landets flyktingmottagande. Även där är stödet från det offentliga på mellankommunal och regional nivå fortsatt viktigt och bör finnas kvar.

Referenser

Offentligt tryck

Proposition 1973/90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning med mera.*

Proposition 1979/80:38 *Om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar med flera.*

Proposition 1983/84:124 *Mottagande av flyktingar och asylsökande med mera.*

Proposition 1987/88:80 *Bistånd åt asylsökande.*

Proposition 1989/90:105 *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna med mera.*

Proposition 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande med mera.*

Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*

Proposition 2000/01:115 *Asylsökande barns skolgång med mera.*

Proposition 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn.*

Proposition 2007/08:105 *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera.*

Proposition 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Proposition 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*

Proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället.*

Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Proposition 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet.*

- Proposition 2012/13:162 *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn.*
- Proposition 2013/14:248 *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.*
- Proposition 2015/16:43 *Stödboende – en ny placeringsform för barn och unga.*
- Proposition 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*
- Proposition 2015/16:136 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*
- Proposition 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Proposition 2016/17:61 *Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Proposition 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Proposition 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*
- Proposition 2017/18:112 *Anpassningar av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning.*
- Proposition 2017/18:119 *Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn.*
-
- Ds A 1981:11 *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar.*
- Ds A 1983:10 *Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen.*
- Ds A 1987:1 *Ett stödsystem för asylsökande.*
- Ds A 1987:3 *Kortare väntetider i asylärenden.*
- Ds 2004:54 *Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (så kallade ensamkommande barn).*
- Ds 2011:34 *Ersättning ensamkommande barn.*
- Ds 2015:33 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*
- Ds 2016:21 *Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn.*
- Ds 2017: 16 *Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift.*

DS 2017:45 *En omarbetad utlänningsdatalog Anpassning till EU:s dataskyddsförordning.*

SOU 1983:29 *Innvandringspolitiken. Betänkande invandrarpolitiska kommittén.*

SOU 1988:2 *Kortare väntan.*

SOU 1992:69 *Meningsfull vistelse på asylförläggning.*

SOU 1992:133 *Mottagandet av asylsökande och flyktingar.*

SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden.*

SOU 1996:55 *Vägar in i Sverige. Bilaga till invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande.*

SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle.*

SOU 2003:89 *EG-rätten och mottagande av asylsökande.*

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd.*

SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige.*

SOU 2009:38 *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten.*

SOU 2010:37 *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet.*

SOU 2010:88 *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration.*

SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst.*

SOU 2011:64 *Asylsökande ensamkommande barn – En översyn av mottagandet.*

SOU 2012:69 *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden.*

SOU 2014:3 *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga.*

SOU 2015:48 *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015.*

SOU 2015:95 *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015.*

- SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.*
- SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer.*
- SOU 2015:109 *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande.*
- SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle.*
- SOU 2017:12 *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015.*
- SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*
- SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad.*
- SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.*
- Regeringskansliet (2016a) *Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Promemoria.*
- Regeringskansliet (2016b) *Regeringens faktapromemoria 2015/16:FPM79 Meddelande om framtida gemensamt asylsystem och utökade lagliga vägar till Europa.*
- Regeringskansliet (2017) *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025, Promemoria.*
- Skrivelse 1993/94:127 *Invandrar- och flyktingpolitiken.*
- Skrivelse 2001/02:129 *Integrationspolitik för 2000-talet.*
- Skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration.*
- Skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration.*
- Skrivelse 2013/14:73 *Migration och asylpolitik.*
- EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final, 13.7.2016, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).*

Rapporter m.m.

- Arbetsförmedlingen (2016a) *Årsredovisning 2015*.
- Arbetsförmedlingen (2016b) *Arbetsmarknadsrapport 2016*.
- Arbetsmiljöverket (2017) *Åtterrapporering – regeringsuppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige*.
- Barnombudsmannen (2017a) *Ensamkommande barn som försvinner*.
- Barnombudsmannen (2017b) *Barn på flykt. Barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande*.
- Bertelsmann Stiftung (2016) *Migration Policy Centre From refugees to workers: Mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member states*.
- Boverket (2006) *Var finns rum för våra barn? En rapport om trångboddhet i Sverige*.
- Boverket (2008) *Asylsökandes möjligheter till eget boende, EBO – en kartläggning*.
- Boverket (2015a) *Nyanländas boendesituation – delrapport*.
- Boverket (2015b) *Boendesituationen för nyanlända, Slutrapport*.
- Boverket (2017) *Aktuella planeringsfrågor Sverige 2017. Boverkets rapportering till nordiska planmyndighetsmötet*.
- Ekonomistyrningsverket (2014) *Analys statliga myndigheters lokaler – Utveckling av lokalhyror och areor*.
- Ekobrottsmyndigheten (2014) *Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2014*.
- Ekobrottsmyndigheten (2016) *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016*.
- Folkbildningsrådet (2016) *Folkbildning med asylsökande. Studieförbundens särskilda insatser 2015*.
- Folkbildningsrådet (2017a) *Folkbildning med asylsökande. Svenska från dag ett och Vardagssvenska i studieförbund och folkhögskolor*.
- Folkbildningsrådet (2017b) *Folkbildningens betydelse för samhället – Folkbildningsrådets samlade bedömning 2016*.
- Folkhälsomyndigheten (2014) *Möten om hälsa – Vägledning inför hälsoundersökningar för migranter*.

- Folkhälsomyndigheten (2015) *Vaccinationer till människor på flykt – Rekommendationer till hälso- och sjukvården.*
- Folkhälsomyndigheten (2016) *Vägledning om Migrationsverkets asylboenden.*
- Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen (2016) *Delrapportering av regeringsuppdrag Stöd till genomförande av hälsoundersökningar.*
- Forte (2016) *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen. Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt.*
- Gunnar Hedberg & Lars Stjernkvist (2014) *Slutrapport – Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande.*
- Integrationsverket (2000) *Räcker ersättningen? Täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1995 respektive år 1996?*
- Integrationsverket (2001) *Trenden vänder – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottagits 1997.*
- Integrationsverket (2002) *Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottogs år 1998.*
- Integrationsverket (2003) *Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans. Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjning av 1999 års mottagna flyktingar.*
- Integrationsverket (2006) *Redovisning till regeringen om sekundärflyttningsens struktur och omfattning.*
- Joyce, Patrick (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad, en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998–2014, Delmis kunskapsöversikt 2015:3.*
- Länsstyrelserna (2017), *Sambällsorientering för nyanlända. Länsstyrelsernas gemensamma redovisning 2017. Meddelande 2017:04.*
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017), *Länsstyrelsernas återrapportering av uppdrag 47 enligt regleringsbrevet för 2016, 851-749-2017.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2012) *Rapport angående uppdrag till länsstyrelserna rörande bosättning av nyanlända invandrare.*
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017) *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna.*
- Migrationsverket (2009) *Verksamhetschefens instruktion om nedsättning av dagersättning.*

- Migrationsverket (2013a) *Årsredovisning 2012*.
- Migrationsverket (2013b), *Slutrapport för regeringsuppdrag, Asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*, Ju2013/8626/SIM.
- Migrationsverket (2014) *Boendeplanering som skapar nya möjligheter*.
- Migrationsverket (2015a) *Årsredovisning 2014*.
- Migrationsverket (2015b) *Utvärdering av boendeformer*.
- Migrationsverket (2015c) *Redogörelse för vistelsetider för de som fått lagakraftvunna avlägsnandebeslut samt hur myndigheten arbetar för ett effektivt och rättssäkert återvändande*.
- Migrationsverket (2015d) *Generaldirektörens administrativa beslut om handlingsprogram för organiserad sysselsättning, A-39/2015*.
- Migrationsverket (2016a), *Årsredovisning 2015*.
- Migrationsverket (2016b) *Skyddsprocessen Vårjobbets rapport*.
- Migrationsverket (2017a) *Omfördelning av återvändandeuppdraget i region väst*.
- Migrationsverket (2017b) *Kvalitetschefens reviderade instruktion om standard för omplacering av asylsökande från Italien och Grekland eller annan medlemsstat i EU (I-24a/2017)*.
- Migrationsverket (2017c) *Inriktning omställning 2018 för asylprövning, tillståndsprövning och medborgarskapsprövning (A-143/2017)*.
- Migrationsverket (2017d) *Processbeskrivning Migrationsverkets skyddsprocess (I-16/2017)*.
- Migrationsverket (2017e) *Verksamhets- och utgiftsprognos. Oktober 2017 (P5-17)*.
- Migrationsverket (2017f) *Årsredovisning 2016*.
- Mottagandeutredningen (2018) *Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering*. Promemoria, Komm2018/00237-1.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016) *Flyktningmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*.
- Polismyndigheten (2015) *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.

- Polismyndigheten (2017) *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.
- Riksrevisionen (2012) *Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande*.
- Riksrevisionen (2014) *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*
- Riksrevisionen (2015) *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?*
- Riksrevisionen (2016) *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande*.
- Riksrevisionen (2017) *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system*.
- Röda korsets högskola (2016) *En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor*.
- OECD (2016a) *Making integration work: Refugees and others in need of protection*.
- OECD (2016b) *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*
- Skatteverket (2016) *Samordningsnummer till asylsökande*, Dnr 1 31 176575-16/113.
- Skolinspektionen (2017) *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt*.
- Socialstyrelsen och Migrationsverket (2002) *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)*.
- Socialstyrelsen (2013) *Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar*.
- Socialstyrelsen (2015a) *Psykisk ohälsa och asylsökande och nyanlända migranter. Ett kunskapsunderlag för primärvården*.
- Socialstyrelsen (2015b) *PM Enheten för förvaltningsjuridik, 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)*.
- Socialstyrelsen (2016a) *Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända. Slutrapport oktober 2016*.

- Socialstyrelsen (2016b) *Ensamkommande barn och unga. Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter.*
- Statskontoret (2012) *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*
- Statskontoret (2015) *Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser.*
- Statskontoret (2017) *Folkbildningen – en utvärdering utifrån systema med statsbidraget.*
- Statskontoret (2018) *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften. Slutrapport.*
- Statistiska centralbyrån (2008) *Demografiska rapporter 2008:4 Invandrarers flyttmönster.*
- Statistiska centralbyrån (2009) *Invandrare som fått asyl flyttar mest, SCB Välfärd nr. 1.*
- Statistiska centralbyrån (2015) *Integration rapport 8 Integration – med fokus på 15 stadsdelar*
- Statistiska centralbyrån (2016a) *Integration rapport 9 Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Statistiska centralbyrån (2016b) *Integration rapport 10, Integration – flyktingars flyttmönster i Sverige.*
- Statistiska centralbyrån (2017) *Trender och prognoser om utbildning och arbetsmarknad.*
- Strömsunds kommun (2014), *Mellan avslag och utvisning. Rapport om situationen för ensamkommande barn med avslag. Förstudie Återvändande ensamkommande.*
- Sundström, Marianne m.fl. (2016) *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport.*
- Svenska Röda Korset (2016) *Avslag på asylansökan – Återvändande.*
- Sveriges kommuner och landsting (2012) *SKL och folkbildningspolitiken.*
- Sveriges kommuner och landsting (2016a) *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2015.*
- Sveriges kommuner och landsting (2016b) *Positiv hälsoutveckling för asylsökande och nyanlända.*

- Sveriges kommuner och landsting (2017a) *SKL:s agenda för integration. Om asylmottagande och nyanländas etablering.*
- Sveriges kommuner och landsting (2017b) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer.*
- Sveriges kommuner och landsting (2017c) *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2016.*
- Sveriges kommuner och landsting (2017d) *Hälsa i Sverige för asylsökande och nyanlända.*
- Sveriges kommuner och landsting (2018) *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport 2018.*
- Totalförsvarets forskningsinstitut (2015) *Strategisk migrationsanalys.*

Artiklar, avhandlingar m.m.

- Aldén, Lina & Hammarstedt, Mats (2016a) *Boende med konsekvens – En ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad.*
- Aldén, Lina & Hammarstedt, Mats (2016b) *Flyktinginvandring. Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser.*
- Andersson, Roger m.fl. (2016) *Mångfaldens dilemma. Boendesegregation och områdespolitik.*
- Andersson, Roger (2017) *Migration och segregation – några reflektioner om dilemma och utmaningar, i Migration och socialförsäkringen. Socialförsäkringsrapport 2017:6.*
- Andersson, Tommy (2017) *Beskrivning av ett automatiserat system för att matcha asylsökande med kommuner, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.*
- van Aerschoot, Paul & Daenzer, Patricia (2014) *The Integration and Protection of Immigrants Canadian and Scandinavian Critiques.*
- Bansak, Kirk m.fl. (2018) *Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment, Science Vol. 359, Issue 6373.*
- Bevelander, Pieter & Lundh, Christer (2007) *Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden.*

- Bevelander, Pieter & Pendakur, Ravi (2017) *The relationship between employment outcomes and the initial housing choice of asylum seekers in Sweden*.
- Brekke, Jan-Paul (2004) *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*.
- Damm, Anna Piil & Rosberg Michael (2005) *Employment effects of spatial dispersal of refugees*, University of Copenhagen.
- Edin Per-Anders m.fl. (2003) *Ethnic enclaves and the economic success of immigrants—evidence from a natural experiment*, Quarterly Journal of Economics 118 (1).
- Edin Per-Anders m.fl. (2004) *Settlement policies and the economic success of immigrants*, Journal of Population Economics, 17:1.
- Hadodo, Behiye & Åkerlund, Eva-Marie (2004) *För den som väntar stelnar tiden: En studie av barn och föräldrars livsvillkor i den asylsökande familjen*.
- Hammarstedt, Mats & Mikkonen, Maria (2007) *Geografisk rörlighet och sysselsättning bland flyktingar*, Ekonomisk debatt, nr 3.
- Hellström, Mikael Ragnar (2014) *Immigrant Agency in Labour Market Integration in Sweden and Canada*.
- Joyce, Patrick (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad, en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998–2014*.
- Lennartsson, Rebecca (2007) *Mellan hopp och förtvivlan: Erfarenheter och strategier i väntan på asyl, Asylmottagande i fokus*.
- Lundh, Christer (2010) *Invandringen till Sverige*, SNS Förlag.
- Malmström, Jenny (2012) *I transit – ensamkommande barn berättar*.
- Morville, Anne-Le (2014) *Daily occupations among asylum seekers – Experience, performance and perception*, Department of Health Sciences, Lund University.
- Nordström Skans, Oskar & Åslund, Olof (2009) *Segregationen i storstäderna*, SNS Vårfrådrapport.
- Pfeiffer, Christian m.fl. (2018) *Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer*.
- Ruist, Joakim (2015) *The fiscal cost of refugee immigration: The example of Sweden*, I Population and Development Review, 41, 567–581.

- Segendorf, Åsa Olli & Teljosuo, Tommi (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*.
- Szulkin, Ryszard & Jonsson, Jan O (2007) *Ethnic Segregation and Educational Outcomes in Swedish Comprehensive Schools*, Working Paper 2007:2 Stockholms Universitet.
- Tinghög, Petter m.fl. (2016) *Nyanlända och asylsökande i Sverige. En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor*.
- Vikman, Ulrika & Westerberg Alexander (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. IFAU rapport 2017:7.
- Zenou, Yves m.fl. (2006) *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Ekonomisk debatt nr 6.
- Åslund, Olof, m.fl. (2011) *Peers, Neighborhoods and Immigrant Student Achievement – evidence from a Placement Policy*, Working Paper 2011:02, Stockholms universitet.

Kommittédirektiv 2015:107

Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utgångspunkten ska vara att systemet ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd och stödja en effektiv och rätts-säker asylprocess. Utredaren ges också i uppdrag att förbättra systemet för statlig ersättning till kommuner och landsting. Utredaren ska utreda och lämna förslag inom bl.a. följande områden:

- bosättning av asylsökande och nyanlända samt anvisning av ensamkommande barn
- överenskommelser med kommuner
- ansvarsfördelning mellan myndigheter
- organiserad sysselsättning
- statlig ersättning till kommuner och landsting

Uppdraget ska delredovisas senast den 16 januari 2017 och redovisas slutligt senast den 31 oktober 2017.

Bakgrund

De senaste decennierna har ansvaret för att ta emot asylsökande och nyanlända varierat mellan olika aktörer. Även strategierna för mottagandet har växlat över tid.

Migrationsverket har huvudansvar för mottagande av asylsökande vilket framgår av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Migrationsverket ska ordna lämpligt boende för asylsökande som inte kan ordna boendet själva, pröva frågan om bistånd samt i lämplig omfattning erbjuda sysselsättning. Asylsökande ensamkommande barn¹ anvisar Migrationsverket till en kommun som ska ordna boende, omsorg och skola m.m. Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för insatser och samordning av etableringen för vissa nyanlända invandrare, inklusive ett bosättningsuppdrag, enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen).

Det statliga ansvaret för bosättning av nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen är idag delat mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna, vilket regleras i förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Arbetsförmedlingen ska när det finns behov anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan enligt etableringslagen och som inte är vidarebosatt (kvotflykting). Migrationsverket anvisar bosättning i en kommun till nyanlända som är vidarebosatta och till nyanlända som inte har rätt till en etableringsplan enligt etableringslagen. En bosättningsanvisning innebär att den nyanlände anvisas plats för bosättning i en kommun, d.v.s. får ett erbjudande om mottagande, inklusive bostad, i en kommun. Anvisningar enligt förordningen kan bara ske till kommuner som har en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning.

Mottagandet av asylsökande ensamkommande barn utgår i första hand från överenskommelser som tecknas mellan Migrationsverket och kommunerna. När det inte finns lediga överenskomna platser i någon kommun har kommuner skyldighet att ta emot de barn som

¹ Med asylsökande ensamkommande barn avses barn som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

anvisas till kommunen enligt fastställda fördelningstal för varje kommun. Barnen stannar i den anvisade kommunen även efter att de beviljats uppehållstillstånd.

Uppdraget att förbättra mottagandet och bosättningen av asylsökande och nyanlända

Idag saknas ett helhetsperspektiv för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända samt anvisning av ensamkommande barn. Asylsökandes boende bör planeras och genomföras så att det stöder Migrationsverkets verksamhet och främjar etableringen för dem som beviljas uppehållstillstånd och ska påbörja sin framtid i Sverige utan att försvåra en eventuell verkställighetsprocess. För att uppnå detta krävs en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala aktörer i alla delar av processen. Varken staten eller kommuner har idag något samlat mandat eller ansvar som främjar kontinuitet under individens första tid i Sverige.

Den av riksdagen beslutade migrationspolitiken förutsätter att kommunerna tar emot de personer som beviljas uppehållstillstånd, men kommunernas mottagande har visat sig inte vara tillräckligt. Landets förutsättningar för en gynnsam etablering används därför inte på bästa sätt. Långa väntetider för nyanlända till bosättning i en kommun fördröjer etableringen i samhället och på arbetsmarknaden. För att åstadkomma ett mottagande som är både etableringsfrämjande, mer proportionerligt fördelat och tillräckligt behövs bättre styrmedel.

Idag beaktas inte en kommuns totala mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn samlat. Olika aktörer ansvarar för olika delar av processen och olika styrsystem gäller. Vissa kommuner har en hög andel asylsökande i anläggningsboende, andra en hög andel egenbosatta, åter andra har ett högt totalt mottagande av alla tre grupperna: asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Samtidigt tar ett fåtal kommuner endast emot ensamkommande barn, vilka anvisas efter fördelningstal när överenskomna platser inte räcker till, och har i övrigt ett nästan obefintligt mottagande. Det ojämnt fördelade mottagandet mellan kommunerna leder till utmaningar hos de kommuner som tar ett stort ansvar för mottagandet. För myndigheterna kan dagens styrsystem innebära dubbelarbete, eftersom Migrationsverket, Arbetsförmed-

lingen och länsstyrelsen var för sig har kontakter med kommunerna i bosättnings- och anvisningsfrågor.

Det finns en rad delvis motstående intressen i boendefrågan. Ett exempel är att tillgången till bostäder inte nödvändigtvis sammanfaller med var arbetstillfällen finns. Andra intressekonflikter är individens möjlighet att välja boende kontra det allmännas intresse av boendelösningar som inte leder till bostadssociala problem eller det kommunala självstyret i förhållande till statens möjlighet att fullfölja nationella åtaganden på migrationsområdet.

Till följd av att en helhetssyn saknas stöder mottagandet idag inte individens framtida etablering på ett önskvärt sätt.

Mottagandet i kommunerna är otillräckligt och främjar inte etablering i tillräcklig utsträckning

Cirka 80 procent av alla nyanlända bosätter sig på egen hand, ofta i en kommun där släktingar eller andra landsmän bor. Övrigt mottagande av nyanlända regleras genom frivilliga överenskommelser mellan staten (genom länsstyrelserna) och kommuner. Överenskommelserna är svaga eftersom kommunerna varken är förpliktigade att teckna eller följa dem. Platserna som genereras är för få och fördelningen utgår från kommunernas vilja och kapacitet för mottagande. Det skapar inte ett mottagande med gynnsamma förutsättningar för etablering. En kommun som upplever mottagandet av asylsökande, ensamkommande barn eller egenbosatta som för omfattande har därmed incitament att hålla nere det mottagande de kan styra över. När det överenskomna mottagandet inte räcker till uppstår väntetider som bidrar till att även de nyanlända som bor i anläggningsboenden ordnar boende på egen hand, ofta i kommuner som redan har ett högt mottagande.

Väntetider i anläggningsboenden innebär att personer med uppehållstillstånd upptar platser för nya asylsökande. Det ökar kraven på Migrationsverkets kapacitet att ordna boende. Migrationsverket hänvisas till upphandling av tillfälliga anläggningsboenden samt, när dessa inte räcker till, att uppföra tält, vilket ytterligare försämrar kommunernas planeringsförutsättningar. De tillfälliga anläggningsboendena samt uppförande av tält är betydligt mer kostsamt för staten än Migrationsverkets ordinarie anläggningsboende och placeringen är inte ändamålsenlig ur etableringssynpunkt. I stället eta-

bleras de där det finns lediga hyreslägenheter, lediga lokaler att hyra, tillfälliga boenden hos privata aktörer eller där det finns lämpliga markområden att uppföra tält.

Liksom för nyanlända baseras mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i första hand på överenskommelser. För att möta barnens behov och för en mer rättvis fördelning av mottagandet mellan kommunerna infördes i januari 2014 en utvidgad möjlighet att anvisa till kommuner även utöver överenskommelserna.

Systemet med överenskommelser både för nyanlända och för ensamkommande barn behöver ses över. Det finns behov av ett mottagande av nyanlända som har tillräcklig kapacitet och som samtidigt tar hänsyn till individernas etableringsförutsättningar och önskemål samt till kommunernas behov.

Sysslöshet leder till längre etableringstid

Asylprocessen syftar till att pröva den asylsökandes skyddsbehov. Har den asylsökande ett sådant behov ska ett beslut om uppehållstillstånd fattas. Prövningen under asylprocessen ska vara rättssäker och effektiv. Målet är att handläggningstiden från ansökan till beslut ska vara så kort som möjligt. En kort handläggningstid innebär ofta bättre förutsättningar för en lyckad etableringsprocess för dem som beviljas uppehållstillstånd, vilket medför fördelar både för individen och för samhället. En kort handläggningstid förbättrar också möjligheterna till en effektiv återvändandeprocess för dem som får avslag på sina ansökningar.

Under vissa perioder, framför allt när antalet asylsökande stiger kraftigt, ökar handläggningstiderna hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Det är då viktigt att asylsökande erbjuds möjligheter till en meningsfull sysselsättning under väntetiden, vilket är målet för den s.k. organiserade sysselsättningen (prop. 1993/94:94 s. 38). Sysslöshet passiviserar människor och det riskerar t.ex. att leda till att det tar längre tid för individen att bli självförsörjande. Mot bakgrund av att många asylsökande bor i eget boende och att anläggningsboendet har blivit mer utspritt genom lägenhetsboende har Migrationsverkets förutsättningar för att erbjuda organiserad sysselsättning förändrats. I den mån det bedrivs insatser som främjar etablering i arbetslivet kommer de idag in sent i asylprocessen.

Det finns behov av att se över det övergripande målet för organiserad sysselsättning och anpassa insatserna efter de olika förutsättningar som råder till följd av varierande former för boende under asylprocessen, hur det övergripande målet om en effektiv asylprövning kan understödjas, och även överväga om Migrationsverket är den myndighet som är mest lämpad för uppdraget.

Asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd förväntas acceptera ett avslagsbeslut och lämna landet. Om så inte sker riskeras i förlängningen trovärdigheten och hållbarheten i asylsystemet. Det kan finnas behov av att beakta hur olika insatser kan påverka ett eventuellt återvändande.

Civila samhället involveras inte i tillräcklig omfattning

Idéburna organisationers deltagande i mottagandet är värdefullt och medverkar till att höja kvaliteten i mottagandet. Av Riksrevisionens granskningsrapport Staten och det civila samhället i integrationsarbetet (RIR 2014:3) framgår att Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens lokala samverkan med civilsamhället försvåras av hinder mot att bidra finansiellt till den verksamhet som det civila samhället genomför lokalt, bl.a. till följd av regelverket för upphandling. Det finns behov av att förstärka möjligheterna för den idéburna sektorn att bidra med sin kompetens i mottagandet samt analysera hur staten kan medverka till att dessa organisationer i större omfattning än i dag kan spela en aktiv roll i mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn.

Ansvarsfördelning mellan myndigheter gällande bosättning av nyanlända

En uppdelning av bosättningsansvaret av nyanlända mellan myndigheterna tillkom i syfte att arbetsmarknadsperspektivet skulle bli starkare i matchningen av bosättning för dem som var berättigade till en etableringsplan. I propositionen Nyanlända invandras arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) angavs att Arbetsförmedlingen i ett historiskt perspektiv oftast kommit i kontakt med de nyanlända först efter avslutad introduktion och att nyanlända haft otillräcklig tillgång till arbetsmarknads-

insatser. Med den nuvarande arbetsfördelningen skulle bättre förutsättningar ges för att individen kommer i sysselsättning. Riksrevisionen framför i sin granskning av mottagandet, Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RIR 2014:15), att den matchning mot arbetsmarknaden som ska vara vägledande för Arbetsförmedlingens anvisningar i praktiken inte fungerar. För majoriteten bosättningsärenden är Arbetsförmedlingens bedömning att den nyanlände har mer eller mindre likvärdiga möjligheter till etablering oavsett var i landet denne bosätts.

Den nuvarande uppdelningen har också inneburit att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen idag har parallella organisationer med separata platshanteringssystem för att hantera samma fråga vad gäller bosättning av personer med uppehållstillstånd. Flera av de kommuner Riksrevisionen var i kontakt med anger brister i dialogen mellan myndigheterna. Förkommunerna innebär denna uppdelning att de saknar en förutsägbar och konsekvent dialog med staten om mottagandebehovet. Riksrevisionen anför att myndigheternas befintliga resurser inte används på ett effektivt sätt. Konkurrens om bostäder för Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets målgrupper av nyanlända samt en bristande överblick över det samlade behovet² av olika slags boendelösningar för asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn förs fram som två avgörande orsaker till att nuvarande ansvarsfördelning inte fungerar. Andra försvärande faktorer som nämns är hinder för informationsöverföring mellan IT-system och sekretess mellan de båda myndigheterna.

Uppdraget

Regeringen har i lagrådsremissen Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända föreslagit att kommunerna ska vara skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Med utgångspunkt i lagstiftningen som föreslås i lagrådsremissen ska utredaren göra en avvägning mellan statens behov av styrning av ett nationellt åtagande, och kommunernas behov av att kunna påverka kommunmottagandet. Utredaren ska analysera sina förslag

² Migrationsverkets hyr reguljära lägenheter från bostadsföretag för asylsökande. Därutöver består Migrationsverkets anläggningsboenden främst av s.k. korridorsboenden och tillfälliga anläggningsboenden. Det senare kan bland annat vara vandrarhem eller hotell.

i förhållande till det kommunala självstyret, kommuners demografiska och ekonomiska förutsättningar samt redovisa förslagens kommunalekonomiska konsekvenser.

Utgångspunkter som ska beaktas är att behovet av mottagningskapacitet och antal som beviljas uppehållstillstånd kan förändras med kort varsel och att asyl- och kommunmottagandet måste vara hållbart över tid och fungera vid förändringar av antalet personer som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd. Vidare ska hänsyn tas till att fördelning av mottagande blir jämnare mellan kommunerna. Asylmottagandet ska stödja Migrationsverkets möjligheter att bedriva en rättssäker och effektiv prövningsverksamhet samt stödja återvändande för de personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, samtidigt som det ska främja en god etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet för dem som beviljas uppehållstillstånd. Kommunernas mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn måste beaktas samlat. Systemet bör även bidra till att ge kommuner och landsting goda planeringsförutsättningar så att en långsiktighet i mottagandet kan främjas. Principen om barnets bästa ska vara vägledande i frågor som rör barn. Vidare ska statens resurser användas kostnadseffektivt.

En utgångspunkt ska vara att ge en myndighet ett samlat bostättningsansvar för alla nyanlända i behov av hjälp med bosättning.

Utredaren ska inte lämna förslag som avser innehållet i etableringsinsatser för nyanlända.

Utredaren ska mot denna bakgrund och med dessa utgångspunkter:

- analysera och föreslå en ändamålsenlig ordning för mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn där ett helhetsperspektiv ska gälla,
- analysera statens befintliga styrmedel, bl.a. de frivilliga överenskommelserna om mottagande av nyanlända och ensamkommande barn, och vid behov föreslå förändringar,
- analysera hur insatser som stödjer en framtida etablering i samhälls- och arbetslivet, t.ex. organiserad sysselsättning, språkutbildning och arbetsförberedande insatser, kan komma in i asylmottagandet, utan att försämra förutsättningarna för en rättssäker och effektiv asylprövning och ett eventuellt återvändande,

- bedöma om det övergripande målet för organiserad sysselsättning ska gälla samt vid behov föreslå nytt mål och ge riktlinjer avseende omfattning och innehåll för den organiserade sysselsättningen och när i tiden olika insatser bör ges,
- analysera hur ansvarsfördelning och samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna fungerar och vid behov föreslå förändringar i myndigheternas uppdrag och mandat och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förbättra systemet för statlig ersättning för kommuner och landsting

Mot bakgrund av att skyddsbehövande ofta har särskilda behov och att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande har Sverige ansett det motiverat att staten har ett ekonomiskt ansvar för denna grupp. Kommuner och landsting ansvarar för vissa insatser inom mottagandet av asylsökande och nyanlända. Staten har kostnadsansvaret för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Det är Migrationsverket och i vissa fall länsstyrelserna som beslutar om och betalar ut statsbidragen.

Dagens bestämmelser utgår från flera olika principer för fastställande av ersättning, utbetalning och överklagande. Den statliga ersättningen lämnas i huvudsak genom schablonersättning, men ersättning för faktiska kostnader förekommer också. Ersättningsposterna är många och flera typer av ersättning ska återsökas i efterhand. I vissa fall räcker det att redovisa ett utfall och ibland sker utbetalningen automatiskt. Även reglerna för överklagande varierar mellan olika ersättningstyper.

Nuvarande reglering kan vara svår både att överblicka och att tillämpa. Vissa ersättningar söks i liten utsträckning, vilket kan bero på att kommuner och landsting inte känner till ersättningsmöjligheten eller på att de bedömer att administrationen för ansökan är större än den faktiska utdelningen. Med nuvarande utformning av systemet för ersättningar till kommuner och landsting har staten begränsad information om kommuners och landstings kostnader för asyl- och flyktmottagandet.

Kommuner har möjlighet att få ersättning för ensamkommande barn efter de fyllt 18 år. Ersättningen gäller endast placeringskostnader om vårdbehovet består. Här finns ett inbyggt incitament för kommunerna att anse att vårdbehov består för att inte förlora rätten till ersättning. Det behöver övervägas om även andra insatser än placeringar ska ersättas.

Det har framförts vid flera tillfällen³ att de olika ersättningsystemen inte harmonierar samt att de behöver förenklas och göras mer enhetliga. Den nuvarande ordningen behöver ses över i syfte att effektivisera och förenkla modellen för hur staten ersätter kommuner och landsting. Ersättningarnas utfall behöver också bli mer förutsägbart och ändamålsenligt. Ersättningarna bör heller inte utgöra ett hinder för regional och interkommunal samverkan inom mottagandet.

Administrationen av utbetalningarna bör förenklas för såväl kommuner och landsting som utbetalande myndigheter. Systemet för ersättningar till kommuner och landsting för insatser för mottagande av asylsökande och nyanlända bör präglas av effektivitet, transparens, förutsägbarhet och enkelhet. Utformningen av ersättningarna bör bidra till att ge kommuner och landsting så goda ekonomiska planeringsförutsättningar som möjligt i syfte att främja en långsiktighet i mottagandet. Systemet bör även stödja den enskilda individens förutsättningar för en snabb etablering. Möjligheten till uppföljning bör också beaktas.

Utredaren ska begränsa översynen av statlig ersättning till de ersättningar som betalas ut enligt förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., förordning (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden och förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

³ Betänkanudet Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75), betänkanudet Aktiv väntan – asylsökande i Sverige (SOU 2009:19) samt även Riksrevisionens granskning Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RIR 2014:15).

Utredaren ska mot denna bakgrund och med dessa utgångspunkter

- föreslå hur utformningen av den statliga ersättningen till kommuner och landsting för insatser inom mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn bör utformas i syfte att effektivisera och förenkla systemet,
- föreslå hur schablonersättning kan användas i större utsträckning,
- utforma systemet så att det möjliggör och underlättar regional och interkommunal samverkan inom mottagandet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag, dock inte när gäller nivåer för ersättningar.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningar och kartläggningsarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget. Utredaren ska även beakta erfarenheter av lagändringen som trädde ikraft den 1 januari 2014 och som innebar att Migrationsverket fick utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till kommuner som inte har en överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn. Utredaren ska samverka med Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) samt hålla sig informerad om och i förekommande fall beakta relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet.

Utredaren ska samråda med Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, kommuner och landsting samt andra berörda myndigheter och aktörer som är relevanta för utredningsuppdraget. Utredaren ska vidare samråda med organisationer inom den idéburna sektorn som är engagerade i mottagandet och introduktionen av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Om möjligt bör erfarenheter från personer som tidigare varit registrerade i Migrationsverkets mottagande beaktas i översynen.

Utredaren ska utforma sina förslag så att de är förenliga med det omarbetade mottagandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd). Utredaren ska även ta del av övrigt arbete som sker på området inom EU och analysera förslagen i

förhållande till Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska, i relevanta delar, inhämta erfarenheter från andra länders system för mottagande och vid behov redovisa detta.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar, hbtq-personer och jämställdheten mellan kvinnor och män samt analysera förslagen utifrån ett ungdomsperspektiv samt utifrån kostnadseffektivitet. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Uppdraget som avser mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen ska utredaren delredovisa senast den 16 januari 2017. Uppdraget om statlig ersättning ska utredaren slutligt redovisa senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:112

Tilläggsdirektiv till Mottagandeutredningen (A 2015:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016.

Ändrad tid för redovisning av uppdraget

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända samt ensamkommande barn (dir. 2015:107).

Enligt de ursprungliga kommittédirektiven skulle ett delbetänkande redovisas senast den 16 januari 2017 i den del av uppdraget som rör mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen. Uppdraget ska i stället slutredovisas i sin helhet senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:48

Tilläggsdirektiv till Mottagandeutredningen (A 2015:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 maj 2017.

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn (dir. 2015:107).

Uppdraget utvidgas när det gäller tidiga insatser för asylsökande kvinnor och män. Utredaren ska inom ramen för det befintliga uppdraget se över möjligheten för asylsökande att delta i praktik och andra arbetsplatsförlagda aktiviteter som ökar kontakten med arbetsmarknaden. Utredaren ska även inom ramen för det befintliga uppdraget föreslå utformningen av ett system för tidiga insatser för asylsökande, där dagarsättning kopplas till deltagande. Utgångspunkten bör vara att dagarsättningen ska sättas ned vid frånvaro, såvida det inte finns giltiga skäl för frånvaron, t.ex. omständigheter utanför den enskildes kontroll.

Utredaren ska vidare undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagarsättningen även vid t.ex. misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet.

Vidare utvidgas uppdraget så att utredaren ska föreslå hur regelverket för dagarsättning kan utformas så att begränsad inkomst av arbete inte påverkar dagarsättningen.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 31 oktober 2017.

Det ursprungliga uppdraget

Enligt kommittédirektivet (dir. 2015:107) ska utredaren bl.a. analysera och föreslå en ändamålsenlig ordning för mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn där ett helhetsperspektiv ska gälla. Utredaren ska även analysera hur ansvarsfördelning och samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna fungerar och vid behov föreslå förändringar. Utredaren ska analysera hur insatser som stödjer en framtida etablering i samhälls- och arbetslivet, t.ex. organiserad sysselsättning, språkutbildning och arbetsförberedande insatser, kan komma in i asylmottagandet. Vidare ska utredaren föreslå hur utformningen av den statliga ersättningen till kommuner och landsting för insatser inom mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn bör utformas i syfte att effektivisera och förenkla systemet.

Utvidgning av uppdraget när det gäller tidiga insatser för asylsökande

Olika aktörer erbjuder insatser för asylsökande

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. huvudansvaret för mottagande av asylsökande. Migrationsverket ska i lämplig omfattning ge asylsökande m.fl. sysselsättning genom att ge dem tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Den dagersättning som betalas ut enligt lagen får sättas ned bl.a. om en asylsökande utan giltigt skäl vägrar att delta i sådan verksamhet.

Vid utgången av 2016 var 72 000 personer (exklusive ensamkommande barn) inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem med ett öppet asylärende i väntan på beslut om uppehållstillstånd. Av dessa var ca 28 procent flickor och kvinnor och 72 procent pojkar och män. Långa tider i ovisshet och sysslolöshet för asylsökande medför försämrade förutsättningar för etablering. Mot bakgrund av

det kraftigt ökade antalet personer som sökt asyl i Sverige och de längre handläggningstiderna för asylprövning har behovet av tidiga insatser ökat. Med tidiga insatser avses aktiviteter som bl.a. syftar till att förbättra kvinnors och mäns möjligheter till etablering, framför allt insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska, kunskaper om det svenska samhället och andra etableringsfrämjande åtgärder.

Ett stort antal organisationer i civilsamhället bidrar i mottagandet av asylsökande, bl.a. genom sociala mötesplatser, rådgivning, språkcaféer och andra verksamheter. Idrottsrörelsen kan erbjuda meningsfulla aktiviteter. Studieförbunden bedriver sedan hösten 2015 särskilda insatser för asylsökande som syftar till att stärka kunskaperna i svenska språket och om samhället och till att främja deltagande i arbets- och samhällslivet. Under 2016 blev det möjligt även för folkhögskolor att genomföra sådana insatser, och från 2017 även för studieförbundet SISU Idrottsutbildarna. Insatserna har kommit många asylsökande till del. En utmaning är dock att verka för att kvinnor och män ges jämställda förutsättningar att ta del av aktiviteterna och undanröja eventuella hinder som motverkar ett deltagande på lika villkor.

Ökat behov av insatser för framtida etablering

Mot bakgrund av flyktingsituationen under hösten 2015 enades regeringspartierna och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i oktober 2015 om insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och för att stärka individens möjligheter till etablering. Överenskommelsen betonar vikten av tidiga insatser under asyltiden och att det är viktigt att de asylsökande själva i högre utsträckning bidrar till mottagandet och etableringsprocessen. Väntan på att få asylansökan prövad ska användas för meningsfulla aktiviteter som motverkar sysslolöshet och som förbättrar individens möjligheter till etablering. En obligatorisk samhällsorientering under asyltiden anges i överenskommelsen och studieförbunden lyfts fram som lämpliga utförare av vissa språkinsatser.

För att tillgodose behoven av tidiga insatser för asylsökande behöver strukturen för insatserna göra det möjligt för olika typer av aktörer att bedriva verksamhet.

Genom förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare har länsstyrelserna fått ett samordnande uppdrag för insatser för asylsökande m.fl. Vidare har ett nytt statsbidrag för tidiga insatser införts genom förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. Förordningarna trädde i kraft den 1 februari 2017.

I departementspromemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21) föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Departementspromemorian har remitterats. Frågan bereds inom Regeringskansliet.

Tilläggsuppdraget

För att främja en framtida etablering i samhället och på arbetsmarknaden för de kvinnor och män som beviljas uppehållstillstånd är det viktigt att asylsökande deltar i tidiga insatser och därmed kan tillägna sig bl.a. språkkunskaper och kunskap om det svenska samhällssystemet. Det är särskilt angeläget att kvinnor tar del av tidiga insatser i samma utsträckning som män.

Utredaren har enligt de ursprungliga kommittédirektiven i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredaren ska analysera hur insatser som stödjer en framtida etablering i samhälls- och arbetslivet, t.ex. organiserad sysselsättning, språkutbildning och arbetsförberedande insatser, kan komma in under tiden personer väntar på besked om uppehållstillstånd.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har asylsökande som saknar egna medel rätt till bistånd, bl.a. dagersättning, för sin dagliga livsföring. Enligt samma lag får dagersättning sättas ned om den asylsökande vägrar att delta i verksamhet eller försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan.

Uppdraget utvidgas så att utredaren inom ramen för det befintliga uppdraget också ska

- se över möjligheten för asylsökande att delta i praktik och andra arbetsplatsförlagda aktiviteter som ökar kontakten med arbetsmarknaden,
- föreslå utformningen av ett system för tidiga insatser för asylsökande, där dagarsättning kopplas till deltagande – utgångspunkten bör vara att dagarsättningen ska sättas ned vid frånvaro, såvida det inte finns giltiga skäl för frånvaron, t.ex. omständigheter utanför den enskildes kontroll,
- undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagarsättningen även vid t.ex. misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet, och
- föreslå hur regelverket för dagarsättning kan utformas så att begränsad inkomst av arbete inte påverkar dagarsättningen.

Utredaren ska beakta kvinnors och mäns förutsättningar att delta, förutsättningarna för olika typer av utförare och insatser samt berörda aktörers förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig administration och uppföljning. Utredaren ska lämna nödvändiga förslagsförslag.

Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga kommittédirektiven skulle ett delbetänkande redovisas senast den 16 januari 2017 i den del av uppdraget som rör mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen. Regeringen beslutade den 22 december 2016 tilläggsdirektiv (dir. 2016:112) som innebär att uppdraget i stället ska slutredovisas senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:101

Tilläggsdirektiv till Mottagandeutredningen (A 2015:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2017.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända samt ensamkommande barn (dir. 2015:107). Enligt de ursprungliga direktiven skulle ett delbetänkande redovisas senast den 16 januari 2017 i den del av uppdraget som rör mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen, och uppdraget slutredovisas senast den 31 oktober 2017. Regeringen beslutade den 22 december 2016 om tilläggsdirektiv med innebörden att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 oktober 2017 (dir. 2016:112).

I tilläggsdirektiv den 4 maj 2017 beslutade regeringen om ett utvidgat uppdrag när det gäller tidiga insatser för asylsökande kvinnor och män. Vidare ska utredaren undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned asylsökandes dagersättning vid t.ex. misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet (dir. 2017:48). Tidpunkten för redovisning av uppdraget ändrades inte. Den 21 juni 2017 fattades beslut om en ny särskild utredare (A2017/01388/SV).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska slutredovisas i sin helhet senast den 31 mars 2018.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kontakter under utredningsarbetet

Mottagandeutredningen har bedrivit sitt utredningsarbete öppet och inriktat sig på att ta del av viktiga kunskaper och erfarenheter från många håll. Vi har därför lagt tid och resurser på kontakter med enskilda personer, civilsamhälle, företag, kommuner, landsting, regioner, statliga myndigheter, forskare och andra med erfarenhet och kunskap av relevans för utredningens uppdrag.

Sveriges Kommuner och Landsting har till exempel inbjudit till ett stort antal träffar och möten (cirka 25 möten) inom ramen för sitt arbete med frågor som är relaterade till utredningens uppdrag. Här har inte minst möten med styrelse, styrelsens arbetsutskott, beredningar, delegationer och särskilda grupperingar med koppling till utredningens arbete gett goda möjligheter till dialog och kunskapsutbyte med kommun- och landstingsföreträdare från hela Sverige. Vi har dessutom haft bilaterala träffar med enskilda kommuner och landsting.

Vi har också mött flera kommuner samtidigt vid möten som länsstyrelser eller andra har arrangerat. Det totala antalet kommuner som vi träffat, enskilt eller i grupp, är därför betydande. På motsvarande sätt har vi träffat representanter för samtliga länsstyrelser, enskilt eller i grupp.

Utredningen har under arbetets gång haft många kontakter med Migrationsverket på olika nivåer och i flera olika delar av verksamheten. Vi har träffat nuvarande och tidigare generaldirektör, chef och processägare vid kvalitetsavdelningen, myndighetens ekonomi- och statistikfunktioner, upphandlings- och inköpsavdelningen, nationell samordning och den operativa verksamheten genom företrädare för ett flertal enheter, bland annat *boendeplanering*, *omvärldsenheten* och *mottagningsstöd och etablering*. Utredningen har haft omkring 40 möten med företrädare för Migrationsverket. Myndigheten har varit till hjälp i vår informationsinhämtning och bistått

med information, statistik och en första bedömning av effekter av vissa av utredningens förslag.

Vi har även besökt asylboenden i Märsta, Östersund, Vänersborg, Skara, Roskilde, Heidelberg, Ter Apel och Ås för att studera olika typer av boenden. I samband med dessa besök har vi bland annat träffat asylsökande och representanter för civilsamhället. Vi har också träffat representanter för civilsamhället i samband med möten som Kulturdepartementet har hållit med organisationer i civilsamhället om flyktingsituationen.

Främst har vi mött människor i Sverige, men vi har också besökt Danmark, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike för att få kunskap om hur dessa länder arbetar med sitt mottagande av asylsökande, nyanlända invandrare och ensamkommande barn.

Nedan redogör vi för de planerade besök och möten vi haft under arbetets gång.

Statliga myndigheter

Arbetsförmedlingen

Boverket

Kammarkollegiet

Kulturdepartementet

Landshövdingemötet

Länsstyrelsen i Dalarnas län (inklusive kommunerna i länet)

Länsstyrelsen i Jämtlands län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommuner och andra aktörer i länet)

Länsstyrelsen i Jönköpings län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommuner och andra aktörer i länet)

Länsstyrelsen i Kalmar län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra centrala aktörer i länet)

Länsstyrelsen i Kronobergs län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommuner och andra aktörer i länet)

Länsstyrelsen i Skåne län (inklusive kommuner i länet)

Länsstyrelsen i Södermanlands län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra aktörer i länet)

Länsstyrelsen i Västerbottens län (inklusive kommunerna i länet)

Länsstyrelsen i Västernorrlands län (inklusive kommunerna i länet)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (inklusive kommuner och andra aktörer i länet)

Länsstyrelsen i Örebro län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra aktörer i länet)

Länsstyrelsen i Östergötlands län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra aktörer i länet)

Länsstyrelsernas integrationshandläggare med flera

Migrationsverket

Näringsdepartementet

Polismyndigheten

Riksrevisionen

Samverkansdelegationen

Skolverket

Socialstyrelsen

Statens servicecenter

Statskontoret

Tillväxtanalys

Tillväxtverket

Trafikanalys

Utbildningsdepartementet

Universitetskanslersämbetet

Kommunsektorn

Alvesta kommun

Avesta kommun

Botkyrka kommun

Borlänge kommun

Degerfors kommun

Eskilstuna kommun

Falköpings kommun

Filipstads kommun

Flens kommun

Gävle kommun

Göteborgs kommunalförbund

Göteborgs stad

Helsingborgs stad

Hultsfreds kommun

Högsby kommun
Karlskoga kommun
Kommunförbundet Skåne
Lindesbergs kommun
Malmö stad
Mölnåls kommun
Norbergs kommun
Norrköpings kommun
Nässjö kommun
Region Jämtland-Härjedalen
Regionala samverkansrådet i Jämtlands län
Skellefteå kommun
Solna stad
Stockholms stad
Strömsunds kommun
Sundbybergs kommun
Sveriges Kommuner och Landsting
Södertälje kommun
Uppvidinge kommun
Vingåkers kommun
Vänersborgs kommun
Växjö kommun
Åre kommun
Östersunds kommun
Östra Göinge kommun

Civilsamhället

Arbetarnas bildningsförbund
Flyktinggruppernas riksråd
Folkbildningsforum 2016 (konferens)
Folkbildningsrådet
Folkhögskolespåret – nationellt projekt
FORUM Idéburna organisationer med social inriktning
Frälsningsarmén
Hej Främling – Grytans asylboende, Östersund
IM Individuell människohjälp Swedish Development Partner
IOGT-NTO

Islamic Relief Sverige
Konstnärernas riksorganisation
Lantbrukarnas riksförbund
Läsa för integration – projekt i Södertälje
Morgonforum (seminarium)
Refugees Welcome Stockholm
Riksföreningen Sveriges stadsmissioner/Stockholm stadsmission
Riksidrottsförbundet
The Rocking Pots – Grytans asylboende, Östersund
Rädda Barnen
Skyddsvärnet
SPRINT
Studieförbundet Vuxenskolan i Jämtlands län
Studieförbunden
Support Group – Asylboendet Restad gård, Vänersborg
Svenska Kyrkan
Svenska Röda Korset
UNHCR:s regionkontor för norra Europa
Örebro läns bildningsförbund
Örebro läns idrottsförbund

Arbetsmarknadens parter och näringslivet

Invandrarindex AB
Jokarjo AB
Kommunal
Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
Landsorganisationen i Sverige
Ramböll Sverige
Restad Gård AB
Rådet för integration i arbetslivet
Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
Sveriges akademikers centralorganisation inklusive medlemsförbund
Stiftelsen svensk industridesign
Svenskt Näringsliv
Sveriges arbetsterapeuter
Sweco Sverige AB

Tjänstemännens centralorganisation inklusive medlemsförbund
Örebrobostäder AB

Forskarvärlden och statliga utredningar och delegationer

Agenda 2030 (Fi 2016:01)
Roger Andersson, Uppsala universitet
Tommy Andersson, Lunds universitet
Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)
Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18)
Pieter Bevelander, Malmö högskola
Delegationen för unga och nyanlända till arbete (A 2014:06)
Delegationen för migrationsforskning (Ju 2013:17)
Delegationen mot segregation (Ku 2017:01)
Ersta Sköndal Bräcke Högskola (seminarium)
Mats Hammarstedt, Linneuniversitetet
Indelningskommittén (Fi 2015:09)
Kostnadsutjämningsutredningen (Fi 2016:12)
Kommunutredningen (Fi 2017:02)
Regeringens samordnare för flyktingmottagande
Anna Sjöström, Uppsala universitet
Marianne Sundström, Stockholms universitet
Sveriges Universitets- och högskoleförbund
Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)
Utredningen om effektiva och ändamålsenliga tolktjänster (U 2017:09)
Välfärdsutredningen (Fi 2015:01)
Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04)
Utredningen om migrationsmottagandet 2015 (Ju 2016:15)
Delegationen för arbetsplatslärande vid yrkesintroduktionsanställningar (U 2014:07)
Susanna Öhman, Mittuniversitetet

Andra aktörer

Föreningen Sveriges socialchefer
Förnyelselabbet
Nationellt Forum för regional utveckling (regeringen, regionalt utvecklingsansvariga med flera)

Jens Nilsson, Europaparlamentet
Riksdagens Arbetsmarknadsutskott (s-ledamöter)
Riksdagens Socialförsäkringsutskott

Internationella besök

Danmark

Center Roskilde, Roskilde
Danska Röda korset, Roskilde
Roskilde kommun, Roskilde
Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Köpenhamn
Udlændinge- og Integrationsministeriet, Köpenhamn
Udlændingestyrelsen, Roskilde, Köpenhamn

Nederländerna

Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel, Ter Apel
Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Ter Apel
Dienst Terugkeer en Vertrek, Ter Apel
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ter Apel
Reception center Ter Apel, Ter Apel

Norge

Bjørnebekk asylmottak, Ås
Bjørnebekk asylmottaks beboerråd
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Oslo
Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo
Kommunesektorens organisasjon, Oslo
Utlendingsdirektoratet, Oslo
Ås kommune, Ås

Tyskland

Bundesagentur für Arbeit, Berlin Süd
Bundesministerium des Innern, Berlin
Bundesagentur für Arbeit, Heidelberg, Baden-Württemberg
Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ankunftszentrum
Heidelberg
Deutsches Rotes Kreuz, Heidelberg, Baden-Württemberg
Patrick Henry Village, Heidelberg, Baden-Württemberg
Regierungspräsidium Karlsruhe, Baden-Württemberg

Österrike

Austrian Integration Fund, Wien
Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs, Wien
Fond Soziales Wien
Jonas Norling, Sveriges ambassad, Wien
Rafael Sternfeld, Wien

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]