

Kommittédirektiv



Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända

**Dir.
2015:107**

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 rättssäker 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

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.

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 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

styrssystem 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 styrssystem innebära dubbelarbete, eftersom Migrationsverket, Arbetsförmedlingen 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 etableras 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.

Sysslolöshet 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 invandrades 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 arbetsmarknadsinsatser. 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 platshanteringsystem 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. För

kommunerna 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 försvårande 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 i förhållande till det kommunala självstyret, kommuners demografiska och ekonomiska förutsättningar samt redovisa förslagets 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.

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.

Asylmottagandet ska stödja Migrationsverkets möjligheter att bedriva en rättsäker 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 bosättningsansvar 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 flyktingmottagandet.

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 ersättningssystemen 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

³ Betänkandet Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (SOU 2003:75), betänkandet Aktiv väntan – asylsökande i Sverige (SOU 2009:19) samt även Riksrevisionens granskning Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RIR 2014:15).

ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utläningar i Migrationsverkets anläggningsboenden och förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

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)