

Handläggare
Hagström Ingela

Datum
2018-10-09

Diarienummer
KSN-2018-1647

Kommunstyrelsen

Yttrande över Mottagandeutredningens betänkande Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge remissyttrande till Arbetsmarknadsdepartementet enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Arbetsmarknadsdepartementet har remitterat betänkandet Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) till Uppsala kommun för yttrande senast den 15 november 2018.

Betänkandet kan laddas ned från regeringens webbplats regeringen.se. Sammanfattningen bifogas som **bilaga 2**.

Regeringskansliet har i en promemoria lämnat kompletterande underlag till betänkandet, se **bilaga 3**.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret, arbetsmarknadsförvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen, utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen. I ärendet har barn- och jämställdhetsperspektivet beaktats.

Föredragning

Mottagandeutredningen har haft regeringens uppdrag att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Utredningen redovisar och förordar ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet. Huvudförslaget innebär att asylsökande ska tas emot i statliga ankomstcenter där asylprocessen påbörjas. Asylsökande med högre sannolikhet att få stanna anvisas till en kommun inom fyra veckor. För dem får kommunerna ansvar att ordna boende och insatser under asyltiden. Efter uppehållstillstånd bor den nyanlända kvar i samma kommun. I betänkandet redovisas även ett alternativt upplägg där staten i huvudsak tar eget ansvar för mottagandet av asylsökande.

Förslaget till yttrande från Uppsala kommun innehåller följande övergripande synpunkter.

Uppsala kommun ställer sig delvis positiv till utredningens huvudförslag och konstaterar att det finns behov av bättre samordning och tydligare rollfördelning mellan stat, kommun och landsting för ett rättssäkert och effektivt mottagande. Samtidigt betonar kommunen att ett fungerande mottagande i slutändan är helt avhängigt Migrationsverkets förmåga att klara sina handläggningstider. Kommunen ställer sig också bakom utredningens förslag till övergripande mål för mottagandet, men vill se ett tydligt mål om likvärdigt mottagande i hela landet. En del i detta skulle kunna omfatta framtagande av nationella rekommendationer för exempelvis boendestandard.

Kommunen ser behov av en nationell strategi eller plan för hur en situation där antalet personer som ankommer snabbt stiger ska hanteras på nationell och lokal nivå.

Uppsala kommun anser att det är avgörande att boende i ankomstcenter blir så bra som möjligt. Det är därför positivt att utredningen lämnar förslag som ska ge incitament till detta.

Kommunen anser att det är en brist att kvotflyktingar och anknytande till ensamkommande inte omfattas av förslaget. För att säkerställa ett ordnat och bättre mottagande av dessa vore det enligt kommunens mening bättre om de först kommer till ett ankomstcenter där de erbjuds hälsoundersökning, utreds för arbetsmarknadsmatchning och får ta del av samma informationsinsatser som asylsökande får.

I yttrandet ser kommunen positivt på att eget boende fullt ut tas med i beräkningen av fördelningsmodellen. När det gäller s.k. sekundärflyttning mellan kommuner anser Uppsala kommun att det är relevant att även det ingår i kommunandelsberäkningen. Kommunen är vidare positiv till utredningens förslag om boende för asylsökande efter anvisning.

Utredningen föreslår att rätten till eget boende under asyltiden ska kunna begränsas genom en s.k. social prövning av boendet eller genom att begränsa möjligheten till egenbosättning i områden med socioekonomiska utmaningar. I Regeringskansliets kompletterande promemoria utvecklas dessa två modeller. I förslaget till yttrande konstaterar Uppsala kommun att det är lämpligt att det råder samstämmighet mellan kriterierna för var bosättning kan begränsas och förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Det bör också i så fall vara respektive kommun som anmäler dessa områden till Migrationsverket. Kommunen anser emellertid att det finns utmaningar vad gäller genomförbarheten i respektive modell och att båda modellerna riskerar medföra social problematik i de berörda områdena, vilket riskerar leda till att förslagen inte bidrar till måluppfyllelsen på ett effektivt sätt. Kommunen menar att det mest effektiva i stället vore att så många som möjligt väljer att ingå i det allmänna mottagandesystemet där huvudspåret är boende på mottagandecenter. För att skapa incitament för detta är det enligt kommunens uppfattning avgörande att boendeförhållandena på ankomstcentren är så bra som möjligt och att Migrationsverket säkerställer korta handläggningstider.

Kommunen välkomnar utredningens förslag om att alla asylsökande ska få ett samordningsnummer. Kommunen ser också positivt på att uppgifter om barns utbildningsbakgrund dokumenteras vid ankomstcentret, i stället för som i dag vid ankomst i kommun eller skola.

Enligt Uppsala kommuns uppfattning bör ersättningarna från staten i så hög grad som möjligt återspegla kommunens faktiska kostnader. Schablonersättningar bör därför utformas så att de tar hänsyn till kostnadsläget i kommunen, bl.a. när det gäller boendekostnader. En möjlig lösning skulle kunna vara differentierade schabloner som tar hänsyn till lokala kostnadslägen. Kommunen menar även att de statliga ersättningarna bör utformas med hänsyn till såväl incitament för en snabb etablering, som till vad som bedöms vara ett realistiskt mål för etableringsprocessens längd.

Avseende förslaget om att inrätta ankomst- och avresecenter konstaterar kommunen att dessa kommer att påverka omgivningen där de placeras, både positivt och negativt. Därför är det viktigt med dialog i ett tidigt skede mellan staten och den berörda kommunen.

Avslutningsvis ser kommunen positivt på utredningens förslag om regelbundna samråd mellan staten och kommunsektorn på nationell respektive regional nivå.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna för Uppsala kommun beror nästan uteslutande på hur ersättningssystemet utformas. Utredningens huvudförslag innebär att merparten av statens ersättningar till kommunerna ska bestå av schablonersättningar. Risken med schablonersättningar är att de inte motsvarar de faktiska kostnaderna för kommunens insatser. Samtidigt innebär ett system med schablonersättningar lägre administrativa kostnader än när medel ska återsökas. Sammantaget är det i dagsläget svårt för kommunen att göra några kostnadsberäkningar av förslaget.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Tf. chef kommunledningskontoret

Handläggare
Hagström Ingela

Datum
2018-10-09

Diarienummer
KSN-2018-1647

Arbetsmarknadsdepartementet
A.remissvar@regeringskansliet.se

Ert dnr: A2018/00777/I

Yttrande över Mottagandeutredningens betänkande Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)

Uppsala kommun lämnar följande yttrande över betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) och Regeringskansliets tilläggspromemoria Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande. Synpunkterna lämnas först för betänkandet och därefter för promemorian.

Ett ordnat mottagande (SOU 2018:22)

Uppsala kommun ställer sig delvis positiv till utredningens huvudförslag och konstaterar att det finns behov av bättre samordning och tydligare rollfördelning mellan stat, kommun och landsting för ett rättssäkert och effektivt mottagande. Kommunen delar uppfattningen att ett förtydligt och gemensamt ansvarstagande gynnar såväl individen som samhället i helhet. Uppsala kommun ser därför positivt på alla initiativ som leder till bättre samverkan och effektivare lösningar. Samtidigt kan det inte nog betonas att ett fungerande mottagande i slutändan är helt avhängigt Migrationsverkets förmåga att klara sina handläggningstider.

Kommunen ställer sig bakom utredningens förslag till övergripande mål för mottagandet, men vill se ett tydligt mål om likvärdigt mottagande i hela landet. Vilka insatser som den asylsökande eller nyanlända får ska inte vara beroende av i vilken kommun hon eller han placeras. Uppsala kommun ser att rekommendationer exempelvis boendestandarder kan vara ett sätt att underlätta ett mer jämlikt och välfungerande mottagande över hela landet.

Uppsala kommun anser att det är avgörande att boende i ankomstcenter blir så bra som möjligt. Det är därför positivt att utredningen lämnar förslag som ska ge incitament till detta, in-

klusive en snabbare handläggning av asylansökan. Uppsala kommun utgår också från att ankomstcentren kommer att utformas för en god och socialt hållbar miljö för de boende.

Uppsala kommun ställer sig positiv till utredningens förslag om boende för asylsökande efter anvisning. Hur det ska genomföras bör dock hanteras i de samråd mellan staten och kommunsektorn som utredningen föreslår.

Utredningen föreslår att rätten till eget boende under asyltiden ska kunna begränsas genom en s.k. social prövning av boendet. Uppsala kommun delar den beskrivna problembilden i betänkandet, men bedömer det vara praktiskt svårt att genomföra förslaget. Kommunens synpunkter tydliggörs under avsnittet som berör justitiedepartementets promemoria nedan.

När det gäller s.k. sekundärflyttning mellan kommuner anser Uppsala kommun att det är relevant att även detta ingår i kommunandelsberäkningen. Kommuner som har en nettoinflyttning av asylsökande med placering i andra kommuner bör få sina andelstal sänkta. I sammanhanget är också frågan om ett likvärdigt mottagande i hela landet central. Att vissa kommuner erbjuder väsentligt lägre boendestandard än andra leder sannolikt till sekundärflyttning mellan kommuner, vilket även påverkar förutsättningarna för god integrering på sikt. Ett mer likvärdigt mottagande skulle antagligen minska sekundärflyttningen, och är förmodligen ett betydligt mer effektivt sätt att nå ett socialt hållbart mottagande än förslaget om social prövning.

Uppsala kommun välkomnar utredningens förslag om att alla asylsökande ska få ett samordningsnummer. Detta skulle ha stor betydelse för kommunens möjligheter att veta vilka som bor i kommunen och tillgodose att rätt stöd ges. Utan tillgång till samordningsnummer är det idag svårt att ta del av och dela relevant information på individnivå mellan såväl myndigheter och kommunen som mellan kommunens egna förvaltningar. Om alla asylsökande fick samordningsnummer skulle det också bli lättare att ta fram statistik för att bättre följa upp och planera mottagandet på lokal, regional och nationell nivå.

Uppsala kommun ser positivt på att uppgifter om barns utbildningsbakgrund dokumenteras vid ankomstcentret. I dag sker detta vid ankomst i kommun eller mottagande skola. Det är också positivt att Migrationsverket föreslås ansvara för att informera kommunerna om de nyanlända barn som har rätt till utbildning. Vilken utbildning som kommunen enligt utredningen ska ge i ankomstcentren är däremot inte tydligt, men Uppsala kommun förutsätter att det klar görs i den utredning som Skolverket tillsammans med SKL föreslås genomföra.

Uppsala kommun vill se ett tydliggörande av vilken beredskap kommunerna förväntas ha för stora tillströmningar av asylsökande och nyanlända. Förutom att kommunerna föreslås få ett vidgat ansvar i mottagandet, konstaterar kommunen att de föreslagna kortare handläggningstiderna innebär att kommunen med kortare varsel än tidigare behöver ha resurser på plats. Mot bakgrund av detta ser kommunen även behov av en nationell strategi eller plan för hur en situation där antalet personer som ankommer snabbt stiger ska hanteras på nationell och lokal nivå.

Uppsala kommun anser att ersättningarna från staten i så hög grad som möjligt måste åter spegla kommunens faktiska kostnader. Schablonersättningar bör därför utformas så att de tar hänsyn till kostnadsläget för olika kommuner, bl.a. när det gäller boendekostnader. En möjlig lösning skulle kunna vara differentierade schabloner som motsvarar kostnadsskillnader mellan olika kommuner. Kommunen har erfarenheten av att kommunernas åtaganden i många fall sträcker sig längre än två år. På ett övergripande plan menar Uppsala kommun därför att de statliga ersättningarna bör utformas med hänsyn till såväl incitament till en snabb etablering som till vad som bedöms vara ett realistiskt mål för etableringsprocessens längd.

Avseende utredningens förslag om att inrätta ankomst- och avresecenter konstaterar kommunen att dessa kommer att påverka omgivningen där de placeras, både positivt och negativt. Därför är det viktigt med dialog i ett tidigt skede mellan staten och den berörda kommunen.

Uppsala kommun anser att det är en brist att kvotflyktingar och anknytande till ensamkommande inte omfattas av förslaget. Även om kvotflyktingar har uppehållstillstånd vid ankomst till Sverige vore det enligt kommunens uppfattning önskvärt att även dessa inledningsvis får bo på ankomstcenter. Det saknas ofta relevant information om dessa individer och många av dem har hälsoproblem. Det kan även vara svårt för kommunen att planera för deras ankomst eftersom det många gånger är oklart när de verkligen kommer att anlända. Det vore därför bättre om kvotflyktingar först kommer till ett ankomstcenter där de erbjuds hälsoundersökning, utreds för arbetsmarknadsmatchning och får ta del av samma informationsinsatser som asylsökande får. Detta skulle säkerställa ett ordnat och bättre mottagande för samtliga kvotflyktingar, oavsett vilken kommun de sedan ska placeras i.

Uppsala kommun ser avslutningsvis positivt på utredningens förslag om regelbundna samråd mellan staten och kommunsektorn på nationell respektive regional nivå. Sådana samråd kan vara viktiga instrument för att uppnå målen för mottagandet.

Ett socialt hållbart boende för asylsökande

Uppsala kommun välkomnar att Regeringskansliet i tilläggspromemorian utvecklar de två modellerna för begränsning av eget boende. Det är lämpligt – och i linje med målet om samverkan – att det råder samstämmighet mellan kriterierna för att bestämma i vilka områden där möjligheten till eget boende kan begränsas och förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Det bör också vara de enskilda kommunerna som i så fall ska vara de som anmäler dessa områden till Migrationsverket. Emellertid anser Uppsala kommun att båda de föreslagna modellerna för att begränsa möjligheten till eget boende riskerar att medföra negativa sociala konsekvenser och kan vara svåra att genomföra.

Uppsala kommun anser att det är viktigt att så många som möjligt väljer att ingå i det allmänna mottagandesystemet, där huvudspåret är boende på mottagandecenter, framför egen bosättning (EBO). För att skapa incitament för detta är det avgörande att betydande insatser görs för att dels säkerställa att boendeförhållandena på Migrationsverkets ankomstcenter är så bra som möjligt, dels att handläggningstiderna hålls så korta som möjligt.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

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 fördjupas innehållet.

Ett effektivt återvändande

För att upprätthålla en långsiktig och human migrationspolitik som värnar asylrätten 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 ankomstanvisning. 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 ersättningsystem 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 måluppfyllelse 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.

Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Mottagandeutredningen har ansett att det finns starka skäl för att reformera möjligheten för asylsökande att med bibehållen rätt till dagersättning ordna eget boende under asyltiden. Utredningen föreslår därför att en modell med s.k. social prövning införs för asylsökande som bosätter sig i eget boende i vissa kommuner. Enligt utredningen bör regeringen i den fortsatta beredningen av ärendet även överväga att som ett komplement till den sociala prövningen tillfälligt undanta vissa bostadsområden helt från möjligheten till eget boende med bibehållen dagersättning.

Det framstår som angeläget att det skyndsamt läggs fram ett förslag som begränsar de negativa sociala konsekvenserna som kan uppstå då asylsökande väljer att ordna eget boende i vissa bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Sådana konsekvenser är ökad trångboddhet, försämrade förutsättningar för kommunerna att planera för bl.a. skolor samt ökad segregation.

Utredningens betänkande har remitterats. Arbetsmarknadsdepartementet önskar få remissinstansernas synpunkter på såväl betänkandet som på denna promemoria senast den 15 november 2018.

Promemorians förslag syftar till att utveckla utredningens två modeller för att begränsa de negativa sociala konsekvenserna av eget boende för asylsökande, och därmed möjliggöra för regeringen att mer skyndsamt gå vidare med den frågan. En komplettering av utredningens förslag är nödvändig oavsett vilken modell för förändring av eget boende som väljs. Regeringen har inte tagit ställning till vilken modell som bör införas.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.....	3
1.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.....	4
2	Utredningens förslag om eget boende behöver kompletteras.....	6
3	Nuvarande ordning.....	8
4	En begränsning av rätten till dagersättning vid eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar (områdesbegränsning).....	9
5	Vilka områden med socioekonomiska utmaningar bör omfattas?.....	12
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	17
7	Kostnader och andra konsekvenser.....	18
8	Författningskommentar.....	22

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska införas en ny paragraf, 18 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 a §

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 har inte rätt till dag-ersättning eller särskilt bidrag under den tid som han eller hon i strid med föreskrifter om begränsad rätt till dagersättning m.m. som meddelats med stöd av andra stycket bor i eget boende i en socialt och ekonomiskt utsatt del av en kommun. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningen inte får sådant bistånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. vilka delar av kommuner som, efter en anmälan av respektive kommun, ska anses vara socialt och ekonomiskt utsatta, och

2. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningen inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. ska införas fyra nya paragrafer, 2 e–2 h §§, och närmast före 2 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Begränsning av dagersättning m.m. vid eget boende i socialt och ekonomiskt utsatta områden

2 e §

De kommuner som anges i bilaga 1 till förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden får till Migrationsverket anmäla att en eller flera delar av kommunen ska omfattas av en sådan begränsning av utlänningars rätt till dagersättning och särskilt bidrag som avses i 18 a § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

En anmälan ska göras senast den 1 september för att kommundelen ska omfattas av begränsningen under nästa kalenderår.

2 f §

En förutsättning för att utlänningen inte ska ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag är att han eller hon har flyttat till det egna boendet under den tid som kommundelen i fråga enligt den förteckning som avses i 2 h § omfattas av begränsningen av utlänningars rätt till bistånd.

2 g §

En kommun ska, innan den gör en anmälan enligt 2 e §, ge länsstyrelsen tillfälle att yttra sig när det gäller vilken eller vilka delar av kommunen som anmälan bör avse.

2 h §

Begränsningen av utlänningars rätt till dagersättning och särskilt bidrag får verkan genom att Migrationsverket håller en förteckning tillgänglig över de delar av kommuner som omfattas av begränsningen. Förteckningen ska uppdateras senast den 1 november varje år.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Utredningens förslag om eget boende behöver kompletteras

Ett nytt sammanhållet system för mottagande av asylsökande

Regeringen beslutade i november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningen antog namnet Mottagandeutredningen. Den 28 mars 2018 överlämnade utredningen betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22).

I betänkandet föreslås ett sammanhållet system för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Enligt utredningens huvudförslag ska staten, kommunerna och landstingen ta ett gemensamt ansvar för mottagandet. Utredningen föreslår bl.a. att det ska inrättas obligatoriska statliga ankomst- och avresecenter, tidiga insatser som förbereder för etablering i Sverige eller återvändande till annat land samt effektivare ersättningar till kommunsektorn. Utredningen föreslår även att asylsökandes möjligheter att ordna eget boende ska begränsas. Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ska enligt utredningen ersättas med en ny lag som ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Betänkandet remissbehandlas för närvarande med sista svarsdag den 15 november 2018 (Arbetsmarknadsdepartementet).

Utredningens förslag om reformering av eget boende för asylsökande

Mottagandeutredningen lämnar två förslag om hur reglerna om asylsökandes möjligheter att ordna eget boende kan reformeras.

Utredningens huvudförslag innebär att en ordning med social prövning av asylsökandes eget boende ska införas i socialt och ekonomiskt utsatta kommuner. Den sociala prövningen ska ske enligt följande.

En kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att det ska ske en social prövning av eget boende som asylsökande ordnar inom kommunen. Social prövning ska endast ske i kommuner som uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier gällande social och ekonomisk utsatthet, eller i sådana kommuner som har tagit emot många asylsökande i eget boende under en längre tid. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ange de kriterier som ska beaktas vid Migrationsverkets prövning av om en kommun ska omfattas av en ordning med social prövning. Kriterierna bör kopplas till regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (se numera Ku2018/01462/D).

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som vill ordna sitt boende på egen hand ansöka hos Migrationsverket om en social prövning av boendet. För att bli godkänt vid prövningen ska boendet ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo där. Asylsökande som väljer att bo i ett eget boende som inte uppfyller kraven ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag.

Vid sidan av huvudförslaget om social prövning föreslår Mottagandeutredningen att regeringen som ett komplement kan överväga att temporärt

undanta vissa bostadsområden från möjligheten till eget boende under asyltiden. Det innebär att asylsökande som på egen hand bosätter sig i vissa områden inte har rätt till dagersättning och särskilt bidrag; detta utan att det sker någon individuell prövning av boendet i det enskilda fallet (denna modell för att begränsa rätten till dagersättning m.m. vid eget boende benämns i det följande områdesbegränsning).

Utredningen tar inte ställning till hur en ordning med en områdesbegränsning kan eller bör utformas, men anför att en sådan begränsning inte bör omfatta hela kommuner utan endast vissa särskilt utsatta kommuner. Enligt utredningen bör det även i denna del vara möjligt att göra urvalet utifrån en process där en kommun ansöker hos Migrationsverket om att en viss del av kommunen ska undantas.

De negativa sociala konsekvenserna av eget boende bör begränsas

Sedan lagen om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft får asylsökande själva välja var de vill bo, med bibehållen dagersättning. Mottagandeutredningen konstaterar att det stora utnyttjandet av eget boende har förstärkt en ojämn fördelning av de asylsökande mellan kommunerna. Boendeformen har i vissa kommuner lett till betydande sociala problem för enskilda och lokalsamhället. I dessa kommuner kan möjligheten till eget boende medföra ökad trångboddhet, försämrade förutsättningar för planering av bl.a. skolverksamheten samt ökad segregation. På sikt innebär detta enligt utredningen också en risk för att de asylsökandes och deras värdfamiljers möjligheter till etablering i arbetsliv och samhällsliv försämraras.

Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att det skyndsamt läggs fram förslag som begränsar de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes möjligheter att ordna eget boende. En begränsning av möjligheten till eget boende bör genomföras tidigare än vad det är möjligt att reformera systemet för asylmottagande i stort.

Utredningens huvudförslag för att begränsa asylsökandes eget boende bygger på att eget boende ska bli föremål för en s.k. social prövning. En fördel med det förslaget är att det tar sikte på om ett boende håller en skälig standard i det enskilda fallet. På så sätt ges möjlighet att säga nej till boendelösningar som riskerar att medföra boendesociala problem men asylsökandes möjligheter att ordna ett eget boende begränsas inte i onödan. Eftersom modellen förutsätter att Migrationsverket prövar, och vid ändrade förhållanden omprövar, standarden och storleken på ett stort antal bostäder är en sådan ordning emellertid även komplicerad och administrativt betungande.

Som framgår ovan är utredningens alternativa förslag en modell med en områdesbegränsning vilken ger kommuner som har bostadsområden med socioekonomiska utmaningar ett verktyg för att begränsa antalet asylsökande som bor i sådana områden. En områdesbegränsning skapar ett incitament för asylsökande som vill ordna eget boende att göra det i bostadsområden där det finns förutsättningar för ett ordnat och socialt hållbart mottagande.

Om fler asylsökande väljer att bo i anläggningsboenden under asyltiden, eller i eget boende i områden som inte har socioekonomiska utmaningar, är det också naturligt att sociala problem kopplade till eget boende, t.ex.

utbredd trångboddhet, minskar i omfattning. När det gäller anläggningsboendena kan staten direkt påverka boendestandarden. Vidare får staten möjlighet att i viss utsträckning påverka fördelningen av asylsökande över landet. Detta kan i förlängningen bidra till ett jämnare och mer reglerat mottagande av både asylsökande och nyanlända samt en bättre etableringsprocess.

Det finns både fördelar och nackdelar med de modeller för en förändring av eget boende som utredningen presenterar. Såväl en ordning med social prövning av asylsökandes boende som en områdesbegränsning bör övervägas vid den fortsatta beredningen av Mottagandeutredningens betänkande.

Det behövs ett kompletterande underlag

Enligt utredningen är det möjligt att genomföra förslaget om social prövning av eget boende tidigare än övriga reformförslag.

Utredningen lämnar inte något fullständigt förslag när det gäller alternativet områdesbegränsning. Inte heller lämnas något fullständigt förslag avseende vilka kommuner som ska anses vara socialt och ekonomiskt utsatta eller hur den geografiska avgränsningen av utsatta bostadsområden bör göras. En avgränsning av de kommuner eller kommundelar som bör omfattas är nödvändig oavsett vilken modell för förändring av eget boende som väljs. Det finns ett behov av att komplettera betänkandet i dessa delar.

Inom Justitiedepartementet har därför denna kompletterande promemoria utarbetats. Regeringen har inte tagit ställning till vilken modell för att begränsa de negativa sociala konsekvenserna av eget boende som bör införas. Avsikten är att promemorian ska läsas tillsammans med Mottagandeutredningens betänkande, för att frågan om asylsökandes boende ska få en allsidig belysning vid remitteringen.

I det följande behandlas till en början asylsökandes rätt till dagernsättning och särskilt bidrag. Det läggs sedan fram ett förslag som åskådliggör hur en ordning med områdesbegränsning, i linje med utredningens alternativa förslag, skulle kunna utformas. Därefter behandlas frågan om vilka områden med socioekonomiska utmaningar som bör omfattas av en områdesbegränsning. Den föreslagna urvalsmodellen är avsedd att kunna användas även i fråga om en ordning med social prövning av asylsökandes boende.

Promemorians författningsförslag utgår från den gällande lagstiftningen, inte från utredningens förslag till ny lag.

3 Nuvarande ordning

Som framgår av betänkandet har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd som asylsökande (2 § första stycket LMA). Detsamma gäller utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet (1 § första stycket 1 och 2 LMA). Vad som sägs i denna promemoria om asylsökande avser även dessa utlänningar. Promemorian omfattar inte ensamkommande barn.

Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag (13 §). För asylsökande som inte ordnar boende på egen hand ska Migrationsverket ordna boende på en förläggning, s.k. anläggningsboende (3 § första stycket och 14 §).

Samtliga asylsökande som omfattas av lagen och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning, 17 § LMA). Dagersättningen får sättas ned för vuxna asylsökande som vägrar att delta i viss verksamhet eller som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan (10 §). Dagersättningen är för närvarande 71 kr för ensamstående och 61 kr per person för sammanboende.

Asylsökande har endast i särskilda fall rätt till bidrag till bostadskostnaden (bostadsersättning, 16 § LMA). Om det finns något annat angeläget behov har den asylsökande rätt till ett bidrag för det (särskilt bidrag, 18 §).

I förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) anges villkoren för att bostadsersättning och särskilt bidrag ska beviljas samt storleken på dagersättningen och bostadsersättningen. I förordningen finns också bestämmelser om förfarandet för ansökan och utbetalning av bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Någon rätt till bistånd finns inte heller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA).

4 En begränsning av rätten till dagersättning vid eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar (områdesbegränsning)

Förslag: En asylsökande ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag under den tid som han eller hon bor i eget boende i kommundelar (bostadsområden) med socioekonomiska utmaningar. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att neka den asylsökande sådant bistånd.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om vilka bostadsområden som, efter anmälan av respektive kommun, ska anses ha socioekonomiska utmaningar. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om de närmare förutsättningarna för att en asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag på grund av att han eller hon bor i ett sådant område.

Skälen för förslaget

Asylsökande som bosätter sig i områden med socioekonomiska utmaningar bör inte ha rätt till dag ersättning

I enlighet med vad utredningen anför bör en områdesbegränsning utformas utifrån att asylsökande inte ska ha rätt till dag ersättning och särskilt bidrag (när dag ersättning nämns i fortsättningen avses om inget annat anges även särskilt bidrag) under den tid som den asylsökande bor i eget boende i vissa bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Att den asylsökande inte är bosatt i ett område med socioekonomiska utmaningar ställs alltså upp som ett villkor för att han eller hon ska beviljas dag ersättning. Detta bör framgå av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

En asylsökande som flyttar till eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar bör dock inte gå miste om dag ersättningen om det skulle vara uppenbart oskäligt. Det bör handla om starka skäl. Ett exempel kan vara en asylsökande barnfamilj som har ordnat eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar innan rätten till dag ersättning vid eget boende i området föll bort. Om familjen därefter flyttar till en ny bostad inom samma område och barnen i familjen går i skola eller förskola, är det normalt uppenbart oskäligt att familjen nekas dag ersättning. Ett annat exempel kan vara ett ensamkommande barn som har mottagits i en kommun och erbjudits boende i ett område som omfattas av en begränsning av rätten till dag ersättning och som sedermera fyller 18 år. I författningskommentaren beskrivs några ytterligare hållpunkter för tillämpningen.

En områdesbegränsning förutsätter att asylsökande som på grund av den förlorade rätten till dag ersättning väljer bort eget boende erbjuds ett annat boende. Redan enligt det gällande regelverket ska Migrationsverket erbjuda samtliga asylsökande som inte själv har möjlighet att ordna bostad ett boende.

Både utredningens förslag om social prövning i enskilda fall och förslaget om en områdesbegränsning innebär att Migrationsverket, när myndigheten beslutar om dag ersättning, måste känna till den asylsökandes bostadsadress. Detta föranleder inte några författningsändringar. En ansökan om dag ersättning ska utifrån gällande regelverk göras skriftligen och innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga (8 § FMA). Vidare ska den som ansöker om eller får dag ersättning anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA). Detta innebär att, vid en modell med områdesbegränsning, asylsökande som tidigare berättigats dag ersättning men som flyttar till eller inom ett område med socioekonomiska utmaningar ska anmäla detta till Migrationsverket.

Som framgår ovan är det viktigt att Migrationsverket får kännedom om de asylsökandes faktiska bostadsadress. I dag är det vanligt att asylsökande inte uppger sin bostadsadress till Migrationsverket, utan enbart en postadress. Det kan framöver finnas anledning att följa upp i vilken omfattning som Migrationsverkets register över adresser inte stämmer överens med verkliga förhållanden.

En asylsökande som nekats dag ersättning på grund av att han eller hon har bosatt sig i ett område med socioekonomiska utmaningar, men som

senare väljer att flytta till ett område som inte omfattas av begränsningen, måste meddela Migrationsverket sin nya adress för att få rätt till dagersättning. Handläggningen av sådana ärenden kan antas vara okomplicerad och bör inte innebära att asylsökanden blir utan dagersättning under någon längre tid.

Genom ett bemyndigande i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bör regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter om vilka områden som har socioekonomiska utmaningar och de närmare förutsättningarna för att asylsökande i eget boende inom dessa områden inte ska ha rätt till dagersättning.

Förhållandet till EU-rätten m.m.

Förslaget om en områdesbegränsning bidrar till att skapa bättre förutsättningar för ett ordnat och socialt hållbart mottagande av asylsökande genom att ge kommuner ett verktyg för att begränsa antalet asylsökande som bor i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.

EU:s s.k. mottagandedirektiv, som antogs i en omarbetad version 2013, behandlar bl.a. vilka materiella mottagningsvillkor (boende, mat och kläder samt dagersättning) som asylsökande har rätt till.¹ Därutöver regleras när de materiella mottagningsvillkoren, t.ex. dagersättning, får inskränkas eller dras in.

Enligt direktivet får medlemsstaterna besluta om var en sökande ska bosätta sig av hänsyn till bl.a. allmänintresset (artikel 7.2). Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja materiella mottagningsvillkor att den sökande bosätter sig på en bestämd plats. Ett sådant beslut, som kan vara av allmän karaktär, ska fattas på individuell grund (artikel 7.3). En inskränkning eller indragning av de materiella mottagningsvillkoren får även göras om den asylsökande flyttar från anvisad bostadsort (artikel 20.1).

Ett beslut om indragning av materiella mottagningsvillkor ska motiveras, grundas på den enskildes situation och fattas med beaktande av proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna ska alltid säkerställa värdiga levnadsvillkor för alla asylsökande (artikel 20.5).

Förslaget om en områdesbegränsning går ut på att en asylsökande som ordnar eget boende i vissa bostadsområden med socioekonomiska utmaningar inte ska få den dagersättning som han eller hon annars hade haft rätt till. Förslaget innebär däremot inte några begränsningar i fråga om var en asylsökande får bo eller vistas. Avsikten är att Migrationsverket i vanlig ordning ska pröva den asylsökandes rätt till dagersättning i det enskilda fallet, och myndighetens beslut är överklagbart. Den asylsökande har alltid möjlighet att välja att bo i ett asylboende eller i eget boende i ett sådant område som inte omfattas av begränsningen, med följden att den asylsökande kan beviljas dagersättning och särskilt bidrag under förutsättning att övriga villkor för dessa ersättningar är uppfyllda.

Förslagets begränsning av rätten till dagersättning får anses proportionerlig utifrån syftet med begränsningen och den enskilda asylsökandes

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

grundläggande rätt till rörelsefrihet. Det bedöms inte heller strida mot mottagandedirektivet i något annat avseende.

Inte heller bedöms förslaget strida mot rätten att fritt välja bostättningsort enligt artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

EU-kommissionen presenterade under 2016 ett förslag till ändringar i mottagandedirektivet. Förslaget är föremål för förhandlingar. Såvitt kan bedömas i nuläget medför ändringarna inte att rättsläget förändras när det gäller möjligheten att enligt ovan begränsa rätten för asylsökande att ordna eget boende.

5 Vilka områden med socioekonomiska utmaningar bör omfattas?

Förslag: De kommuner som får ansöka om statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden ska även kunna omfattas av en begränsning av asylsökandes rätt till dagersättning om de bor i eget boende inom vissa kommundelar (bostadsområden).

För att omfattas av en områdesbegränsning ska kommunen göra en anmälan till Migrationsverket. I anmälan ska kommunen ange vilket eller vilka bostadsområden som begränsningen ska avse. Anmälan ska göras senast den 1 september för att begränsningen ska gälla under nästa kalenderår. En asylsökande som redan bor i ett sådant bostadsområde när begränsningen börjar gälla ska dock fortfarande ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag, så länge han eller hon inte flyttar till ett nytt eget boende inom området.

Kommunen ska ge länsstyrelsen tillfälle att yttra sig över vilket eller vilka bostadsområden som ska omfattas av begränsningen.

Migrationsverket ska hålla en förteckning över de bostadsområden som omfattas av en begränsning av asylsökandes rätt till dagersättning tillgänglig. Förteckningen ska uppdateras senast den 1 november varje år.

Bedömning: Det kan finnas skäl att återkomma till frågan vilken betydelse den omständigheten att en kommun har tagit emot ett stort antal asylsökanden och nyanlända bör ha för möjligheten att göra en anmälan till Migrationsverket enligt ovan.

Urvalsmodellen för bostadsområden med socioekonomiska utmaningar som föreslås i fråga om en områdesbegränsning kan även tillämpas vid en social prövning av asylsökandes boende. Urvalsmodellen bör övervägas på nytt när det finns skäl för det.

Skälen för förslagen och bedömningen

Hur bör avgränsningen av områden med socioekonomiska utmaningar göras?

När det gäller modellen för en social prövning av eget boende föreslår utredningen att regeringen ska ange vilka kriterier som ska gälla för att en kommun ska kunna omfattas av en sådan modell. Kommuner som vill omfattas av den sociala prövningen ska därefter kunna ansöka hos Migrationsverket, som utifrån kriterierna prövar om kommunen uppfyller kraven. Enligt utredningen bör kriterierna kopplas till regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (Ku2018/01462/D) och omfatta kommuner som har socialt och ekonomiskt utsatta områden eller som under lång tid har tagit emot många asylsökande i eget boende.

Samma urvalsprocess bör enligt utredningen kunna tillämpas även vid en ordning med områdesbegränsning. Som anges ovan lämnar utredningen dock inte något konkret förslag på vilka kriterier som ska gälla eller hur avgränsningen av områden med socioekonomiska utmaningar närmare ska gå till.

Det finns vissa svårigheter med att ge Migrationsverket ansvaret för urvalet av kommuner eller kommundelar enligt vad utredningen föreslår. En sådan svårighet är att uppgiften att bedöma de socioekonomiska utmaningarna i landets kommuner ligger långt från Migrationsverkets uppdrag i övrigt. Det bör därför övervägas om inte urvalet av bostadsområden görs bättre på något annat sätt. Den urvalsmodell för bostadsområden med socioekonomiska utmaningar som beskrivs nedan tar sikte på en ordning med områdesbegränsning men bör lika gärna kunna användas i fråga om en social prövning av den asylsökandes bostad.

Som utredningen anför bör de asylsökandes möjlighet att ordna eget boende begränsas endast i bostadsområden där det framstår som meningsfullt och nödvändigt; dvs. i områden som har särskilda socioekonomiska utmaningar. Ett problem när det gäller att identifiera dessa områden är att det i dag saknas ett enhetligt och allmänt tillgängligt sätt att mäta social och ekonomisk utsatthet för mindre geografiska områden än kommuner. Det är exempelvis inte möjligt att utan vidare ta del av utvecklingen av utbildningsnivå, sysselsättning och arbetslöshet för geografiskt avgränsade stadsdelar eller bostadsområden inom samtliga kommuner.

Att det saknas relevant statistik på områdesnivå har uppmärksammats inom ramen för regeringens arbete för att minska och motverka segregation. Regeringen har den 30 augusti 2018 gett i uppdrag åt Statistiska centralbyrån (SCB) att ta fram en rikstäckande områdesindelning för statistisk uppföljning av socioekonomisk segregation. Uppdraget innebär att SCB ska slå samman mindre områden (s.k. demografiska statistikområden) till namngivna bostadsområden baserat på geografi, i syfte att förbättra möjligheterna att analysera och redovisa statistik på områdesnivå. Uppdraget ska genomföras i samarbete med Delegationen mot segregation (Delmos) och slutredovisas senast den 16 december 2019. Regeringen har även gett Delmos i uppgift att utveckla ett uppföljningssystem som skapar förutsättningar för en långsiktig och regelbundet återkommande tvärsektoriell uppföljning av segregationen i Sverige. Uppdraget ska genomföras i samarbete med SCB och redovisas senast i december 2018.

Den områdesindelning som SCB har fått i uppdrag att ta fram kan framöver möjliggöra uppföljning av områdesspecifika variationer inom kommuner och mellan områden och kommuner i hela landet, samt visa tydligare på hur olika områden förhåller sig till varandra i fråga om socioekonomiska förhållanden. Den möjligheten ligger dock fortfarande en bit fram i tiden.

Däremot finns det redan i dag tillgänglig och jämförbar statistik på kommunnivå, som innebär att det i viss mån är möjligt att fastställa vilka kommuner som har delområden med socioekonomiska utmaningar. Regeringen har under arbetet med förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden identifierat de kommuner med delområden som har störst socioekonomiska utmaningar utifrån kriterierna arbetslöshet, utbildningsnivå, sysselsättningsgrad och valdeltagande. Det rör sig om 32 kommuner som har områden som kraftigt avviker negativt från rikssnittet avseende de nämnda kriterierna.

Vilka dessa kommuner är framgår av bilagan till förordningen: Borlänge, Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Filipstad, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Järfälla, Jönköping, Karlskrona, Katrineholm, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Malmö, Motala, Norrköping, Nyköping, Perstorp, Sandviken, Stockholm, Södertälje, Trollhättan, Uddevalla, Uppsala, Västerås, Växjö, Åstorp och Örebro.

Regeringen har gett i uppdrag till Tillväxtverket att i samarbete med Delegationen mot segregation vid behov lämna förslag till utveckling av den urvalsmodell som legat till grund för valet av kommuner. Det innebär att kretsen av kommuner framöver kan komma att förändras utifrån både urvalsmodellen och situationen i enskilda kommuner.

De i bilagan till förordningen angivna kommunerna är alltså sådana som har konstaterats innefatta ett eller flera delområden som präglas av socioekonomiska utmaningar. Som anförs ovan är det framförallt i sådana områden som en obegränsad möjlighet till eget boende riskerar att leda till ökad trångboddhet, försämrade förutsättningar för planering av bl.a. skolverksamheten samt ökad segregation. Den typen av utmaningar kan antas innebära svårigheter för kommunen att i längden erbjuda en välfärd av hög kvalitet som främjar integrationen i samhället och i arbetslivet.

Som utredningen redovisar har vissa mindre kommuner, främst i glesbygdsområden, tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende i förhållande till antalet invånare. Det rör sig företrädesvis om sådana kommuner där Migrationsverket har eller har haft anläggningsboenden. Dessa kommuner har i mindre utsträckning än de ovan angivna kommunerna områden med sådana socioekonomiska utmaningar som innebär en risk för att eget boende leder till boendesociala problem (Boverket, Boendesituationen för nyanlända, Slutrapport, 2015, s. 66 f.). Det kan dock finnas skäl att återkomma i frågan om vilken betydelse det bör ha att en kommun har tagit emot ett stort antal asylsökanden och nyanlända.

Sammanfattningsvis finns det i nuläget skäl att utgå från att de 32 kommuner som har valts ut inom ramen för regeringens långsiktiga satsning på områden och kommuner med socioekonomiska utmaningar är representativa även när det gäller behovet av en möjlighet att begränsa asylsökandes rätt till dagersättning när de bor i vissa områden. Dessa kommuner bör alltså kunna omfattas av en områdesbegränsning, eller av en social prövning av enskilda boenden. Jämfört med utredningens förslag

innebär detta att regeringen, i stället för att ange kriterier för att Migrationsverket ska kunna pröva om en viss kommun har områden med socioekonomiska utmaningar, själv anger i vilka kommuner som rätten till dagersättning kan begränsas. Urvalsmodellen bör dock övervägas på nytt när det finns skäl för det.

Kommunerna bör få anmäla vilka områden inom kommunen som ska omfattas

Som utredningen anför är det viktigt att en ordning med begränsning av eget boende för asylsökande bygger på samråd och dialog med de berörda kommunerna. De kommuner som regeringen har bedömt ha socioekonomiska utmaningar bör därför inte per automatik omfattas av en begränsning av rätten att ordna eget boende inom kommunen med bibehållen dagersättning. Kommunerna får anses bäst lämpade att själva avgöra vilka stadsdelar eller bostadsområden som bör omfattas av en områdesbegränsning eller en social prövning.

Utgångspunkten bör därför vara att en kommun som vill omfattas av en begränsning av eget boende ska anmäla det till Migrationsverket och då ange vilket eller vilka bostadsområden inom kommunen det gäller. Kommunen förutsätts ange endast de områden där en områdesbegränsning alternativt en social prövning behövs, dvs. de områden där antalet asylsökande som har ordnat eget boende har bäring på de socioekonomiska utmaningar som området står inför. Det kan t.ex. handla om långtidsarbetslöshet, utbredd trångboddhet, hög andel personer i långvarigt försörjningsstöd eller utan sysselsättning, hög andel unga som varken arbetar eller studerar, hög andel elever som saknar behörighet till gymnasieskolan samt områden där det sedan tidigare bor många asylsökande i eget boende i förhållande till områdets storlek.

De bostadsområden som kommunerna anger bör vara tydligt avgränsade. Många kommuner använder begreppet stadsdelar för att dela in städer och tätorter i mindre områden. Det är lämpligt att kommunerna använder sig av stadsdelar även i detta sammanhang. För vissa kommuner kan det dock vara aktuellt att använda sig av andra former av indelningar, exempelvis s.k. primärområden eller stadsdelsområden. Kommunerna bör därmed inte ange områden som inte följer av den administrativa indelning som kommunen använder sig av i andra sammanhang. Ett lämpligt sätt att ytterligare tydliggöra områdets avgränsning, och möjliggöra för Migrationsverket att skapa ett enkelt söksystem, är att i anmälan ange vilka postnummer som det inbegriper.

I den mån en stadsdel endast delvis har socioekonomiska utmaningar får kommunen avgöra huruvida behovet av en reglering av eget boende är så stort i de utsatta delarna att hela stadsdelen bör omfattas. Kommunerna bör inte, annat än i rena undantagsfall, ange en hel tätort.

Kommunerna bör samråda med länsstyrelsen

Kommunernas uppgift att ange vilka stadsdelar eller bostadsområden som de vill ska omfattas av en områdesbegränsning eller en social prövning torde ofta inte innebära några svårigheter. I vissa fall kan det dock finnas ett behov av stöd för kommunerna. Det är även viktigt att det inte uppstår några omotiverade skillnader mellan de stadsdelar eller bostadsområden

som väljs ut. En statlig myndighet bör därför ges i uppgift att stödja kommunernas arbete med att välja ut områden och medverka till att urvalet i möjligaste mån är likvärdigt och jämförbart mellan kommunerna.

Länsstyrelserna har i uppdrag att ta fram och sammanställa en lägesbild för kommunerna avseende vilken påverkan som aktuella förändringar i antal asylsökande och nyanlända har för olika verksamheter inom kommunerna. Lägesbilden ska även omfatta en bedömning av beredskap och kapacitet i förhållande till lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Länsstyrelsen i Jönköping har i uppdrag att samordna redovisningen. Vidare har länsstyrelserna i uppdrag att samordna arbetet med tidiga insatser för asylsökande i hela landet.

Länsstyrelserna bör därför få i uppgift att, med utgångspunkt i sin känedom om de förhållanden som gäller för asylsökande i kommunerna, stödja kommunerna i att göra välgrundade bedömningar och aktivt främja samverkan och kunskapsutbyte i syfte att urvalet av områden ska bli likvärdigt. Det kan vidare övervägas att ge Länsstyrelsen i Jönköpings län i uppdrag att samordna länsstyrelsernas genomförande av uppdraget.

En kommun bör rådgöra med länsstyrelsen i sitt län innan kommunen gör en anmälan till Migrationsverket. Det bör ske genom att länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig i fråga om vilket eller vilka bostadsområden eller stadsdelar inom kommunen som anmälan bör avse. Länsstyrelserna bör alltså endast ha en rådgivande och stödjande funktion.

Vad begränsningen av eget boende innebär

En kommun bör senast den 1 september anmäla vilket eller vilka bostadsområden som ska omfattas av en begränsning av rätten till dagersättning vid eget boende, för att reglerna ska gälla gentemot asylsökande som flyttar till eller inom bostadsområdet under nästa kalenderår. En asylsökande som redan bor i ett bostadsområde med socioekonomiska utmaningar när reglerna börjar gälla ska dock fortfarande ha rätt till dagersättning. Inledningsvis bör begränsningen gälla ett år i taget, för att möjliggöra en utvärdering av systemet och eventuella förändringar när det gäller berörda kommuner och områden. En ny anmälan bör därför göras av kommunen varje år, i vart fall till en början, om kommunen vill fortsätta att omfattas av begränsningen under året därpå.

Migrationsverket ska inte göra någon prövning av om de stadsdelar eller bostadsområden som kommunerna har angett har socioekonomiska utmaningar. Migrationsverket ska däremot upprätta en förteckning över de kommuner som har gett in en anmälan och vilka stadsdelar eller områden som dessa kommuner har angett och hålla den tillgänglig. Förteckningen ska upprättas senast två månader efter sista dag för anmälan, dvs. den 1 november. Förteckningen bör publiceras på Migrationsverkets webbplats. Som anges ovan kan kretsen av kommuner som har möjlighet att göra en anmälan komma att förändras. Förteckningen bör emellertid alltid gälla under hela det kommande kalenderåret.

Efter att Migrationsverket publicerat förteckningen bör en asylsökande som under nästa kalenderår flyttar till eget boende inom de angivna områdena, eller som redan bor i eget boende i något av områdena men som flyttar till ett annat eget boende, inte ha rätt till dagersättning alternativt endast ha rätt till sådan ersättning om boendet blir godkänd vid en social prövning.

TVå månader bör vara en rimlig tid från att förteckningen publiceras till dess att reglerna börjar tillämpas mot enskilda, för att möjliggöra för enskilda asylsökanden att anpassa sig till den nya ordningen och för Migrationsverket att nå ut med information i den omfattning som behövs. Av 2 a § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. följer att Migrationsverket ska informera de asylsökande om de förmåner som finns och vad de ska göra för att få dessa.

6 Ickraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019. Bestämmelserna om när en asylsökande inte är berättigad till dagernsättning får verkan när en asylsökande efter den 1 januari 2020 bor i ett bostadsområde med socioekonomiska utmaningar som omfattas av regelverket.

Skälen för förslaget: De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 2019.

Som framgår ovan bör regelverket utformas så att Migrationsverket efter anmälan från berörda kommuner varje år publicerar en förteckning över de bostadsområden där asylsökande som ordnar eget boende inte har rätt till dagernsättning. Begränsningen av asylsökandes rätt till dagernsättning inom de angivna bostadsområdena gäller under det kalenderår som följer efter publiceringen.

För kommunerna gäller enligt förslaget att en anmälan om vilka bostadsområden som ska tas in i förteckningen ska göras senast den 1 september varje år. Migrationsverket har sedan på sig till den 1 november samma år att upprätta förteckningen, och förutsätts inte betala ut dagernsättning till asylsökande som efter följande årsskifte flyttat till eget boende i de bostadsområden som finns med i förteckningen. Denna ordning ger kommunerna, länsstyrelserna och Migrationsverket den tid som behövs för att vidta nödvändiga åtgärder och bör kunna tillämpas så snart lagen har trätt i kraft.

Förfarandet som leder fram till att förteckningen får giltighet är vidare utformat så att enskilda asylsökande i god tid får vetskap om vilka förutsättningar som gäller för att ordna eget boende under det följande kalenderåret. Om den asylsökande redan bor i ett bostadsområde som tas in i förteckningen när förteckningen får verkan den 1 januari varje år, kvarstår rätten till dagernsättning så länge den asylsökande inte flyttar inom området.

Med hänsyn till detta bör undantaget från rätten till dagernsättning få verkan första gången från den 1 januari 2020. Det behövs därmed inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Vad som sägs ovan torde vara giltigt även i fråga om ickraftträdande och behov av övergångsbestämmelser vid ett införande av social prövning av enskilda boenden, om en sådan prövning införs innan utredningens förslag

till ett nytt sammanhållet system för mottagandet av asylsökande genomförs.

7 Kostnader och andra konsekvenser

Bedömning: Förslaget innebär ökade utgifter för Migrationsverket. Framför allt får det antas innebära att fler asylsökande kommer att bo i Migrationsverkets asylboenden och därmed leda till ökade kostnader för sådana boendeplatser. Förslaget bedöms även leda till ökade administrativa kostnader för Migrationsverket. Kostnaderna för dagersättning till asylsökande bedöms däremot minska.

Förslaget väntas medföra att färre asylsökande väljer att bo i ett eget boende i kommuner som har bostadsområden med socioekonomiska utmaningar.

Skälen för bedömningen

I betänkandet finns en utförlig konsekvensanalys (se avsnitt 11 och 14). Konsekvenserna av det alternativa förslag med en modell för områdesbegränsning som behandlas närmare i denna promemoria redovisas dock inte. Vidare bör det observeras att utredningens konsekvensanalys när det gäller social prövning utgår från att utredningens förslag till ett nytt sammanhållet system för mottagandet av asylsökande och nyanlända genomförs. Promemorians förslag utgår däremot från att en modell för begränsning av möjligheten till eget boende tills vidare förs in i befintlig lagstiftning. Här behövs det därför kompletterande överväganden.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget omfattar asylsökande som kommer till Sverige från den 1 januari 2020 och som har för avsikt att ordna eget boende i ett sådant bostadsområde som omfattas av begränsningen av rätten till dagersättning. Därutöver omfattas asylsökande som sedan tidigare bor i Sverige och som från den 1 januari 2020 flyttar till, eller inom, ett av de berörda bostadsområdena.

År 2020 och 2021 väntas i genomsnitt ca 36 000 respektive 30 000 asylsökande vara inskrivna hos Migrationsverket som asylsökande varav ca hälften antas vilja bo i eget boende. Om möjligheten till eget boende inte begränsas kan det antas att ca 60 procent av dessa, dvs. ca 9 000–11 000 per år, skulle ha valt ett eget boende i någon av de kommuner som har bostadsområden med socioekonomiska utmaningar som anges ovan.

Det ligger i sakens natur att det är svårt att uppskatta hur stor andel av de asylsökande som på grund av utebliven dagersättning kommer att välja att i stället bo i ett offentligt ordnat boende. Mottagandeutredningen antar i betänkandet att hälften av de asylsökande som inte får sitt boende godkänt vid en social prövning, dvs. som inte berättigas dagersättning, väljer att flytta till ett offentligt ordnat boende (bet. s. 427 och s. 493). Utredningens antagande bygger på att de asylsökande under den föreslagna obligatoriska vistelsen i ett ankomst- eller mottagandecenter informerats

om fördelarna med att välja ett offentligt ordnat boende och konsekvenserna av att ordna eget boende inom vissa områden.

Eftersom förslaget i denna promemoria utgår från att en begränsning av möjligheten till eget boende görs innan utredningens förslag om ankomst- eller mottagandecenter har genomförts, finns det inte fullt ut samma förutsättningar för de asylsökande att fatta väl underbyggda beslut om var de ska bo. Med utredningens förslag om en prövning av boendet i det enskilda fallet ställs också färre asylsökande inför valet att bo i eget boende utan dagarsättning.

Mot den bakgrunden bedöms att ca 40 procent av de asylsökande som utifrån nuvarande ordning skulle ha bosatt sig på egen hand i ett bostadsområde som omfattas av begränsningen i stället flyttar till ett statligt asylboende. Följaktligen antas ca 60 procent av de asylsökande som väljer eget boende ändå ordna eget boende i en sådan kommun.

Innebörden av detta är vid ett införande av områdesbegränsning, att en förhållandevis stor grupp asylsökande – ca 4 000 personer i genomsnitt per månad – som annars hade valt att bo i eget boende i ett bostadsområde med socioekonomiska utmaningar i stället kommer att bo i ett av Migrationsverkets asylboenden. Det innebär att Migrationsverket kommer att behöva öka sitt boendebestand för att bereda boende åt denna grupp.

Förslaget medför å andra sidan att en grupp asylsökande kommer att välja att bo i ett eget boende trots att de då inte har rätt till dagarsättning. Det innebär att Migrationsverkets utgifter för dagarsättning till asylsökande kommer att minska.

Vidare kommer enligt förslaget Migrationsverket vid bedömningen av om en asylsökande har rätt till dagarsättning att behöva ta hänsyn till var den asylsökande bor, vilket är en ny bedömningsgrund för myndigheten. Det innebär visst merarbete och därmed ökade utgifter för Migrationsverket.

Utifrån en uppskattning som bygger på att en områdesbegränsning får genomslag den 1 januari 2020 och att i genomsnitt 9 000–11 000 asylsökande ordnar eget boende i kommuner som har områden med socioekonomiska utmaningar år 2020 och 2021 är bedömningen sammanfattningsvis att statens utgifter inom utgiftsområde 8 Migration ökar med ca 73 miljoner kr 2020 och ca 64 miljoner kr 2021 (se tabell 7.1).

År 2019 bedöms utgiftsökningarna enbart bestå av uppstartskostnader och informationsinsatser hos Migrationsverket. Då dessa bedöms vara av mindre omfattning bedöms Migrationsverket kunna hantera dessa utgifter inom befintliga anslagsramar.

Tabell 7.1 Ekonomiska konsekvenser 2020 och 2021 (tusen kr) av en områdesbegränsning

År	2020	2021
Fler platser i Migrationsverkets asylboenden (anslag 1:2.3) ²	218 000	178 000
Färre asylsökande berättigade till dagersättning (anslag 1:2) ³	-149 000	-117 000
Administration Migrationsverket (anslag 1:1)	2 000	1 000
Prövning Migrationsverket (anslag 1:1)	2 000	2 000
Summa utgiftsförändring	73 000	64 000

Det som sägs ovan om kostnaderna för förslaget är baserat på Migrationsverkets utgiftsprognos från juli 2018, medan utredningen bygger sin analys på motsvarande prognos från oktober 2017.

När det gäller social prövning av enskilda boenden har utredningen gjort en kostnadsberäkning, som dock bygger på att utredningens förslag i övrigt genomförs. Vid ett genomförande endast av förslaget om social prövning uppskattas utgiftseffekten till vad som framgår av tabell 7.2. Beräkningen bygger på att Migrationsverkets kostnad per social prövning av boendet uppgår till vad utredningen uppskattar, dvs. 1 500 kr samt att 20 procent av de som får sitt boende prövat (dvs. asylsökande som ordnar eget boende i ett område med socioekonomiska utmaningar) får sitt boende godkänt vid prövningen. Detta antagande är lägre än Mottagandeutredningens eftersom det i den här modellen saknas ankomstcenter/mottagandecenter. I övrigt är de antaganden som ligger till grund för beräkningen desamma som ovan.

Tabell 7.2 Ekonomiska konsekvenser 2020 och 2021 (tusen kr) av social prövning

År	2020	2021
Fler platser i Migrationsverkets asylboenden (anslag 1:2.3) ²	175 000	142 000
Färre asylsökande berättigade till dagersättning (anslag 1:2) ³	-119 000	-94 000
Administration Migrationsverket (anslag 1:1)	2 000	1 000
Prövning Migrationsverket (anslag 1:1)	17 000	16 000
Summa utgiftsförändring	74 000	66 000

Båda förslagen kan antas leda till en viss ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av att Migrationsverket kommer att fatta fler överklagbara avslagsbeslut i fråga om dagersättning. Ökningen bedöms bli av mindre omfattning och bedöms därför kunna hanteras av domstolarna inom befintliga anslagsramar.

För länsstyrelserna innebär förslaget att de får den nya uppgiften att vid behov ge de berörda kommunerna stöd i fråga om urvalet av bostads-

² Kostnaden per person antas uppgå till 143 kr/dygn 2020 och 149 kr/dygn 2021.

³ Den genomsnittliga dagersättningen antas uppgå till 61 kr/dygn för asylsökande i eget boende 2020 och 2021.

områden med socioekonomiska utmaningar. Uppgiften ligger nära länsstyrelsens befintliga uppdrag och bedöms inte medföra några nämnvärda kostnader.

Konsekvenser för kommunerna

Förslaget bedöms minska koncentrationen av asylsökande, och därmed i förlängningen nyanlända invandrare, i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar samt medföra att asylsökande i större utsträckning bor i Migrationsverkets boenden eller i kommuner eller områden där förutsättningarna för integration är bättre. Konsekvensen av detta väntas bli att kommuner som har områden med socioekonomiska utmaningar avlastas och att deras förutsättningar att erbjuda välfärdstjänster till såväl asylsökande som övriga kommuninvånare förbättras. Dock kan konsekvenserna för vissa kommuner delvis bli de motsatta, om ett flertal asylsökande väljer att bo i kommunen utan rätt till dagernättning. I en sådan situation är det viktigt att i möjlig mån följa upp förhållandena för de asylsökande och genomföra informationsinsatser om möjligheten och fördelarna med att välja ett offentligt ordnat boende.

När en högre andel asylsökande väljer att bo i Migrationsverkets asylboenden istället för i eget boende, torde kommunernas planeringsförutsättningar förbättras.

Förslaget innebär att de kommuner som bedömts ha områden med socioekonomiska utmaningar själva avgör om de vill att vissa bostadsområden ska omfattas av en begränsning av eget boende eller inte. Förslaget bedöms därför inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

Det är alltså upp till kommunerna att bestämma om de vill införa begränsningen. Förslaget innebär inte några nya åtaganden för kommunerna som medför ekonomiska konsekvenser.

Barnkonsekvensanalys

Av de asylsökande som bor i eget boende var under 2017 och första halvåret 2018 i genomsnitt ca 16 procent barn (exklusive ensamkommande barn). Som anges i betänkandet leder eget boende i vissa fall till trångboddhet och ohälsa för barn och unga som riskerar att få svårare att klara sin skolgång (bet. s. 451 f.). Ett av syftena med att inskränka möjligheterna till eget boende är att sådana negativa effekter ska begränsas.

Även om bedömningen är att vissa asylsökande fortsatt kommer att välja att bo i eget boende i områden där de inte är berättigade till dagernättning kan framförallt barnfamiljer antas välja anläggningsboende i stället. Detta särskilt eftersom de ekonomiska konsekvenserna för barnfamiljer blir mer kännbara än för enskilda. Förslaget väntas därför i huvudsak leda till bättre boende och bättre integrationsförutsättningar för asylsökande barn. De barn vars föräldrar väljer att bo i ett boende som inte berättigar till dagernättning kan komma att påverkas negativt. Det är viktigt att följa upp situationen för dessa barn och att informera familjerna om möjligheterna att byta boende.

Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU, se avsnitt 4.

När det gäller konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män eller flickor och pojkar respektive för företag, se bet. s. 449 f.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

18 a §

En utlännings som avses i 1 § första stycket 1 och 2 har inte rätt till dag-ersättning eller särskilt bidrag under den tid som han eller hon i strid med föreskrifter om begränsad rätt till dagersättning m.m. som meddelats med stöd av andra stycket bor i eget boende i en socialt och ekonomiskt utsatt del av en kommun. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att utlänningsen inte får sådant bistånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om

- 1. vilka delar av kommuner som, efter en anmälan av respektive kommun, ska anses vara socialt och ekonomiskt utsatta, och*
- 2. de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningsen inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om asylsökandes m.fl. rätt till dagersättning och särskilt bidrag samt ett bemyndigande för regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 4 och 5.

Av *första stycket* framgår att asylsökande och vissa andra utlänningsar (se 1 § första stycket 1 och 2) inte har rätt till dagersättning eller särskilt bidrag enligt 17 och 18 §§ under den tid som han eller hon, i strid med föreskrifter som meddelats med stöd av andra stycket, bor i eget boende i en socialt och ekonomiskt utsatt del av en kommun.

Om en asylsökande inte utnyttjar en erbjuden plats på en förläggning, ska han eller hon anses ha ordnat sin bostad på egen hand. Av 3 och 14 §§ framgår att Migrationsverket ska erbjuda boende åt asylsökande som inte själv ordnar bostad. En asylsökande bor där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av boende har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila, jfr 7 § folkbokföringslagen (1991:481).

Bestämmelsen är tillämplig endast om regeringen meddelar sådana föreskrifter om asylsökandes eget boende som avses i andra stycket. Så kan ske genom tillägg i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

En asylsökande har alltså rätt till dagersättning och särskilt bidrag om det skulle vara uppenbart oskäligt att neka den asylsökande sådant bistånd. Sådana situationer torde framförallt uppkomma i fråga om rätten till dagersättning. Ett exempel kan vara en asylsökande barnfamilj som har ordnat eget boende i ett socialt och ekonomiskt utsatt område innan rätten till dagersättning vid eget boende i området föll bort. Om familjen därefter flyttar inom området och barnen i familjen går i skola eller förskola, är det normalt uppenbart oskäligt att familjen nekas dagersättning.

Ett annat exempel kan vara ett ensamkommande barn som har anvisats till en kommun och erbjudits boende i ett område som omfattas av en begränsning av rätten till dagersättning och som sedermera fyller 18 år. I sådana fall kan det vara uppenbart oskäligt att den unge med omedelbar verkan efter 18-årsdagen nekas dagersättning på den grunden att han eller hon är bosatt i det aktuella området. Detta i synnerhet om den unge är etablerad i området genom att han eller hon t.ex. går i skolan där eller om kommunen har erbjudit den unge fortsatt möjlighet till boende i området.

Även andra omständigheter än de nu nämnda kan efter en bedömning i det enskilda fallet innebära att det anses uppenbart oskäligt att neka en asylsökande dagersättning eller särskilt bidrag. Kravet på att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att undantaget ska tillämpas restriktivt och att det måste handla om starka skäl. Endast den omständigheten att den asylsökande har familj och vänner i ett visst bostadsområde innebär inte att det är uppenbart oskäligt att dra in dagersättningen.

Frågan om det är uppenbart oskäligt att den asylsökande inte beviljas dagersättning eller särskilt bidrag prövas av Migrationsverket i samband med att myndigheten prövar eller omprövar en ansökan om dagersättning eller särskilt bidrag. Migrationsverket ska självant beakta om det finns tillräckligt starka skäl. Myndigheten behöver dock inte göra någon särskild undersökning för att utreda om det finns sådana skäl eller inte.

Av *andra stycket* framgår att regeringen får meddela föreskrifter om vilka delar av kommuner (bostadsområden) som, efter anmälan av respektive kommun, ska anses vara socialt och ekonomiskt utsatta, och de närmare förutsättningar som ska gälla för att utlänningen inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag enligt första stycket.

Bemyndigandet innebär att regeringen får bestämma vilka delar av kommuner som är att anse som socialt och ekonomiskt utsatta och som därmed omfattas av första stycket. Avsikten är att regeringen ska beakta faktorer som t.ex. utbildningsnivå, andelen mottagare av försörjningsstöd, sysselsättning och arbetslöshet. Regeringen kan även välja att peka ut vilka kommuner som ska komma i fråga för en begränsning av rätten till bistånd och överlåta det närmare urvalet av bostadsområden åt respektive kommun. Vidare är det enligt bemyndigandet de berörda kommunerna som, genom att göra en anmälan till Migrationsverket, avgör om de vill att vissa bostadsområden ska omfattas av en begränsning eller inte.

Regeringen får också ange de närmare förutsättningarna för när en asylsökande som bor i ett av de socialt och ekonomiskt utsatta bostadsområdena förlorar sin rätt till dagersättning och särskilt bidrag enligt första stycket. Sådana förutsättningar kan exempelvis vara att den berörda kommunen har anmält att en begränsning av rätten till bistånd ska gälla för området, och att den asylsökande har flyttat till eget boende inom området först efter det att området kom att omfattas av begränsningen.